

GEMEENTE
VIJF
HEE
REN
LAN
DEN



NOTA RISICOMANAGEMENT EN WEERSTANDSVERMOGEN 2020- 2023

3 juni 2020

Inhoudsopgave

Ten geleide.....	3
Samenvatting met beslispunten	5
Risicomanagement.....	5
Weerstandsvermogen.....	6
Relatie paragraaf weerstandsvermogen en schuldpositie	7
Beslispunten gemeenteraad	8
1. Inleiding	9
1.1 Uitgangspositie Vijfheerenlanden.	10
1.2 Doelstellingen risicomanagement.....	11
1.3 Uitgangspunten risicomanagement	11
2. Kaders en definities	13
2.1 De kaders	13
2.1.1 Wettelijk kader: het BBV	13
2.1.2 Financieel toezichtkader provincie.....	13
2.1.3 Financiële verordening van de gemeente	14
2.2 Definities belangrijkste begrippen.....	14
3. Risicomanagement.....	17
3.1 Risicomanagement: een cyclisch proces	17
3.2 Het COSO-ERM model.....	17
3.3 Het Risicomanagementproces.	19
3.3.1 Beleid/doelstellingen (de context en strategie)	19
3.3.2 Jaarlijkse cyclus risicomanagement (de zes stappen)	20
3.4 Strategische projecten: extra aandacht	24
3.5 Verantwoordelijkheids-/bevoegdheidsverdeling	25
4 Weerstandsvermogen	27
4.1 Inleiding	27
4.2.1 Netto verwacht gevolg risico (het restrisico).....	28
4.2.2 Waarschijnlijkheid van optreden.	29
4.2.3 Totale weerstandsbehoefte (totale risicowaarde)	29
4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit	30
4.3.1 Algemene reserves	31
4.3.2 Onbenutte belastingcapaciteit	32
4.3.3 Post onvoorzien.....	33

4.3.4 Totale weerstandscapaciteit (weerstandsbedrag)	33
4.4 Inzetten/aanvullen/afkomen van weerstandscapaciteit	34
5. Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen	37
en risicobeheersing.....	37
5.1 Nota is kaderstellend: het 'hoe'	37
5.2 Paragraaf in begroting en jaarstukken: het 'wat'	37
5.3 Schuldpositie, verplichte financiële kengetallen	38
5.3.1 Netto schuldquote.....	38
6. Bronnen	41
Bijlage 1. Risicocategorieën	43
Bijlage 2: Kwantificeren & prioriteren risico's	45
Bijlage 3: Informatie per risico.....	51
Bijlage 4: Taak-/bevoegdheidsverdeling	53
Bijlage 5: financiële kengetallen	55
Bijlage 6: Begrippenlijst	57



Ten geleide.

In het AD van 17 maart jl. stond een column van Oud-schaatser Martin Hersman, nu managing partner bij Lifequard, met als titel "Niet op Corona voorbereid".

In deze column gaf Martin Hersman aan dat hij overal om zich heen hoorde: "Hier kun je je niet op voorbereiden". Een terechte constatering, maar aan de andere kant kan wel bekeken worden, Wat er wel kan?

In deze column worden Filosoof Epictetus en bokser Mike Tyson aangehaald, die hier totaal verschillend tegen aan keken.

Filosoof Epictetus schreef dat je je altijd moet voorbereiden op het worstcasescenario. Deze filosoof vergeleek dat met een kapitein die er rekening mee moet houden dat het enorm kan gaan stormen en zich voorbereidt op de ergst denkbare stormen. Als dat dan gebeurt, heb je een kans. Doordat je een plan hebt, ben je weerbaarder.

Voormalig bokser Mike Tyson zag dat anders: Iedereen heeft een plan, totdat hij een klap in zijn gezicht krijgt". Corona is zo'n klap in het gezicht, waar je je niet op kon voorbereiden. Daarom reageert nu elk land weer anders. Veel partijen nemen ad hoc besluiten en andere willen vooral daadkracht tonen. Soms wellicht ook teveel daadkracht.

Martin Hersman vraagt zich in zijn column af: Wat kun je nu wel doen?

Zijn antwoord: maak van de nood een deugd en kijk vooruit! Deze tijd moet je gebruiken om fysiek weerbaarder te worden, noodplannen aan te scherpen en nieuwe dingen te leren. Martin Hersman kan als voormalig topsporter hier uit eigen ervaringen over mee praten. Topsporters trainen net als chirurgen, militairen en vliegers op extreme situaties zodat ze op extreme prestaties kunnen leveren. Militairen trainen bijvoorbeeld met 72 uur slaaptekort om bij extreme vermoeidheid toch hun taken te kunnen uitvoeren. Deze high-performers bereiden zich op deze wijze voor op extreme situaties die zich misschien nooit voor zullen doen.

Met deze pandemie overkomt dit nu de hele wereldbevolking. We maken iets extreems mee, iets waar virologen al jaren voor waarschuwen. Hoe groot de schade door deze storm of klap zal zijn, weet niemand. Martin Hersman geeft wel aan waar wel behoefte aan is: meer weerbaarheid. Hij roept op om te kijken wat je nu kunt doen: Bedenk waarin je nu kwetsbaar bent en wie of wat je nodig hebt bij rampspoed.

Maak ook een plan om vitaler te worden. Voor later, voor jezelf en voor en met elkaar om bij een volgende klap niet tegen het canvas te gaan.

Voor de uitbraak van het Coronavirus is al gestart met de harmonisering van het risicomanagementbeleid van de drie voormalige gemeenten. Aan de oproep van Martin Hersman om van deze extreme noodsituatie een deugd te maken en fysiek weerbaarder te worden wordt in deze nota gevolg aangegeven.





Samenvatting met beslispunten

Met deze nota risicomanagement en weerstandsvermogen is een duidelijk en geharmoniseerd risicomanagementbeleid voor de gemeente Vijfheerenlanden opgezet. Tevens wordt door middel van de kengetallen/ratio's weerstandsvermogen en netto schuldquote een verbeterd inzicht in de financiële positie en schuldpositie van de gemeente gegeven.

Deze nota sluit aan bij het wettelijk kader zoals opgenomen in de Gemeentewet en het BBV. Ook aan de eisen van de externe toezichthouders (Provincie en externe accountant) wordt voldaan.

Risicomanagement

Een *risico* is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. *Risicomanagement* is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's.

Het systeem/methodiek van risicomanagement ziet er als volgt uit:

- A. Kaderstelling en strategie voor vier jaar (o.a. scope en risicocultuur)
- B. De jaarlijks te doorlopen uit zes stappen bestaande risicomanagementcyclus.

Hieronder is omkaderd aangegeven welke strategie voor de komende vier jaar wordt toegepast, waaruit de jaarlijkse stappen van de risicomanagementcyclus bestaan en hoe de taak- en bevoegdheidsverdeling met rapportagemomenten eruit ziet.

Kaderstelling en strategie voor komende vier jaar (o.a. scope en risicocultuur)

De gemeente Vijfheerenlanden wil een ondernemende gemeente zijn en accepteert dat aan onze beleidsinitiatieven altijd risico's verbonden zijn. Hierbij past een organisatie met een actieve risicohouding; een organisatie die niet 100% zekerheid wil, maar wel tijdig (vooraf) risico's onderkent en zo goed mogelijk beheerst.

De gemeenteraad accepteert deze risico's onder voorwaarde dat de risico's, de getroffen beheersmaatregelen en het restrisico tijdig aan de gemeenteraad worden gemeld, er een goed functionerend systeem van risicomanagement is en voor de restrisico's weerstandscapaciteit aanwezig is overeenkomstig de in deze nota gestelde kaders.

Een organisatie die eind 2021 de basis weer op orde heeft (de beheeractiviteiten om risico's te managen zijn adequaat en aanwezig) en streeft om de daarop volgende jaren door te groeien naar een volwassen organisatie. (Zie hiervoor het model ontwikkelfase organisatie op pagina 10 nota).

Het risicomanagementsysteem is primair gericht op financiële risico's. Dit systeem zal via een groeimodel worden uitgebreid met lastiger te kwantificeren niet-financiële risico's.

Risicomanagementproces in zes stappen:

Het sturen op en beheersen van risico's is de spil van het risicomanagementproces. Dit proces wordt binnen Vijfheerenlanden jaarlijks in een zestal stappen doorlopen wat uiteindelijk resulteert in een resterend risico dat wordt afgedekt via de beschikbare weerstandscapaciteit. De processtappen zijn als volgt:

1. *Identificatie risico's*
2. *Analyse risico's (door classificeren)*
3. *Beoordelen risico's (door kwantificeren)*
4. *Maatregelen ontwerpen*
5. *Implementatie beheersmaatregelen*
6. *Evaluatie en rapportage*

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden actoren:

Gemeenteraad stelt de kaders en strategie vast en ziet erop toe dat het college van B&W de in de nota vastgestelde kaders en strategie naleeft.

College van B&W is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgestelde beleid, bepaalt de te nemen beheersmaatregelen en verantwoord zich aan de raad bij begroting en jaarrekening over de toprisico's.

De ambtelijke organisatie (de teams en projecten) voert onder de integrale verantwoordelijkheid van de Directie het risicomanagement uit. Elk kwartaal wordt gerapporteerd aan het College. Concerncontrollerteam/team Control ondersteunt organisatie hierbij en monitort o.a. de werking systeem.

Weerstandsvermogen

Er is een verband tussen het beheersen van de risico's (treffen van maatregelen) en de benodigde weerstandsbehoefte. Door de risico's te reduceren, zal de benodigde weerstandsbehoefte afnemen.

Daarnaast maakt risicomanagement het mogelijk om de geanalyseerde risico's te kwantificeren waardoor het weerstandsvermogen (= een kengetal) bepaald kan worden.

De beschikbare weerstandscapaciteit is het geheel van middelen waaruit eventuele tegenvallers kunnen worden bekostigd, zonder dat de begroting en het beleid van de gemeente (direct) aangepast moeten worden. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat voor Vijfheerenlanden uit de volgende componenten:

- De direct *aanwezige* weerstandscapaciteit:
 - De vrij aanwendbare algemene reserves
 - De post onvoorzien.
- *Potentieel* beschikbare weerstandscapaciteit:
 - Onbenutte belastingcapaciteit OZB

Nadat de weerstandscapaciteit bepaald is, kan het weerstandsvermogen worden berekend. We nemen voorzichtigheidshalve hiervoor alleen de aanwezige weerstandscapaciteit mee omdat de potentiële capaciteit uit onbenutte



belastingcapaciteit pas beschikbaar komt wanneer de gemeenteraad tot tariefsverhoging besluit.

Het weerstandsvermogen drukt de relatie uit tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de weerstandsbehoefte (het totaal risicobedrag).

Weerstandsratio = $\frac{\text{aanwezige weerstandscapaciteit}}{\text{totale weerstandsbehoefte}}$ = **minimaal 1,0**

De *aanwezige* weerstandscapaciteit zijn de middelen die daadwerkelijk direct beschikbaar zijn voor Vijfheerenlanden: de vrij aanwendbare algemene reserves en post onvoorzien.

Wanneer aanvullen? Is *ratio* < 0,8 dan moet weerstandsvermogen binnen drie jaar weer op niveau worden gebracht. Het College van B&W legt voorstellen om ratio weer aan te vullen voor aan de gemeenteraad.

Wanneer afnemen? Vanaf ratio > 2,0 (uitstekend) zal het College van B&W aan de hand van het risicoprofiel en de andere financiële kengetallen beoordelen of het surplus of een deel ervan kan worden afgeroomd. Voorstellen daartoe worden door het College van B&W aan de gemeenteraad voorgelegd.

Relatie paragraaf weerstandsvermogen en schuldpositie

Het risicomanagement is opgenomen in de budgetcyclus. Er wordt 4x per jaar gerapporteerd over de risico's. Alleen de stand van maximaal 30 toprisico's (de risico's met de grootste impact) worden bij begroting en jaarrekening via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing door het College van B&W aan raad gerapporteerd. In deze paragraaf wordt tevens de stand van zaken inzake de weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen toegelicht.

In deze paragraaf wordt aan de hand van vijf verplicht op te nemen financiële kengetallen ook de weerbaarheid van de gemeentelijke financiën bepaald. Een belangrijke graadmeter voor de ontwikkeling van de schuldpositie betreft het kengetal 'netto schuldquote'. Dit kengetal geeft de verhouding tussen de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen weer. Wanneer deze boven de 100% uitkomt, kan dit op den duur tot een onhoudbare schuldpositie leiden.

De norm voor de netto schuldquote wordt op maximaal 100% bepaald.

Indien het percentage boven de norm uitkomt dan zal het college van B&W een voorstel aan de gemeenteraad voorleggen over de gevolgen van de overschrijding en de eventueel te nemen acties om uiterlijk binnen vijf jaar weer onder de norm van 100% te komen.

Beslispunten gemeenteraad

Met het vaststellen van deze nota stemt de gemeenteraad in met de volgende beslispunten:

- 1. In te stemmen met de kaderstelling en strategie van het risicomanagement voor de komende vier jaren.**
- 2. In te stemmen met het jaarlijks te doorlopen uit zes stappen bestaande risicomanagementproces en daarbij samenhangende taak-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling voor raad, college van B&W, Directie en ambtelijke organisatie.**
- 3. In te stemmen met de methode van het berekenen van de weerstandscapaciteit.**
- 4. In te stemmen om risico's met een risicobedrag van € 50.000 of hoger op te nemen in de benodigde weerstandsbehoefte.**
- 5. In te stemmen met een streefwaarde voor het weerstandsvermogen van 1,0 en hoger.**
- 6. Het opnemen van een risicoparagraaf in raadsvoorstellen en adviesnota's voor het college, zoals nu al wordt toegepast, voort te blijven zetten.**
- 7. Maximaal 30 toprisico's te rapporteren in begroting en jaarrekening. Overige risico's worden 1x per kwartaal aan College en/of Directie gerapporteerd.**
- 8. De norm voor de in begroting en jaarrekening op te nemen kengetal netto schuldquote op maximaal 100% te bepalen.**
- 9. Deze nota eenmaal per vier jaar te herzien.**

1. Inleiding

Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn een essentieel onderdeel van het (financieel) beleid van een gemeente. Ook de externe accountant en de provincie wijzen op het belang van risicomanagement en het weerstandsvermogen.

De financiële positie van de gemeente bestaat uit de exploitatie en het eigen vermogen. Het niet geoormerkte vermogen (= het weerstandsvermogen) is van belang om te bepalen of de gemeente financieel gezond is en dit is mede afhankelijk van het risicoprofiel.

Tot aan de fusie hebben de drie voormalige gemeenten een gedegen financieel beleid gevoerd. De voormalige gemeenten zijn door de jaren heen weerbaar en wendbaar gebleken. Zodoende was er bij de voormalige gemeenten voldoende weerstandscapaciteit aanwezig om binnen de jaarrekeningen 2018 een afdoende reservering voor de claim Niemans te realiseren, zelfs zonder inzet van de verkoopopbrengst aandelen Eneco.

Het gevoerde beleid geeft geen garantie dat het ook zo blijft. Zoals al in de ten ingeleide is aangegeven, kunnen we ons niet op extreme omstandigheden/gebeurtenissen zoals de Coronacrisis voorbereiden.

Uit een redelijk recent onderzoek (2017) van een risicoverzekeraar kwam naar voren dat 73% van de ondervraagde bedrijven hebben aangegeven dat zij de belangrijkste bedreigingen voor hun bedrijfsvoering niet onder controle bleken te hebben. Is dit erg?

Nee, waarschijnlijk zijn dit de meest "risico-intelligente" bedrijven. Deze organisatie realiseren zich dat volledig 'in control' zijn in de huidige onzekere, complexe en ambigue wereld, niet meer van deze tijd is. De nieuwe realiteit is continu leren omgaan met onzekerheid, in plaats van vertrouwen op de illusie van zekerheid.

Risico's zijn er altijd, het managen van deze risico's dient als een normaal onderdeel te worden gezien van de dagelijkse werkzaamheden. Risicomanagement is in feite niets anders dan Good Governance. Nu zeker met deze Coronacrisis is het belang van risicomanagement en aanwezigheid van weerstandsvermogen op elke gemeentelijke kaart komen te staan.

Je moet namelijk als gemeente er wel voor zorgen dat je wel voldoende weerbaarheid hebt om bij een dergelijke harde klap niet als organisatie direct knock-out te gaan. Daarnaast hebben dergelijke risico's niet alleen een forse financiële impact, maar hebben ze ook consequenties voor de realisatie van beleidsdoelstellingen of verlies van vertrouwen in de overheid en haar bestuurders opleveren.

Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn een essentieel onderdeel van het financieel beleid van een gemeente. Dit klinkt ingewikkeld. Maar Risicomanagement is niet ingewikkeld, ieder mens doet het automatisch. Elke dag weer nemen mensen beslissingen waarbij ze voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. We zijn zelf een meester in om simpele zaken ingewikkeld te maken.

Hiervoor zijn geen ingewikkelde modellen nodig. Medewerkers en bestuurders binnen een organisatie moeten eerst hierover zelf nadenken vanuit hun gezonde verstand. Risicomodellen komen later in het proces en zijn dan puur ter ondersteuning.

Wat is nu de huidige uitgangspositie van de gemeente Vijfheerenlanden? In de volgende paragraaf beantwoorden we deze vraag.

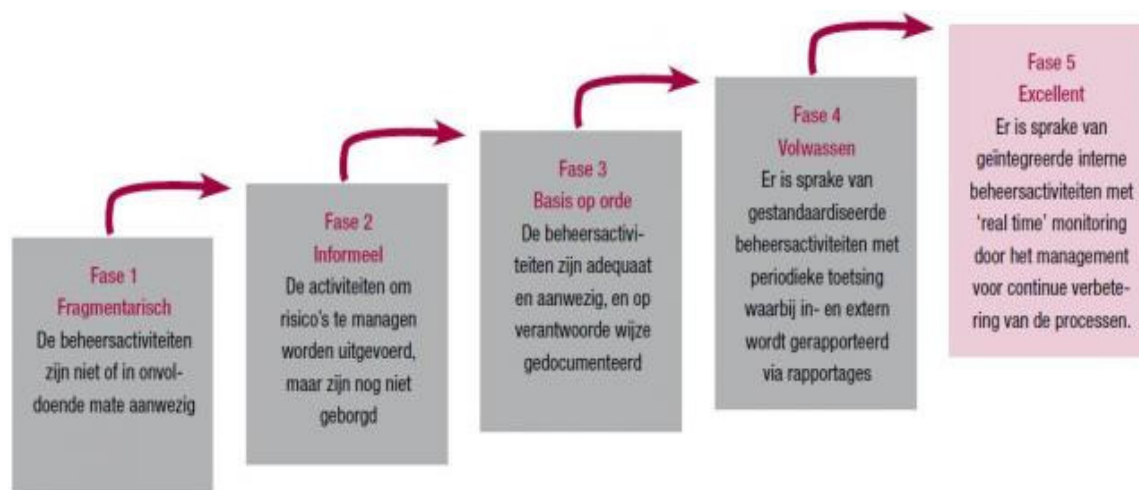


1.1 Uitgangspositie Vijfheerenlanden.

Het herindelingstraject heeft het risicobewustzijn bij de voormalige gemeenten vergroot. Dit in eerste instantie vanuit de behoefte om in elkaars (financiële) keuken te kijken om bij wijze van spreken bij herindeling niet met allerlei onbekende tegenvallers geconfronteerd te worden. De claim Niemans en vooral de recente Coronacrisis zal het belang van risicomanagement verder vergroot hebben.

Aan de andere kant heeft de herindeling ertoe geleid dat het beleid van de voormalige gemeenten inzake risico's geharmoniseerd moet worden. Tevens zal een nieuwe risico-inventarisatie noodzakelijk zijn. Een grotere gemeente wordt waarschijnlijk met andere risico's geconfronteerd waardoor beheersactiviteiten hierop afgestemd moeten worden. Door de herindeling moet dus eerst weer de basis op orde hersteld worden.

Onze huidige positie kunnen we bepalen aan de hand van onderstaand model die de ontwikkelfasen weergeeft van een organisatie die op ad hoc basis met risico's omgaat (fase 1) tot een volledige professionele en voortdurende lerende organisatie (fase 5).



Op dit moment bevinden we als gemeente in fase 2: de voormalige gemeenten hadden de basis op orde, maar de herindeling maakt het noodzakelijk dat de beheersactiviteiten geharmoniseerd en afgestemd moeten worden op de grootte van de nieuwe gemeente.

Natuurlijk dient voor de toekomst ons streven te zijn om in de periode tot en met 2021 minimaal te groeien naar fase 3 zodat de basis weer op orde is. Vervolgens zouden we dan in enkele jaren moeten doorgroeien naar fase 4: een volwassen organisatie. Een groei naar fase 5 streven we echter niet na. Dit vergt namelijk zoveel extra inzet van de organisatie wat niet opweegt tegen het extra rendement.

1.2 Doelstellingen risicomanagement

Om onze nieuwe gemeente uiteindelijk te laten groeien naar een volwassen organisatie (fase 4) geven we allereerst de opsomming van de doelstellingen die we met risicomanagement en weerstandsvermogen nastreven:

1. *Vergroten risicobewustzijn en kennis binnen de organisatie:* dit stimuleert professionaliteit van de medewerkers.
2. *Volledigheid bij besluitvorming en verbeteren dienstverlening:* in college- en raadsvoorstellen moet een risicoparagraaf worden opgenomen.
3. *Actief omgaan met risico's:* er moet proactief met risico's worden omgegaan door beheersmaatregelen vroegtijdig te benoemen en uit te voeren.
4. *Herkennen en benutten van positieve risico's/kansen.*
5. *Beoordeling en beschermen weerstandsvermogen:* biedt duidelijkheid of risico's in balans zijn met het weerstandsvermogen van de gemeente.
6. *Voldoen aan wettelijke vereisten (BBV) en eigen regelgeving (212 verordening).*

Zoals uit de hiervoor genoemde geformuleerde doelstellingen blijkt, gaat deze nota verder dan alleen een harmonisatie van het beleid van de voormalige gemeenten.

Niet alleen als gevolg van de recente Coronacrisis maar ook behoefte aan meer sturing en monitoring bij grote projecten, is in deze nota een verdere aanscherping van de risicobeheersing opgenomen.

1.3 Uitgangspunten risicomanagement

Bij het formuleren van het in deze nota opgenomen beleid zijn de navolgende uitgangspunten/randvoorwaarden gehanteerd:

1. Er worden momenteel al veel dingen goed beheerst. Het gaat er vooral om samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren.
2. Eerst risicomanagement dan weerstandsvermogen en niet andersom. Risicomanagement vormt de basis waar het weerstandsvermogen van afgeleid is.
3. Bewust omgaan met risico's is een onderdeel van ieders werk. Wie zijn risico's niet kent, heeft geen keuze. Door je risico's te kennen, kunnen betere besluiten worden genomen.
4. Projecten en grondexploitaties zijn risicovol en verdienen extra aandacht.
5. Risico's identificeren is een proces waarbij meerdere disciplines bij betrokken zijn. Risico's worden het best beheerst door hen die er invloed op en belang bij hebben.
6. Houding en gedrag zijn net zo bepalend als structuren en regels; niet alleen hard controls (naleving afspraken) maar ook soft controls (open houding, transparantie, benoemen onzekerheden, reflecteren op fouten en successen) zijn nodig.
7. Risico's nemen is onvermijdelijk, er over communiceren ook. Wees bewust van je eigen risk appetite (in hoeverre ben je bereid om risico's te nemen). Wat voor de een acceptabel is, hoeft de ander niet gerust te stellen. Deel de verschillen in beleving met elkaar om met elkaar een best guess te maken.

Het is belangrijk om periodiek (1 x per jaar) de volwassenheid van het risicomanagement te meten. Jaarlijks kan een survey verspreid worden onder alle betrokkenen in de organisatie om de ontwikkeling.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het wettelijk kader, eigen gemeentelijke voorschriften en aanbevelingen van externe toezichthouders. Tevens wordt in dit hoofdstuk duiding gegeven aan de belangrijkste begrippen in deze nota.





2. Kaders en definities

Deze nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2020 Vijfheerenlanden is tot stand gekomen binnen het wettelijk kader van het BBV, het financieel toezichtkader van de provincie en de bepalingen in de financiële verordening van de gemeente.

2.1 De kaders

2.1.1 Wettelijk kader: het BBV

Het wettelijk kader voor deze nota ligt besloten in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Volgens artikel 11 lid 2 van het BBV moet er in de begroting en jaarstukken een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden opgenomen.

Deze paragraaf dient volgens dit artikel minimaal het volgende te bevatten:

- *Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
- *Een inventarisatie van de risico's;*
- *Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;*
- *De navolgende verplichte financiële kengetallen: de netto schuldquote, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit.*
- *Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.*

Met het vaststellen van deze 1^e nota Risicomanagement en weerstandsvermogen wordt het beleid voor de komende vier jaren vastgelegd. De concrete uitwerking en het actuele beeld staat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vermeld.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing staat in nauwe relatie tot de andere verplicht in de begroting en jaarstukken op te nemen paragrafen. Deelnemingen in verbonden partijen, het onderhoud van kapitaalgoederen, financieringsactiviteiten, bedrijfsvoering en gemeentelijk grondbeleid brengen risico's met zich mee die een grote financiële impact voor de gemeente kunnen hebben.

2.1.2 Financieel toezichtkader provincie

Onderdeel van het financieel toezicht door de provincie is de toets of de gemeente goed inzicht geeft in de risico's en het vrij beschikbare weerstandsvermogen.

In het Gemeenschappelijk Toezichtkader 2020 hebben de gezamenlijke provincies een risicogericht toezichtregime voor gemeenten afgesproken. Daartoe hebben de provincies een methodiek ontwikkeld waarbij voor iedere gemeente een risicoprofiel kan worden opgesteld. Dit risicoprofiel gebruikt de provincie als hulpmiddel voor het maken van een inschatting of een gemeente op termijn in financiële problemen kan komen.

Dit risicoprofiel komt niet in de plaats van de eigen risico-inventarisatie die de gemeente gebruikt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.



2.1.3 Financiële verordening van de gemeente

Op 5 februari 2019 heeft de gemeenteraad de eerste financiële verordening voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden vastgesteld. Deze op basis van artikel 212 Gemeentewet verplichte verordening heeft de gemeenteraad spelregels voor het financieel beleid, financieel beheer en de financiële organisatie vastgelegd.

In artikel 18 van deze verordening is o.a. opgenomen dat:

- *Minimaal eens in de vier jaar een nota weerstandsvermogen & risicobeheersing door de gemeenteraad wordt vastgesteld.*
- *Ten aanzien van de weerstandscapaciteit een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele middelen (gevormd uit onbenutte belastingcapaciteit en onvoorzien) en incidentele middelen (alle reserves waar nog geen specifieke bestemming aan is gegeven).*

In deze nota is met deze bepalingen uit de financiële verordening rekening gehouden.

2.2 Definities belangrijkste begrippen.

In deze nota worden de nodige begrippen gebruikt. In bijlage 7 van deze nota is een uitgebreide begrippenlijst opgenomen. Op basis van de titel van deze nota worden in deze paragraaf de navolgende termen uitgebreider toegelicht:

- risico
- risicomanagement;
- weerstandscapaciteit (weerstandsbedrag);
- weerstandsbehoefte (risicomatrix en risicowaarden);
- het weerstandvermogen (verhouding tussen weerstandscapaciteit en -behoefte)

Risico

Bij het uitvoeren van gemeentelijke taken loopt de gemeente risico's die het realiseren van beoogde doelstellingen kunnen beïnvloeden. Een *risico* is een onzekere gebeurtenis met gewenste (kans) of ongewenste (bedreiging) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn.

Risico's kunnen op verschillende manieren gecategoriseerd worden. In deze nota splitsen we de risico's in twee groepen:

- a. Externe risico's: dit zijn risico's waarvan oorzaken afkomstig zijn van buiten de organisatie: economisch, maatschappelijk of natuur.
- b. Interne risico's: dit zijn risico's die ontstaan vanuit de eigen bedrijfsvoering (organisatie, bestuur, uitvoering en middelen) en eigen beleidskeuzes.

Dit onderscheid is van belang omdat externe risico's nauwelijks door de gemeente zelf te beïnvloeden zijn. In bijlage 1 worden deze interne en externe risicocategorieën nader toegelicht.



Risicomanagement

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's (kansen en bedreigingen). Risicomanagement richt zich op de beheersing van de werkprocessen zodanig dat negatieve risico's (bedreigingen) voorkomen of beheerst worden en positieve risico's (kansen) zo goed mogelijk benut worden.

Weerstandscapaciteit (weerstandsbetrag)

De beschikbare *weerstandscapaciteit* is de totaalstelling van:

- alle in geld uitgedrukte op dit moment direct beschikbare middelen zoals de vrij aanwendbare algemene reserves en in begroting opgenomen nog niet bestemde stelposten, zoals de post onvoorzien (= de *aanwezige weerstandscapaciteit*) en
- de op korte termijn vrij te maken middelen door het te gelde maken van aanwezige stille reserves en invulling van nog onbenutte belastingcapaciteit (= de *potentiële weerstandscapaciteit*).

De totaalstelling levert het beschikbare *weerstandsbetrag* op.

De *potentiële weerstandscapaciteit* wordt alleen meegeteld wanneer de aanwezige stille reserves op eigendommen (de marktwaarde van aandelen of onroerend goed is hoger dan de boekwaarde) op korte termijn door verkoop gerealiseerd gaan worden.

Onbenutte belastingcapaciteit wordt ook alleen meegenomen wanneer de gemeente besluit om de nog niet benutte ruimte in te vullen door verhoging van de belastingtarieven.

In hoofdstuk 4 van deze nota wordt geconcludeerd dat er op korte termijn geen extra middelen kunnen worden vrijgemaakt en beperkt zich de weerstandscapaciteit tot de vrij aanwendbare algemene reserves en de post onvoorzien.

Weerstandsbehoefte (risicomatrix en risicowaarde)

Twee maal per jaar (bij de jaarstukken en begroting) krijgt de gemeenteraad een zogenaamde risicomatrix voorgelegd, als onderlegger voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In deze risicomatrix wordt voor elk risico afzonderlijk de *risicowaarde* berekend door het mogelijke financiële verlies in euro's (de impact/gevolg) te vermenigvuldigen met de kans in procenten dat een dergelijk risico zich daadwerkelijk voordoet.

Ingeval van een structurele risico wordt de risicowaarde nog vermenigvuldigd met een factor 2,0. In de matrix wordt er namelijk ervan uitgegaan dat het financiële verlies jaarlijks afneemt omdat de organisatie tijd krijgt om maatregelen te treffen om de impact te reduceren.

Uiteindelijk wordt in de risicomatrix alle risicowaarden van de aanwezige incidentele en structurele risico's opgeteld om de totale *weerstandsbehoefte* te bepalen.



Het Weerstandsvermogen (weerstandratio)

Het *weerstandsvermogen* is de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en benodigde weerstandsbehoefte. Dit wordt uitgedrukt door de *weerstandratio* te bepalen.

Dit kengetal wordt berekend door de weerstandscapaciteit (het weerstandsbedrag) te delen door de weerstandsbehoefte (totaal risicowaarde).

Om de uitkomst van deze ratio te duiden, wordt gebruik gemaakt van de door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (Naris) gehanteerde tabel waarbij een score vanaf 1 en hoger een voldoende tot uitstekend (bij > 2) oplevert. Een score onder de 1 levert een beoordeling op van matig (0,8-1,0), onvoldoende (0,6-0,8) of ruim onvoldoende ($< 0,6$). In deze nota wordt in hoofdstuk 6 een ratio van minimaal 1,0 gehanteerd. Bij een score lager dan 0,8 moeten maatregelen getroffen worden om binnen een periode van drie jaar de aanwezige weerstandscapaciteit weer op peil te krijgen.

3. Risicomanagement

3.1 Risicomanagement: een cyclisch proces

Risicomanagement staat hoog op de agenda van bestuurders. Incidenten en ontwikkelingen zoals de Coronacrisis hebben bijgedragen aan het besef dat risicomanagement een randvoorwaarde is voor goed bestuur. Risicomanagement vergroot de voorspelbaarheid van de organisatie!

Risicomanagement is een cyclisch proces waarbij de cirkel van PLAN, DO, CHECK en ACT zichtbaar is:

1. Het proces begint allereerst met het formuleren van de strategie en doelstellingen inzake het risicomanagement (PLAN). Deze nota is hier het uitvloeisel van.
2. Vervolgens wordt het door de gemeenteraad goedgekeurde beleidskader in de organisatie geconcretiseerd en uitgevoerd worden. Dat wil zeggen de risico's worden geïdentificeerd, geclassificeerd en gekwantificeerd om vervolgens beheersmaatregelen te formuleren en toe te passen (DO).
3. Dit gehele proces moet gemonitord en periodiek geëvalueerd worden (CHECK).
4. De evaluatie kan ertoe leiden dat het beleid waar nodig moet worden bijgesteld (ACT).

3.2 Het COSO-ERM model

Voor het inrichten van het proces van risicomanagement kunnen vele modellen gebruikt worden, modellen die eigenlijk hetzelfde vertellen. In deze nota is verreweg het meest gebruikte raamwerk voor het beoordelen en inrichten van risicomanagement toegepast: *het COSO-ERM model*.

Al meer dan twintig jaar geleden heeft het *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*(COSO), een raamwerk uitgevaardigd om ondernemingen en organisaties te helpen met het beoordelen en verbeteren van de interne beheersings-systemen. Het Raamwerk is door COSO in de volgende kubus weergegeven:



COSO identificeert de relaties tussen de organisatierisico's en het interne beheersings-systeem. Binnen de context van de missie en visie van de organisatie, stelt de gemeenteraad de strategie en afgeleide doelstellingen vast (eigenlijk deze nota) en zorgt het College van B&W dat er in de organisatie een cyclus van inventariseren, analyseren beoordelen (kwantificeren), beheersen, verantwoorden en toezicht wordt ingericht.

COSO hanteert hierbij de gedachte dat een intern beheersing- en controlesysteem noodzakelijk is voor:

- Realisatie van de strategische doelstellingen (Strategic)
- Effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsprocessen (Operations)
- Betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging (Reporting)
- Naleving van relevante wet- en regelgeving (Compliance)

8 elementen van een beheerssysteem

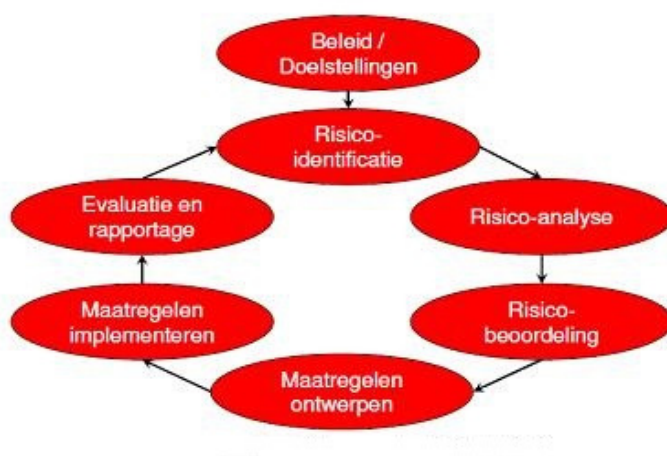
COSO stelt dat een beheersing- en controlesysteem uit acht elementen bestaat:

1. **Internal Environment (Interne omgeving/context)**: met 'internal environment' wordt de houding en het gedrag van de interne organisatie bedoeld. Risicobereidheid, integriteit en de ethische waarden van de organisatie maken hier o.a. onderdeel van uit.
2. **Objective Setting (Formuleren van doelstellingen/strategie)**: doelstellingen moeten aanwezig zijn voordat mogelijke gebeurtenissen kunnen worden geïdentificeerd die het behalen ervan kunnen beïnvloeden.
3. **Event Identification (Identificeren van risico's)**: interne en externe gebeurtenissen die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen dienen te worden geïdentificeerd. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen bedreigingen en kansen.
4. **Risk Assessment (Risicobeoordeling)**: risico's worden geanalyseerd in termen van waarschijnlijkheid en impact/gevolg. Op basis daarvan kan een passende maatregel worden geformuleerd. Risico's kunnen worden beoordeeld voor en na de effecten van de getroffen maatregelen.
5. **Risk Respons (Reactie op risico)**: per risico wordt de meest geschikte reactie geselecteerd (vermijden, accepteren, beheersen of overdragen) en uitgewerkt in concrete acties om de omvang van de risico's in lijn te brengen met de risicobereidheid van de organisatie.
6. **Control Activities (Beheersingsmaatregelen)**: beleid en procedures worden opgesteld, uitgevoerd en verankerd in de organisatie.
7. **Information and Communication (Informatie en communicatie)**: relevante informatie wordt geïdentificeerd, opgeslagen en gecommuniceerd op een wijze die betrokkenen in staat stelt om hun werkzaamheden uit te voeren.
8. **Monitoring (Bewaking)**: de effectiviteit van het risicomanagementbeleid wordt bewaakt en wijzigingen worden aangebracht ter verbetering.

De eerste twee componenten van het COSO-ERM model (de context en strategie) zijn opgenomen in deze nota en vormen het beleidskader voor de komende vier jaren. De componenten 3 t/m 8 vormen samen de zes stappen van de jaarlijkse risicomanagementcyclus. In het vervolg van deze nota hanteren we de Nederlandse begrippen.



3.3 Het Risicomanagementproces.



3.3.1 Beleid/doelstellingen (de context en strategie)

Voorafgaand aan de zes stappen van de jaarlijkse risicomanagementcyclus, moet de gemeente vanuit de context (het wettelijk kader, de risicocultuur en –gedrag) de strategie (scope en doelstellingen) inzake risicomanagement bepalen. De beleidskeuzes zijn uitgewerkt in deze nota risicomanagement en zijn hierna samengevat in kaders weergegeven. In deze nota zijn de kaders voor de komende vier jaar beschreven waarbinnen de ambtelijke organisatie kan werken.

Strategie, scope en risicocultuur voor de komende vier jaar.

De gemeente Vijfheerenlanden wil een ondernemende gemeente zijn en accepteert dat aan onze beleidsinitiatieven altijd risico's verbonden zijn. Hierbij past een organisatie met een actieve risicohouding; een organisatie die niet 100% zekerheid wil, maar wel tijdig (vooraf) risico's onderkent en zo goed mogelijk beheerst.

De gemeenteraad accepteert deze risico's onder voorwaarde dat de risico's, de getroffen beheersmaatregelen en het restrisico tijdig aan de gemeenteraad worden gemeld, er een goed functionerend systeem van risicomanagement is en voor de restrisico's weerstandscapaciteit aanwezig is overeenkomstig de in deze nota gestelde kaders.

Het risicomanagementsysteem is primair gericht op financiële risico's. Dit systeem zal via een groeimodel worden uitgebreid met lastiger te kwantificeren niet-financiële risico's.

3.3.2 Jaarlijkse cyclus risicomanagement (de zes stappen)

De componenten 3 t/m 8 van het ERM model (risico-identificatie t/m evaluatie en rapportage) vormen samen de zes stappen van de jaarlijkse risicomanagementcyclus. Deze zes stappen zijn bovenstaand in een vorm van een cyclus weergegeven. Het is namelijk een jaarlijks roulerend proces.

Risicomanagementproces

Het sturen op en beheersen van risico's is de spil van het risicomanagementproces. Dit proces wordt binnen Vijfheerenlanden jaarlijks in een zestal stappen doorlopen, wat uiteindelijk resulteert in een resterend risico dat wordt afgedekt via de beschikbare weerstandscapaciteit. De zes stappen zijn:

1. Identificatie van risico's
2. Analyse van risico's (classificeren en categoriseren)
3. beoordeling risico's (kwantificeren)
4. Maatregelen ontwerpen
5. Maatregelen implementeren
6. Evaluatie en rapportage

Stap 1: Identificatie van risico's.

Bij het identificeren van risico's gaat het om het in kaart brengen van:

- Factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan (bedreigingen) of versterken (kansen) Risico's kunnen hierbij zowel het beleid als de uitvoering daarvan betreffen.
- Nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen (bijvoorbeeld nieuwe/gewijzigde wetgeving).

Risicomanagement is hiermee nadrukkelijk gekoppeld aan het beleid dat de gemeente voert of in de toekomst gaat voeren. Logischerwijs is risicomanagement daarmee ook gekoppeld aan de verantwoordelijke organisatieonderdelen (teams, projecten). Daar worden immers het beleid en de plannen ontwikkeld, voorbereid en uitgevoerd.

Bij risico's gaat het overigens altijd om onzekere gebeurtenissen. Gebeurtenissen waarvan op basis van ervaringen op voorhand bekend is dat ze zullen optreden, dus niet onzeker zijn, worden bij de identificatie niet meegenomen. Het gaat dan om bijvoorbeeld planschades en nadeelcompensatie. Dergelijke kosten dienen integraal onderdeel te zijn van besluitvorming.

Identificatie: focus op risico's met negatieve financiële gevolgen.

De focus bij de identificatie ligt in deze 1^e nota voor de nieuwe gemeente op de risico's die nadelige financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Gebeurtenissen met louter nadelige niet-financiële gevolgen (zoals imagoschade, vertraging, minder kwaliteit e.d.) worden niet meegeteld bij de bepaling van de benodigde weerstandsbehoefte. Het is wel van belang om in een volgende nota zicht te krijgen op deze risico's met niet-financiële gevolgen.

Ook kansen identificeren.

Onzekere gebeurtenissen kunnen ook positieve gevolgen hebben. Dergelijke 'kansen' moeten ook geïdentificeerd worden. Dergelijke kansen zijn in het kader van risicomanagement belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten pas nemen als



deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn, verliezen zodra ze zich aankondigen) mogen positieve risico's voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit niet meegenomen worden. Positieve risico's worden wel in de risicoparagraaf vermeld.

Stap 2: Analyse van risico's (classificeren en categoriseren).

Bij stap 2 dienen de verantwoordelijke teams en projecten de in kaart gebrachte risico's te classificeren en te categoriseren.

Classificatie en categoriseren maakt het namelijk mogelijk om:

- Vergelijkbare risico's die binnen verschillende organisatieonderdelen spelen in kaart te brengen.
- Afspraken te maken hoe wordt omgegaan met verschillende typen risico's.

Op basis van de mate van beïnvloedbaarheid worden de in kaart gebrachte risico's gecategoriseerd in de volgende drie groepen: externe risico's, strategische risico's en interne risico's (risico's op de normale bedrijfsvoering).

Hierna wordt kort op deze categorieën nader ingegaan. In bijlage 1 bij deze nota is al een uitgebreide beschrijving met onderverdeling opgenomen.

1. Externe risico's

Het gaat in deze categorie om bedreigingen en kansen die ontstaan vanuit vrijwel onbeïnvloedbare 'externe ontwikkelingen'. Te denken valt hierbij aan conjuncturele schommelingen, maatschappelijke ontwikkelingen (zoals nieuwe wetgeving, terrorisme dreiging, sociale onrust), natuurlijke oorzaken (weer, klimaat, besmettelijke ziekten), gebeurtenissen bij partners/leveranciers.

Bij externe risico's liggen de oorzaken buiten de invloedssfeer van de gemeente. Dit

betekent echter niet zonder meer dat de gemeente ook geen bijsturingsmogelijkheden heeft. Door middel van het temporiseren van projecten, het strak sturen op uitgaven en andere operationele maatregelen kunnen de gevolgen over het algemeen wel beperkt worden.

2. Strategische risico's

De gemeente Vijfheerenlanden neemt risico's om het maximale uit haar beleid te halen. Deze beleidsmatige risico's, zijn dus niet ongewenst, integendeel, maar vragen wel om een adequate beheersing.

Bijvoorbeeld in het geval van een grote investering, project e.d. moet altijd afgewacht worden of deze daadwerkelijk de verwachte resultaten op gaat leveren. Hetzelfde geldt voor beleidsmatige besluiten. Dit zijn de zogenaamde "strategische risico's" die in verband met de mogelijk verwachte grote impact (op de samenleving en/of gemeentelijke bedrijfsvoering), complexiteit en politieke gevoeligheid speciale aandacht vanuit risicomanagement verdienen.

3. Interne Risico's (risico's op de normale bedrijfsvoering)

Risico's die min of meer het directe gevolg zijn van het min of meer reguliere werk van de gemeente. Handelingen van het ambtelijk apparaat en bestuurders of het juist het uitblijven daarvan vallen onder deze categorie. Deze bedrijfsvoeringsrisico's worden vaak nader gesplitst in oorzaken voor de risico's: organisatie, bestuur, uitvoering, middelen, personeel, juridisch. In bijlage 1 bij deze nota zijn deze categorieën nader toegelicht.

Deze bedrijfsvoeringsrisico's zijn ook te categoriseren als 'te voorkomen risico's'.



De gevolgen van de risico's zijn meestal beperkt en doorgaans ook goed beheersbaar/te voorkomen. Maar juist dat zorgt ervoor dat ze veel emotie en media-aandacht oproepen. 'Zoiets had toch makkelijk voorkomen kunnen worden!' is dan een veelgehoorde reactie.

Stap 3: beoordeling risico's (kwantificeren)

Ten behoeve van het in kaart brengen en analyseren van risico's door de verantwoordelijke teams en projecten (met ondersteuning van teams Financiën en Control) is een in te vullen format ontwikkeld (zie bijlage 3 van deze nota).

Het doorlopen van stappen 1 en 2 zal waarschijnlijk een aanzienlijke lijst met vele tientallen aan geïdentificeerde en geclassificeerde risico's opleveren. Dit zijn er simpelweg teveel om optimaal te beheersen. Er moet dan ook een ordening en prioritering in de lijst met risico's aangebracht worden, zodat de verantwoordelijke organisatieonderdelen de meeste tijd en energie steken in de beheersing van en sturing op de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

Deze ordening wordt gerealiseerd door de risico's te kwantificeren. Daartoe dienen de teams en projecten via het in te vullen format de navolgende vragen te beantwoorden:

- wat is de mogelijk *omvang* (netto gevolgschade) van het risico?
- hoe groot is de *waarschijnlijkheid* (kans) dat het risico realiteit worden?

Om deze twee vragen te beantwoorden, is in bijlage 2 van deze nota een uitgebreide beschrijving opgenomen hoe de organisatieonderdelen de omvang en waarschijnlijkheid van een risico kunnen bepalen.

Via het antwoord op twee vragen kunnen de geïnventariseerde risico's ingedeeld worden in risicoklassen voor omvang en waarschijnlijkheid. Continu, liefst minimaal per kwartaal, dient een ambtelijke stuurgroep risicomanagement aangevuld met de wethouder Financiën een selectie te maken van de risico's met de grootste impact en/of urgentie. Hiervoor kunnen in stap 4 maatregelen ontworpen worden.

Tegelijkertijd kan deze informatie gebruikt worden voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (zie volgend hoofdstuk).

Stap 4: Maatregelen ontwerpen

In deze stap wordt bepaald welke reactie volgt op een geïdentificeerd risico.

Bij stap 3 zijn de risico's gekwantificeerd en aan de hand van de risicoscore ingedeeld in risicoklassen. Hoe hoger de risicoscore, hoe urgenter gereageerd moet worden. De volgende reacties zijn mogelijk:

- Het risico reducen: beheersing van het risico door de kosten te verminderen, budgetten te herverdelen, processen te herontwerpen en AO/IC maatregelen te treffen.
- Het risico delen: een risico kan verzekerd worden, outsourcen, contracten kunnen gesloten worden en/of een partnerschap kan worden aangegaan.
- Het risico accepteren: het risico is laag dus aanvaardbaar. In de nota is daartoe een grens van € 50.000 of lager opgenomen. Risico's lager dan dit bedrag worden geaccepteerd. Mochten deze risico's zich toch voordoen, dan komen deze ten laste van de exploitatie of desnoods ten laste van het weerstandsvermogen.
- Het risico vermijden: dit kan door het stoppen van de activiteit of door (enkele) doelstellingen te veranderen. Kernwoorden hierbij zijn afstoten en verandering. Risico's zijn te vermijden door drastische maatregelen te treffen: bijvoorbeeld bij brandgevaar al het houten meubilair te vervangen door staal.

De rubricering van risico's in interne en externe risico's is hier vooral van belang. Op interne risico's zijn door de gemeente over het algemeen bijsturingsmaatregelen te nemen. Dit neemt niet weg dat ook bij externe risico's bijsturingsmaatregelen getroffen kunnen worden. Deze beperken zich vaak enkel tot allerlei operationele maatregelen. Bijvoorbeeld door het temporiseren van projecten, strak sturen op uitgaven en andere operationele maatregelen om de gevolgen te beperken.

Dit moet zich niet beperken tot alleen hard controls (procedures, verzekeren, verwerken in de begroting, handboeken, gedragscodes etc.) maar ook soft controls (risicobewustzijn, integriteit en vertrouwen) moeten meegenomen worden.

Wel belangrijk is om altijd een *kosten/baten analyse* te maken. De maatregelen moeten niet kostbaarder zijn dan de gevolgen van het risico zelf.

Voor het uiteindelijk netto van materiële betekenis zijnde *restrisico* zal het *weerstandsvermogen* ingezet moeten worden. Het weerstandsvermogen is dan het sluitstuk (vangnet) van het risicomanagement.

Stap 5: Maatregelen implementeren

Voor de urgente geselecteerde risico's wordt in deze stap een beheerstrategie (PLAN) bepaald en uitgevoerd (DO). Daarbij worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegewezen, wordt functiescheiding toegepast en worden waar mogelijk goede applicaties gebruikt.

Het risicomanagement wordt zodoende geïntegreerd in de bedrijfsprocessen. Wanneer deze processen nageleefd worden, kunnen vele risico's worden uitgesloten of worden verminderd.

Processen dienen wel regelmatig geactualiseerd te worden en dient er enig toezicht te zijn. Wanneer een nieuw project wordt opgezet, is het van belang dat er een procedure beschikbaar is waardoor medewerkers bewust kijken naar de risico's die hierbij spelen

Stap 6: Evaluatie en rapportage

De laatste stap van de cyclus bestaat uit het communiceren over de oorzaak, aard en omvang van risico's, de effectiviteit van de beheersmaatregelen (CHECK) en de eventuele veranderingen daarin om geconstateerde afwijkingen te herstellen en voor de toekomst te voorkomen (ACT).

Bij stap 3 zijn de in kaart gebrachte risico's gekwantificeerd door de risicoscore te bepalen. Op basis van de risicoscore (score van 1 t/m 25) zijn de risico's vervolgens ingedeeld in risicoklassen. Deze risicoklassen bepalen ook het meldingsniveau:

Risicoscore	Risicoklasse	Meldingsniveau
0<3	Minimaal	Directeur
3<5	Laag	Directie
5<10	Gemiddeld	College van B&W
10<20	Hoog	Gemeenteraad
≥ 20	Urgent	Gemeenteraad

Risico's met een minimale en lage risicoscore (van 0 tot 5 punten) worden enkel binnen de interne organisatie en Directie gerapporteerd (via kwartaalrapportages). Risico's met een gemiddelde score (tot aan 10 punten) worden bij cyclusmomenten richting College gerapporteerd. De risico's met een hoge of urgente risicoscore (de maximaal 30



toprisico's) worden aan de gemeenteraad gerapporteerd via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Overigens zijn niet alle risico's openbaar. Sommige dienen als geheim aangemerkt te worden. Dit is afhankelijk van de aard van het risico. Dergelijke risico's worden dan onder geheimhouding met de gemeenteraad gedeeld.

3.4 Strategische projecten: extra aandacht

De hiervoor beschreven zes processtappen zijn niet alleen goed toepasbaar voor reguliere concernwerkzaamheden, maar ook voor *grote ingrijpende strategische projecten/investeringen* en *grondexploitaties*.

Toch verdienen strategische projecten en grondexploitaties als 'specials' extra aandacht. Immers is de mogelijke impact van de risico's bij dergelijke projecten mogelijk vele malen groter. In bijlage 2 bij deze nota (laatste deel) is aangegeven welke indicatoren (zoals het omvang van budget, impact op samenleving, politieke gevoeligheid e.d.) bepalen wanneer een project door het college van B&W als ingrijpend moet worden aangemerkt.

Waaruit bestaat de extra aandacht?

Bij als ingrijpend aangemerkte projecten is het belangrijk, voordat met het doorlopen van de zes processtappen van het risicoproces wordt gestart, allereerst het volgende wordt vastgesteld:

- 1. Context en diepgang van het project.
- 2. Wie bij dit project betrokken zijn.

Ad 1. Vaststellen context en diepgang van het project.

De gemeente Vijfheerenlanden onderscheidt bij aangewezen projecten twee niveaus:

- 1) Voor kleine en/of niet complexe projecten: kan volstaan worden met een eigen **risicoscan**. Deze scan bevat op hoofdlijn en beknopt beschreven welke risico's er zijn binnen het project en mogelijke maatregelen.
- 2) Voor projecten van meer dan > € 500.000 en/of bestuurlijke en/of maatschappelijke gevoeligheid: een eigen **risicoanalyse**. Dit is in feite een volledige projectanalyse inclusief kwantificering, scenario's en benodigde beheersmaatregelen. Een dergelijke analyse wordt bijvoorbeeld al jaarlijks voor grondexploitatie Broekgraaf verricht.

Ad 2. Vaststellen wie bij het project betrokken zijn.

Voor elk aangewezen project zal vastgesteld en vastgelegd moeten worden wie aanwezig moeten zijn bij sessie risico-inventarisatie en kwalificatie en waarom. Maximaal 5 tot 10 personen (inhoudelijk sleutelpersonen, kennisdragers, projectleden; het liefst uit verschillende 'bloedgroepen', tevens luis in de pels/friskijker bij betrekken).

3.5 Verantwoordelijkheids-/bevoegdheidsverdeling

Bij het hiervoor beschreven risicomanagementproces zijn veel actoren betrokken.

In **bijlage 3** bij deze paragraaf is in tabelvorm uiteengezet wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van risicomanagement hebben.

Samengevat ziet de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling er als volgt uit:

- *Gemeenteraad* is kadersteller en toezichthouder;
- het *College van B&W* is integraal verantwoordelijk en heeft een actieve informatieplicht door periodiek de toprisico's aan gemeenteraad te rapporteren;
- de *organisatie* als geheel (dus niet de teams afzonderlijk) is onder leiding van de Directie gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het strategisch risicomanagement; Directie prioriteert, stimuleert risicobewustzijn, is verantwoordelijk voor de beheersmaatregelen en rapporteert hierover minimaal 1 x per kwartaal aan het College.
- *Team Control* adviseert Directie en Bestuur, toetst en evalueert de werking van het proces, faciliteren trainingen en inspireert.
- *Accountant*: jaarlijkse onafhankelijk oordeel over risicomanagementsysteem.



4 Weerstandsvermogen

4.1 Inleiding

Het weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Het is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gedrang komt. Let wel: het weerstandsvermogen is niet bestemd voor het opvangen voor het opvangen van tegenvallers. In eerste instantie worden tegenvallers opgevangen door maatregelen, zoals bezuinigingen en prioriteiten heroverwegen. Pas in laatste instantie kan ervoor worden gekozen het weerstandsvermogen aan te spreken.

Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gezien de definitie van de weerstandsbehoefte (= verwachte impact alle risico's x gewenste mate van zekerheid) is het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de weerstandsbehoefte.

Ratio weerstandsvermogen = $\frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{totale weerstandsbehoefte}}$
--

We gaan eerst nader in op de weerstandsbehoefte.

4.2 Weerstandsbehoefte

De totale weerstandsbehoefte bepalen we door de afzonderlijk berekende risicowaarden op te tellen. In deze paragraaf en uitgebreid in bijlage 2 van deze nota, wordt beschreven hoe de totale weerstandsbehoefte (optelling van de risicowaarden) berekend wordt.

Hoe bereken je de weerstandsbehoefte?

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend door een totaalstelling van per risico berekende verwachte impact (= netto verwacht gevolg risico x waarschijnlijkheid van optreden). In tabelvorm:

Netto verwacht gevolg risico 1	X waarschijnlijkheid risico 1	= risicowaarde risico 1
Netto verwacht gevolg risico 2	X waarschijnlijkheid risico 2	= risicowaarde risico 2
Netto verwacht gevolg risico 3	X waarschijnlijkheid risico 3	= risicowaarde risico 3
Netto verwacht gevolg risico N	X waarschijnlijkheid risico N	= risicowaarde risico N +
Totale weerstandsbehoefte:		Totale risicowaarde:

4.2.1 Netto verwacht gevolg risico (het restrisico)

Dit is het initiële risico waarvan de effecten van de beheersmaatregelen, compensatie door derden, dekking uit voorziening of verzekering e.d. zijn afgetrokken. Voor risico's met een structureel karakter nemen we een buffer op van 2 maal het jaarrisico. Het moet namelijk mogelijk zijn om in een periode van vier jaar een volledige dekking te realiseren. De factor 2 is de optelsom van 100% in het 1^e jaar, 67% in het 2^e jaar en 33% in het derde jaar en 0% in het vierde jaar. Zie hiervoor bijlage 2.

Hoe wordt nu concreet het gevolg van een risico berekend/bepaald?

Grondexploitaties en grote investeringsprojecten.

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat grondexploitaties en grote (investerings)projecten vanwege de grote impact (op financiën, maatschappelijk, politiek e.d.) speciale aandacht krijgen.

Voor grondexploitaties en projecten dient een afzonderlijke *risicoscan* vanuit verschillende invalshoeken te worden gemaakt met een berekening van de mogelijke financiële risico's. *De risico's worden voortschrijdend voor een periode van vier jaar in de weerstandsbehoefte meegenomen.*

Bij grondexploitaties is naast de projectgebonden risico's sprake van economische risico's. Om deze economische risico's in te schatten, dient op totaalniveau van de grondexploitaties een *gevoeligheidsanalyse* gemaakt te worden op basis van de volgende vier variabelen:

- Stijging van de rente
- Stijging van de kosten
- Daling van de opbrengsten
- Afzet-/programmeringsrisico's.

Gelet op de specifieke risico's bij grondexploitaties en projecten is er een afzonderlijke reserve grondexploitatie gevormd. Deze reserve is dan ook specifiek bedoeld om de mogelijke impact van risico's op grondexploitaties op te vangen.

Reguliere exploitatie ('going concern')

Voor de bepaling van de impact van een economische recessie op de gemeentelijke begroting worden de volgende specifieke berekeningsmethode toegepast:

- Er wordt uitgegaan van een 1% kosten- en rentestijging boven de geraamde percentages in de begroting;
- Ten aanzien van de algemene uitkering gemeentefonds wordt uitgegaan dat 2% van het geraamde opbrengstbedrag (1% risicopost gekoppeld aan accresramingen en 1% gekoppeld aan het risico van verdeeluitkomsten) niet uitbetaald wordt;
- 10% lagere geraamde opbrengsten uit leges omgevingsvergunningen, parkeergelden, dividenden, markt- en havengelden.
- Inzake de OZB-opbrengst: 10% lagere geraamde OZB-opbrengst tot maximaal het geraamde absolute bedrag aan volume groei
- Hoger feitelijk gebruik openeindregelingen Wmo, Jeugd, armoedebestrijding en leerlingenvervoer: een risicobedrag van 10% van de geraamde jaarlast;
- Voor het inkomensdeel uit de Participatiewet (bijstandsuitkeringen) wordt het risicobedrag bepaald door de hoogte van de vangnetregeling.
- In de risicomatrix wordt standaard een post van € 1 miljoen opgenomen voor alle niet te kwantificeren posten.

4.2.2 Waarschijnlijkheid van optreden.

Er wordt een schatting gemaakt van de kans van optreden van het risico: van zeer klein (tot 10%) tot zeer groot (90%). Risico's waarvan op voorhand bekend is dat deze gaan optreden, de kans is dan 100%, worden niet meegenomen. Dergelijke 100% risico's worden als verplichtingen aangemerkt waarvoor de gemeente verplicht is om hiervoor voor het volledige bedrag een voorziening te vormen.

Dit waarschijnlijkheidspercentage kan fluctueren. Ter verduidelijking een voorbeeld aan de hand van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Op dit moment ontvangt de gemeente afgerond € 80 miljoen aan algemene uitkering. Bij een economische recessie is de kans zeer groot dat het Rijk gaat bezuinigen. Dit zal zijn weerslag krijgen op de accresraming binnen de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Dit betekent een gevolg/risicobedrag van 1% over € 80 miljoen = € 0,8 miljoen per jaar. Aangezien het een structureel risico betreft, moeten we dit jaarbedrag vermenigvuldigen met 2, waardoor het totale risicobedrag uitkomt op € 1,6 miljoen.

In de situatie van Rijksbezuinigingen door een economische recessie moeten we de waarschijnlijkheid van het optreden van dit berekende gevolg van € 1,6 miljoen op 90% (zie bijlage 2) inschatten. Dit betekent dat voor dit risico een bedrag van € 1.440.000 meetelt in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

In een periode van economische vooruitgang is de waarschijnlijkheid dat dit risico daadwerkelijk optreedt zeer klein. Dan wordt slechts 10% van € 1,6 miljoen ofwel maar € 160.000 meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Hiermee wordt duidelijk dat er minimaal 2 keer per jaar niet alleen de mogelijke gevolgen van het risico tegen het licht moet worden gehouden, maar juist ook de waarschijnlijkheid van optreden gezien moet worden.

4.2.3 Totale weerstandsbehoefte

Alle geïnclassificeerde risico's met cijfermatige uitkomsten van de risicoberekeningen worden in een *risicomatrix* opgenomen. De totaaltelling van de uitkomsten geeft de totale weerstandsbehoefte weer en wordt afgezet tegenover de in de hierna in paragraaf 4.3 bepaalde beschikbare weerstandscapaciteit.

De risicomatrix maakt onderdeel uit van de verplichte paragraaf weerstandsvermogen zoals die in de begroting en jaarstukken wordt opgenomen.

4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit alle daadwerkelijke aanwezige middelen (de aanwezige weerstandscapaciteit) en mogelijkheden waarover de gemeente op termijn kan beschikken (potentiële weerstandscapaciteit) om niet begrote kosten of inkomstenderving die onverwachts en substantieel zijn te dekken.

De theoretische mogelijke onderdelen van de aanwezige weerstandscapaciteit zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen Vijfheerenlanden tot de aanwezige weerstandscapaciteit worden gerekend.

Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen tot de weerstandscapaciteit worden gerekend indien daadwerkelijke inzet:

- Niet leidt tot een gat in de begroting;
- Hieraan niet al een bestemming is gegeven, dan wel geplande uitgaven tegenover staan.

Balans	Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit?		
• Reserves	Deels	I	Voor zover nog niet bestemd en voor zover rente niet is ingezet als dekking in de exploitatie.
• Stille reserves op financiële vaste activa (bv aandelen)	Nee	I	Aandelen Eneco zijn inmiddels verkocht.
• Stille reserves op materiele vaste activa (bv panden)	Nee	I	Bij verkoop van panden moeten exploitatie effecten afgedekt worden. Geen plannen voor verkoop binnen 1 jaar.
• Voorzieningen	Nee	I	Staan verplichtingen tegenover
Exploitatie	Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit?		
• Onbenutte belastingcapaciteit	Ja	S	De OZB bevat potentiële ruimte die pas na raadsbesluit vrijgemaakt zou kunnen worden.
• Andere onbenutte inkomstenbronnen	Nee	S	Geen onbenutte inkomstenbronnen bekend
• Nog te verdelen stelposten (volume-, prijs- en taakmutaties)	Nee	S	Deze nog te verdelen stelposten worden ingezet/ gereserveerd voor hogere uitgaven door volume- en taakmutaties.
• Nog niet ingevulde investeringsruimte	Nee	S	Investeringsruimte wordt beschikbaar gehouden voor inhaalinvesteringen/indien nodig wegwerken achterstallig onderhoud.
• Bezuinigingen	Nee	S	Is alternatief, geen onderdeel van.
• Post onvoorzien	Ja	S	Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.

I = Incidenteel, S = structureel

Volgens het hiervoor opgenomen overzicht, worden door de gemeente Vijfheerenlanden alleen de volgende onderdelen tot de beschikbare (direct of op termijn aanwezig) weerstandscapaciteit gerekend:

- de vrij aanwendbare algemene reserves (incidenteel aanwezig middel)
- de onbenutte belastingcapaciteit OZB (potentieel structureel middel)
- post onvoorzien (structureel aanwezig).

Bestemmingsreserves, stille reserves, voorzieningen, bezuinigingen, nog niet verdeelde stelposten en nog niet ingevulde investeringsruimte tellen niet mee bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit. De redenen hiervoor zijn in het overzicht opgenomen.

Mogelijk zijn er nog andere onderdelen, die nu niet in het overzicht zijn opgenomen, die voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit meegeteld zouden kunnen worden. Immers wanneer de financiële druk erg groot is, wordt alles vloeibaar en kan ook naar andere componenten gekeken worden. Toch laten we deze buiten beschouwing omdat dit beleidswijzigingen vereist en/of het vinden van dekking voor het ontstane probleem binnen de exploitatie.

4.3.1 Algemene reserves

Alleen de vrij aanwendbare algemene reserves worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Dit zijn de algemene reserves van Vijfheerenlanden die voldoen aan de volgende criteria:

- Aan de algemene reserves is nog geen bestemming aan gegeven, dat wil zeggen er staan nog geen geplande (en door de raad) goedgekeurde uitgaven tegenover.
- De rente over de reserve wordt niet (structureel) ingezet als dekkingsmiddel in de exploitatie.

In het navolgende overzicht zijn de algemene reserves opgenomen die aan de hiervoor genoemde criteria voldoen:

Reserve	Bestemd?	Dekkings-middel in exploitatie?	Onderdeel beschikbare weerstands-capaciteit?	Bedrag beschikbaar in 2020 (*1)
Algemene reserves				
- Algemeen deel	Nee	Nee	Ja	€ 20.668.000
- Restant opbrengst verkoop aandelen Eneco *2)	nee	nee	Ja,	€ 31.011.000
- algemene reserve grondexploitatie	Nee	Nee	Ja	€ 12.238.000
TOTAAL BESCHIKBAAR BINNEN ALGEMENE RESERVES				€ 63.917.000

*1) De in deze kolom opgenomen cijfers vloeien voort uit de Kadernota 2020.

*2) Bij de besluitvorming over de begroting 2021 wordt deze reserve mogelijk geheel of gedeeltelijk bestemd en zal dan geen onderdeel meer uitmaken van de weerstandscapaciteit.

De vrij aanwendbare algemene reserves (algemene risicoreserve, de algemene reserve grondexploitatie en nog niet bestemde opbrengst verkoop aandelen Eneco) maken onderdeel uit van de incidenteel aanwezige weerstandscapaciteit. De bestemmingsreserves (waaronder de reserves voor het sociaal domein en de Coronacrisis) en dekkingsreserves (zoals de reserves voor dekking kapitaallasten en wegvallend dividend Eneco) tellen hiervoor niet mee.

Op basis van de Kadernota 2020 is er in totaal € 63.917.000 weerstandscapaciteit beschikbaar binnen de algemene reserves. Dit is inclusief € 31 miljoen aan nog niet bestemde opbrengst verkoop aandelen Eneco.

4.3.2 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de huidige inkomsten uit algemene belastingen en heffingen en de maximaal mogelijke inkomsten. Deze extra opbrengsten – die pas tot stand komen door een raadsbesluit tot tariefsverhogingen – horen tot de potentiële beschikbare weerstandscapaciteit.

Aangezien volledige kostendekking al als beleidslijn wordt gehanteerd bij de afvalstoffenheffing, rioolrechten en andere retributies en leges is er alleen bij de OZB sprake van aanwezige onbenutte belastingcapaciteit.

In het vervolg van deze paragraaf wordt alleen de onbenutte belastingcapaciteit binnen de OZB bepaald.

Onbenutte capaciteit OZB.

Naast de vraag van de politieke wenselijkheid, zijn voor bepaling van de potentiële capaciteit binnen de OZB ook de wettelijke kaders van belang. Daarbij wordt gekeken naar de in artikel 12 Financiële Verhoudingswet (FVW) opgenomen saneringssteun regeling.

Om als gemeente tot deze regeling te mogen toe treden moet naast 100% kostendekking bij de rioolheffing en afvalstoffenheffing, het OZB-tarief op het gewogen landelijk gemiddelde met een opslag van 20% bevinden.

In de begroting 2020 is in de paragraaf weerstandsvermogen de *onbenutte belastingcapaciteit op de OZB* al berekend op basis van het landelijk gewogen gemiddelde tarief voor 2019 van 0,1905%.

In 2019 kwam het gewogen gemiddelde tarief in onze gemeente uit op 0,1752% waardoor er nog een ruimte was van 0,0153%. Dit levert bij een totale WOZ-waarde van afgerond € 70 miljoen een onbenutte capaciteit op van € 1.071.000. Om de potentieel beschikbare weerstandscapaciteit te bepalen wordt dit bedrag vermenigvuldigd met 2 wat een uitkomst van € 2.142.000 geeft. Potentieel omdat de gemeenteraad wel tot tariefsverhoging moet besluiten.

Aangezien het bij weerstandsvermogen gaat om de mogelijkheden die gemeenten hebben om de gevolgen van risico's op te vangen, *zonder dat dit leidt tot aanpassing van het beleid*, telt de *onbenutte belastingcapaciteit niet mee voor de bepaling van het weerstandsvermogen*.

Dit sluit tariefsverhogingen niet uit als middel om risico's op te vangen. Het inzetten van weerstandscapaciteit is immers slechts een van de opties (naast bijvoorbeeld beleidsaanpassingen en bezuinigingen) om onverwachte tegenvallers op te vangen.

Doordat 100% kostendekking als beleidslijn wordt gehanteerd, is er geen onbenutte belastingcapaciteit op de rioolheffing, de afvalstoffenheffing en de retributies (begrafenis-rechten, leges omgevingsvergunningen, leges Burgerzaken en marktgelden).

De onbenutte belastingcapaciteit op het gebied van OZB is het verschil tussen de OZB opbrengst op basis van het gewogen landelijk gemiddelde met een opslag van 20% en de OZB opbrengst bij het daadwerkelijk toegepaste stijgingspercentage. Dit bedrag telt twee maal mee voor de berekening van de potentieel beschikbare weerstandscapaciteit. Voor 2020: $2 \times € 1.071.000 = € 2.142.000$.

De potentieel beschikbare weerstandscapaciteit wordt niet meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

4.3.3 Post onvoorzien.

De begroting en meerjarenraming bevatten een structurele post onvoorzien van

€ 100.000. Een dergelijke post onvoorzien is een verplichting onder het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze post behoort tot het weerstandsvermogen, aangezien hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan.

De post onvoorzien behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit bedrag telt vier maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

Als voorbeeld voor de programmabegroting 2020: de post onvoorzien draagt voor € 400.000 bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit (vier x € 100.000).

4.3.4 Totale weerstandscapaciteit

De gemeente Vijfheerenlanden rekent enkel de vrij aanwenbare algemene reserves tot de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit. Op basis van de Kadernota 2020 is de beschikbare *incidentele capaciteit* op ongeveer € 63,9 miljoen bepaald.

Dit is inclusief €31 miljoen aan nog niet bestemde opbrengst verkoop aandelen Eneco. Mogelijk dat deze € 31 miljoen, of een deel ervan, bij begroting 2021 een bestemming gaat krijgen en als weerstandscapaciteit gaat wegvallen.

De in de begroting 2020 opgenomen post onvoorzien valt onder de *aanwezige* structurele weerstandscapaciteit en bedraagt in totaal € 400.000.

De *potentiële* weerstandscapaciteit door de onbenutte belastingcapaciteit OZB komt uit op € 2.142.000. Potentieel omdat de gemeenteraad eerst tot tariefsverhoging moet besluiten. De potentiële aanwezige weerstandscapaciteit wordt niet meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.



4.4 Inzetten/aanvullen/afromen van weerstandscapaciteit

Bij het beleid t.a.v. de beschikbare weerstandscapaciteit zijn drie elementen van belang:

1. Wanneer doen we een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit?
2. Hoe zorgen we dat het weerstandsvermogen op peil blijft, dus hoe vullen we de beschikbare weerstandscapaciteit weer aan?
3. Wanneer gaan we over tot het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit?

Ad 1: Wanneer doen we er een beroep op?

Ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, kan de situatie zich voordoen dat een risico zich daadwerkelijk voor doet. En dan? Het is niet zo dat risico's als zij zich voordoen – ten laste komen van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Eerst moeten andere opties, zoals bezuinigingen en heroverweging prioriteiten gezien worden om tegenvallers op te vangen. Wanneer dit geen soelaas biedt, zal als laatste mogelijkheid een beroep moeten worden gedaan op de weerstandscapaciteit om de gevolgen van risico's tijdelijk op te vangen. De aanwezigheid van weerstandscapaciteit 'koopt tijd' om weloverwogen keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen. Eerder in deze notitie hebben we voor structurele risico's al met een opvang voor een periode van maximaal drie jaar rekening gehouden.

De organisatie onder leiding van de Directie is als geheel verantwoordelijk voor de risico's die te maken hebben met de te leveren producten en de bedrijfsvoering. De teams binnen onze organisatie hebben zelf niet of nauwelijks draagkracht (eigen middelen) om de gevolgen van risico's op te vangen.

De risico's worden als het ware als een gemeentebreed risico aangemerkt waarvoor gemeentebrede maatregelen in beeld komen.

De organisatie is gezamenlijk verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's. Gemeentebrede maatregelen en dekking uit algemene middelen is hierbij het uitgangspunt.

Ad 2: Wanneer vullen we aan?

Het weerstandsvermogen van de gemeente wordt beoordeeld aan de hand van de weerstandsratio: weerstandscapaciteit/weerstandsbehoefte.

Bij de berekening van het weerstandsvermogen wordt alleen de *aanwezige weerstandscapaciteit* (in ons geval vrij aanwendbare algemene reserves en post onvoorzien) meegenomen. De potentieel aanwezige weerstandscapaciteit (de onbenutte belastingcapaciteit) nemen we niet mee omdat hiervoor beleidswijziging noodzakelijk is.



Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement heeft een tabel opgesteld aan de hand waarvan de weerstandsratio gewaardeerd kan worden:

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	> 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

Op basis van deze tabel hanteren we een ratio van minimaal 1,0: er is dan exact voldoende weerstandscapaciteit aanwezig om de verwachte impact van de risico's op te vangen, zonder dat dit hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen.

Als de ratio weerstandsvermogen *lager dan 0,8 uitvalt*, zal het college een voorstel aan de gemeenteraad voorleggen om binnen een termijn van maximaal drie jaar weer op niveau te brengen. Dan zal een voorstel met concrete maatregelen aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd om de aanwezige weerstandscapaciteit aan te vullen en/of extra inspanningen op het gebied van risicomanagement om risico's terug te dringen.

Mochten er geen concrete maatregelen worden benoemd, dan moeten alle financiële voordelen die zich voordoen, toegevoegd te worden aan de weerstandscapaciteit, net zolang dat het weerstandsvermogen weer op peil is.

We houden voor de algemene risicoreserve een minimale ondergrens aan van € 10 miljoen. Ingeval de aanwezige weerstandscapaciteit onder de ondergrens van € 10 miljoen komt, dan zal het College van B&W een voorstel voorleggen hoe binnen een halfjaar de weerstandscapaciteit weer op het minimumniveau kan worden gebracht.

Ad 3: Wanneer kunnen we afromen?

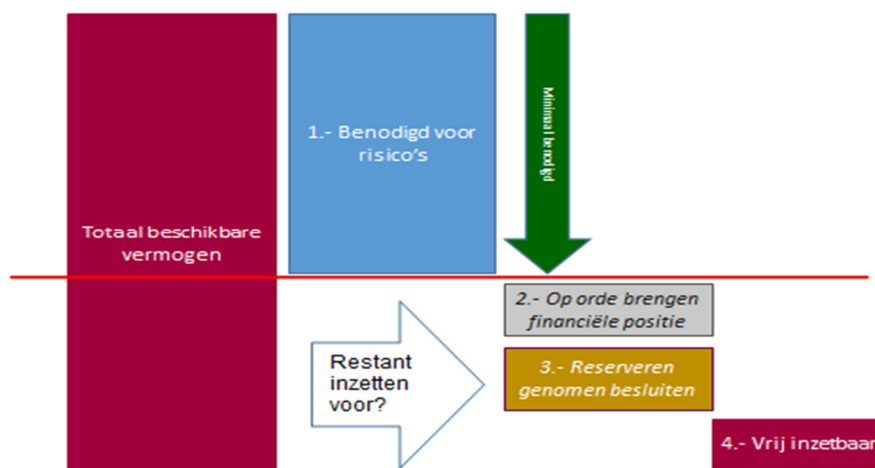
Wanneer de weerstandsratio groter is dan 1, is er dus meer weerstandscapaciteit aanwezig dan nodig is om risico's af te dekken. Maar dat wil nog niet zeggen dat de financiële wendbaarheid voldoende is. Dit is mede afhankelijk van het risicoprofiel voor de komende jaren.

Daarnaast moeten ook de financiële kengetallen op orde zijn: netto schuldquote, solvabiliteit, grondexploitatie, belastingcapaciteit, structurele exploitatieruimte. In de volgende paragraaf en in bijlage 4 van deze nota worden deze kengetallen nader toegelicht.

Mochten de andere financiële kengetallen op orde zijn, dan zou bij een ratio hoger dan 2 (beoordeling uitstekend) mogelijk zijn om het surplus af te romen. Bijvoorbeeld om gebruikt te worden voor raadsbesluiten die nog geen volledige dekking hebben.

Mocht er dan nog geld overblijven dan kan dit ingezet worden voor andere zaken. Schematisch ziet dat er dan als volgt uit:





Op basis van voorgaande is afkomen van de beschikbare aanwezige weerstandscapaciteit pas aan de orde wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldoen:

1. Weerstandsratio stijgt tot boven de 2,0.
2. De andere financiële kengetallen moeten in meerjarig perspectief op orde zijn.
3. Alleen aanwezige incidentele weerstandscapaciteit kan worden afgeroomd (in casu de vrij aanwendbare algemene reserves).

Norm voor ratio weerstandsvermogen (weerstandsbehoefte/aanwezige weerstandscapaciteit) wordt bepaald op minimaal 1,0.

Wanneer aanvullen?

Is *ratio* < 0,8 (matig) dan moet weerstandsvermogen binnen drie jaar weer op niveau worden gebracht. Wanneer algemene reserves onder de ondergrens van € 10 miljoen komt, moet deze binnen een halfjaar weer op minimumniveau gebracht worden. College van B&W leggen voorstellen om ratio en/of algemene reserves aan te vullen voor aan de gemeenteraad.

Wanneer afkomen?

Is *ratio* > 2,0 (uitstekend) zal het College van B&W aan de hand van het risicoprofiel en de andere financiële kengetallen beoordelen of het surplus of een deel ervan kan worden afgeroomd. Voorstellen daartoe worden door het College van B&W aan de gemeenteraad voorgelegd.

5. Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

5.1 Nota is kaderstellend: het 'hoe'

Met het vaststellen van deze eerste nota weerstandsvermogen & risicobeheersing voor de gemeente Vijfheerenlanden voldoen we aan de bepalingen in onze financiële verordening (zie hoofdstuk 3). In de voorgaande hoofdstukken is er een relatie gelegd tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de niet afgedekte risico's in onze gemeente. Tevens is het onderscheid tussen potentiële of aanwezige weerstandscapaciteit duidelijk gemaakt.

In de nota is aangegeven **hoe** met hulp van methoden en richtlijnen invulling wordt gegeven aan de onderwerpen weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze nota is een kaderstellend document en dient als leidraad gebruikt te worden voor de in begroting en jaarstukken op te nemen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De nota wordt één keer in de vier jaar geactualiseerd.

5.2 Paragraaf in begroting en jaarstukken: het 'wat'

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing staat elk jaar een actualisatie van '**wat**' dit betekent voor de financiële positie van de gemeente. Daarnaast wordt er in de jaarstukken inzicht gegeven in de kwaliteit van het risicomanagement binnen de gemeente Vijfheerenlanden.

In de paragraaf, die verplicht in begroting en jaarstukken moet worden opgenomen, wordt op het gebied van weerstandsvermogen en risicobeheersing het volgende aangegeven:

- Wat de stand van zaken van de organisatie is ten aanzien van het risicomanagement, waar staan we als organisatie in het in hoofdstuk 2 beschreven volwassenheidsmodel (slechts eens in de twee jaar bij de jaarstukken);
- Hoe de kwaliteit van risicomanagement binnen de organisatie is geborgd (alleen jaarlijks in de jaarstukken);
- Wat de beschikbare weerstandscapaciteit/weerstandsbetrag is;
- Wat de weerstandsbehoefte/risicowaarde is;
- Wat de grootste risico's zijn en hoe deze worden beheerst;
- Wat de niet-financiële risico's zijn (deze risico's zijn niet gekoppeld aan het weerstandsvermogen). Inventarisatie van de financiële risico's heeft nu 1^e prioriteit.
- Wat het weerstandsvermogen is.
- Hoe weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen zich over de jaren ontwikkelen.
- Of er aanleiding bestaat het weerstandsvermogen aan te vullen of af te romen.
- Een beoordeling van de financiële positie van de gemeente in het algemeen en de ontwikkeling van de schuldpositie in het bijzonder. Dit aan de hand van verschillende verplicht op te nemen financiële kengetallen. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

5.3 Schuldpositie, verplichte financiële kengetallen

Hoe zorgen we als ambitieuze gemeente voor dat de schuldpositie en daarmee de rentelasten beheersbaar blijft? Voor de financiële wendbaarheid van de gemeente is een sterk oplopende schuldpositie niet gewenst.

Een alsmaar oplopende schuldquote wordt in de economische literatuur namelijk gezien als het teken voor een op termijn onhoudbare financiële situatie. Bij een jaarlijks sterk oplopende schuldpositie stijgt de jaarlijks verschuldigde rente wat uiteindelijk ten koste gaat van de financiële ruimte binnen de exploitatie.

Bij een dalende schuldquote is sprake van een houdbare gemeenteschuld. De huidige schuld en de toekomstig verschuldigde rente kunnen in dat geval geheel uit de toekomstige kasstroom van de exploitatie en de balansmutaties betaald worden.

Op grond van de BBV zijn de gemeenten verplicht om in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een aantal financiële kengetallen op te nemen. De volledige lijst van de verplichte op te nemen kengetallen en uitleg hierbij is opgenomen in bijlage ... van deze nota. We beperken ons hier tot de verplicht op te nemen kengetal inzake de schuldpositie van de gemeente: '*de netto schuldquote*'.

5.3.1 Netto schuldquote

Het kengetal *netto schuldquote* geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van het volume van de eigen inkomsten. Een laag percentage is gunstig voor de financiële wendbaarheid van de gemeente.

De wetgever en VNG adviseert een maximumnorm van 130% (de schulden zijn x 1,3 hoger dan de eigen inkomsten) te hanteren. Komt een gemeente boven die norm uit, dan moet zij maatregelen treffen om de schulden af te bouwen. Het percentage is niet op een zich zelf staand gegeven, maar zal in samenhang met de andere kengetallen/weerstandgegevens moeten worden beoordeeld.

De norm van 130% is een vrij hoge kritische norm. Bij een percentage boven de 100% is er namelijk al sprake van een oplopende schuldpositie. Wanneer de schuldquote jaarlijks boven de 100% blijft, dan kan op middellange termijn (5 tot 10 jaar) toch een onhoudbare schuldpositie ontstaan. Bij een percentage boven de 100% gaat het licht eigenlijk op oranje en wordt de schuldpositie van de gemeente als matig beoordeeld.



In verband hiermee willen we volgende beleidslijn inzake de schuldpositie hanteren:

De norm voor de netto schuldquote stellen wij op maximaal 100%.

Indien het percentage boven de norm uitkomt dan zal het college van B&W een voorstel aan de gemeenteraad voorleggen over de gevolgen van de overschrijding en de eventueel te nemen acties om uiterlijk binnen vijf jaar weer onder de norm van 100% te komen.

In de vastgestelde begroting 2020 is de netto schuldquote berekend op 99,8%.

Dus net onder de norm van 100%. In meerjarig perspectief zou deze quote op basis van de vastgestelde begroting dalen naar 80%.

Hierbij is nog geen rekening gehouden met ruim € 78 miljoen netto opbrengst uit verkoop aandelen Eneco waarmee de schuldpositie natuurlijk aanzienlijk afneemt.

Aan de andere kant zal de Coronacrisis waarschijnlijk aanzienlijke eenmalige nadelige gevolgen hebben waardoor er een beroep op deze opbrengst verkoop zal moeten worden gedaan.





6. Bronnen

Literatuur/publicaties en websites:

- Publicatie TPC: Tien Utrechtse praktijklessen in risicomanagement; www.tpconline.nl;
- div. publicaties NARIS GRC (voorheen het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement: NAR); www.naris.com;
- Enterprise Risk Management Integrated Framework (het geïntegreerd raamwerk risico management van de onderneming) van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (het COSO-ERM model); www.coso.org;
- publicaties van website www.house-of-control.nl;
- 'Wat als?' Een uitgave van VNG Risicobeheer; www.vngrisicobeheer.nl;
- publicaties AON Risk Consultants; www.aon.com;
- Column "Niet op Corona voorbereid" van Martin Hersman (voormalig top schaatser en nu managing partner bij Lifequard), gepubliceerd in het Algemeen Dagblad van 17 maart 2020.
- Handboek Risicomanagement Deloitte.

Handreikingen, wet- en regelgeving:

- Commissie BBV: Besluit van 25 juni 2013, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het versterken van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming van provincies en gemeenten en het versterken van de horizontale controle daarop op <http://www.commissiebbv.nl> ;
- Overheid.nl; Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten; <http://wetten.overheid.nl> ;
- Rijksoverheid.nl. Handleiding Artikel 12 FVW (mei 2011); <http://www.rijksoverheid.nl>;
- Provincie Utrecht: diverse regelingen in het kader van Interbestuurlijk toezicht op www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/interbestuurlijk/

Nota's andere gemeenten:

- Utrecht: Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015-2018;
- Zaltbommel: Nota Risicomanagement & weerstandsvermogen
- Breda: Risicobereidheid en weerstandsvermogen 2017
- Zwolle: Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2018
- Altena: Nota risicomanagement Altena 2019



Bijlage 1. Risicocategorieën

EXTERN

Economisch/markt

Onder de categorie 'economisch/markt' vallen risico's die verband houden met macro economische ontwikkelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de economie (recessie), fluctuaties in de rentestand, de ontwikkeling van de werkloosheid; de ontwikkeling van de vastgoedmarkt en krapte op de arbeidsmarkt.

Politiek/maatschappelijk

Onder de categorie 'politiek/maatschappelijk' vallen risico's die verband houden met beleid en besluitvorming van hogere overheden (de provincie, het Rijk, de Europese Unie) en gemeenschappelijke regelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van (nieuwe) wetgeving. Onder deze categorie vallen ook risico's die verband houden met ontwikkelingen in de maatschappij, zoals bijvoorbeeld terrorisme dreiging en gevolgen van sociale onrust. Gebeurtenissen en ontwikkelingen bij regionale samenwerkingsverbanden en leveranciers vallen ook onder deze categorie.

Natuur/demografisch

Onder de categorie 'natuur/demografisch' vallen risico's die verband houden met zaken als het weer, het klimaat, de aarde, bevolkingssamenstelling, besmettelijke ziekten onder mensen (zoals het Coronavirus en de Mexicaanse griep), dieren (zoals de Q-koorts) en planten (zoals de kastanjeziekte).

INTERN

Strategisch

Onder de categorie 'strategisch' vallen de risico's die verband houden met grote projecten, grondexploitaties e.d. waarmee de gemeente het maximale uit haar beleid wil halen. Het zijn geen ongewenste risico's, in tegendeel, maar vragen wel om een adequate beheersing omdat dergelijke projecten veelal een grote impact (financieel, politiek, samenleving) hebben. Gelet op de speciale aandacht die strategische risico's verdienen, hebben we een afzonderlijke categorie opgenomen.

Organisatorisch

Onder de interne categorie 'organisatorisch' vallen risico's die verband houden met de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht en de afspraken (richtlijnen, regelgeving, spelregels, administratieve organisatie, interne controle, gedragscodes, protocollen etc.) die we met elkaar gemaakt hebben over hoe we dingen doen.

Het gaat hierbij om risico's die veroorzaakt worden doordat dergelijke zaken verouderd, onvolledig, onjuist of zoals in onze situatie door herindeling nog niet geharmoniseerd zijn. Risico's die verbonden zijn aan 'het niet houden' aan vallen onder de categorie 'uitvoering' dan wel 'personeel' (zie de omschrijvingen aldaar).



Politiek/bestuurlijk (inclusief compliance)

Onder de interne categorie 'politiek/bestuurlijk' vallen risico's die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Hieronder vallen ook de zogenaamde *compliance risico's*: risico's vanwege het niet voldoen aan wet- en regelgeving door besluitvorming in strijd met wet- en regelgeving, onbevoegde besluitvorming en strijdige gemeentelijke regelgeving.

Uitvoering

Onder de interne categorie 'uitvoering' vallen risico's die verband houden met de uitvoering van gemeentelijk beleid. Hieronder vallen zowel activiteiten in de exploitatie- als de investerings sfeer. Denk bijvoorbeeld aan onjuiste ramingen of aannames waardoor de uitvoering afwijkt van de planning, het bewust (opzettelijk) of onbewust (niet opzettelijk) niet houden aan richtlijnen e.d. (zie interne categorie 'organisatorisch'), het veroorzaken van bodemverontreiniging, bedrijfsongevallen en risico's rond documentaire informatievoorziening (archivering en dergelijke).

Middelen

Onder de interne categorie 'middelen' vallen risico's die verband houden met de bedrijfsmiddelen (excl. het personeel) en de eigendommen van de gemeente:

- Bedrijfsmiddelen zijn alle zaken die nodig zijn om de afgesproken prestaties te kunnen leveren, denk bijvoorbeeld aan financiële middelen, ICT, wagenpark, machines, inventaris en gebouwen die in eigendom of beheer zijn van de gemeente.
- Gemeentelijke eigendommen kunnen tegelijkertijd bedrijfsmiddelen zijn en omgekeerd. Dit hoeft echter niet, vandaar dat beide apart genoemd worden. Denk bij gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan investeringen in de openbare ruimte, panden en gronden, aandelen en deelnemingen.

Denk bij risico's rond bedrijfsmiddelen bijvoorbeeld aan onvolledige, ontbrekende of onjuiste administratie, open eind situaties bij financiering, subsidies en participaties (zoals gemeenschappelijke regelingen), het uitvallen van de ICT en schade toegebracht aan/met het gemeentelijk wagenpark.

Denk bij risico's rond gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan risico's rond verbonden partijen, gevolgschade van achterstallig onderhoud en brand.

Personeel

Onder de interne categorie 'personeel' vallen risico's die de werknemers van de gemeente betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onvoldoende gekwalificeerd personeel (dat wil zeggen onvoldoende opgeleid, getraind voor de betreffende taken), integriteit, staking en onvoldoende capaciteit door bijvoorbeeld een hoog ziekteverzuim.

Juridisch

Onder de interne categorie 'juridisch' vallen risico's die verband houden met juridische procedures of de mogelijkheid daartoe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aansprakelijkheid uit (on)rechtmatige overheidsdaad (door een handeling dan wel het nalaten van een handeling), bezwaar en beroep en de gevolgen daarvan voor beschikkingen en (tariefs)verordeningen en contracten (lacunes in contractvorming, contractbreuk, ontbreken van contracten).



Bijlage 2: Kwantificeren & prioriteren risico's

In deze bijlage beschrijven we de wijze van kwantificeren en prioriteren van de geïdentificeerde risico's.

Voor het kwantificeren van de risico's dienen per risico de navolgende vragen beantwoord te worden:

- a. **wat is de mogelijk netto verwachte omvang (netto gevolgschade) van het risico?**
- b. **hoe groot is de waarschijnlijkheid (kans) dat het risico realiteit worden?**

Op basis van de antwoorden op vragen A en B wordt de impact van risico's (C) bepaald door de scores op de *netto verwachte omvang* en *waarschijnlijkheid* te vermenigvuldigen. Dit levert als antwoord de *risicoscore* op.

A. Netto verwachte omvang risico (netto gevolgschade)

Bij het bepalen van de omvang van de financiële impact van een risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. We proberen daarbij een zo goed mogelijke schatting te maken. Als het bedrag niet goed te schatten valt, dan nemen we het gemiddelde van het bedrag dat de gemeente ten minste kwijt is (de ondergrens) en ten hoogste (bovengrens) kwijt is.

Voor het schatten van de omvang van de gevolgschade passen we de methode van intersubjectiviteit toe. De keuze wordt hierbij gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers die goed op de hoogte zijn van het betreffende onderwerp.

De risico's worden op basis van de verwachte omvang ingedeeld in risicoklassen. Deze indeling in klassen is bedoeld voor ordening van de risico's en prioritering van te nemen maatregelen. De organisatie moet de meeste tijd en energie steken in die risico's die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Daarom dient voordat elk risico in een risicoklasse kan worden ingedeeld allereerst de netto gevolgschade van het risico (het restrisico) bepaald te worden via navolgende berekening:

Bruto bedrag gevolg van een risico:	+ €
-/- reductie door beheersmaatregelen (zie hierna):	-/- €.....
-/- compensatie door derden (verzekering, Rijk, Provincie e.d.):	-/- €.....
-/- reeds gedekt/voorzien (reserve, voorziening, stelpost etc.)	-/- €
Netto gevolg (= nog te dekken restrisico):	€.....

Vervolgens worden de risico's op basis van het netto gevolg ingedeeld in een van de volgende risicoklassen. Voor risico's met structurele gevolgen telt de verwachte omvang in een aflopend percentage mee, namelijk 100% in het eerste jaar, 67% in het tweede jaar, 33% in het derde jaar en 0% in het vierde jaar (totaal 200%). Dit op basis van het uitgangspunt dat de gevolgen van het structurele risico zijn geminimaliseerd en binnen een periode van 4 jaar volledig worden opgevangen binnen de begroting.

Risico-Klasse omvang	Netto verwachte omvang (gevolgschade)	Risicoscore op omvang
1	€ 50.000 < X > € 100.000	1
2	€ 100.000 < X > € 250.000	2
3	€ 250.000 < X > € 500.000	3
4	€ 500.000 < X > € 1.000.000	4
5	X > € 1.000.000	5

B. Waarschijnlijkheid/kans dat een risico zich voordoet

Na bepaling van de netto gevolgschade dient een inschatting gemaakt te worden van de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Indien nodig, wordt ook voor het inschatten van de waarschijnlijkheid van het risico ook hiervoor al beschreven methode van intersubjectiviteit gehanteerd. De keuze wordt dan gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers die goed op de hoogte zijn van het betreffende onderwerp.

Ook voor de mate van waarschijnlijkheid worden vijf klassen gehanteerd:

Risico-Klasse kans	waarschijnlijkheid	Risicoscore op kans
1	Zeër klein (10%)	1
2	Klein (25%)	2
3	50/50	3
4	Groot (75%)	4
5	Zeër groot (90%)	5

Toelichting op de klassen:

Zeër klein: dit hanteren we voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk zich voor zullen doen. Het zijn risico's die – op basis van ervaringscijfers- slechts 1 keer in de 20 jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden erg laag is (vuistregel 5 tot 10%). Hierbij werd tot op heden het voorbeeld van een grootschalige uitbraak van de Q-koorts als voorbeeld aangehaald. Gelet op de uitbraak van het Coronavirus is nu eigenlijk wel de vraag of een dergelijke pandemie niet thuis in klasse 2 Klein.

Klein: dit hanteren we voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk zich voor zullen doen. Het zijn risico's die – op basis van ervaringscijfers- slechts 1 keer in de 4/5 jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden erg laag is (vuistregel 25%). Hierbij kan gedacht worden aan het uitvallen van een verkeerscomputer.

50/50: hanteren we voor risico's die beide kanten op kunnen. Het kan zijn dat het risico zich komend jaar voordoet, het kan ook zijn van niet: het kan vriezen en het kan dooien. Denk hierbij aan risico's die zich op basis van ervaringscijfers eens in de twee jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans van optreden gemiddeld is (vuistregel 50%), denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen van de rentestand.



Groot: dit hanteren we voor risico's waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk zich voor zullen doen. Het zijn risico's die – op basis van ervaringscijfers- jaarlijks voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden groot is (vuistregel 75%). Denk bijvoorbeeld aan tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop in tijden van economische recessie.

Zeer groot: dit hanteren we voor risico's waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk zich voor zullen doen. Het zijn risico's die – op basis van ervaringscijfers-meerdere keren per jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden zeer groot is (vuistregel 90%). Denk bijvoorbeeld aan lagere inkomsten uit het gemeentefonds in tijden van landelijke bezuinigingen.

Uit de toelichting van de klassen blijkt dat risico's zich vaak over de tijd ontwikkelen. Vaak afhankelijk of we in een recessie of in periode van economische groei bevinden. Risico's kunnen hierdoor verschuiven tussen de verschillende klassen. Minimaal eens per jaar moet de indeling weer worden nagelopen.

C. Impact van de risico's (de risicoscore)

Door het vermenigvuldigen van de scores op netto verwachte omvang en waarschijnlijkheid kan per risico een risicoscore worden uitgerekend.

Voor alle duidelijkheid even een voorbeeld: een risico met een financieel gevolg van € 375.000 (klasse 3) en een kans van optreden van 90% (klasse 5) krijgt een risicoscore van 15 (= 3 x 5). Elk risico krijgt zo een relatieve omvang tussen 1 en 25. Waarbij een risico met score 1 minder belangrijk is dan een risico met een score van 25.

Op basis van deze risicoscores, kunnen risico's worden gerangschikt. Hoe hoger de risicoscore, hoe belangrijker het is om het risico aan te pakken. Hoe donkerder de kleur in onderstaande kaart, hoe groter de potentiële impact en hoe hogere prioriteit de aanpak van het risico heeft.

Matrix 1: Risicokaart (scores)

Gevolgklasse	Kans 1: < 10%	Kans 2: 25%	Kans 3: 50%	Kans 4: 75%	Kans 5: 90%
Score 5: > € 1 mln	5	10	15	20	25
Score 4: € 0,5- € 1 mln	4	8	12	16	20
Score 3: € 0,25 - € 0,5 mln	3	6	9	12	15
Score 2: € 0,1 - € 0,25 mln	2	4	6	8	10
Score 1: €0,05 < € 0,1 mln	1	2	3	4	5

Risico-score	Risicoklasse
0<3	Minimaal
3<5	Laag
5<10	Gemiddeld
10<20	Hoog
≥ 20	Urgent

Meldings-/rapportagekaart risico's.

De hiervoor opgenomen risicokaart gebruiken we ook als hulpmiddel om te bepalen aan wie we welk risico melden. We hanteren het principe dat hoe groter de gevolgen van het risico zijn, hoe hoger het niveau in de organisatie is waar dit risico bekend moet zijn:

Risico-score	Risicoklasse	Rapportage bij cyclismomenten aan
0<3	Minimaal	Organisatieonderdeel intern
3<5	Laag	Directie
5<10	Gemiddeld	College van B&W
10<20	Hoog	Raad => paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing
≥ 20	Urgent	Raad => paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Risico's met een score van 10 en hoger meldt het College van B&W via de cyclische producten altijd aan de raad (via de auditcommissie).

Risico's met een score van 5 punten of hoger meldt de Directie te allen tijde aan het College van B&W.

De overige risico's handelen we ambtelijk af, waarbij de gebruikelijke regels bij mandaat van toepassing zijn. Dat wil zeggen: het verantwoordelijk team maakt een inschatting, koppelt dit terug aan bestuurder, die vervolgens afweegt of het College van B&W al dan niet geïnformeerd moet worden. Dit kan betekenen dat vanuit politiek-bestuurlijke gevoeligheid, financieel kleine risico's toch aan B&W moeten worden voorgelegd. Vanzelfsprekend dienen integrale risico-overzichten te allen tijde beschikbaar te zijn voor College van B&W en gemeenteraad.

Matrix 2: Risicokaart (meldingsniveau)

Gevolgklasse	Kans 1: < 10%	Kans 2: 25%	Kans 3: 50%	Kans 4: 75%	Kans 5: 90%
Score 5: > € 1 mln	College B&W	Raad	Raad	Raad	Raad
Score 4: € 0,5- € 1 mln	Gemeente-secretaris	College B&W	Raad	Raad	Raad
Score 3: € 0,25 - € 0,5 mln	Gemeente-secretaris	College B&W	College B&W	Raad	Raad
Score 2: € 0,1 - € 0,25 mln	Directeur	Gemeente-secretaris	College B & w	College B&W	Raad
Score 1: € 0,05 < € 0,1 mln	Directeur	Directeur	Gemeente-secretaris	Gemeente-secretaris	College B&W

Zwarte-zwaan risico's ('tail risks')

De hiervoor beschreven toe te passen methodiek zorgt er helaas voor dat de zogenaamde 'zwarte-zwaan risico's' buiten beeld blijven. Zwarte-zwaan risico's hebben een groot gevolg, maar een kleine waarschijnlijkheid.

Bijvoorbeeld: een aannemer dreigt met een claim van € 10 miljoen, maar de kans van optreden wordt ingeschat op 5%. Volgens de tabel is de risicoscore dan 5 (immers: gevolgklasse 5, kansklasse 1). Daarmee is het een College-risico en hoeft de gemeenteraad niet op de hoogte te worden gesteld. Dit is onwenselijk. Daarom zal er aan risicorapportages dergelijke 'zwarte-zwaan risico's' worden toegevoegd.

Daartoe dient de raad te worden geïnformeerd over risico's met een gevolg groter dan € 2,5 miljoen, ongeacht de kans van optreden.

Ingrijpende projecten.

De risicobeheersing bij grote grondexploitaties, investeringen en overige ruimtelijke en sociale projecten vraagt extra aandacht. De impact van risico's (financieel, maatschappelijk, politiek) van dergelijke projecten is vaak ingrijpend.

Investerings, grondexploitaties en andere ruimtelijke projecten kunnen als ingrijpend project worden aangemerkt als het voldoet aan het merendeel van de onderstaande indicatoren:

- Budget van € 1 miljoen of meer
- Grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering
- Grote impact op de samenleving
- Lange doorlooptijd
- Betrokkenheid van meerdere externe partijen
- Politieke gevoeligheid
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- Substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid
- Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.

Het College neemt het besluit om een project als ingrijpend aan te merken waardoor dit project onder deze regeling valt en afzonderlijk in de cyclische rapportages moet worden toegelicht. De gemeenteraad kan dit op eigen initiatief ook van toepassing verklaren. De gemeentesecretaris en de concerncontroller kunnen in elke fase van het project het college adviseren om het etiket 'ingrijpend project' toe te passen.



Bijlage 3: Informatie per risico

Per risico wordt minimaal vastgelegd:

- Het programma en de doelstelling waarop het risico betrekking heeft.
- Een korte omschrijving/toelichting van het risico.
- De risicocategorie. De keuzemogelijkheden hierbij zijn:
 1. Extern:
 - Economisch/markt (recessie, fluctuaties in rentestand, ontwikkeling werkloosheid, ontwikkeling vastgoedmarkt, krapte arbeidsmarkt)
 - Maatschappelijk (nieuw beleid/wetgeving hogere overheden, terrorisme dreiging, sociale onrust, gebeurtenissen bij regionale partners/leveranciers)
 - Natuur (klimaat, aarde, het weer, besmettelijke ziekten)
 2. Strategisch:
 - Nieuw beleid
 - Grote investeringen
 - Projecten
 3. Intern:
 - Organisatorisch (inrichting van organisatie, procedures)
 - Politiek/bestuurlijk (besluitvorming al of niet in strijd met de wet)
 - Uitvoering (onjuiste ramingen/aannames, niet houden aan richtlijnen, bedrijfsongevallen)
 - Middelen (gemeentelijke eigendommen/bedrijfsmiddelen)
 - Personeel (werkdruk, ziekte, opleidingsniveau, integriteit)
 - Juridisch (aansprakelijkheid, bezwaar en beroep, contracten)
- De minimale, verwachte en maximale omvang (bruto bedragen) en of de gevolgschade incidenteel of structureel is.
- Risicoscore op omvang. De vijf keuzemogelijkheden zijn:
 1. € 50.000 tot € 100.000 (score = 1)
 2. € 100.000 tot € 250.000 (score = 2)
 3. € 250.000 tot € 500.000 (score = 3)
 4. € 500.000 tot € 1 miljoen (score = 4)
 5. > € 1 miljoen (score = 5)
- Risicoscore op waarschijnlijkheid. De vijf keuzemogelijkheden zijn:
 1. Zeer klein (10%); 1 x in de 20 jaar (score = 1)
 2. Klein (25%); 1 x 4/5 jaar (score = 2)
 3. Mogelijk (50%); 1 x per 2 jaar (score = 3)
 4. Groot (75%); 1 x per jaar (score = 4)
 5. Zeer groot (90%); meerdere x per jaar (score = 5)
- Risicoscore op impact: dit is de vermenigvuldiging van de score op opvang en de score op waarschijnlijkheid.
- De gekozen aanpak om te sturen op het risico. De keuzemogelijkheden zijn:
 - Vermijden
 - Verminderen
 - Overdragen
 - Accepteren
- Een toelichting op de genomen maatregelen. Welke acties zijn concreet genomen c.q. zullen nog worden ondernomen.
- Het effect van de genomen maatregelen c.q. van de voorgenomen maatregelen.
- De netto verwachte omvang = bruto omvang minus effect (voor)genomen maatregelen.
- De ontwikkeling van het risico over de tijd.
- Is het risico geheim?



Bijlage 4: Taak-/bevoegdheidsverdeling

Gemeenteraad

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Gemeenteraad	Vaststellen kaders risicobeleid (nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen)	Eens in de 4 jaar bij nieuw raadsperiode (volgende 2021)
	Vaststellen en jaarlijks updaten normen financiële kengetallen	Jaarlijks bij begroting
	Vaststellen paragraaf weerstandsvermogen	Tweemaal per jaar (bij begroting en jaarrekening)

College van burgemeester en wethouders

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
College van B&W	Opstellen nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen	Eens in de 4 jaar bij nieuwe raadsperiode (volgende 2021)
	Risicoscan toevoegen aan beleidsnota's en voorstellen	Continu
	Bepalen van toprisico's, gemeenteraad informeren over toprisico's en ontwikkeling en effectiviteit maatregelen	Tweemaal per jaar (bij begroting en jaarrekening)

Ambtelijke stuurgroep risicomanagement (Vast: Directie +

Concerncontroller + pfh. Financiën; Op afroep: netwerkmanagers en businesscontrollers)

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Directie	Verantwoordelijk voor behalen doelstellingen risicomanagement	Continu
	Prioritering risico's	Elk halfjaar
	Monitoren risicoprofiel	Minimaal elk kwartaal
	Rapporteren aan college over gemeentebrede toprisico's met een risicoscore > 8 (zie bijlage 1)	Via cyclische rapportages

Netwerk van teams (Vast: Directeur + netwerkmanagers + businesscontroller; Op afroep: teamcontrollers)

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Netwerk van Teams	Doorlopen risicomanagementproces	Minimaal elk kwartaal
	Risicoprofiel rapporteren aan Directie en bijwerken in applicatie (bv NARIS)	Elk kwartaal

Team Control/concerncontroller

Actor	Taken en verantwoordelijkheden	Wanneer
Team (concern) Control	Toetsen werking risicomanagement proces en opstellen paragraaf Weerstandsvermogen	Twee keer per jaar (bij begroting en jaarrekening)



Bijlage 5: financiële kengetallen

Onderstaand worden allereerst de zes verplicht in de begroting en jaarstukken op te nemen financiële kengetallen beschreven. In een afzonderlijke notitie omtrent de houdbaarheid van onze gemeentefinanciën stellen we voor om deze kengetallen met een nieuw kengetal uit te breiden: de houdbaarheidsquote.

1. Netto schuldquote

Dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft dus een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken. Een laag percentage is gunstig.

2. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

Omdat bij door de gemeente verstrekte leningen onzekerheid kan bestaan of ze allemaal worden terugbetaald, wordt dit kengetal zowel berekend inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Zo wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen in de exploitatie is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Hoe lager de percentages, hoe beter.

3. Solvabiliteit

Dit cijfer geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente. Dit cijfer geeft dus een soort toekomstvisie weer.

4. Grondexploitatie

De boekwaarde van de voorraden grond moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kenmerkend voor grondexploitaties is dat de looptijd meerdere jaren is. Naarmate de inkomsten verder in de toekomst liggen, brengt dit meer rentekosten en risico's met zich mee.

5. Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Daartoe worden de structurele baten en lasten vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van de leningen) te dekken.

6. Belastingcapaciteit

Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Als dit percentage hoog ligt, betekent het dat de gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven. Of dit wel of niet gebeurt, is een beleidskeuze.





Bijlage 6: Begrippenlijst

Aanvullen	Verhogen van de beschikbare weerstandscapaciteit zodat het weerstandsvermogen weer voldoende wordt.
Aanwezige weerstandscapaciteit	Het aandeel van de beschikbare weerstandscapaciteit dat daadwerkelijk aanwezig is op de balans of in de exploitatie.
Afromen	Verlagen van de beschikbare weerstandscapaciteit zodat het weerstandsvermogen niet groter is dan noodzakelijk.
Balans	Overzicht van de bezittingen en schulden van de gemeente op een bepaald moment.
Belastingen	Gemeentelijke heffingen die geen rechtstreeks verband houden met de door de gemeente geleverde producten en diensten. De gemeente mag de tarieven zelf bepalen (met uitzondering van de tarieven onroerende-zaakbelastingen).
Benodigde weerstandsvangen.	Zie weerstandsbehoefte.
Beschikbare weerstandscapaciteit	De hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. De beschikbare Weerstandscapaciteit bestaat uit de aanwezige weerstandscapaciteit en de potentiële weerstandscapaciteit.
Nog niet ingevulde begrotingsruimte	Middelen die in de begroting nog niet bestemd zijn voor specifieke doeleinden, maar zijn ingezet voor een algemeen risicoband.
Omvang/gevolg	Een inschatting van de in geld uitgedrukte gevolgen van een risico op het moment dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: ➤ Minimale omvang/gevolg: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) in ieder geval heeft ➤ Verwachte omvang/gevolg: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) waarschijnlijk heeft ➤ Maximale omvang/gevolg: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) ten hoogste heeft. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen: ➤ Bruto omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico heeft (als het zich echt voordoet), zonder dat rekening gehouden wordt met maatregelen die al getroffen zijn om deze gevolgen af te dekken ➤ Netto omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico heeft (als het zich echt voordoet), waarbij gecorrigeerd is voor de maatregelen die al getroffen zijn om deze gevolgen af te dekken. De netto verwachte omvang is de basis voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Onbenutte belastingcapaciteit	Het verschil tussen de werkelijke inkomsten uit belastingen en retributies en de mogelijke inkomsten.
Paragraaf weerstandsvermogen en risico-beheersing	Onderdeel van de programmabegroting en –verantwoording, waarin ingegaan wordt op het weerstandsvermogen en de risico's.
Post onvoorzien	Middelen die in de begroting nog niet zijn bestemd voor specifieke doeleinden, maar beschikbaar zijn voor onvoorziene uitgaven. De post onvoorzien maakt deel uit van het programma algemene uitgaven en inkomsten.
Potentiële weerstandscapaciteit	Het aandeel van de beschikbare weerstandscapaciteit dat in potentie beschikbaar is. De middelen kunnen pas ingezet worden voor het opvangen van risico's, nadat hiervoor eerst besluitvorming heeft plaatsgevonden en/of aanvullende acties zijn genomen. De 'onbenutte belastingcapaciteit' is hier een voorbeeld van.
Reserves	De reserves zijn een onderdeel van de balans. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente, wat wil zeggen dat gemeenten in beginsel zelf mogen bepalen waaraan dit geld uitgegeven wordt.
Retributies	Gemeentelijke heffingen die rechtstreeks verband houden met door de gemeente geleverde producten of diensten. De opbrengsten mogen de kosten niet overstijgen.
Risico	Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn.
Risicomanagement	Het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's.
Risicoscore	Score van het individuele risico op basis van de netto verwachte omvang en waarschijnlijkheid: score op impact = score op omvang x score op waarschijnlijkheid
Risicosimulatie	Computersimulatie waarin wordt onderzocht wat de op basis van statische technieken de verwachte gevolgen zijn van alle geïnventariseerde risico's samen in een willekeurig jaarDe zogenaamde 'Monte-Carlo methode' wordt hiervoor in de regel toegepast.

Stille reserves	Het verschil tussen de marktwaarde van gemeentelijke bezittingen (panden, aandelen e.d.) en de waarde waarvoor deze op de balans zijn opgenomen. Hierop komt in mindering de gedeelde toekomstige exploitatieresultaten (zoals wegvallend dividend).
Verwachte impact	Mate waarin het risico meetelt voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen: $\text{verwachte impact} = \text{netto verwachte omvang/gevolg} \times \text{waarschijnlijkheid}$
Waarschijnlijkheid	Inschatting van de kans dat het risico zich zal voordoen.
Weerstandsbehoefte	De hoeveel middelen die benodigd is om risico's op te kunnen vangen.
Weerstandsvermogen	Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. De maatstaf wordt als volgt berekend:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{aanwezige weerstandcapaciteit}}{\text{weerstandsbehoefte}}$$

De term weerstandsvermogen verwijst (in tegenstelling tot de term weerstandscapaciteit) niet naar geld, maar is een kengetal/waarderingscijfer van < 0,4 (slecht) tot > 2,0 (uitstekend).

Bij bepaling van dit kengetal kijken we naar de situatie op basis van het huidig beleid. Om die reden nemen wij alleen de daadwerkelijk aanwezige weerstandscapaciteit mee. De potentiële weerstandscapaciteit (door onbenutte belastingcapaciteit of stille reserves) nemen we niet mee omdat hiervoor besluitvorming door de gemeenteraad benodigd is of pas bij verkoop gerealiseerd wordt.

