



Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement

2020

Januari 2021

Raad: 11 januari 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding

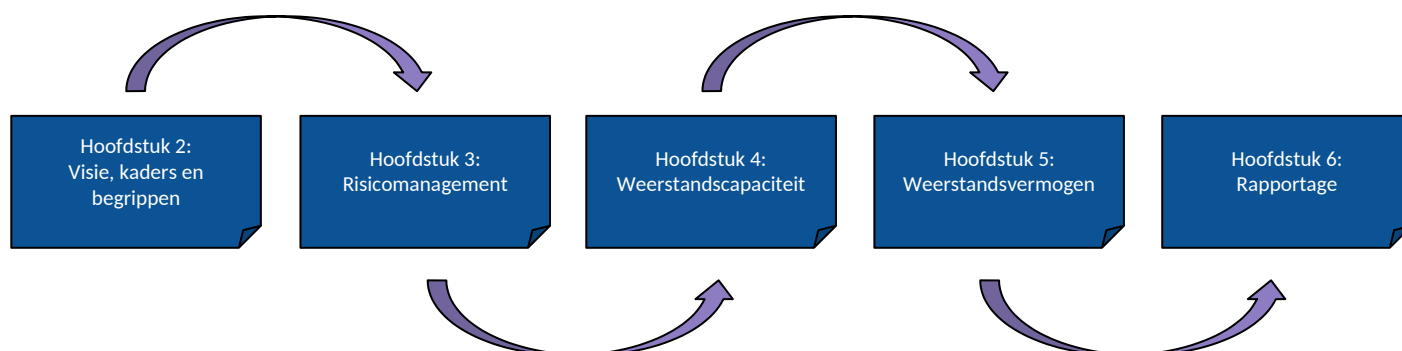
1. Algemeen

Bij het realiseren van doelen en het uitvoeren van het bestaande beleid horen kansen en bedreigingen. In financieel beleid spelen het risicomanagement en het weerstandsvermogen daarom een belangrijke rol. In 2004 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vastgesteld. Elke gemeente moet verplicht een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opnemen bij de begroting en jaarstukken. In deze paragraaf worden de risico's in beeld gebracht en afgezet tegen de weerstandscapaciteit.

Deze nota regelt de kaderstelling op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen voor de gemeente Lochem. Deze nota maakt duidelijk wat de visie van de gemeente is ten opzichte van risicobeheersing, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.

2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van de nota wordt de visie, het wettelijk kader en de hoofdonderwerpen geschetst. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 uitleg over risicomanagement en in hoofdstuk 4 de weerstandscapaciteit. Hoofdstuk 5 beschrijft het weerstandsvermogen en tot slot in hoofdstuk 6 de rapportage.



2. Visie, kaders en begrippen

2.

1. Algemeen

In dit hoofdstuk schetsen wij onze visie, kaders en gehanteerde begrippen.

2. Visie

“Wij streven naar beheersing van de risico’s en een goede balans tussen de bestuurlijke ambities en daarmee gepaard gaande risico’s. Uitgangspunt hierbij is een beoordeling ‘uitstekend’ voor het weerstandsvermogen.”

3. Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor deze nota ligt besloten in het BBV. Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. In artikel 9 en 26 is opgenomen dat de begroting respectievelijk jaarstukken een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet bevatten. Conform artikel 11 van het BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

1. alle risico’s waarvoor (nog) geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie;
2. de weerstandscapaciteit, dat wil zeggen de middelen en mogelijkheden die de gemeente beschikbaar heeft om - niet begrote lasten op te kunnen vangen mochten deze zich voordoen.

4. Financiële verordening gemeente Lochem

De financiële verordening is een verdere uitwerking van artikel 212 van de Gemeentewet. De raad heeft namelijk de opdracht om een verordening op te stellen met de uitgangspunten voor het financieel beleid. Ook bevat deze verordening de regels voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Conform onze financiële verordening biedt het college elke nieuwe raadsperiode een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing aan.

5. Begrippenkader

In deze nota hanteren wij de volgende begrippen:

Risico

Risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis die het behalen van doelen kan belemmeren of vertragen. Dit betreffen naast financiële ook niet-financiële risico’s, zoals bestuurlijke en juridische risico’s, imago- en frauderisico’s. Deze hebben niet (altijd) direct een financiële impact, maar kunnen (op termijn) wel grote gevolgen hebben voor de gemeente.

Bij de uitvoering van het gemeentelijk takenpakket nemen we beslissingen. Elke beslissing om een beoogde doelstelling te halen brengt tegelijkertijd ook risico’s met zich mee. De risico’s zijn inherent aan het nemen van beslissingen om beoogde doelstellingen te halen. We onderscheiden vier typen risico’s:

1. Risico’s afkomstig buiten de eigen organisatie (exogeen) respectievelijk risico’s binnen de eigen organisatie (endogeen);
2. Beïnvloedbare risico’s respectievelijk niet te beïnvloeden risico’s;
3. Terugkerende risico’s (structureel) respectievelijk eenmalige risico’s (incidenteel).
4. In geld te kwantificeren respectievelijk niet in geld te kwantificeren risico’s.

Risicomanagement

Onder risicomanagement verstaan wij het risicomanagementproces van identificeren, beoordelen en kwantificeren van risico's, het bepalen en uitvoeren van activiteiten en maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt. Risicomanagement bestaat dus uit de volgende stappen:

1. Risicoanalyse (identificeren en beoordelen van risico's);
2. Kwantificeren van risico's;
3. Sturen en beheersen van risico's.

Benodigde weerstandscapaciteit

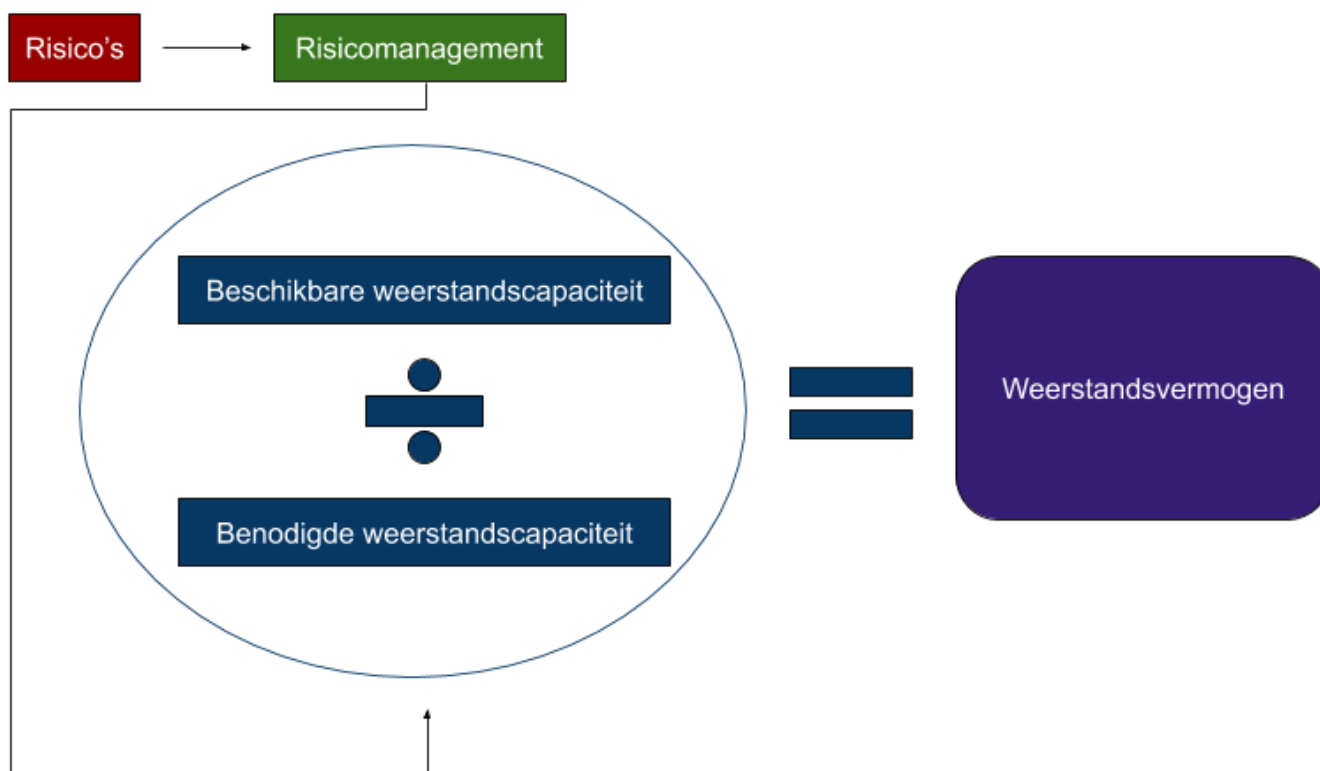
Onder benodigde weerstandscapaciteit verstaan wij de hoeveelheid middelen die nodig is om risico's op te kunnen vangen.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de begroting en het beleid niet aangepast hoeven te worden.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin we in staat zijn om de financiële gevolgen van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Deze maatstaf wordt berekend als de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.



3. Risicomanagement

1. Algemeen

Zoals beschreven in hoofdstuk twee verstaan wij onder risicomanagement: “een proces van identificeren, beoordelen en kwantificeren van risico’s, het bepalen en uitvoeren van activiteiten en maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico’s beheersbaar houdt”. Het proces bestaat uit de volgende stappen:

1. Identificeren van risico's
2. Kwantificeren van risico's
3. Beoordelen van risico's
4. Treffen van beheersmaatregelen
5. Implementeren van beheersmaatregelen
6. Rapporteren

2. Identificeren van risico's

De eerste component om het weerstandsvermogen te berekenen is de bepaling van het risicoprofiel van de gemeente. Hiervoor worden de risico's inzichtelijk gemaakt in relatie tot de kans dat ze zich voordoen en de financiële gevolgen die dit met zich meebrengt.

3. Kwantificeren van risico's

Als de risico's inzichtelijk zijn, is het mogelijk om deze te kwantificeren. Per risico wordt bepaald wat de financiële gevolgen zijn en de kans dat een risico manifesteert. Aan de hand van beschikbare informatie (historische cijfers, prognoses, vergelijkingsmateriaal andere gemeenten) en eigen kennis en inzichten wordt een inschatting gemaakt. Vervolgens vindt er een analyse plaats met behulp van het risicomanagement dashboard.

Incidentele of structurele risico's

We maken een onderscheid in structurele en incidentele risico's. Structurele risico's zijn risico's die zich in beginsel oneindig kunnen voordoen indien er niet op geanticipeerd wordt. Incidentele risico's zijn risico's die zich eenmalig of voor bepaalde tijd voordoen.

Kans en omvang risico

Per risico bepalen wij wat de kans van optreden en de financiële impact is op de organisatie als het risico optreedt. Hiervoor maken wij gebruik van een risicomanagement dashboard. De kans dat een risico zich voordoet verdelen wij in de volgende categorieën:

Frequentie dat het risico zich voordoet	Te hanteren percentage in risicoprofiel
Onwaarschijnlijk	0% - 20%
Mogelijk	20% - 40%
Aannemelijk	40% - 60%
Waarschijnlijk	60% - 80%
Zeer waarschijnlijk	80% - 100%

Het risicomanagement dashboard rekent het gemiddelde risicopercentage per classificatie van de kans. Indien het risico ingeschat wordt als 'mogelijk' betekent dat het risicomanagement dashboard rekent met een risicopercentage van 30%.

Financiële impact

De financiële impact van het risico is opgedeeld in de volgende categorieën:

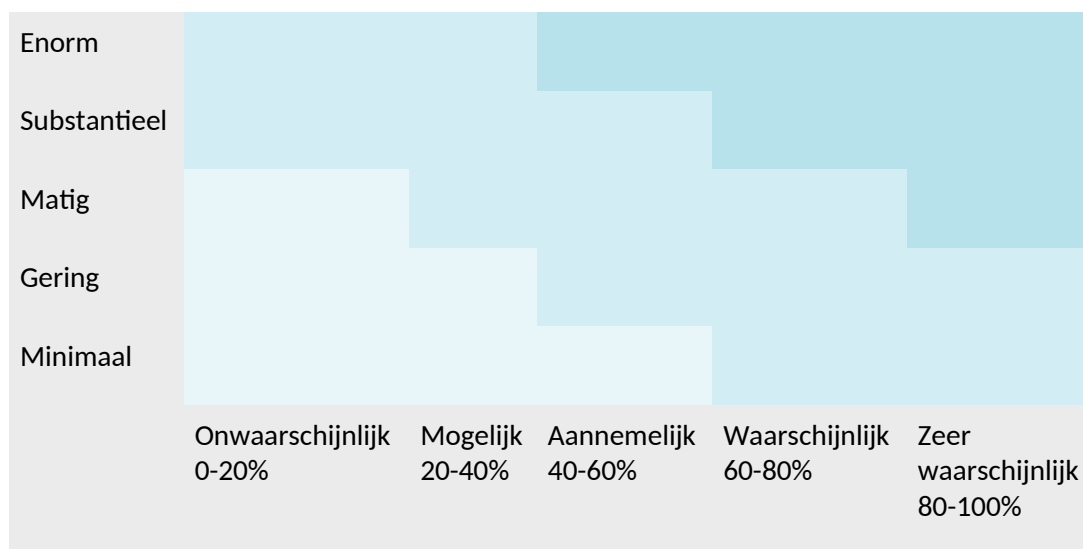
Omvang van het risico	Omvang risicobedrag
Minimaal	€ 0 - € 50.000
Gering	€ 50.000 - € 125.000
Matig	€ 125.000 - € 350.000
Substantieel	€ 350.000 - € 750.000
Enorm	> € 750.000

4. Beoordelen van risico's

Na de analyse vindt de beoordeling plaats van de opgehaalde risico's. Deze stap voorziet in het evalueren van de eerste twee stappen, de identificatie en het kwantificeren van de risico's. Vanuit het risicomanagement dashboard wordt het risicoprofiel opgebouwd. Voor zover risico's zijn geïdentificeerd, van relevante betekenis zijn, in geld te kwantificeren zijn en niet reeds anderszins financieel afgedekt zijn worden zij tot uitdrukking gebracht in een risicomatrix. Op basis van de risicomatrix wordt een overall inzicht gegeven in de risico's. Het totaalbedrag van de risico's in deze matrix definiëren wij als het risicobedrag (benodigde weerstandscapaciteit).

Risicomatrix

Omvang risico



Kans risico

5. Treffen van beheersmaatregelen

Nadat de risico's zijn benoemd, gekwantificeerd en beoordeeld, is de volgende stap het treffen van beheersmaatregelen. Er zijn een viertal mogelijkheden om risico's te beheersen: vermijden, overdragen, verminderen of accepteren. Tot slot is het ook mogelijk om het risico niet te beperken en bewust te accepteren.

Maatregel	Toelichting
-----------	-------------

Vermijden	Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vorm gegeven of dat er geen beleid gestart wordt dat een risico met zich meebrengt. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.
Verminderen	Door het risico af te dekken middels een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee worden de gevolgen van een risico beperkt. Ook kan gedacht worden aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.
Overdragen	Risico's kunnen ook overgedragen worden. Zo kan het beleid door een andere betrokken partij uitgevoerd. Deze partij neemt daarbij ook de financiële risico's over.
Accepteren	Als een risico niet vermeden, verminderd of overgedragen kan worden, wordt een risico geaccepteerd. De eventuele financiële schade moet dan volledig middels de weerstandscapaciteit afgedekt worden. Dit betekent niet dat het risico niet beïnvloedbaar is. Het betekent dat het risico op dit moment geaccepteerd wordt en niet op één of andere wijze is afgedekt.

6. Implementeren van beheersmaatregelen

Naast het ontwerpen van beheersmaatregelen, is de volgende stap om deze ook daadwerkelijk te implementeren. De implementatie van de noodzakelijke maatregelen is de verantwoordelijkheid van het college en van directie/ MT. In de gemeente Lochem hebben is deze taak functioneel belegd bij de budgethouder. De budgethouders zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de beheersmaatregelen en controleren periodiek de voortgang. De concerncontroller onderzoekt en rapporteert over de voortgang hiervan aan college en directie / MT.

In de gemeente Lochem worden de risico's als volgt beheerst:

1. Worden beheersmaatregelen per risico in het risicomanagement dashboard vastgelegd.
2. Worden beheersmaatregelen gemonitord, getoetst en geëvalueerd
3. Worden de uitkomsten van de interne controle (IC) en verbijzonderde Interne Controle (VIC) betrokken bij het invullen van het risicomanagement dashboard.

7. Rapporteren over de risico's

De rapportering over de geaccepteerde risico's die onder het weerstandsvermogen vallen zijn geborgd in de P&C-cyclus. In de begroting en jaarrekening worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de risico's geactualiseerd. Ook wordt er een relatie gelegd tussen de aanwezige risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit. De accountant zal bij de controle van de jaarrekening en/of bij de interim controle de aanwezige risico's toetsen evenals het aanwezige weerstandsvermogen van de gemeente. Zie voor een uitgebreide toelichting hoofdstuk 6.

4. Weerstandscapaciteit

1. Algemeen

In dit hoofdstuk beschrijven wij het wettelijk kader, het beleidskader en de onderdelen van de weerstandscapaciteit. Zoals eerder aangeven, is een goed systeem van risicomanagement een eerste vereiste voor het beheersen van risico's. Voor risico's die onvermijdelijk zijn of die als beste keus worden gezien, moet financiële dekking aanwezig zijn voor het geval deze zich voordoen. In bepaalde gevallen worden afzonderlijke voorzieningen gevormd voor het afdekken van toekomstige verliezen. In andere gevallen kunnen tegenvallers gedekt worden binnen bestaande budgetten of kredieten.

Voor de overige financiële risico's geldt dat de aanwezige financiële weerstandscapaciteit als achtervang dient. Het aanhouden van voldoende weerstandscapaciteit maakt het mogelijk om zonder beleidsaanpassing financiële nadelen op te kunnen vangen. Dit is noodzakelijk als risico's zich daadwerkelijk voordoen en er geen andere dekking aanwezig is.

2. Wettelijk kader

Het BBV schrijft niet voor welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit, dit is vrije beleidsruimte.

3. Beleidskader

De weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende elementen:

1. Onbenutte belastingcapaciteit
2. Post onvoorzien
3. Algemene reserve

De financiële weerstandscapaciteit is verdeeld in een structurele en incidentele component.

Structurele weerstandscapaciteit

Onder structurele weerstandscapaciteit verstaan wij: de middelen die permanent inzetbaar zijn om tegenvallers op te vangen zonder beleidsaanpassing. Het gaat dan concreet om de onbenutte belasting- en heffingscapaciteit en de post onvoorzien. De structurele risico's worden gedekt door de structurele weerstandscapaciteit.

1. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen. De berekening komt tot stand op basis van de drie belangrijkste (belasting)inkomsten van de gemeente:

4. de onroerende zaakbelasting (OZB);
5. de rioolheffing, en
6. de afvalstoffenheffing.

Voor heffingen, die niet bestempeld worden als belastingen, geldt dat deze maximaal 100% kostendekkend mogen zijn.

2. Post onvoorzien

Artikel 8 van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorziene uitgaven op te nemen in de begroting. De post onvoorzien is een buffer voor onvoorziene, onvermijdelijke en niet uit te stellen uitgaven. De post onvoorzien wordt als structurele weerstandscapaciteit gezien omdat deze elk jaar in de begroting voor een gelijk bedrag wordt opgenomen.

Incidentele weerstandscapaciteit:

Onder incidentele weerstandscapaciteit verstaan wij: de financiële capaciteit die de gemeente heeft om eenmalige tegenvallers op te vangen zonder beleidsaanpassing. De incidentele risico's worden gedekt door de incidentele weerstandscapaciteit. Incidentele financiële weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van een algemene reserve.

3. Algemene reserve

De algemene reserve is een buffer voor het opvangen van onvoorziene incidentele uitgaven. Deze reserve is in principe vrij aanwendbaar en kan gebruikt worden voor het opvangen van risico's, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten. De omvang van de algemene reserve staat vermeld in de nota reserves en voorzieningen van de gemeente Lochem. In de nota is geen maximale omvang bepaald.

Bestandsdeel weerstandscapaciteit	Structureel	Incidenteel
1. Onbenutte belastingcapaciteit	x	
2. Post Onvoorzien	x	
3. Algemene reserve		x

5. Weerstandsvermogen

1. Algemeen

In dit hoofdstuk maken wij de verbinding tussen risico's (hoofdstuk 3), weerstandscapaciteit (hoofdstuk 4) en weerstandsvermogen. Met het in beeld brengen, het analyseren, kwantificeren en waar mogelijk beperken van onze risico's geven wij systematisch invulling aan risicomangement. Wanneer wij deze risico's afzetten tegen de weerstandscapaciteit, krijgen wij inzicht in ons weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust onze begroting is. Het geeft inzicht hoe sterk wij zijn als gemeente om risico's met financiële consequenties op te vangen, zonder dat wij ons beleid moeten wijzigen. Om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen is inzicht in het weerstandsvermogen belangrijk.

2. Wettelijk kader

Het bepalen van het gewenste weerstandsvermogen is vrije beleidsruimte van gemeenten. Hier is geen wettelijk kader op van toepassing. Wel is er een kader ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening. Hierover hebben wij in hoofdstuk 2 kaders en criteria geschetst.

3. Beleidskader

In het kader van verantwoord financieel beleid is het noodzakelijk dat het weerstandsvermogen een positief saldo heeft. Op deze manier is het minder snel noodzakelijk om aanvullende maatregelen te treffen in de vorm van heroverweging en bijstelling van beleid, indien een risico zich voordoet. Het beleid van de gemeente ten aanzien van het weerstandsvermogen is dan ook dat deze een positief saldo heeft.

Jaarlijks nemen wij de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op in onze begroting en jaarrekening. Hierin nemen wij de voorgeschreven onderdelen op: een inventarisatie van de risico's, een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, het beleid omtrent de risico's en de weerstandscapaciteit en de ratio. Onderstaand lichten wij een aantal onderdelen van de paragraaf toe.

4. Berekening weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bepalen wij door een relatie te leggen tussen de financieel gekwantificeerde risico's (risicobedrag/de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen die beschikbaar zijn om de risico's financieel af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit).

De benodigde weerstandscapaciteit genereren wij uit het risicomangement dashboard waar alle bedragen per risico (structureel of incidenteel) bij elkaar opgeteld worden. De beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Lochem bestaat uit:

a. Exploitatie (structurele bronnen) bestaande uit:

1. begrotingspost onvoorzien
2. onbenutte belastingcapaciteit

b. Eigen vermogen (incidentele bron) bestaande uit:

3. algemene reserve

De uitkomst van de berekening vormt de ratio weerstandsvermogen. Hier wordt zowel het structurele weerstandsvermogen als het incidentele weerstandsvermogen afzonderlijk berekend. De ratio geeft aan in welke mate de financiële tegenvallers opgevangen kunnen worden.

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

5. Beoordeling weerstandsvermogen

Voor het beoordelen van de ratio weerstandsvermogen maken wij gebruik van onderstaande schaal.

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

Het weerstandsvermogen is voldoende bij een ratio van 1. Er is dan precies genoeg weerstandsvermogen om de risico's af te dekken. Indien de ratio onder de 2 komt, worden er passende maatregelen getroffen in overleg met de raad.

6. Rapportage

1. Algemeen

Binnen de P&C-cyclus informeren wij de raad op drie momenten over risico's die afgedekt worden door de weerstandscapaciteit.

1. de programmabegroting;
2. de jaarrekening, en
3. de bestuursrapportage.

Deze rapportages hebben elk hun specifieke invalshoek.

2. Programmabegroting

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting is toekomstgericht. Deze paragraaf beschrijft onder meer de volgende onderdelen:

4. de mogelijke financiële risico's die het begrotingsbeeld kunnen verstoren,
5. of de eerder gesignaleerde risico's zijn toe- of afgenomen;
6. of de risico's nog actueel zijn;
7. of er nieuwe risico's zijn ontstaan, en
8. de verwachte omvang van het weerstandsvermogen.

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing dient de kaderstellende en budgetautoriserende functie van de raad.

3. Jaarrekening

Bij de jaarrekening evalueren wij het risicoprofiel en worden de eventueel opgetreden risico's vermeld. Net als bij de begroting gaan we in op de volgende onderdelen:

9. Of de eerder gesignaleerde risico's zijn toe- of afgenomen;
10. Of de risico's nog actueel zijn;
11. Of er nieuwe risico's zijn ontstaan, en
12. De verwachte omvang van het weerstandsvermogen.

4. Bestuursrapportage

De bestuursrapportage gaat over de voortgang en eventuele voorstellen tot bijstelling van bestaand beleid, inclusief risico's die daarbij horen. Financiële risico's worden alleen gemeld voor zover deze ten opzichte van de begroting nieuw zijn of significant afwijken.

5. Rol accountant en provincie – onderdeel risicomanagement

De accountant toetst bij de controle van de jaarrekening en/of bij de interim controle de aanwezige risico's. Ook toetst de accountant het aanwezige weerstandsvermogen van de gemeente Lochem.

De provincie houdt toezicht op hoofdlijnen. Daarbij vormt de begroting de basis van het toezicht. De provincie ziet erop toe dat gemeenten een sluitende begroting hebben voor het komende jaar. Of een sluitende meerjarenraming uiterlijk in het laatste jaar. Ook kijkt de provincie naar de hoogte van het weerstandvermogen en de risico's binnen de gemeente Lochem.