

NOTA RISICOMANAGEMENT 2 AUGUSTUS 2020

Grip op risico's

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Uitgangspunten voor risicomanagementbeleid	4
4 Het risicomanagementproces	7
5 Soorten risico's	10
6 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen.....	12

1 Inleiding

De gemeente West Betuwe wil haar beleidsdoelstellingen realiseren met een optimale inzet van middelen. Hierbij is het van belang om risico's, die de realisatie van doelen en taken kunnen verstoren, te beheersen. De complexiteit van projecten waar gemeenten aan deelnemen, de veranderende rol van gemeenten in de maatschappij en ingrijpende wijzigingen in wet- en regelgeving dwingen tot een groter risicobewustzijn. In dit kader is het van belang om zicht te hebben en te behouden op de risico's die zich manifesteren bij de uitvoering van gemeentelijke taken en om daarbij passende maatregelen te treffen.

Een organisatie is in control wanneer de bedrijfsvoering bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen, zodanig dat er geen grote onverwachte verrassingen zullen optreden. Risicomanagement is een van de instrumenten die de gemeente inzet voor control.

Risicomanagement is integraal onderdeel van onze werkprocessen en we rapporteren over de risico's en het weerstandsvermogen in de planning & controldocumenten.

In deze nota beschrijven we achtereenvolgens:

1. De uitgangspunten voor risicomanagementbeleid
2. Het risicomanagementproces
3. Soorten risico's
4. Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

2 Uitgangspunten voor risicomanagementbeleid

Wettelijke kaders

Voor risicomanagement en het weerstandsvermogen heeft de gemeente met verschillende regels te maken:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Gemeentewet

In artikel 189 van de Gemeentewet staat dat de gemeenteraad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan mag afgeweken worden als het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Ook de provincie ziet hierop toe.

Feit is dat de financiële gevolgen van optredende risico's het evenwicht in de begroting ernstig in gevaar kunnen brengen. Met het beoordelen van het structureel en reëel begrotingsevenwicht moet de toezichthouder voorkomen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft dat zij zelf niet op kan lossen en om die reden een beroep zou kunnen doen op een extra uitkering uit het gemeentefonds (artikel 12 van de Financiële verhoudingswet). Hiervoor richt de toezichthouder zich ook op de financiële positie van gemeenten en vraagt daarom ook naar het gemeentelijk beleid over risicobeheersing en weerstandsvermogen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

In het BBV staan de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten en provincies. Deze voorschriften gelden voor de begroting en voor de jaarrekening. In artikel 9 en artikel 26 van het BBV is bepaald dat er in de begroting en het jaarverslag een paragraaf Weerstandsvermogen moet worden opgenomen.

Artikel 11 van het BBV geeft het volgende aan:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken;
 - b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie;
2. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. Een inventarisatie van de risico's;
 - c. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. Verplichte kengetallen;
 - e. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In de notitie BBV op hoofdlijnen van februari 2020 licht de commissie BBV de richtlijnen voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing als volgt toe:

Een specifiek onderdeel van deze voorschriften is de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing biedt inzicht in welke mate de gemeente in staat is om, los van voorzieningen en bestemmingsreserves, risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen. Het weerstandsvermogen richt zich op de mogelijkheden tot het opvangen van onverwachte tegenvallers. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd). Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Reguliere risico's - risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn - kunnen worden opgevangen door het afsluiten van verzekeringen of door het vormen van voorzieningen.

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

Definities

Risico:

Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald (negatief) gevolg. Risico's kunnen beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar zijn, terugkerend (structureel) en eenmalig (incidenteel), financieel en niet financieel. Voor het bepalen van het weerstandsvermogen zijn alleen de financiële risico's, die niet op een andere manier kunnen worden opgevangen, van belang.

Risicomanagement:

Risicomanagement richt zich op het beheersen van processen zodat risico's voorkómen of het nadelige effect geminimaliseerd kan worden. Risicomanagement gaat uit van de veronderstelling dat de processen lopen zoals verwacht en richt zich op de factoren die deze processen kunnen verstoren.

Weerstandscapaciteit:

De (potentieel) aanwezige capaciteit aan geldmiddelen om financiële risico's, waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen zijn afgesloten, te kunnen opvangen. Zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

We maken onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met de incidentele weerstandscapaciteit kunnen calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers worden opgevangen. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de bedragen bedoeld, die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen.

Weerstandsvermogen:

Het weerstandsvermogen geeft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's weer en geeft daarmee een indicatie hoe robuust de begroting is.

Beleidsuitgangspunten

West Betuwe hanteert bij het risicomanagement de volgende uitgangspunten:

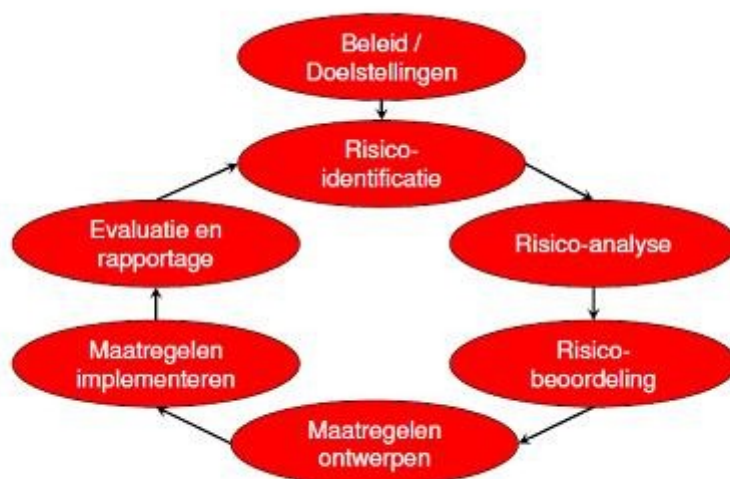
1. Het risicomanagement gaat over risico's die financiële, politieke, juridische en maatschappelijke gevolgen hebben;
2. De financiële risico's worden op een consistente wijze gekwantificeerd en gewogen;
3. Financiële risico's met een score van € 50.000 of hoger tellen mee in de benodigde weerstandscapaciteit
4. Het proces van risicomanagement wordt minimaal twee keer per jaar doorlopen
5. Frauderisico's en beheersingsmaatregelen worden afzonderlijk in beeld gebracht;
6. Over de uitvoering van risicomanagement wordt gerapporteerd in de documenten van de planning & controlcyclus.

Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn als volgt verdeeld over raad, college en directie/ ambtelijke organisatie:

Gremium	Verantwoordelijkheid
Gemeenteraad	Kaderstelling risicomanagement
	Bepalen strategie en risicobereidheid
	Bepalen gewenste omvang weerstandsvermogen
College	Uitvoeren risicomanagementbeleid
	Rapporteren over uitvoering risicomanagementbeleid
	Rapporteren over risico's en weerstandsvermogen
	Faciliteren van de organisatie om risicomanagementbeleid te kunnen uitvoeren
Directie en management	Creëren van randvoorwaarden voor de uitvoering van risicomanagement: - risicobewustzijn - kennis van risicomanagement, opleiding - implementatie risicomanagementbeleid en risicomanagementproces

4 Het risicomanagementproces



Afbeelding 3: Cyclus risicomanagement

Het proces van risicomanagement bestaat uit de volgende stappen:

1. Identificeren van risico's
2. Analyseren risico's
3. Beoordelen risico's
4. Beheersingsmaatregelen bepalen
5. Beheersingsmaatregelen implementeren
6. Evalueren en rapporteren

Volgens de beleidsuitgangspunten doorlopen we minimaal tweemaal per jaar het risicomanagementproces. We willen doorontwikkelen naar een situatie dat het risicomanagementproces een continu proces is, dat we toepassen in ons dagelijks handelen, bij projecten en nieuwe ontwikkelingen.

Ad 1) Identificeren van risico's

In deze stap inventariseren we de meest relevante risico's. Hierbij redeneren we vanuit de te behalen doelstellingen voor de gemeente, het project of het proces waar we mee bezig zijn: welke gebeurtenissen kunnen het behalen van de doelstellingen belemmeren of vertragen?

Ad 2) Analyseren van de risico's

In deze stap onderzoeken we per risico wat voor soort risico het is, wat zijn oorzaken van het risico, wat is het negatieve effect en hoe waarschijnlijk is het dat dit risico zich voordoet (hoe groot is de kans). We kijken ook of het een eenmalig of structureel risico betreft.

Ad 3) beoordelen van de risico's

Deze stap is gericht op het inhoudelijk beoordelen van de risico's met kans en gevolg en het bepalen van de noodzaak voor het treffen van maatregelen. De risico's worden in klassen ingedeeld naar kans.

Kans	Weging in %
Zeër klein	10
Klein	25
Gemiddeld	50
Groot	70
Zeër groot	90

Wanneer gebruiken we welke klasse?

Zeër klein:

Voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar voordoen. Het zijn bijvoorbeeld risico's die zich 1x per 20 jaar voordoen.

Klein:

Dit zijn risico's die zich gemiddeld genomen 1x per 4 jaar voordoen of waarvan de kans op optreden laag is.

Gemiddeld:

Voor risico's die nog beide kanten op kunnen. Het kan zijn dat ze zich komend jaar voordoen of niet. Risico's die 1x per 2 jaar voorkomen.

Groot:

Voor risico's waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar voordoen of waarvan de kans op optreden groot is.

Zeër groot:

Voor risico's waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich komend jaar voordoen of waarvan de kans op optreden zeer groot is.

Op basis van de kans-klassen wegen we de risico's via de formule: kans x financieel gevolg. Dat leidt tot het gewogen risicobedrag. Gewogen risico's tot € 50.000 nemen we niet op in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Deze weging brengen we meerjarig in beeld voor risico's die structureel van aard zijn.

Ad 4) Beheersingsmaatregelen bepalen

Er zijn vier vormen van beheersingsmaatregelen: vermijden, beheersen, overdragen of accepteren.

Vermijden van het risico betekent het stoppen van de activiteit of aanpassen van de doelstelling. Hiertoe zullen we overgaan als het risico onaanvaardbaar hoog is en er geen mogelijkheden zijn tot overdragen of reduceren van het risico. In relatie tot het belang van de doelstelling of activiteit.

Beheersen van het risico betekent vaak het aanpassen van de processen, budgetten herverdelen, kosten verminderen waardoor het risico of de kans hierop wordt beperkt.

Overdragen van het risico betekent dat we niet alle gevolgen van het risico hoeven te dragen. Het risico is bijvoorbeeld te verzekeren of op een andere manier te delen met een externe partij.

Accepteren van het risico betekent bewust aanvaarden dat er een risico is. Dit doen we als het belang van het realiseren van de doelstelling of activiteit zwaarder weegt dan het financiële risico. Of dat het financiële gevolg van het risico beperkt is.

Ad 5) Beheersingsmaatregelen implementeren:

Deze stap betreft feitelijk de risicobeheersing. We gaan de in de vorige stap gekozen maatregelen uitvoeren. De maatregelen zorgen ervoor dat het mogelijke effect van de risico's verlaagd wordt. Van een bruto risico kom je tot een netto risico. Als het gaat om een financieel risico, dan blijft voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit alleen het netto risico over.

Ad 6) Evalueren en rapporteren:

In de planning & control documenten en projectrapportages rapporteren we over de financiële risico's, alleen het netto risico telt hierbij mee in de inventarisatie van de benodigde weerstandscapaciteit.

We evalueren ook welke risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan en welke onverwachte nadelen we in de tussentijdse rapportages zien, waarvoor we geen risico geïdentificeerd hadden. Dit geeft input voor de nieuwe cyclus van stap 1 tot en met 6.

5 Soorten risico's

In de beleidsuitgangspunten van deze nota onderkennen we risico's met financiële, politieke, juridische en maatschappelijke gevolgen. Risico's zijn echter niet altijd met dit schaarstje te knippen. Zo kunnen financiële, juridische en maatschappelijke risico's ook een groot politiek risico met zich meebrengen en kunnen juridische risico's bijvoorbeeld ook leiden tot financiële risico's. Wanneer we ons echter bewust zijn van deze verschillende risicocategorieën kunnen we betere informatie en inzichten geven die voor de bestuurlijke besluitvorming van belang is. Hieronder geven we uitleg aan de verschillende soorten risico's.

Financiële risico's

Financiële risico's zijn risico's die de gemeenten financiële schade kunnen opleveren. Dit kunnen zowel externe risico's (het risico komt van buiten op de gemeente af) als interne risico's (bijvoorbeeld als gevolg van fouten of fraude) zijn.

Juridische risico's

Juridische risico's hebben vooral betrekking op de naleving van regelgeving en aansprakelijkheid. Het is het risico om betrokken te raken in een juridische procedure en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan. En om aangesproken te worden op het niet naleven van de regelgeving. Aan deze risico's kleef ook het risico van imagoschade, wat vooral een politiek risico is.

Maatschappelijke risico's

Maatschappelijke risico's kennen twee invalshoeken. Het zijn risico's die gevolgen kunnen hebben voor de inwoners, bedrijven en instellingen. Bijvoorbeeld datalekken, fraude of een neveneffect van bepaalde beleidskeuzes. Ook hier kennen we externe risico's zoals bijvoorbeeld onrust en protestacties door landelijke ontwikkelingen. Deze risico's kunnen een politiek risico vormen, maar ook financiële schade tot gevolg hebben.

Politieke risico's

Politieke risico's kunnen betrekking hebben op imagoschade voor de gemeente als geheel of schade voor één of meer bestuurders. Hiervoor hebben we al wat voorbeelden van politieke risico's genoemd.

Frauderisico's

Frauderisico's verdienen bijzondere aandacht. Dat geldt voor elke organisatie, maar vooral voor overheidsorganisaties omdat we een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben, gefinancierd worden met belastinggeld en regels opstellen en handhaven. Dan moeten we als overheid zelf ook betrouwbaar zijn. Daarom stellen we minimaal jaarlijks een frauderisicoanalyse op.

Fraude is iedere opzettelijke handeling – of nalaten om te handelen – met de bedoeling om een ander te misleiden met als gevolg dat die ander schade lijdt en/ of de fraudeur een voordeel heeft. Fraude onderscheidt zich van fouten en vergissingen omdat fraude opzettelijk wordt gepleegd en wordt verdoezeld om ontdekking te voorkomen.

Er is dus sprake van 3 elementen:

- opzettelijke handeling
- misleiding
- verkrijgen van voordeel/ oplopen van nadeel.

Frauderisico is een gebeurtenis of omstandigheid die wijst op een stimulans of druk om fraude te plegen of die een gelegenheid scheppen om te frauderen. Dit wordt ook wel uitgebeeld door de fraudedriehoek:



Gelegenheid (kunnen) zorgt ervoor dat de fraude gepleegd en niet (tijdig) ontdekt kan worden. Gelegenheid is feitelijk 'de deur open laten staan'. Omdat iemand in de positie is om alles te kunnen doen of procedures te doorbreken. Omdat er 'blind' vertrouwd wordt op wat medewerkers doen en er in de processen geen functiescheiding of op enigerlei wijze een vier-ogen-principe is ingebouwd. En er geen cultuur is om elkaar aan te spreken. Vanuit de ogen van de fraudeur gaat het om de pakkans en hoe kom ik ermee weg? Tot slot heeft gelegenheid ook te maken met de soort transacties, het gaat bijvoorbeeld om geldstromen, waardevolle goederen zoals gereedschap en computers, maar ook data en om externe relaties.

Druk (moeten) gaat over de situatie van de fraudeur. Is bijvoorbeeld sprake van privéomstandigheden zoals schuldenproblematiek of verslaving. Of krijgt de fraudeur een variabele beloning afhankelijk van de resultaten. Of is er groepsdruk in de omgeving van de fraudeur.

Rechtvaardiging (willen) gaat over de rationalisatie om fraude te plegen. Bijvoorbeeld: iedereen doet het, ik leen maar tijdelijk en ik geef het geld weer terug, er is mij een hogere beloning toegezegd die niet doorgaat dus ik heb er recht op, aan de top wordt ook het verkeerde voorbeeld gegeven.

6 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

Weerstandscapaciteit

In de gemeente West Betuwe rekenen we de volgende onderdelen tot de weerstandscapaciteit, ingedeeld naar incidenteel en structureel:

Onderdeel	Incidentele weerstands-capaciteit	Structurele weerstands-capaciteit
Algemene reserves	X	
Post onvoorzien	X	
Begrotingsruimte		X
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Stille reserves	X	

Algemene reserves

De algemene reserves van West Betuwe bestaan uit de Algemene reserve grondexploitatie en de Vrije algemene reserve. De algemene reserves dienen als buffer voor het opvangen van financiële risico's. De algemene reserve grondexploitatie is specifiek bedoeld voor het opvangen van financiële risico's van de grondexploitatie. In de nota Reserves en Voorzieningen is tot nu toe vastgelegd dat de omvang van de Algemene reserve minimaal driemaal het bedrag van de gewogen risico's is.

Post onvoorzien

In de begroting van West Betuwe nemen we standaard een bedrag van € 250.000 op voor onvoorziene incidentele tegenvallers gedurende het jaar. Dit komt neer op ongeveer € 5 per inwoner. Het BBV verplicht om een post onvoorzien in de begroting op te nemen.

Begrotingsruimte

Het positieve saldo van de begroting, dat nog niet is ingezet voor bestaande of nieuwe taken, kan structureel worden ingezet voor onvoorziene structurele tegenvallers.

Onbenutte belastingcapaciteit

De mogelijkheid tot verhogen van gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten kan ook bijdragen aan het opvangen van financiële risico's. De ruimte die de gemeente heeft om belastingen en andere heffingen te verhogen, wordt beperkt door wettelijke restricties. Het gaat dan bijvoorbeeld over maximale kostendekkende tarieven bij leges.

Voor de OZB is de onbenutte belastingcapaciteit het verschil tussen het tarief van West Betuwe en het tarief dat van toepassing is voor een artikel 12 gemeente (gewogen landelijk gemiddelde met een opslag van 20%).

Stille reserves

Stille reserves kunnen tot de weerstandscapaciteit worden gerekend als deze binnen één jaar in geld kunnen worden omgezet. Het gaat om materiële vaste activa met economisch nut die voor een lagere waarde op de balans staan dan de opbrengst bij eventuele verkoop.

Aandelen in deelnemingen hebben vaak ook een hogere waarde dan de nominale waarde, waarvoor ze op grond van het BBV in de balans zijn opgenomen. Verkoop van deze aandelen leidt doorgaans tot een gat in de begroting door wegvallende dividendopbrengsten. Deze aandelen zijn vaak niet vrij verhandelbaar of binnen één jaar te cashen, waardoor we deze stille reserves niet meerekenen in de weerstandscapaciteit.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de verhouding (ratio) tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Hierbij is de benodigde weerstandscapaciteit het bedrag dat nodig is om alle risico's in de begroting, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, in financiële zin af te dekken. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- het verwachte financiële gevolg van de aanwezige risico's
- de kans dat het risico zich voordoet
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen, worden de volgende ratio's gebruikt:

Ratio weerstandsvermogen	Oordeel
> 2,0	Uitstekend
1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
1,0 < x < 1,4	Voldoende
0,8 < x < 1,0	Matig
0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende