

Kadernota Integraal Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2020-2023

Gemeente Midden-Groningen

7 januari 2020, vastgesteld in de raadsvergadering van 27 februari 2020
Zaaknummer 2019-043003

INHOUDSOPGAVE

INTEGRAAL RISICOMANAGEMENT	3
1.1 Relevante beleidskaders en wetgeving	4
1.1.1 Besluit begroting en verantwoording	4
1.1.2 Financiële verordening	5
1.1.3 Nota Reserves en Voorzieningen	5
1.1.4 Kadernota Verbonden partijen	5
1.1.5 Nota Duurzaam Grondbeleid.....	5
1.2 Ambitie gemeente Midden-Groningen.....	6
1.3 Doelstellingen en uitgangspunten.....	7
1.4 Het reguliere risicomanagementproces	7
1.5 Kwantificeren van risico's.....	10
GROTE PROJECTEN	13
2.1 Criteria grote projecten.....	13
COMMUNICEREN VAN RISICO'S EN INCIDENTEN	14
3.1 De risicodialoog	14
3.2 Frequent melden van risico's en beheersmaatregelen	14
3.3 Het melden van incidenten.....	16
BEPALEN VAN WEERSTANDSVERMOGEN	17
4.1 Definitie weerstandscapaciteit.....	17
4.2 Kwantificeren en bepalen benodigde weerstandscapaciteit	19
4.3 Confrontatie beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit	19
4.4 Risico's grondexploitatie.....	21
4.4.1 De inventarisatie van de risico's en beheersingsmaatregelen.....	21
4.4.2 Dekking van de risico's van de grondexploitatie	21
4.4.3 De confrontatie	22

1

INTEGRAAL RISICOMANAGEMENT

Integraal risicomanagement is voor gemeente Midden-Groningen de nieuwe manier van denken over risico's, kansen en onzekerheden.

Het is een brede invulling van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risicobewustzijn breder wordt gestimuleerd. Risicomanagement is niet langer een afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen.

Het proces van integraal risicomanagement is cyclisch en sluit zo veel mogelijk aan op de bestaande P&C cyclus. Bij integraal risicomanagement richt de organisatie zich niet alleen op financiële risico's, maar juist ook op andere typen risico's op alle denkbare niveaus. Voorbeelden van niet-financiële risico's zijn juridische risico's, imago- en frauderisico's. De gemeente Midden-Groningen beperkt zich daarbij niet alleen tot de eigen organisatie, maar kijkt ook naar de externe omgeving.

Kader 1: Risico's

Risico's zijn gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen beïnvloeden zowel in negatieve als positieve zin. Dit betreft 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.

Ambities formuleren, beleid maken en uitvoeren, het brengt altijd risico's met zich mee, en ook niets doen kan leiden tot risico's. De gemeente Midden-Groningen beschouwt risico's daarom niet uitsluitend als iets negatiefs of iets dat zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Risicomanagement gaat niet alleen om het wegnemen van gevaren, maar ook om het realiseren van kansen. Als risico's goed in kaart worden gebracht, beheersmaatregelen worden getroffen en bij de uitvoering daarvan goed de vinger aan de pols wordt gehouden, worden risico's op een goede manier beheerst. Daarbij kan ook bewust gekozen worden om bepaalde risico's te accepteren.

Kader 2: Integraal risicomanagement

Integraal risicomanagement omvat de gecoördineerde activiteiten om de organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot alle typen risico's en op alle denkbare niveaus binnen de organisatie. Basis daarbij is dat risico's in kaart worden gebracht, zodat de juiste beheersmaatregel kan worden genomen of er bewust voor kan worden gekozen het risico te accepteren.

1.1 Relevante beleidskaders en wetgeving

In deze nota zijn kaders benoemd om de randvoorwaarden te scheppen voor integraal risicomanagement. Tegelijkertijd maakt deze nota deel uit van een groter geheel aan kaders en wetgeving die samen zorgen voor een goede interne beheersing van de gemeentelijke organisatie, duidelijke afspraken tussen raad en college en afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

1.1.1 Besluit begroting en verantwoording

In artikel 9 van het Besluit begroting en verantwoording is bepaald dat de begroting een paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet bevatten. In artikel 11 is over de inhoud van deze paragraaf het volgende opgenomen:

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

de weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken)

alle risico's* waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

*)voor risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen hanteren we in deze kadernota de term restrisico.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet minimaal de volgende elementen bevatten:

een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn er beschikbaar?)
een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen hebben we nodig?)
het beleid over het weerstandsvermogen en de risico's

Aanvullend worden vanuit de BBV een aantal kengetallen voorgeschreven waaronder de schuldquote en de solvabiliteit. Deze zijn sinds 2015 ook onderdeel geworden van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. De kengetallen geven een beeld van de financiële positie van de gemeente en vergroten de vergelijkbaarheid tussen verschillende gemeenten.

een kengetal voor de:

- netto schuldquote
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- solvabiliteitsratio
- grondexploitatie
- structurele exploitatieruimte
- belastingcapaciteit (een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie)

1.1.2 Financiële verordening

In de financiële verordening is in artikel 18. Weerstandsvermogen en risicobeheersing het volgende aangegeven:

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
- b. het saldo van de baten en lasten voor toevoegingen en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
- c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerende zaakbelasting als percentage van de inkomsten.

1.1.3 Nota Reserves en Voorzieningen

In deze nota wordt aangegeven aan welke voorwaarden reserves en voorzieningen moeten voldoen. De spelregels rond algemene reserves, worden hier nader toegelicht.

1.1.4 Kadernota Verbonden partijen

Verbonden partijen maken ook deel uit van de risico-inventarisatie binnen de gemeente. De wijze waarop de gemeente omgaat met risicobeheersing rond verbonden partijen is nader uitgewerkt in de kadernota Verbonden partijen.

1.1.5 Nota Duurzaam Grondbeleid

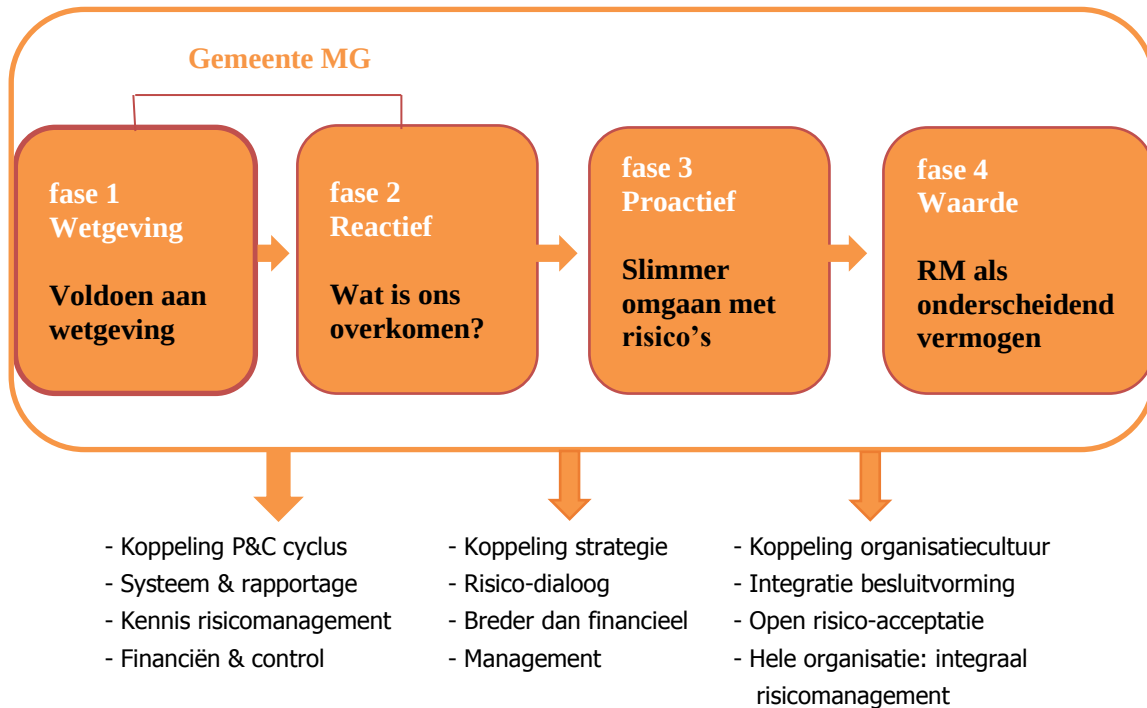
De nota grondbeleid is een beleidsdocument dat concrete richting geeft aan hoe de nieuwe gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. Een pragmatisch kader, dat de gemeente helpt bij de uitvoering en is geen theoretische verhandeling over alle vormen van grondbeleid.

1.2 Ambitie gemeente Midden-Groningen.

Voor veel gemeenten, waaronder ook Midden-Groningen, geldt dat het risicomanagement versterkt moet worden. De afgelopen jaren zijn hierin stappen gezet in de goede richting. Met deze kadernota zet de organisatie een nieuwe stap.

In de onderstaande figuur worden vier volwassenheidsfasen van risicomanagement weergegeven. Het risicomanagement van de gemeente Midden-Groningen bevindt zich op dit moment deels in fase 1, 2 en fase 3.

De gemeente Midden-Groningen heeft de ambitie om medio 2021 over de hele linie fase 3 bereikt te hebben. Op de lange termijn vormt dit de basis om de stap te zetten naar fase 4. Over de voortgang communiceren we open en transparant.



Vier volwassenheidsfasen van risicomanagement

1.3 Doelstellingen en uitgangspunten

Om naar fase 3 en op de lange termijn naar fase 4 te komen, streeft de gemeente Midden-Groningen de volgende doelstellingen na:

- Risicobewustzijn in de organisatie stimuleren en vergroten en daarmee de advisering aan het college en de raad te versterken
- Het systematisch inzichtelijk maken van significante risico's die de gemeente loopt
- Het maken van expliciete keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's
- Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van beleid
- Het blijven voldoen aan de wettelijke eisen voor het weerstandsvermogen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

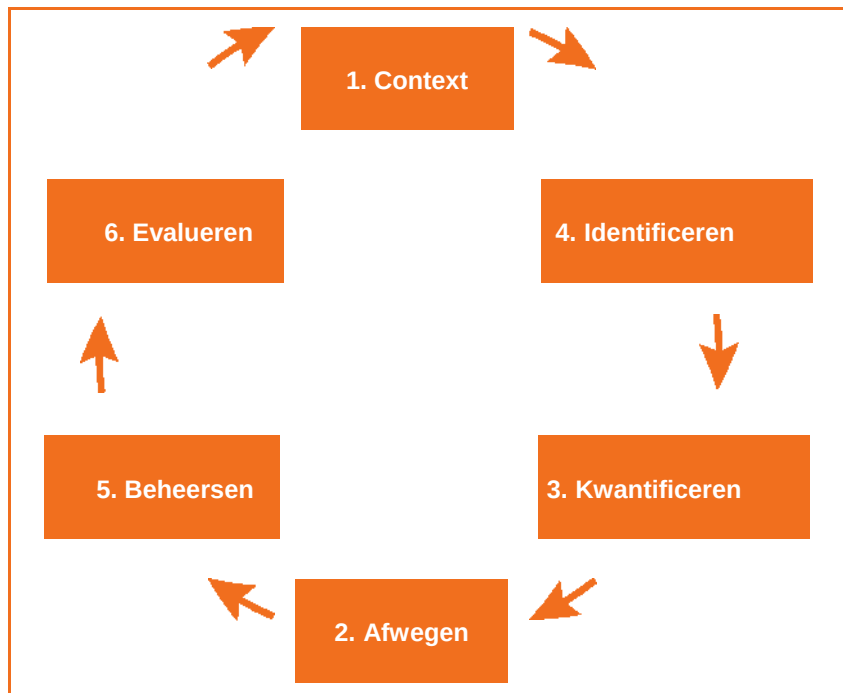
Daarbij hanteert de gemeente Midden-Groningen de volgende uitgangspunten:

- In veel gevallen worden de risico's goed beheerst, het gaat erom samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren.
- Bewust omgaan met risico's is een onderdeel van ieders werk
- Wie zijn risico's kent, heeft een keuze. Risicomanagement is een basis voor keuzes en maakt deel uit van integraal management.
- De directeur, teamleider en de professional zijn verantwoordelijk voor risicobeheersing.
- Risicomanagement maakt integraal deel uit van alle processen van de organisatie.
- Wie niet reflecteert op successen en fouten, stopt met leren en verbeteren.
- Risicomanagement is onafhankelijk van de wijze waarop de organisatiesturing is ingericht

1.4 Het reguliere risicomanagementproces

Risicomanagement is een continu proces. Het nadenken over en beoordelen van mogelijke risico's, en de implementatie en optimalisatie van beheersmaatregelen moeten onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk van de organisatie. Halfjaarlijks wordt een aantal stappen in dit proces geformaliseerd als onderdeel van de P&C cyclus.

Twee keer per jaar wordt het risicoprofiel geactualiseerd. Dit vindt zijn weerslag in de jaarrekening en de begroting, in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Hiertoe worden de onderstaande stappen doorlopen.



Het risicomanagementproces

In de zes stappen van het risicomanagementproces denkt de organisatie na over:

1. Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?
2. Identificeren: wat kan ons allemaal overkomen?
3. Kwantificeren: wat zijn onze grootste risico's?
4. Afwegen: hoe kunnen we de grootste risico's beheersen?
5. Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?
6. Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

Hiermee omvat het risicomanagementproces alle onderdelen die nodig zijn om risico's op een gedegen en gestructureerde wijze in kaart te brengen en te volgen. Hieronder lichten we de verschillende stappen beknopt toe.

1. Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?

In deze stap wordt gekeken naar interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. De omgeving waarin de gemeente Midden-Groningen opereert verandert en de organisatie verandert mee. Deze context is van invloed op de risico's die de organisatie loopt. Het gaat om vragen als: welke doelstellingen wil de organisatie behalen? Waar staat de organisatie nu? Wat is de maatschappelijke en economische omgeving? Hoeveel risico zijn we bereid te nemen? Het inzichtelijk maken van deze context maakt het eenvoudiger om in de volgende stap de risico's te identificeren en te kwantificeren.

2. Identificeren: wat kan ons overkomen?

Deze stap heeft tot doel een beeld te krijgen van de gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Het gaat erom inzicht te krijgen in een zo breed mogelijk spectrum aan risico's. De doelstellingen en processen moeten daarom vanuit meerdere invalshoeken worden bekeken. Hiertoe wordt een risicodialog georganiseerd. Het management is verantwoordelijk voor het doen van voorstellen ten aanzien van de

beheersing van specifieke risico's, de implementatie van beheersmaatregelen en het rapporteren over de ontwikkeling van risico's aan het college.

3. Kwantificeren: wat zijn onze grootste risico's?

Niet alle geïdentificeerde risico's hebben dezelfde impact op de doelstellingen en dezelfde kans van optreden. Een analyse op de kans op en de gevolgen bij optreden, maakt onderdeel uit van de risicodialoog. Omdat er grote verschillen in risicoperceptie kunnen bestaan, is het gezamenlijk in beeld brengen en bespreken van deze verschillen een van de grootste voordelen van de risicodialoog. De risicodialoog heeft tot doel te komen tot één gedragen beeld van de risico's.

Het is van belang onderscheid te maken tussen het inherente risico en het restrisico. Het inherente risico is de inschatting van de omvang van het risico, waarin het effect van beheersmaatregelen niet wordt meegenomen. Door het nemen van beheersmaatregelen zal de omvang van het risico verminderen. Wat dan resteert, is het restrisico. Als we spreken over de financiële omvang van risico's, dan spreken we over het restrisico. De methodiek rond het bepalen van het risicobedrag en het kwantificeren van risico's wordt nader toegelicht in paragraaf 1.5.

4. Afwegen: hoe kunnen we onze risico's beheersen?

Wanneer de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht, moet worden nagedacht over de manier waarop we ermee om willen gaan. Uitgangspunt daarbij is niet om tegen iedere prijs alle risico's te beheersen, ook accepteren of vermijden zijn mogelijkheden. Om risico's te beheersen zijn verschillende typen beheersmaatregelen te onderscheiden.

Het is belangrijk de effectiviteit van een beheersmaatregel te beoordelen. Daarnaast is de proportionaliteit van belang. Dit betekent dat de kosten van een maatregel in verhouding moeten staan tot de vermindering van de kans op of de gevolgen van een risico. En dat er niet onnodig veel maatregelen voor een risico moeten worden genomen. In sommige gevallen brengt een beheersmaatregel nieuwe risico's met zich mee. Dan moet worden beoordeeld of de beheersmaatregel zelf niet tot grotere risico's leidt.

5. Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?

Nadat de beheerstrategie is bepaald, moeten de beheersmaatregelen worden geïmplementeerd. De integraal manager is hiervoor verantwoordelijk, stelt een planning op en rapporteert bij afwijkingen over de voortgang.

6. Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

In deze stap evalueren we het proces en de uitkomsten daarvan. Op basis van de evaluatie wordt er bijgestuurd en start het cyclisch proces van het risicomanagement opnieuw.

1.5 Kwantificeren van risico's

Om te kunnen bepalen welke risico's aandacht vragen en wat de financiële gevolgen zijn, worden risico's ingedeeld in klassen. Dit stelt ons in staat om op objectieve wijze te bepalen wat de belangrijkste risico's zijn. Hiervoor wordt de volgende systematiek gehanteerd:

1. De financiële omvang van het 'inherente risico' wordt bepaald, ofwel het risico zonder dat beheersmaatregelen zijn getroffen.
2. Het effect van de getroffen of te treffen beheersmaatregelen op het risico wordt bepaald.
3. Het financieel gevolg van het risico wordt bepaald door de beheersmaatregelen in mindering te brengen op het inherente risico. Hierdoor resteert het restrisico.
4. De kans dat het risico zich voordoet binnen een bepaalde termijn wordt bepaald.
5. Door het restrisico te vermenigvuldigen met het kanspercentage wordt het risicobedrag bepaald. Dit risicobedrag wordt afgedekt in de reserve weerstandsvermogen.
6. Door de gevolgklasse te vermenigvuldigen met de kansklasse wordt de risicoscore bepaald. De risicoscore is bepalend voor de aandacht die een risico krijgt.

Deze systematiek wordt hierna verder toegelicht.

Kansklasse

De kansklasse gaat over de kans dat het risico zich binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk voordoet. Hoe groter de kans des te hoger de klasse. In principe worden risico's met een score van 1 niet of nauwelijks meegewogen, maar soms kan het toch belangrijk zijn deze separaat zichtbaar te maken. Bijvoorbeeld vanwege de financiële impact. Bij risico's met een score 5 is de kans op een knelpunt in het lopende jaar zeer groot. Indien dit risico zich pas in een later jaar voordoet moet hiervoor een voorziening worden getroffen.

Tabel 1-1: kansklassen

Kansklasse	Kanspercentage	Actie
1	<10%	Geen risicobedrag opnemen
2	10-30%	20% van restrisico opnemen
3	30-50%	40% van restrisico opnemen
4	50-70%	60% van restrisico opnemen
5	70-90%	Voorziening treffen of knelpunt

Gevolgklasse

De gevolgklasse gaat over het restrisico: het financiële gevolg van een risico nadat beheersmaatregelen zijn getroffen. Hierin worden vijf klassen onderscheiden:

Tabel 1-2: gevolgklassen

Gevolgklasse	Restrisico
1	$x < 125.000$
2	$125.000 < x < 500.000$
3	$500.000 < x < 1.250.000$
4	$1.250.000 < x < 2.500.000$
5	$x > 2.500.000$

Risicoscore

Risico's worden geprioriteerd met behulp van een risicoscore. De risicoscore wordt bepaald door de kansklasse en de gevolgklasse te vermenigvuldigen.

Voorbeeld 1:

Een risico met een financieel gevolg van € 375.000 (klasse 2) en een kans van optreden van 60% (klasse 4) krijgt een risicoscore van 8 (= 2 x 4). Het risicobedrag is vervolgens $60\% \times € 375.000 = € 225.000$ en wordt opgenomen in het weerstandsvermogen

Voorbeeld 2:

Een risico met een financieel gevolg van € 4.000.000 (klasse 5) en een kans van optreden van 90% (klasse 5) krijgt zelfs een risicoscore van 25 (= 5 x 5). Omdat de kans dat dit risico zich voordoet zeer hoog ligt moet deze als knelpunt worden opgenomen of middels een voorziening worden afgedekt.

Inschaling risicoscore

In onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt hoe de risicoscore wordt ingeschaald. Risico's in de groene vlakken worden als laag ingeschaald. Deze risico's zijn wel in beeld maar vragen geen extra aandacht. De risico's die hoog worden ingeschaald (oranje en rood) vragen wel extra aandacht.

Risicoklasse (gevolgklasse x kansklasse)	Kans 1: < 10%	Kans 2: - 30% 30%	Kans 3: - 50% < 50%	Kans 4: - 70% < 70% -	
score 5: x > 2.500.000	5	10	15	20	25
score 4: 1.250.000 < x < 2.500.000	4	8	12	16	20
score 3: 500.000 < x < 1.250.000	3	6	9	12	15
score 2: 125.000 < x < 500.000	2	4	6	8	10
score 1: x < 125.000	1	2	3	4	5

Per risico wordt het volgende bepaald:

1. De risicoscore: dit wordt bepaald door de kansklasse te vermenigvuldigen met de gevolgklasse van het risico.
2. Het risicobedrag: het financiële gevolg van het risico wordt bepaald door de kans te vermenigvuldigen met het restrisico.

Benodigde weerstandscapaciteit

De systematiek voor het kwalificeren van risico's wordt ook gebruikt om te bepalen hoe groot onze weerstandscapaciteit moet zijn. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 Bepalen weerstandsvermogen.

Imagorisico's

De gevolgen van alle geïdentificeerde risico's wordt vertaald in geld. Echter, er zijn ook risico's waarvan de financiële impact beperkt is, maar die toch schade kunnen toebrengen aan de organisatie en/of de stad. Bijvoorbeeld imagorisico's en bestuurlijke risico's. Door alleen de financiële impact van deze risico's in ogenschouw te nemen, krijgen deze risico's niet de aandacht die nodig is. Om ook recht te doen aan andersoortige gevolgen, maken wij gebruik van klassenindeling voor mogelijke imagoschade. Een score 1 houdt in dat er mogelijke imagogevolgen zijn op afdelings- of projectniveau, score 5 houdt een imagorisico in voor de stad op landelijk niveau. De klassenindeling voor mogelijke imagoschade is een hulpmiddel en wordt in de bestuurlijke afweging meegenomen.

2 GROTE PROJECTEN

Naast risico's die voortkomen uit reguliere processen en het uitvoeren van beleid, identificeert de gemeente Midden-Groningen vanuit de financiële verordening:

'Een project: Een project is een, in tijd en middelen begrensde, activiteit om iets te creëren. Het onderscheidt zich door zijn eenmalige karakter van een programma of proces'.

Deze projecten en programma's worden aangemerkt als 'grote projecten'. Deze projecten hebben vaak grote meerwaarde voor de gemeente en de samenleving of voor de organisatie, maar ook een verhoogd risicoprofiel. Omdat het van groot belang is de meerwaarde van dergelijke programma's en projecten te verzilveren, wordt de gemeenteraad nadrukkelijk in staat gesteld de voortgang te volgen en bij te dragen het project tot een goed einde te brengen. Het kader rondom grote projecten wordt in dit hoofdstuk beschreven en heeft een preventief oogmerk: bijdragen aan de sturing en beheersing vooraf en tijdens projecten, in plaats van controle, risico's en onzekerheden achteraf.

2.1 Criteria grote projecten

Criteria die kunnen leiden tot het aanmerken van projecten en programma's als 'groot project' zijn:

- er is sprake van een niet-routinematige, in de tijd begrensde activiteit
- de verantwoordelijkheid voor het project ligt volledig of grotendeels bij de gemeente
- er zijn meerdere (externe) partijen betrokken
- er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden
- er zijn belangrijke gevolgen voor de gemeente of de organisatie
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- er is sprake van een in organisatorisch en juridisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces
- er worden nieuwe technologieën of financieringsconstructies toegepast

3

COMMUNICEREN VAN RISICO'S EN INCIDENTEN

Het gesprek en de communicatie over risico's is een essentieel onderdeel van integraal risicomanagement. De meest actuele risico's worden twee keer per jaar gemeld via de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing als onderdeel van de P&C cyclus. Hierbij is transparantie over risico's het uitgangspunt.

Kader 5: Transparantie

Risico's nemen is onvermijdelijk, erover communiceren ook. Het college informeert de raad transparant over risico's.

Kader 6: Informeren van de raad

Het college informeert de raad over de actuele risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en geeft inzicht in de aard van het risico, de financiële omvang en de beheersmaatregelen.

3.1 De risicodialoog

Het proces van integraal risicomanagement is cyclisch en sluit aan op de bestaande P&C cyclus. Om tot een goede borging te komen van integraal risicomanagement vindt op basis van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarrekening een risicodialoog plaats op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De risicodialoog heeft tot doel inzicht te geven in de risico's en het risicobewustzijn te versterken.

De risicodialoog vindt op en tussen verschillende niveaus in de organisatie plaats. De dialoog tussen raad en college neemt daarbij een belangrijke plek in. Het college kan bijvoorbeeld de risicoanalyse van een project delen met de raad en daarover in gesprek gaan. Een andere mogelijkheid is het inventariseren van de risico's die de raad als belangrijk beschouwt, zodat daar expliciet aandacht aan gegeven kan worden bij de uitvoering van een project. Daarnaast kan de raad toelichting vragen op een belangrijk risico zodat deze toelichting onderdeel wordt van de besluitvorming.

Uitgangspunt van de risicodialoog is altijd dat dit een open gesprek is met als doel het gezamenlijk bepalen van een constructieve risico-aanpak.

3.2 Frequent melden van risico's en beheersmaatregelen

De wijze waarop de inventarisatie van risico's tot stand komt is nader toegelicht in hoofdstuk 1.

Belangrijkste risico's

Bij de begroting en de jaarrekening presenteren we een actueel overzicht van de belangrijkste risico's. Bij deze risico's wordt vermeld wat de aard en de oorzaak is, welke beheersmaatregelen zijn getroffen om deze te beperken en wat het restrisico is.

Overige risico's

Daarnaast kan het wenselijk zijn ook andere risico's in de paragraaf op te nemen. Hiervoor wordt dan een voorstel gedaan aan het college. Ook bij deze risico's nemen we een beschrijving op van de beheersmaatregelen en het restrisico.

Risico's met een vertrouwelijk karakter

Vertrouwelijke risico's kunnen niet openbaar worden gemaakt, omdat dit de belangen - bijvoorbeeld de onderhandelingspositie - van de gemeente zou kunnen schaden. De vertrouwelijke risico's kunnen zowel onderdeel zijn van de belangrijkste risico's als van de overige risico's. Over vertrouwelijke risico's wordt de raad niet via de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing, maar in een aparte, geheime raadsbrief geïnformeerd. Per risico zal daarbij worden aangegeven waarom het risico een vertrouwelijk karakter heeft.

Frauderisico's

Fraude is een breed begrip. Binnen gemeenten wordt de volgende definitie gebruikt: 'fraude is iedere opzettelijke handeling – of het nalaten te handelen – met de bedoeling een ander te misleiden, met als gevolg dat die ander schade leidt en/of de fraudeur een voordeel heeft'. Bij fraude bevoordeelt iemand zichzelf en/of een ander (persoon of organisatie) en wordt er misbruik van vertrouwen gemaakt.

De beheersing van frauderisico's en de preventie staan niet op zichzelf maar is onderdeel van integraal risicomanagement.

Risico's met betrekking tot verbonden partijen

De risico's met betrekking tot verbonden partijen vormen ook onderdeel van de inventarisatie en worden betrokken bij het totale risicoprofiel van de gemeente. Ook landelijk wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor de relatie die de gemeente heeft met verbonden partijen en de risico's die daaruit voortvloeien.

Paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing

De inventarisatie van risico's leidt tot de volgende tabel in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing. De belangrijkste risico's worden separaat getoond, de overige en vertrouwelijke risico's alleen als totaalregel.

Tabel 3-1

Risicoprofiel	Restrisico (A)	Kans (B)	Risicobedrag (A x B)
belangrijkste risico's			
- risico 1			
- risico 2 etc.			
vertrouwelijke risico's			
overige risico's (inclusief frauderisico's)			
Totaal risicoprofiel			

Kader 8: Risico's in de begroting en jaarrekening

Tweemaal per jaar, in de begroting en de jaarrekening, wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een actueel beeld gegeven van de risico's in de algemene dienst en het grondbedrijf:

1. De belangrijkste risico's worden individueel toegelicht met bijbehorende beheersmaatregelen en het restrisico.
2. De overige risico's worden alleen als totaal risicobedrag en restrisico zichtbaar gemaakt.
3. Vertrouwelijke risico's worden niet gepubliceerd. De raad wordt hierover via een geheime raadsbrief geïnformeerd.

3.3 Het melden van incidenten

Als risico's zich daadwerkelijk voordoen spreken we van een incident. Het college wil transparant zijn over risico's en informeert de raad daarom actief over incidenten.

Kader 9: College meldt incidenten tijdig aan de raad

Als een risico optreedt, wordt dit incident zo spoedig mogelijk aan de raad gerapporteerd. Dit gaat via de reguliere instrumenten van de P&C cyclus. Als dit echter te lang duurt of de impact van het risico groot is, dan wordt hier een afzonderlijke raadsbrief aan gewijd.

4

BEPALEN VAN WEERSTANDSVERMOGEN

In de vorige hoofdstukken wordt beschreven hoe de risico's binnen de organisatie in kaart moeten worden gebracht, beheerst moeten worden en hoe hierover moet worden gerapporteerd. De focus ligt daarbij op het vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie.

Een deel van deze risico's zal mogelijk leiden tot een restrisico. Hiervoor is binnen het eigen vermogen van de gemeente een buffer beschikbaar, namelijk het weerstandsvermogen. Hierin worden alle risico's opgenomen (na bepaling van het risicobedrag zodat, als een risico zich daadwerkelijk voordoet, de gemeente niet direct in de financiële problemen komt).

Zoals in paragraaf 1.1 weergegeven bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

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

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het bepalen van de omvang van de weerstandscapaciteit.

4.1 Definitie weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is de verzamelterm van alle middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-voorzien financiële tegenvallers te bekostigen. Het gaat om buffers in het eigen vermogen respectievelijk in de exploitatie, die kunnen worden vrijgemaakt om niet-begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van taken. De weerstandscapaciteit en de daarmee samenhangende risico's worden uitgedrukt in geld.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

Er is onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Dit moet leiden tot inzicht in de duurzaamheid waarmee incidentele en structurele tegenvallers kunnen worden opgevangen binnen de begroting. Er bestaat geen eensluidende definitie wat tot 'weerstandscapaciteit' gerekend moet worden. In algemene zin zijn de middelen die binnen de begroting beschikbaar zijn, of op korte termijn beschikbaar gemaakt kunnen worden, aan te merken als weerstandscapaciteit. De volgende middelen worden in de kadernota als weerstandscapaciteit gerekend:

Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te vangen. Het zijn de direct aan te wenden middelen voor tegenvallers. Dit valt samen met onze vrije reservepositie. De volgende reserves worden gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit:

1. Algemene reserve
2. Onbenutte belastingcapaciteit
3. Aanwendbare stille reserves
4. Post onvoorzien

Met name de algemene reserve bepaalt de weerstandspositie van de gemeente.

De post onvoorzien is een jaarlijks terugkerende post in de meerjarenbegroting. De post onvoorzien dient ter dekking van onvoorziene uitgaven (onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar). Formeel kan deze post gerekend worden tot de structurele weerstandscapaciteit, aangezien deze post structureel in de exploitatiebegroting is opgenomen. Wij scharen deze post echter onder de incidentele weerstandscapaciteit, omdat dit elk jaar opnieuw beschikbaar moet blijven.

Bestemmingsreserves worden in beginsel niet meegerekend tot de weerstandscapaciteit. Hieronder rekenen wij ook stille reserves. Het is echter wel mogelijk voor de gemeenteraad om de bestemming van een reserve te wijzigen zodat deze alsnog gebruikt kan worden voor het opvangen van eventuele risico's.

Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

1. De resterende (onbenutte) belastingcapaciteit
2. Bezuinigingsmogelijkheden op de beïnvloedbare ruimte binnen de begroting

De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit komt tot stand op basis van de drie belangrijkste (belasting)inkomsten van de gemeente, de onroerende zaakbelastingen (OZB), de afvalstoffenheffing en het rioolafvoerrecht. Er is sprake van onbenutte belastingcapaciteit OZB wanneer er ruimte is tussen de opbrengst onroerende zaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerende zaakbelasting.

Kader 10: Weerstandscapaciteit

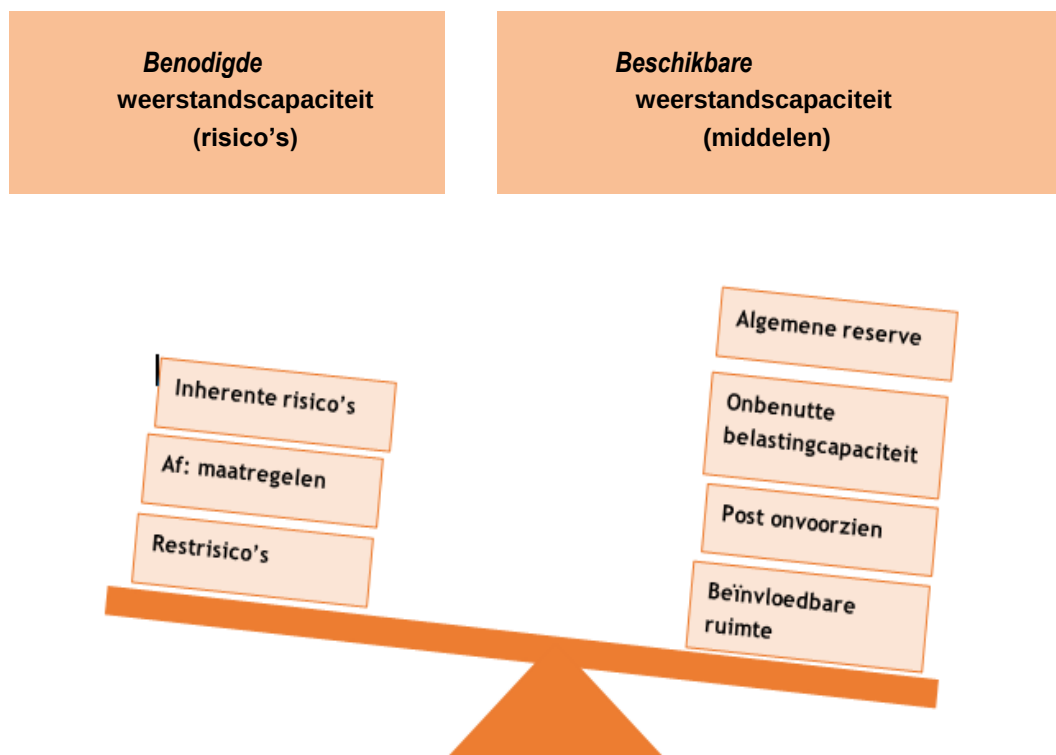
1. De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene reserve.
2. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit enerzijds de beïnvloedbare ruimte in de begroting en anderzijds de eventuele onbenutte belastingcapaciteit.
3. De post onvoorzien wordt gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit.

4.2 Kwantificeren en bepalen benodigde weerstandscapaciteit

Om de benodigde weerstandscapaciteit te kunnen bepalen, moeten risico's in een geldbedrag worden uitgedrukt. Hierdoor wordt het mogelijk het totaalbedrag aan risico's van de gemeente te bepalen en te beoordelen welke weerstandscapaciteit benodigd is om deze risico's te kunnen opvangen als deze zich voordoen. Hiervoor wordt de systematiek gebruikt zoals beschreven in paragraaf 1.5.

4.3 Confrontatie beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit

Op basis van de geïnventariseerde restrisico's en de inschatting van de kans op optreden en de financiële impact daarvan, wordt een schatting gemaakt van de benodigde weerstandscapaciteit. Vervolgens kan de beoordeling plaatsvinden of de gemeente in staat is de risico's op te vangen. De afbeelding laat zien hoe de beschikbare weerstandscapaciteit zich verhoudt tot de financiële omvang van de risico's, oftewel de benodigde weerstandscapaciteit.



Benodigde versus beschikbare

Beschikbare weerstandscapaciteit

Vanuit de bovenstaande 4 onderdelen die de beschikbare weerstandscapaciteit vormen ambieert

de gemeente Midden-Groningen om een minimale omvang voor Algemene Reserve te hanteren van 100 euro per inwoner en streeft er naar dat de omvang van de Algemene Reserve niet boven de 300 euro per inwoner komt.

Benodigde weerstandscapaciteit

Het is belangrijk om te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Dit wordt bepaald door de wenselijke omvang van het weerstandsvermogen (minimaal €100/inwoner en maximaal €300/inwoner) te vergelijken met de beschikbare weerstandscapaciteit. In de voorbeeldberekening is de beschikbare weerstandscapaciteit 0,3 miljoen te laag t.o.v. de wenselijke omvang van het weerstandsvermogen (wel voldoende t.o.v. het risicoprofiel + 0,8 miljoen).

Cijfers o.b.v. begroting 2020	risico-effect (A)	Kans (B)	Gemiddeld Risicobedrag (A x B)
totaal risicoprofiel begroting	24,3	20,5%	4,9
beschikbare weerstandscapaciteit			5,7
<i>Saldo weerstandscapaciteit</i>			+0,8
Minimaal beschikbare weerstandsvermogen 100 euro per inwoner (60.000 inwoners)			6,0
Saldo minimaal beschikbare weerstandsvermogen t.o.v. beschikbaar weerstandscapaciteit			-0,30

Voor de gemeente Midden-Groningen geldt op dit moment dat de onbenutte belastingcapaciteit, de post onvoorzien en de beïnvloedbare ruimte vrijwel nihil zijn. Hierdoor wordt het weerstandsvermogen in feite gevormd door de algemene reserve. Daarom gaan wij voor de algemene reserve uit van de wenselijke omvang van minimaal €100/inwoner en maximaal €300/inwoner.

Totaal risicoprofiel algemene dienst

Dit betreft de som van alle financiële risico's die via het weerstandsvermogen worden afgedekt. Dit is de uitkomst van de inventarisatie en bevat de belangrijkste risico's en de overige risico's (inclusief vertrouwelijke risico's).

Confrontatie beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit

In de tabel wordt aangegeven welke middelen beschikbaar zijn voor risico's en welke middelen nodig zijn om de risico's af te dekken. Vervolgens kan bepaald worden of de weerstandscapaciteit toereikend is.

Er kunnen zich drie situaties voordoen:

1. Beschikbare weerstandscapaciteit is voldoende om de benodigde weerstandscapaciteit af te dekken. Er zijn geen maatregelen nodig.
2. Beschikbare weerstandscapaciteit is lager dan van de benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit moet worden aangevuld.
3. Beschikbare weerstandscapaciteit is groter dan de benodigde weerstandscapaciteit. De bovenmatig beschikbare weerstandscapaciteit kan worden aangewend voor bestedingen.

Kader 11: Bij de begroting en jaarrekening wordt de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit bepaald

1. Als ambitieniveau voor de algemene reserve wordt 100 euro per inwoner als minimum gehanteerd en er wordt naar gestreefd de omvang van de algemene reserve niet boven de 300 euro per inwoner te laten komen.
2. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door het totaal van de risicobedragen.
3. Als de beschikbare weerstandscapaciteit lager ligt dan de benodigde weerstandscapaciteit, dient het weerstandsvermogen te worden aangevuld.

4.4 Risico's grondexploitatie

4.4.1 De inventarisatie van de risico's en beheersingsmaatregelen

De risico's van de grondexploitatie worden apart inzichtelijk gemaakt. De inventarisatie vindt plaats conform de methode zoals beschreven in paragraaf 1.5. In het Meerjaren Prognose Grondexploitatie is per grondexploitatie een toelichting opgenomen van alle risico's inclusief beheersmaatregelen. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risico-beheersing nemen we alleen het totaal van de risico's per grondexploitatie op. De risico's worden uitgedrukt in een eindwaarde. De hierbij te hanteren parameters zijn vastgelegd in de paragraaf Grondbeleid.

Hiervoor wordt de volgende tabel gepubliceerd:

Tabel 4-2

Grondexploitaties	Restrisico	Kans %	
negatieve grondexploitaties			
grondexploitatie 1 t/m ...			
<i>subtotaal negatieve grondexploitatie</i>			
positieve grondexploitaties			
grondexploitatie 1 t/m ...			
<i>subtotaal positieve grondexploitatie</i>			

Bij de inventarisatie van de risico's wordt onderscheid gemaakt tussen negatieve grondexploitaties en positieve grondexploitaties. Dit heeft te maken met de dekking van de risico's (zie hieronder 'dekking van de risico's van de grondexploitatie').

4.4.2 Dekking van de risico's van de grondexploitatie

Negatieve grondexploitaties

Negatieve grondexploitaties zijn verlieslatend. Voor het negatieve saldo van de betreffende grondexploitatie moet een voorziening worden gevormd. Indien bij een negatieve grondexploitatie het risico optreedt, is er binnen de grondexploitatie geen dekking beschikbaar. Daarom wordt binnen de algemene reserve gerealiseerd weerstandsvermogen een reservering opgenomen van het totaal van de risicobedragen van de negatieve grondexploitaties. Hiermee worden deze risico's dus van een harde dekking voorzien.

Positieve grondexploitaties

Positieve grondexploitaties zijn winstgevend. De potentiële winst van deze grondexploitaties wordt gepresenteerd in het op termijn beschikbare vermogen. Als een risico optreedt dan kan dat worden afgedekt uit het nog te verdienen vermogen. Feitelijk wordt de gecalculeerde winst lager. Het vermogen moet minimaal toereikend zijn voor de dekking van de risico's van de positieve grondexploitaties. Als dit niet het geval is, moet binnen de algemene reserve gerealiseerd weerstandvermogen een extra reservering worden gedaan voor het tekort.

Kader 12: Risico's grondexploitatie begroting en jaarrekening

1. Er wordt onderscheid gemaakt tussen risico's van positieve grondexploitaties en van negatieve grondexploitaties.
2. Risico's worden gewaardeerd op eindwaarde conform de nota Duurzaam Grondbeleid en de paragraaf Grondbeleid.

4.4.3 De confrontatie

In de paragraaf Grondbeleid wordt zowel in de begroting als in de jaarrekening inzichtelijk gemaakt dat de risico's (zowel van negatieve als van positieve grondexploitaties) zijn afgedekt.

Kader 13: Weerstandscapaciteit grondexploitatie

1. De incidentele weerstandscapaciteit voor de grondexploitatie is opgenomen in de algemene reserve.
2. Het risicobedrag van negatieve grondexploitaties wordt volledig afgedekt uit de algemene reserve.
3. Het risicobedrag van positieve grondexploitaties wordt voor zover niet gedekt uit de "winst" van de exploitatie afgedekt uit de algemene reserve.

