

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

1. Wettelijk kader

In artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is opgenomen dat in de begroting en jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen:

Artikel 11 BBV

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
 - Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
 - Een inventarisatie van de risico's
 - Het beleid betreffende de weerstandscapaciteit en de risico's

1.1 Financiering, risico's en risicomanagement

GGD Flevoland is een gemeenschappelijke regeling. De deelnemende gemeenten dragen bij in een eventueel nadelig saldo. In het gehanteerde systeem van budgetfinanciering, waarbij de bijdragen van de gemeenten gebaseerd zijn op een vast budget, blijven vóór- en nadelige verschillen binnen de gemeenschappelijke regeling. GGD Flevoland heeft daartoe een eigen opgebouwde weerstandscapaciteit. (artikel 11 BBV.)

Binnen de budgetverantwoordelijkheid opereren kan door het toepassen van risicomanagement. Risico's zijn mogelijke gebeurtenissen die een nadelige of voordelige invloed hebben op het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Risicomanagement is er op gericht de bedreiging voor bedrijfsdoelstellingen zo klein mogelijk te maken.

Gereedschap binnen het risicomanagement is een goede administratieve organisatie en het hanteren van interne beheersmaatregelen voor de risico's die met het bedrijfsproces samenhangen. Het afsluiten van verzekeringen voor die risico's die tegen betaling van een premie aan een andere partij

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

kunnen worden overgedragen. Het aanhouden van voorzieningen ten behoeve van toekomstige verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs kan worden geschat. Ten behoeve van de andere risico's het aanhouden van een algemene reserve en bestemmingsreserves.

1.2 Toelichting voorzieningen

Voorzieningen worden getroffen voor de dekking van verplichtingen en verliezen.

Ze kunnen gedurende het boekjaar worden opgebouwd en gemuteerd.

Redenen om een voorziening te vormen zijn:

- De dekking van verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs is te schatten.
- Afdekking van bestaande risico's op de balansdatum waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten op het gebied van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen.
- De dekking van kosten die in een komend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits deze zijn oorsprong vinden in het begrotingsjaar of eerder en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

Voorzieningen worden meestal getroffen ten behoeve van onderhoudsegalisatie van gebouwen en apparatuur en rechtspositionele consequenties.

1.3 Toelichting Eigen vermogen

- Het eigen vermogen van GGD Flevoland bestaat uit de algemene reserve en de bestemmingsreserves.
- De algemene reserve wordt aangehouden ter financiering van investeringen (intensieve financiering), het bekostigen van nieuwe ontwikkelingen en het bieden van een buffer voor tegenvallers en risico's.
- Bestemmingsreserves kunnen gevormd worden vanuit bestuurlijk geormerkte middelen voor een bepaald doel.
- Het is aan het bestuur om te bepalen voor welke doelen een bestemmingsreserve moet worden gevormd. In subsidievoorwaarden kunnen hieraan eisen worden gesteld.

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

Het toevoegen of onttrekken van gelden aan het eigen vermogen wordt door het jaar heen niet toegestaan. Pas bij de vaststelling van de jaarstukken wordt door het bestuur de voorgestelde resultaattoewijzing bekrachtigd.

Aan de reserves en voorzieningen wordt geen rente toegerekend.

2. Naar een structurele risicobenadering

In 2014 is gestart met het opzetten van een meer uitgebreide risicoparagraaf in de begroting. Voor 2015 en volgende jaren wordt deze gecontinueerd met inbegrip van enkele wijzigingen en vereenvoudigingen. Deze vormen de basis voor de in deze kadernota beschreven risicobenadering.

2.1 Theoretisch kader

Risico-inventarisatie kan verdeeld worden in een kern van vier basisonderdelen:

1. Omschrijving van de risico's
2. Hoe belangrijk is het risico voor de onderneming.
3. Wat voor gevolg heeft het risico voor de onderneming.
4. Welke maatregelen zijn te nemen om het risico te verkleinen.

Ad1: Bij de onderkenning van risico's kunnen categorieën helpen bij de omschrijving daarvan.

Ten behoeve van het inzicht volgen hieronder enkele belangrijke:

- Externe factoren en politieke context
- Financiering
- Personeel
- ICT
- Productontwikkeling
- Juridische en fiscale

Ad2: Hoe belangrijk een risico is kan worden aangegeven in een gradatie.

- Klein
- Middelgroot
- Groot

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

Het maken van onderscheid tussen risico's is een hulpmiddel bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

Ad3: De gevolgen van risico's kunnen beschreven worden.

Enkele voorbeelden:

- Werving tegenover verlies van klanten.
- Verlies of toename van (geld) middelen.
- Personeel, uitbreiden, inkrimpen met rechtspositionele gevolgen.
- ICT continuïteitsrisico en verlies van data.

Gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn. In de risicobenadering wordt dit element meegenomen. Ook verwachte meevallers kunnen worden aangegeven. Het opbouwen van weerstandsvermogen kan hiermee gerealiseerd worden. Naast het afdekken van negatieve risico's is opbouw van innovatiebudget nodig. Het ontwikkelen van nieuwe producten vergt vaak extra middelen die uit de normale exploitatie niet te financieren zijn.

Ad4: Maatregelen om risico's te verkleinen kunnen, waar mogelijk, worden getroffen in de bedrijfsvoering. Standaard oplossingen zijn het afsluiten van verzekeringen en het verzorgen van uitwijkmogelijkheden van personeel, kantoorruimte en automatisering. Ook preventief beheer en structureel onderhoud verkleinen risico's

2.2 Uitwerking

2.2.1 Omschrijving en indeling van de risico's

Per afdeling wordt in het kader van de HKZ kwaliteitscontrole het volgende geïnterpreteerd:

- Om welk product / hoofdproces gaat het en welke deelprocessen zijn hierbij betrokken?
- Waar zitten zwakke plekken of mogelijke risico's of waar zouden incidenten kunnen optreden?
Risico's gezien vanuit klant, partners, opdrachtgever, eigen organisatie, medewerkers.
- Hebben er incidenten (afwijkingen/Mic/Fona) plaatsgevonden in de praktijk? Zo ja welke?
- Welke factoren kunnen de risico's veroorzaken?

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

De indeling zal worden gemaakt in categorieën welke bepalend zijn in het bedrijfsproces.

Samenvattend worden de volgende categorieën gebruikt voor het in kaart brengen van de financiële risico's:

- Bedrijfsvoering
- Medewerkers
- Klanten
- Interne en externe ontwikkelingen

2.2.2 Risico's en de relatie met het weerstandsvermogen

Risico's worden ingedeeld in gradaties. De samenstelling van het weerstandsvermogen kan daarmee nader worden aangegeven.

- Het kleine en middelgrote risico kan gezien worden als procesrisico management HKZ.
- Grotere risico's zijn specifiek benoemd en gecalculeerd. Een deel van het eigen vermogen kan het weerstandsbedrag vormen, of een specifieke bestemmingsreserve kan afhankelijk van de voorwaarden van de subsidieverlener of opdrachtgever gevormd worden.

Technisch bestaat er nog het fatale risico. Het voortbestaan van het bedrijf is hierbij in het geding. Er is dan geen weerstandvermogen voldoende groot is om dit af te dekken. De GGD is een gemeenschappelijke regeling en daarbij zijn de gemeenten voor hun aandeel (gebaseerd op inwoneraantallen) aansprakelijk.

2.2.3 Bepalen van het effect van de benoemde risico's

Bij de inventarisatie van de risico's wordt uitgegaan van het maximale effect (zowel positief als negatief).

In geld uitgedrukt zal door het aangeven van de maximale schade of positieve opbrengst geen goed beeld ontstaan van het risico. Niet alle beschreven risico's zullen bewaarheid worden.

Per risico wordt aangegeven hoe groot de kans is dat het zich voordoet. Algemene statistieken kunnen daarbij helpen als het om de inschatting van het percentage gaat. Denk aan brand en ongevallenstatistieken. Andere risico's zijn afhankelijk van eigen beslissingen, externe omstandigheden en de politieke context waar de GGD zich in bevindt. Hier moet naar beste

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

weten een percentage worden bepaald. In het risico-overzicht is de algemene formule ingebracht:

Risico = Kans x Effect.

De som van het benaderde risico vormt het weerstandsvermogen wat daar tegenover zou moeten staan.

2.2.4 Termijn waar rekening mee wordt gehouden bij de risicobepaling

Elk jaar wordt de begroting in de gemeenschappelijke regeling vastgesteld. Deze is gebaseerd op de huidige omvang van de GGD met de huidige taken. Wijziging in omvang (inwoners) en de indexering van lonen en prijzen, waarbij de gemeente Lelystad wordt gevolgd, zijn de standaard mutaties op het totale begrotingsbedrag. Alle andere afwijkingen ten opzichte van deze begroting worden apart vermeld in de paragraaf begrotingswijzigingen. Het bestuur besluit gelijk met het vaststellen van de begroting over deze mutaties.

In de risicoparagraaf van de begroting kan eerst worden volstaan met het opnemen van de risico's die worden voorzien binnen het aankomende begrotingsjaar. Het weerstandsvermogen moet voldoende zijn om deze af te dekken. In de begroting van het volgende jaar kan dan middels een begrotingswijziging de structurele financiering worden hersteld.

Omdat er in de begroting ook een meerjarenraming tot maximaal 5 jaar aanwezig is, kunnen risico's op structurele verliezen die over meer jaren worden verwacht worden opgenomen. Bijvoorbeeld de kosten van onvrijwillig ontslag. Ook hier kan weerstandsvermogen tegenover staan, met dien verstande dat het prognosticeren van middellange termijn risico's lastiger is. Jaarlijkse evaluatie en het tijdig bijstellen van de grootte en kans zijn hierbij nodig.

2.2.5 Maatregelen om het risico te verkleinen

Daar waar Risico's kunnen wijzigen door maatregelen te nemen kan dit aangegeven worden in de vorm van een bedrag. De verzekering dekt bijvoorbeeld de schade onder aftrek van een eigen risico. Dan is de maximale uitkering minus het eigen risico de in te voeren maatregel.

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

3 Uitwerking

3.1 Risicomatrix

Onderstaand is de sjabloon opgenomen van de risicomatrix, zoals deze in de begroting en jaarverslaglegging wordt opgenomen. Het maximale risico is benoemd met de kans daarop dat dit daadwerkelijk gebeurt. Eventuele (beheers)maatregelen kunnen worden ingevoerd en als er een specifieke reserve wordt gevormd die tegenover het risico staat, kan deze worden ingevoerd. De regels zijn genummerd en verwijzen naar een toelichting.

VOORBEELDMATRIX

Risicoparaagraaf						
Matrix risico's		(ALLE BEDRAGEN x 1.000 EURO)			risico (R)	Bestemmings
nummer	Risicocategorie	Omschrijving van het risico	(K) kans	(E) effect	(M) maatregel	(R) = (K) X (E) - (M) reserve
0	<u>Algemeen</u>	budgetoverschrijding binnen boekjaar				0 AR
	<u>Bedrijfsvoering</u>					
1						0
2						0
3						0
4						0
	<u>Medewerkers</u>					
5						0
6						0
7						0
8						0
	<u>Klanten</u>					
9						0
10						0
11						0
12						0
	<u>Interne en externe ontwikkelingen</u>					
13						0
14						0
15						0
16						0
					som risico's	0
<u>Toelichting op de genoemde risico's</u>						
nummer	omschrijving					
1						

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

3.2 Risico's bij de verschillende taken

De taken van de GGD kunnen worden uitgevoerd als:

Gemeenschappelijke regeling

Plustaak (inclusief Markttaak)

3.2.1 Gemeenschappelijke regeling

Onder de gemeenschappelijke regeling worden de taken uitgevoerd in het kader van de wet publieke gezondheid. De begroting wordt bestuurlijk vastgesteld en verdeeld als een bijdrage per inwoner naar de gemeenten. Omdat er budgetfinanciering is overeengekomen zijn er geen tussentijdse begrotingswijzigingen. Een algemene reserve dient in ieder geval voor dit deel een omvang te hebben waarmee de risico's over de periode van een budgetjaar kan worden overbrugd.

3.2.2 Plustaken (inclusief Markttaken)

Steeds meer werkzaamheden worden als plustaak naast het wettelijk pakket uitgevoerd. Dan wordt de taak, als deze in opdracht van een deelnemende gemeente wordt uitgevoerd, separaat, buiten de collectieve bijdrage gefinancierd. Op deze wijze kan een gemeente maatwerk laten uitvoeren door de GGD. Taken kunnen ook door een externe partij worden opgedragen en gefinancierd. Dit zijn markttaken met als opdrachtgevers andere overheden en private partijen.

Artikel 4 van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Flevoland bepaalt welke plustaken (inclusief Markttaken) door de GGD kunnen worden uitgevoerd en hoe de voorwaarden daarbij door het bestuur worden vastgesteld.

Het uitvoeren van omvangrijke plustaken zal onder voldoende risicodekking moeten worden uitgevoerd. De gemeenschappelijke regeling kan een grote financiële tegenvaller hierbij niet dragen. Ook kan het ongewenste gevolgen hebben voor de financiële huishouding van de deelnemende gemeenten.

Het in de gemeenschappelijke regeling opgenomen artikel 23 is voldoende waarborg voor de overige gemeenten bij de dekking van de risico's uit plustaken. In artikel 23 lid 4 is onder meer bepaald dat frictiekosten die

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

optreden bij beëindiging van een plustak worden afgerekend met de opdrachtgevende gemeente(n). Er kan bij de uitvoering ook gekozen kunnen worden voor de opbouw van een specifieke bestemmingsreserve. Een bestemmingsreserve kan in de loop van de tijd worden opgebouwd uit een risico-opslag of eenmalig worden gestort bij aanvang. De reserve staat dan gelabeld bij de GGD op de balans in plaats van bij de opdracht gevende gemeente en zorgt voor transparantie in de verhouding tussen uitvoering, beschreven risico en weerstandsvermogen.

Bij uitvoering van markttaken is een externe opdrachtgever aanwezig buiten de deelnemende gemeenten. Bij het aannemen van deze opdrachten is de vorming van weerstandsvermogen noodzakelijk. Dit kan in de loop van de tijd, gepland, opgebouwd worden. Er is daarbij veelal sprake van een opbouw binnen de contractlooptijd waarbij het weerstandsvermogen voldoende groot moet zijn om daarmee WW risico en onverwachte ontwikkelingen te kunnen financieren. Voorbeelden hiervan uit het verleden zijn reserves van de TBC contracten en de versnelde afschrijvingen op de investeringen zoals onderhandeld met de opdrachtgever. In plaats van het vormen van weerstandsvermogen kunnen ook garantstellingen voor WW risico's worden overeengekomen.

Reserves voor de grote markttaken zijn over het algemeen bestemmingsreserves.

Het risico op kleine markttaken met een beperkt tot middelgroot risico kunnen onderdeel uitmaken van de algemene reserve. In de kostprijscalculatie moet voor de opbouw een risico opslag worden meegenomen.

Zowel opbouw van weerstandsvermogen als de risico opslag zijn, bij werkzaamheden die vallen onder de Vennootschapsbelasting, belast. Daarom dienen deze voldoende omvang te hebben.

3.2.4 Van risico naar weerstandsvermogen

Risico's worden beschreven op het moment dat de begroting wordt samengesteld en zijn op dat moment te benaderen binnen de reikwijdte van die begroting en de actualiteit. Het is onmogelijk om uitputtend alle

Kadernota Reserves en risico

GGD Flevoland

bestaande risico's op te nemen. Voor kleine en middelgrote algemene risico's is een basis eigen vermogen afdoende.

In de matrix die bij de begroting wordt opgesteld wordt het accent gelegd op de specifiek te benoemen risico's.

De volgende gegevens zijn nodig om de grootte van de algemene reserve nader te kunnen bepalen:

- Omzet wettelijke collectieve GGD taak (gemeenschappelijke bijdrage gebaseerd op het aantal inwoners)
- Omzet van de uitvoering van de plus en markttaken waar een klein of middelgroot risico aan verbonden is en waar geen specifieke bestemmingsreserves voor worden gevormd.
- De norm van 4% van de baten van het jaar (gemeentelijk collectief + plus en markttaken met klein of middelgroot risico) als de minimumwaarde voor de hoogte van de algemene reserve.

3.2.5 Bepaling van de grootte van de bestemmingsreserves

De volgende gegevens zijn nodig om de grootte van bestemmingsreserves te kunnen bepalen:

- Overeenkomsten met de voorwaarden
- De nader beschreven en gecalculeerde risico's (grotendeels betreft dit plus en markttaken).
- De te nemen maatregelen om de risico's te beperken.

Voor de hoogte van de Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK) van de Centrale Post Ambulancevervoer(CPA) en Regionale Ambulance Voorziening (RAV) is door de zorgverzekering een minimum grens aangegeven van 10% van het jaarbudget.