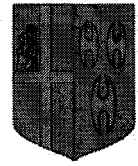


Gemeente Losser



**Een gemeente in balans
2012**

**Nota weerstandsvermogen en
risicomanagement**

verslingerd aan de dinkel

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
2 Risicomanagement	9
2.1 Doel	9
2.2 Stappen risicomanagement	9
2.2.1 Risico's	9
2.2.2 Risicobewustzijn	10
2.2.3 Risico-inventarisatie	11
2.2.4 Risicobeheersing en risicofinanciering	11
2.2.5 Risicomonitoring	12
2.2.6 Risicohouder	12
3 Weerstandscapaciteit	13
3.1 Doel	13
3.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	13
3.3 Benodigde weerstandscapaciteit	14
4 Weerstandvermogen	15
4.1 Doel	15
4.2 Berekening weerstandvermogen	15
5 Planning & control cyclus	17
5.1 Doel	17
5.2 Taken en bevoegdheden	17
5.2.1 Risicomanagement	17
5.2.2 Weerstandvermogen	17
5.3 Koppeling met P&C-cyclus	18
5.3.1 Risicomanagement	18
5.3.2 Vaststellen Weerstandvermogen	19
5.3.3 Aanpassen weerstandvermogen	19
5.4 Één concernbreed weerstandvermogen	21
Bijlage A Wetgeving	22
Bijlage B Beschikbare weerstandscapaciteit 1-1-2011	23
Bijlage C Weerstandvermogen 1-1-2011	24

Samenvatting

De aanleiding voor het opstellen van deze nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vloeit voort uit het feit, dat de beleidsnotitie 'Reserves en voorzieningen' van oktober 2006 is verouderd en aan actualisering toe is. In de in 2006 vastgestelde beleidsnotitie hierover is een aannname gedaan dat een bepaald percentage van de begrotingsomvang voldoende is als weerstandsvermogen om eventuele financiële gevolgen die uit risico's kunnen voortvloeien, op te kunnen vangen en te kunnen dekken. Deze keuze is verouderd wil men nu goed beslagen ten ijs komen, zal er een verdere onderbouwing dienen te komen wat in deze notitie zijn beslag vindt.

In deze notitie wordt gerapporteerd over de wijze waarop de systematiek voor het berekenen van het weerstandsvermogen in de bedrijfsvoering van de gemeente wordt verankerd. De bedoeling is nu dat eens in de vier jaren een (bijgestelde) Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden.

Het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) bepaalt, dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- het geheel aan middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te kunnen dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Onder risico's wordt verstaan de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente. Het beleid over risico's is verankerd in het risicomanagement, dat erop gericht is tijdig inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) risico's. Dit is om een betere beheersing van de risico's te bewerkstelligen. Vanuit de besturingsfilosofie van integraal management ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing in de lijn.

In deze nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt het gemeentelijke beleid over beide onderwerpen vastgelegd.

Samenhang weerstandsvermogen en risicomanagement

Het *weerstandsvermogen* geeft een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Losser is dus bijzonder belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen. Het weerstandsvermogen kan worden bepaald als het risicoprofiel bekend is. Het risicoprofiel omvat alle onderkende risico's voor de gemeente, waarbij per risico de mate van beheersing is vastgesteld om inzicht te verkrijgen in hoeverre een risico daadwerkelijk kan optreden. Vervolgens kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's, waarvoor we geen maatregelen hebben getroffen (de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen en mogelijkheden die we als gemeente beschikbaar hebben om niet begrote, substantiële kosten financieel op korte termijn af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het verschil tussen de *benodigde* weerstandscapaciteit

en *beschikbare* weerstandcapaciteit geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente als totaal.

Verankering weerstandsvermogen en risicomanagement in de organisatie

Om de gewenste doelen te bereiken ten aanzien van het weerstandsvermogen is het van belang om het brede risicomanagement inclusief weerstandsvermogen op een heldere en verantwoorde manier in de organisatie te verankeren. Op het moment dat zich bijvoorbeeld nieuwe risico's aandienen, moeten deze worden meegenomen in de risico-inventarisatie. Op deze wijze blijft de benodigde weerstandscapaciteit periodiek inzichtelijk en beheerst.

Even belangrijk is het op een verantwoorde manier omgaan met de beschikbare weerstandscapaciteit. Binnen het weerstandsvermogen kan bundeling van de individuele reserves (voor zover dat op dit moment mogelijk is) plaats vinden tot één reserve weerstandsvermogen (de Algemene risicoreserve). Dat kan zijn beslag krijgen bij de jaarrekening 2011.

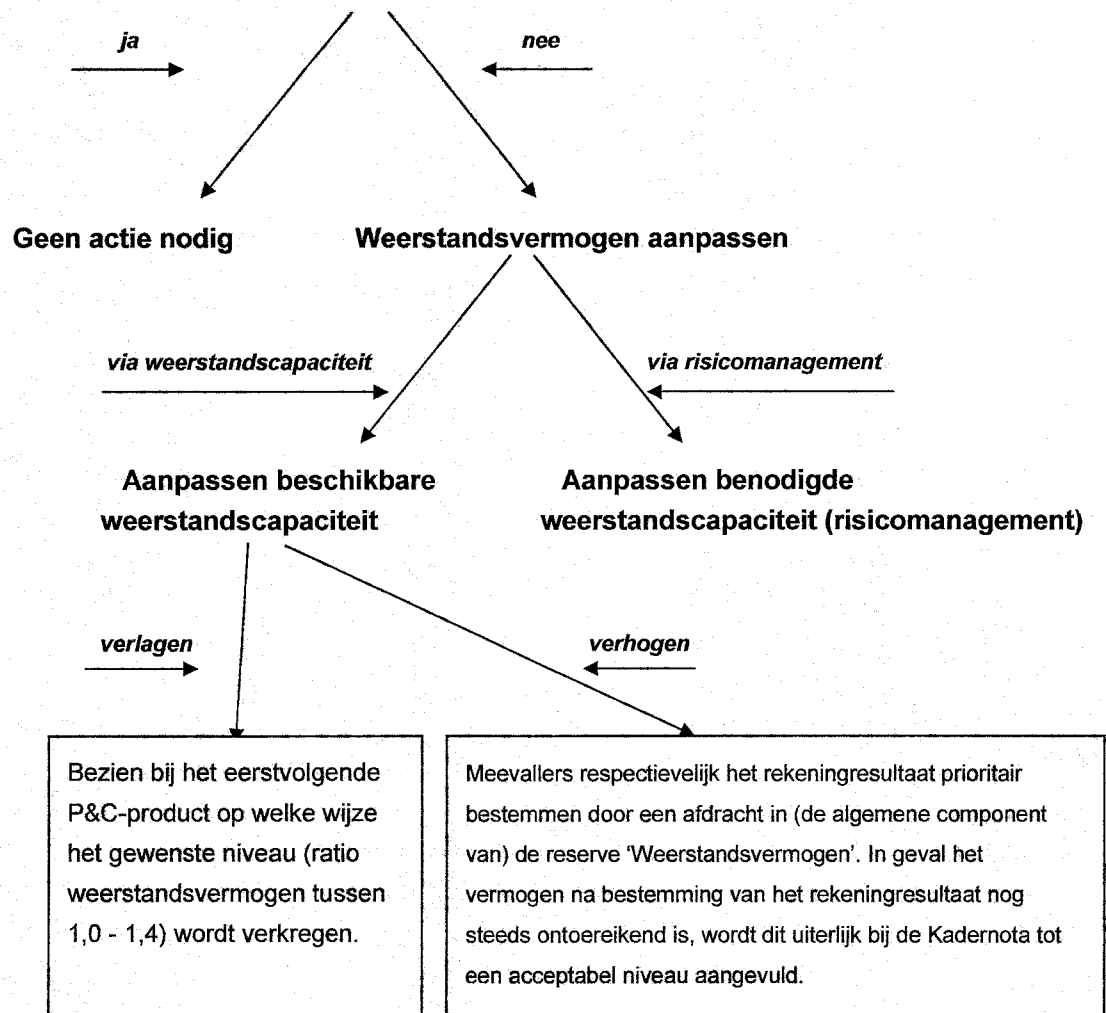
De individuele componenten zijn nu nog voor een deel gekoppeld aan de onderkende risico's. Voor nieuwe en niet op componentniveau gekoppelde risico's geldt dat bij de programmabegroting of bij de jaarrekening de Algemeen directeur / gemeentesecretaris er op toeziet dat er een koppeling aan een van de (algemene of individuele) componenten van de reserve plaatsvindt. Deze koppelingen komen de overzichtelijkheid van het weerstandsvermogen ten goede. Op het moment namelijk dat zich een gebeurtenis voordoet is direct duidelijk welke component binnen het weerstandsvermogen aangesproken kan worden. Als een risico effectueert en de financiële gevolgen groter zijn dan de beschikbare component, dan wordt allereerst deze uitgeput, waarna het resterende deel wordt gedekt uit de algemene component van het weerstandsvermogen (de Algemene risicoreserve).

Er is gekozen om spelregels voor risicomanagement en weerstandsvermogen te beleggen in de P&C-cyclus. De aanlevering van gegevens en verantwoording hiervan geschiedt in de reguliere plannen en rapportages door de vakinhoudelijke afdelingen. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de coördinatie van het risicomanagement binnen de afdeling. De Algemeen directeur / gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid, kaders en richtlijnen. De bedrijfsvoering en dus uitvoering van beleid, kaders en richtlijnen vindt plaats door medewerkers van de gemeente Enschede. De eindverantwoordelijkheid blijft echter bij de gemeente Losser.

Aanpassen weerstandsvermogen

Mocht bij het opstellen van een P&C product worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een financieel verantwoord niveau van het weerstandsvermogen, dan zal onderstaande beslisboom worden gebruikt om te bepalen welke actie nodig is om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen:

Weerstandsvermogen op gewenst niveau?



Één concernbreed weerstandsvermogen

In het voorgaande is een koppeling gelegd met de Planning & Control cyclus, waarbij is aangegeven op welke wijze wordt omgegaan met de onderdelen van het gemeentebrede weerstandsvermogen. Door het naleven van de gestelde spelregels worden geen nieuwe, individuele risicoreserves ingesteld.

Om te komen tot een eerste aanzet is per afdeling het verzoek uitgezet de risico's binnen het taakveld van die afdeling te inventariseren. Dit heeft geleid tot een totaal opsomming van alle risico's. Dit is gemeentebreed echter een onwenselijke situatie, aangezien de totaal beschikbare weerstandscapaciteit minder hoeft te zijn dan de som van de individuele componenten.

1 Inleiding

In de notitie is ook gesteld dat de betreffende systematiek verankerd moet worden in de bedrijfsvoering van de gemeente en dat hierover in een apart document wordt gerapporteerd. Dit geschiedt in voorliggende 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2012'.

Deze nota dient er niet toe om een overzicht te geven van het actuele weerstandsvermogen. De actuele stand van zaken wordt immers weergegeven in de (verplichte) paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting (conform artikel 9 BBV) en de jaarrekening (conform artikel 26 BBV).

De BBV bepaalt, dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandcapaciteit. Bij incidentele weerstandscapaciteit kan men denken aan de algemene reserve voor het tijdelijk opvangen van negatieve exploitatieresultaten en bij de structurele weerstandscapaciteit aan bijvoorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit en capaciteit uit overige heffingen.

Onder risico's wordt verstaan de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente. Het beleid omtrent risico's is verankerd in het risicomanagement, dat erop gericht is tijdig inzicht te verkrijgen in de (mogelijke) risico's. Dit is om een betere beheersing van de risico's te bewerkstelligen. Vanuit de besturingsfilosofie van integraal management ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing in de lijn (dus de vakinhoudelijke afdelingen). In deze nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt het beleid hieromtrent vastgelegd.

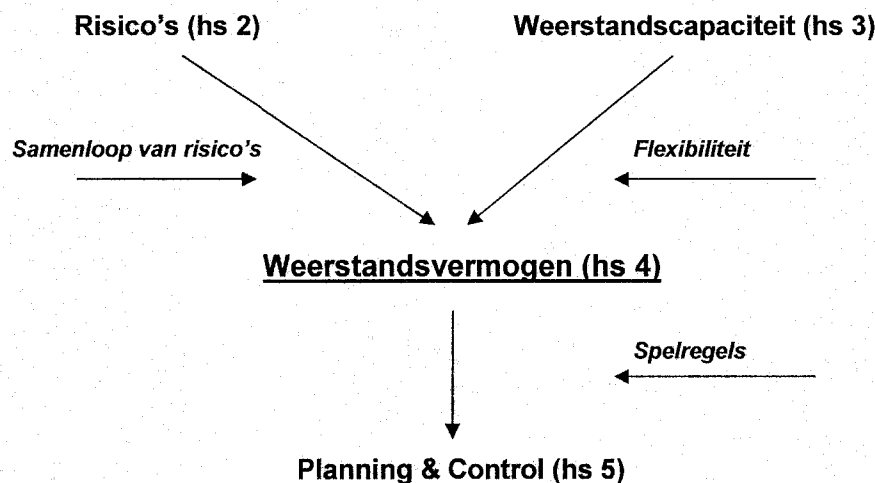
Voor wat betreft grondexploitatie is geen aparte nota weerstandsvermogen uitgebracht. Voor zover het complexen betreft binnen de grondexploitatie met een negatief exploitatieresultaat, worden voorzieningen gevormd. Dit is tot nog toe niet aan de orde. Uitgifte van bedrijventerreinen kent de gemeente Losser niet. Van winsten die worden gerealiseerd, wordt tot nog toe 50% gestort in de specifieke risicoreserve grondexploitatie. Deze bedraagt per ultimo 2010 € 355.000. Het behoeft geen nader betoog, dat gezien de gevolgen van de recessie en de daaruit voortvloeiende stagnatie van de uitgifte van de kavels, hier wel degelijk een risico wordt gelopen, ook gezien het niet hebben van een garantie voor de continuïteit van de contractpartners in deze. Vandaar ook dat er voor gekozen is om bij het in beeld van de risico's, ook de grondexploitatie te betrekken. Bij het bepalen van de totale weerstandscapaciteit wordt als tegenhanger betrokken de genoemde risicoreserve grondexploitatie.

Leeswijzer:

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt ingegaan op risicomanagement. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de begrippen beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de systematiek van het bepalen van het weerstandsvermogen op basis van de risico-inventarisatie en de weerstandscapaciteit uiteengezet. Dit betreft het weerstandsvermogen op gemeentebreed niveau.

Het is wenselijk, dat sturing en beheersing van risico's binnen de afdelingen wordt ondergebracht. Om het weerstandsvermogen voor de gemeente concernbreed op het gewenste niveau te houden is het nodig spelregels vast te stellen.

Deze spelregels worden tezamen met het risicomanagement en spelregels verankerd in de planning & control cyclus, zoals weergegeven in hoofdstuk 5. Het verband tussen de afzonderlijke hoofdstukken is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Totstandkoming van weerstandsvermogen en verankering in P&C-cyclus

2 Risicomanagement

2.1 Doel

Bij het uitvoeren van gemeentelijke processen en het nastreven van doelen heeft de gemeente te maken met een scala aan risico's. Daarbij zijn niet alleen financiële risico's relevant, maar ook risico's op het terrein van bijvoorbeeld milieu, letsel/veiligheid, imago en juridische risico's. Doel van risicomanagement is het minimaliseren van de effecten van die risico's op de processen en doelbereiking. Dit vereist een integrale aanpak, die zowel de breedte van de organisatie betreft als de brede schakering aan type risico's.

Op afdelingsniveau wordt aan risicomanagement gedaan, maar tot op heden was er nog geen sprake van een organisatiebrede aanpak van risico's en risicomanagement. Dit is wel van belang omdat met een gemeentebrede aanpak beter gestuurd kan worden op de risico's die de gemeente loopt en omdat de gemeente hierdoor ook een verbeteringslag kan maken in de onderbouwing van het gemeentelijk weerstandsvermogen. Immers, de totaalbenadering van risico's levert op dat minder vermogen belegd hoeft te zijn dan bij een benadering op individueel niveau.

Met deze nota geven we vorm en inhoud aan dit integrale risicomanagement binnen de gemeente Losser. Het belangrijkste doel dat we als gemeente met risicomanagement willen bereiken is dan ook: *Continue actueel inzicht verkrijgen in de risico's die we lopen bij het behalen van onze doelstellingen en het uitvoeren van onze processen en met dit inzicht de risico's zodanig beheersen en beheren dat uitvoering van onze processen en de realisatie van onze doelen niet in gevaar komt.*

2.2 Stappen risicomanagement

Professioneel risicomanagement bestaat uit een aantal bouwstenen waar we in deze nota verder op ingaan. In het kort gaat het om:

- Risico's;
- Risicobewustzijn;
- Risico-inventarisatie;
- Risicobeheersing en risicofinanciering;
- Risicomonitoring;
- Risicohouder.

Het weerstandsvermogen is onderdeel van het bredere risicomanagement. Het wordt in deze nota separaat in hoofdstuk 4 behandeld.

2.2.1 Risico's

Het hanteren van een eenduidige *definitie van het begrip risico*. In deze nota gaan we uit van "de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve of positieve gevolgen voor de gemeente". Een risico kan worden ervaren als een fenomeen dat "verborgen" aanwezig is en dat met een bepaalde kans tot

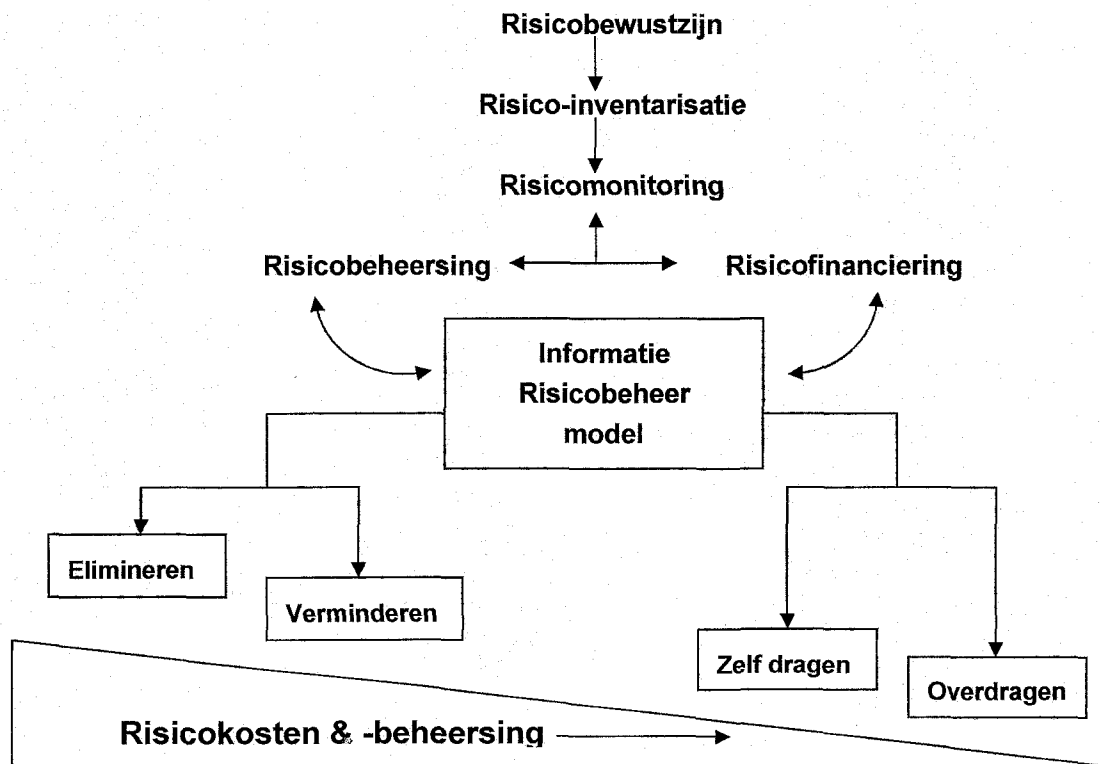
(negatieve of positieve) gevolgen kan leiden en de continuïteit of doelrealisatie van de organisatie in gevaar kan brengen.

Uit de definitie van een risico volgt dat een goede omschrijving twee elementen bevat:

- a. Een kans op het optreden van een gebeurtenis
Het gaat hier dus om een **mogelijke** gebeurtenis. Als iets 100% zeker is, is het geen risico meer.
- b. Negatief of positief gevolg
De gebeurtenis moet een **negatief** dan wel **positief** gevolg hebben. Deze gevolgen van een risico kunnen zowel financieel als niet-financieel (bijvoorbeeld politiek, imago) van aard zijn.

2.2.2 Risicobewustzijn

Inzicht in de risico's die de gemeente Losser loopt, begint bij het *risicobewustzijn* van de medewerkers in de organisatie. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden, zal het inzicht in de risico's toenemen. Risicobewustzijn is het startpunt van risicomangement. In figuur 2 is schematisch weergegeven welke stappen daarna achtereenvolgens doorlopen moeten worden om te komen tot een goed risicomangement.



Figuur 2: Stappen in risicomangement

2.2.3 Risico-inventarisatie

Om te komen tot een *risico-inventarisatie* waarbij we alle risico's in beeld krijgen, hanteren we tijdens het opstellen van de P&C-producten (zie voor het wie doet wat, wanneer, etc. hoofdstuk 5 Planning & control cyclus) een transparant en toegankelijk systeem, waarbij met een systematische aanpak alle relevante risicogebieden periodiek op eenzelfde manier worden doorgelicht en ingeschat.

Voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden de in kaart gebrachte risico's geanalyseerd. Zowel de financiële gevolgen die het risico met zich meebrengt als de kans dat een risico zich manifesteert wordt bepaald. Voor de financiële gevolgen en de kans hanteren we voor beiden 5 klassen met de volgende referentiebeelden.

Kans	
1	Zeer onwaarschijnlijk, komt niet voor in de branche, voor zover bekend
2	Niet waarschijnlijk maar mogelijk, is binnen andere gemeenten wel eens voorgekomen (in de afgelopen 5 jaar)
3	Komt zelden voor maar is wel al eens voorgekomen (in de afgelopen 5 jaar)
4	Is verscheidene malen voorgekomen (3 x of vaker in de afgelopen 5 jaar)
5	Komt met enige regelmaat voor (1 of meerdere keren per jaar)

Financiële gevolgen	
1	$x < € 25.000$
2	$€ 25.000 < x > € 100.000$
3	$€ 100.000 < x > € 500.000$
4	$€ 500.000 < x > € 1.000.000$
5	$x > € 1.000.000$

Risicoscore

Met behulp van een risicoscore kunnen risico's worden geprioriteerd en wordt inzichtelijk welke risico's het meest belangrijk zijn om te worden beheerst. De risicoscore wordt bepaald door de klassen van kans en gevolg te vermenigvuldigen volgens onderstaande formule, waarbij de maximale score 25 is (5*5).

$$\text{Risicoscore} = \text{kans} \times \text{financieel gevolg}$$

2.2.4 Risicobeheersing en risicofinanciering

Risicobeheersing bestaat uit het – op basis van een beoordeling van de risico's – nemen van maatregelen. De eerste maatregel is het elimineren van het risico, zodat aanvullende maatregelen overbodig zijn, omdat het risico niet meer bestaat. Hierbij moet de bedreiging bij de bron worden aangepakt, bv. door het 'dichtschrœien' van een open eind regeling, of door bepaalde bevoegdheden in te trekken. De tweede mogelijkheid is het risico verminderen (kans & financieel gevolg), zodat de waarschijnlijkheid van het optreden van een risico (en dus ook de frequentie hiervan) wordt verkleind. Dit kan door bijvoorbeeld extra controles en drempels in te bouwen of veiligheidsmaatregelen te nemen. Het dan nog resterende risico dienen we vervolgens ofwel zelf te dragen ofwel over te dragen.

In het eerste geval moeten voldoende middelen binnen de gemeente beschikbaar te zijn om de risico's te dragen (zie hoofdstuk 4 over weerstandsvermogen). In het tweede geval worden activiteiten wel uitgevoerd, zonder het bijbehorende risico te dragen, bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering.

2.2.5 Risicomonitoring

Risicomonitoring dient tijdens het opstellen van de P&C-producten (zie voor het wie doet wat, wanneer, etc. hoofdstuk 5 Planning & control cyclus) plaats te vinden op zowel de realisatie en de effectiviteit van de beheersingsmaatregelen, als op het risico dat resteert ná het nemen van die maatregelen.

2.2.6 Risicohouder

Identificatie en beheersing van de risico's is een decentrale verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. In lijn met de mandatering van beslissingsbevoegdheid over uitvoering van beleid zijn de afdelingshoofden eerstverantwoordelijk voor het nemen van actie. Elk risico heeft daarmee een "eigenaar" in de organisatie (de *risicohouder*).

3 Weerstandscapaciteit

3.1 Doel

De benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid financiële middelen, dat op basis van de geïnventariseerde risico's nodig is om risico's financieel op te vangen (zie ook hoofdstuk 2). De financiële middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft om risico's op te kunnen vangen wordt de beschikbare weerstandscapaciteit genoemd.

3.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

Doelstelling voor het hebben/aanhouden van beschikbare weerstandscapaciteit is dat we als gemeente over een buffer beschikken om financiële tegenvallers op te vangen zodra risico's werkelijkheid worden.

Voor de vaststelling van de beschikbare weerstandscapaciteit zijn binnen de Gemeente Losser de volgende componenten als beschikbare weerstandscapaciteit aangeduid: de vrije algemene reserve, de algemene risicoreserve, de ijzeren algemene reserve en bestemmingsreserves en voorzieningen met een risicocomponent. Dit zijn reserves en voorzieningen die vrij beschikbaar zijn en/of bedoeld zijn om risico's af te dekken.

Dit is dus een beperkt deel van het totale vermogen van de gemeente. De beschikbare weerstandscapaciteit strekt zich maar tot een beperkt deel van het totale vermogen omdat het namelijk reëel is om ervan uit te gaan dat niet alle reserves op korte termijn "liquide" kunnen worden gemaakt. Veelal zijn ten aanzien van reserves al verplichtingen aangegaan (bv. Cofinanciering Landelijk gebied of de egalisatiereserve investeringsbijdragen). Ook kan het zijn dat aan reserves / voorzieningen een meerjarenplan ten grondslag ligt ten einde tarieven voor dienstverlening te kunnen egaliseren (riolering en afvalverwijdering). Voorts zijn er reserves zoals de Akoestische aanpassingen Gronausestraat 2010 die al bestemd zijn en voor andere knelpunten in het leven zijn geroepen. Deze reserves behoren dan ook niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Echter is er ook een aantal voorzieningen te onderkennen die geen harde verplichting betreffen, maar een potentieel risico moeten afdekken. Deze worden wel bij de weerstandscapaciteit betrokken. De focus ligt dus per saldo op de algemene reserves en die reserves en voorzieningen die bedoeld zijn om bestaande risico's af te dekken.

Theoretisch gezien kunnen ook bezuinigingsmogelijkheden, onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves betrokken worden bij de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij het bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit moeten deze opties worden gezien. In het algemeen geldt dat onbenutte inkomstenbronnen voor Losser slechts een marginaal onderdeel van het beschikbare weerstandsvermogen uitmaken.

Stille reserves kunnen gedefinieerd worden als het verschil tussen de waarde van activa in het economische verkeer (verkoopwaarde) en de boekwaarde op de balans. Het gaat hierbij vooral om het gemeentelijk onroerend goed waarbij de desbetreffende objecten niet direct van belang zijn voor de uitoefening van de bedrijfsvoering. Deze middelen zijn meestal niet direct vrij te maken en worden dan ook niet meegenomen bij de bepaling van de van de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.3 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van het risicoprofiel (zie hoofdstuk 2). Op basis van de inschatting van kans en gevolg wordt per risico berekend hoeveel geld er benodigd is om de risico's financieel af te kunnen dekken. De kans dat alle risico's met het maximale gevolg zullen optreden is namelijk erg klein. Dat rechtvaardigt het reserveren van een geringer bedrag om die risico's op te vangen.

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (onderdeel van de bedrijfsvoering) wordt de methode gebruikt welke door veruit de meeste gemeenten in Nederland, en ook door de gemeente Enschede, wordt toegepast. Deze wordt uitgevoerd met behulp van de Monte Carlo methode. Deze methode is een onderdeel van het binnen de Gemeente Enschede gehanteerde NARIS[®], waarbij gebruik wordt gemaakt van kansverdelingen en gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Op basis van de risicosimulatie wordt berekend welk bedrag er benodigd is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een zekerheidspercentage. Als percentage is aangehouden 80 hetgeen voldoende wordt geacht.

4 Weerstandsvermogen

4.1 Doel

Het *weerstandsvermogen* is onderdeel van het bredere risicomanagement. Het vormt als beheersmaatregel het sluitstuk van risicomanagement, een laatste vangnet om de risicokosten op te vangen. Daarnaast geeft het een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Losser is dus bijzonder belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen.

Het weerstandsvermogen kan worden bepaald als het risicoprofiel bekend is. Het risicoprofiel omvat alle onderkende risico's voor de gemeente, waarbij per risico de mate van beheersing is vastgesteld om inzicht te verkrijgen in hoeverre een risico daadwerkelijk kan optreden. Vervolgens kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's, waarvoor we geen maatregelen hebben getroffen (de benodigde weerstandscapaciteit, zie hoofdstuk 3) en de middelen en mogelijkheden die we als gemeente beschikbaar hebben om niet begrote, substantiële kosten financieel op korte termijn af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit, zie hoofdstuk 3). Het verschil tussen de *benodigde* weerstandscapaciteit en *beschikbare* weerstandscapaciteit geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente als totaal.

4.2 Berekening weerstandsvermogen

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, is afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit (zie hoofdstuk 3). De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

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

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen dient te worden vastgesteld welke ratio de gemeente Losser nastreeft. Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van onderstaande waarderingstabel.

Waarderingscijfer	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

Als gemeente streven we na om de impact van de risico's te minimaliseren. Dit betekent dat er naar onze mening een ratio weerstandsvermogen beoogd moet worden, dat tenminste voldoende is. Dat komt neer op een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 met als waarderingcijfer C. Ofte wel de beschikbare weerstandscapaciteit dient minimaal 100 tot 140% van de benodigde weerstandscapaciteit te bedragen.

Wij stellen uw raad voor om het ratio weerstandsvermogen te bepalen op klasse C (voldoende).

Ter illustratie is in bijlage C de berekening van het weerstandsvermogen naar de toestand per ultimo 2010 bijgevoegd op basis van de beschikbare weerstandscapaciteit in bijlage B.

5 Planning & control cyclus

5.1 Doel

Om de gewenste doelen te bereiken ten aanzien van het weerstandsvermogen is het van belang om het brede risicomanagement inclusief weerstandsvermogen op een heldere en verantwoorde manier in de organisatie te verankeren. Op het moment dat zich bijvoorbeeld nieuwe risico's aandienen, moeten deze namelijk worden meegenomen in de risico-inventarisatie. Op deze wijze blijft de benodigde weerstandscapaciteit periodiek inzichtelijk en beheerst.

Even belangrijk is het op een verantwoorde manier omgaan met de beschikbare weerstandscapaciteit. Hiertoe kunnen de hiervoor in aanmerking komende individuele reserves en voorzieningen binnen het weerstandsvermogen bij de Jaarrekening 2011 worden gebundeld tot één algemene risicoreserve op gemeentebreed niveau.

Er is gekozen om spelregels voor risicomanagement en weerstandsvermogen te beleggen in de P&C-cyclus. De verantwoording geschiedt in de reguliere plannen en rapportages. Dit betekent dat er minder kans is op fouten, vergissingen en andere storingen die mogelijk leiden tot een onverantwoorde financiële positie van de gemeente.

5.2 Taken en bevoegdheden

5.2.1 Risicomanagement

Identificatie en beheersing van risico's is een decentrale verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. In lijn met de mandatering van beslissingsbevoegdheid over uitvoering van beleid zijn de afdelingshoofden als eerste verantwoordelijk voor het nemen van actie. Elk risico heeft daarmee een "eigenaar" in de organisatie (de *risicohouder*). Om de effectiviteit van risicomanagement te bevorderen wordt binnen de afdelingen gewerkt met een coördinator en dat is het afdelingshoofd). De algemeen directeur / gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor de coördinatie van het risicomanagement binnen de organisatie. Hij is tevens verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid, kaders en richtlijnen.

5.2.2 Weerstandsvermogen

Risico's zijn gekoppeld aan de algemene risicoreserve. Voor nieuwe risico's geldt, dat bij de programmabegroting of bij de jaarrekening de algemeen directeur / gemeentesecretaris er op toeziet dat er een koppeling aan de algemene risicoreserve plaatsvindt.

Om het weerstandsvermogen inzichtelijk te houden wordt de berekening hiervan (naast het in hoofdstuk 5.3.2. gevraagde inzicht) in de vorm van een bijlage opgenomen bij de begroting dan wel jaarrekening. Als een risico effectueert en de financiële gevolgen groter zijn dan de beschikbare component binnen het algemene weerstandsvermogen, dan vormt verplicht onderdeel van het

voorstel aan de raad tot aanwending van de reserve het aangeven van de dekking om de reserve weer op het gewenste niveau te brengen. Het afdelingshoofd neemt voor het aanspreken van de reserve het initiatief en stelt daartoe een raadsvoorstel (incl. boekingsvoorstel) op. Schematisch valt dit als volgt weer te geven:



Ook zullen de afdelingen zelf regelmatig moeten vaststellen of er (aanzienlijke) wijzigingen zijn opgetreden in de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Ofte wel, afdelingen moeten zelf veranderingen in risico's en veranderingen in de componenten van de reserve 'Weerstandsvermogen' signaleren en melden. Dit gebeurt via de P&C-cyclus in de programmabegroting en jaarrekening. De algemeen directeur / gemeentesecretaris heeft de verantwoordelijkheid om het weerstandsvermogen op gemeentebreed niveau te bewaken, maar is hiervoor afhankelijk van informatie van de afdelingen.

5.3 Koppeling met P&C-cyclus

5.3.1 Risicomanagement

Voor een effectieve verankering van risicomanagement in de organisatie is goede communicatie van belang. Een inhoudelijke communicatie over de risico's zal plaatsvinden middels de planning & control producten. Door de koppeling van het risicomanagement aan de P&C-cyclus worden de risico's periodiek onder de aandacht gebracht. Immers tijdens de periodieke gesprekken tussen de directie en de afdelingshoofden die gaan over de P&C producten, is dit een agendapunt. Uiteindelijk mondt dit uit in:

Ten eerste in de Programmabegroting, in het bijzonder de paragraaf risico inventarisatie en weerstandsvermogen. In de programmabegroting gaat het om de mogelijke risico's die het begrotingsbeeld kunnen verstoren en de verwachte omvang van het weerstandsvermogen.

Ten tweede vindt in de jaarrekening een update plaats van de risico's zoals die in de programmabegroting zijn benoemd. De invloed hiervan op het weerstandsvermogen komt tevens in de jaarrekening aan bod.

Ten derde in de marap's. Hierin worden in principe alleen die risico's gemeld die, ten opzichte van de jaarrekening, nieuw zijn of die significant afwijken. Indien nodig vindt op basis hiervan ook een extra bepaling van het weerstandsvermogen plaats.

Te zijner tijd kan worden besloten om een financiële ondergrens voor risico's in te stellen. Aangezien we als gemeente net starten met risicomanagement ligt de focus nu op inzicht in risico's.

Samenvattend:

- elk jaar wordt minimaal bij de programmabegroting en de jaarrekening een risico-inventarisatie uitgevoerd;
- op basis van de risico-inventarisatie wordt het weerstandsvermogen bepaald.

De rapportage over risico's is direct gekoppeld aan de planning & control producten tenzij materieel wezenlijke zaken zich voor (dreigen te) doen. Als dat zich voordoet kan worden besloten een separate notitie aan de Raad aan te bieden. De coördinatie hiervan loopt via de algemeen directeur / gemeentesecretaris.

5.3.2 Vaststellen Weerstandsvermogen

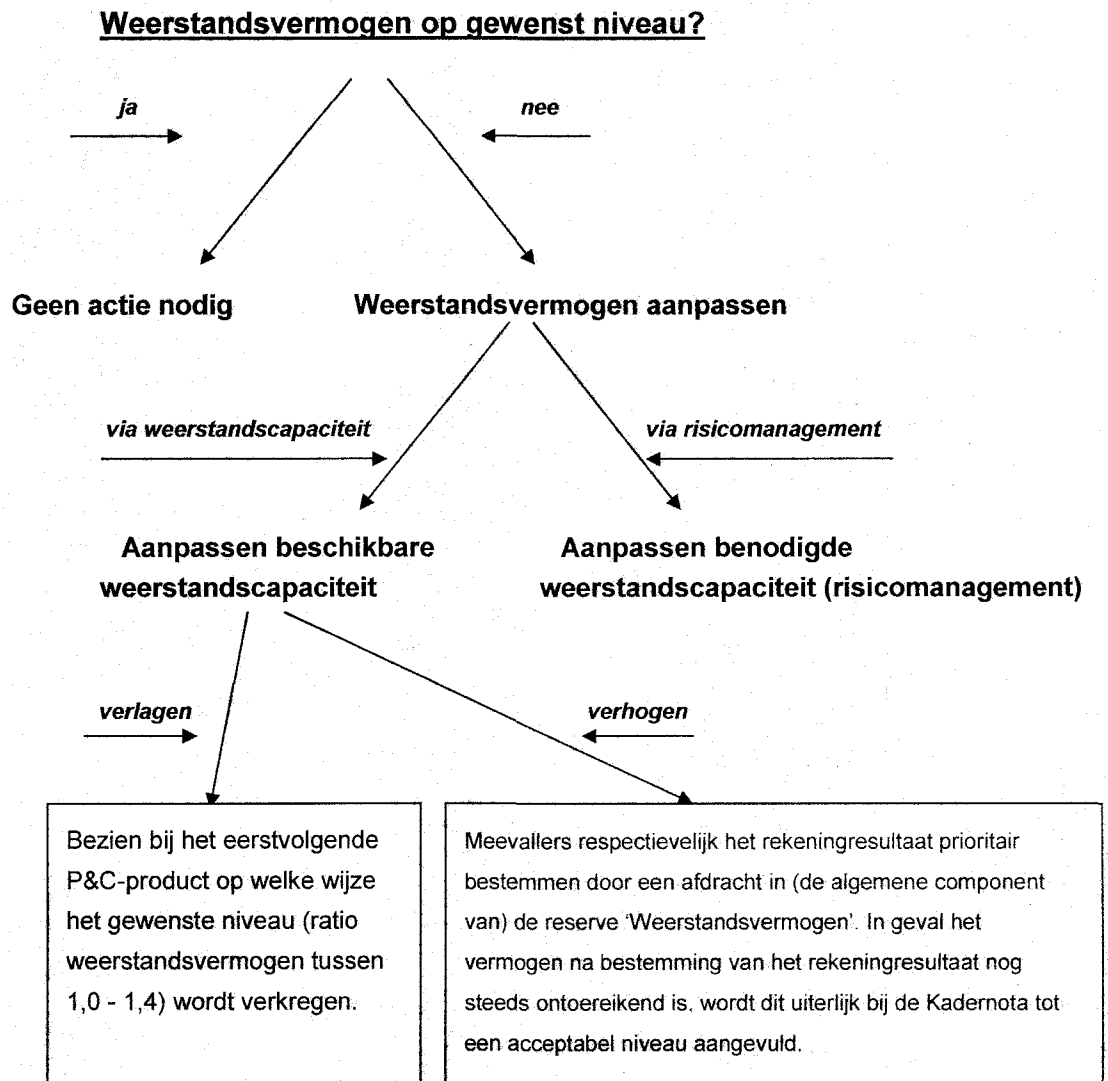
Om vast te stellen dat het weerstandsvermogen op het gewenste niveau is, wordt periodiek een signaal afgegeven bij een dreigend tekort of overschot. Dit gebeurt door:

- voor de algemene risicoreserve bij de programmabegroting en jaarrekening inzicht te geven in:
 - o het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - o de toevoegingen of onttrekkingen gedurende het boekjaar;
 - o het saldo aan het einde van het boekjaar.
- een berekening van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit en de ratio van het weerstandsvermogen bij de programmabegroting en jaarrekening op basis van de dan bestaande inzichten.

Dit betekent dat door de afdelingen per risico behorend tot de berekening van het weerstandsvermogen, bij de rapportagemomenten wordt bekeken of deze (gegeven de risico-inventarisatie) moeten worden aangehouden dan wel moeten worden aangepast.

5.3.3 Aanpassen weerstandsvermogen

Mocht bij het opstellen van een P&C product worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een financieel verantwoord niveau van het weerstandsvermogen (categorie C, zie paragraaf 4.2), dan zal de beslisboom in figuur 4 worden gebruikt om te bepalen welke actie nodig is om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen:



Figuur 4: Beslisboom aanpassing weerstandsvermogen

5.4 Één concernbreed weerstandsvermogen

In voorgaande subparagrafen 5.3.1 t/m 5.3.3 is een koppeling gelegd met de Planning & Control cyclus, waarbij is aangegeven op welke wijze wordt omgegaan met de onderdelen van het concernbrede weerstandsvermogen. Door het naleven van de gestelde spelregels worden geen nieuwe, individuele risicoreserves ingesteld.

Het is gemeentebreed een onwenselijke situatie om alle reserves als zodanig tot de bestaande omvang in stand te houden, aangezien de totaal beschikbare weerstandscapaciteit minder is (en hoeft te zijn) dan de som van de individuele componenten.

Bijlage A Wetgeving

BBV

Een wettelijke basis om aan risicomanagement te doen ligt verscholen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Hieronder worden de relevante artikelen vermeld.

Artikel 9 BBV

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
 - lokale heffingen;
 - weerstandsvermogen;
 - onderhoud kapitaalgoederen;
 - financiering;
 - bedrijfsvoering;
 - verbonden partijen;
 - grondbeleid.

Artikel 11 BBV

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of 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 betreffende het weerstandsvermogen 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.

Artikel 26 BBV

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Bijlage B Beschikbare weerstandscapaciteit 1-1-2011

Beschikbare weerstandscapaciteit	Reserve- buffer	Reserve- risico	Voorziening- risico	Totaal
Reserves				
IJzeren algemene reserve	5.100.000	-	-	5.100.000
Algemene risicoreserve	1.800.000	-	-	1.800.000
Vrije algemene reserve	676.415	-	-	676.415
Algemene reserve grondexploitatie	356.000	-	-	356.000
Vervolgprocedures VVH	-	63.162	-	63.162
Voorzieningen				
WVG, wet voorziening gehandicapten (aanvragen in behandeling)	-	-	63.550	63.550
Totalen	7.932.415	63.162	63.550	8.059.127

Bijlage C Weerstandsvermogen 1-1-2011

Het totaal van alle risico's van de gemeente Losser bedraagt circa € 23 mln. Het betreft hier het geschatte geldelijke gevolg van een 70 tal risico's (afgerond). Dit betreft echter een totaal inventarisatie. Er zal naar toe worden gewerkt om bij de begrotingsbehandeling voor 2013 te komen tot een 10 tal te monitoren risico's.

Uitgaande van een zekerheidspercentage van 80 kunnen de risico's op dit moment worden afgedekt met een bedrag ad € 7,252 miljoen (benodigde weerstandscapaciteit).

Deze ratio valt ruim in klasse C (voldoende) met een bandbreedte $1,0 < x < 1,4$. Binnen deze bandbreedte kiest de gemeente voor het risicoprofiel "voldoende".

De Raad wordt voorgesteld in te stemmen met een ratio weerstandsvermogen van C.

De keuze voor deze behoedzame variant wordt met name ingegeven door het feit, dat de gemeente Losser nog maar net begonnen is met het opdoen van ervaring met risicomangement. Alle risico's zijn op basis van de bestaande inzichten in kaart gebracht. Echter bij het signaleren van risico's rijst onmiddellijk de vraag of en zo ja welke maatregelen er getroffen dienen te worden om de risico's te beperken dan wel te elimineren. Deze laatste fase is echter nog in een te prematuur stadium om hier een geldelijk gevolg aan te kunnen geven. De uitkomsten van de maatregelen zijn dan ook nog niet meegenomen en verwerkt.

Zoals eerder gesteld gaat het monitoren onderdeel uitmaken van de reguliere planning en controlcyclus. Dit houdt vanaf 2012 een periodieke bijstelling (en dus ook de financiële vertaling van de te treffen maatregelen) van het benodigde weerstandsvermogen in. Dit zal impliceren dat bij gelijkblijvende risico's de benodigde weerstandscapaciteit zal afnemen. Het weerstandsvermogen zal hierdoor toe nemen.

Samenvattend leidt de gekozen variant voor de gemeente Losser op dit moment tot de volgende uitkomst:

Benodigde weerstandscapaciteit	€ 7,252mln
Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 8,059 mln
Weerstandsvermogen	€ 0,807mln
Ratio weerstandsvermogen	C