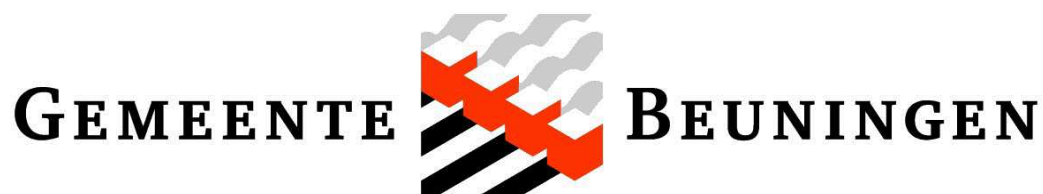


NOTA WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

Oktober 2021



Versiedatum	:	Augustus 2021
Versie	:	V1
Auteur	:	Carlo Bisselink
Documentnaam	:	NOTA WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	3
2 Samenvatting	4
3 Beslispunten.....	5
4 Het beleid	6
4.1 Aanleiding.....	6
4.2 Doel	6
4.3 Wettelijk kader	7
4.4 Taken en bevoegdheden	7
5 Risicomanagement	9
5.1 Begripsbepaling	9
5.2 Huidig beleid.....	9
5.3 Huidig risicomanagement	9
6 Weerstandsvermogen.....	15
6.1 Inleiding	15
6.2 Beschikbare weerstandscapaciteit.....	15
6.3 Benodigde weerstandscapaciteit.....	15
6.4 Ratio weerstandsvermogen	16
6.5 Beïnvloeding weerstandsvermogen	17
6.6 Huidige ratio weerstandsvermogen	17
7 Financiële kengetallen	19
Bijlage 1	21
Bijlage 2	22

1 INLEIDING

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald dat gemeenten hun beleid voor het risicomanagement moeten vastleggen. Het gaat niet alleen om een inventarisatie en beschrijving van risico's en de middelen en mogelijkheden van de gemeenten om deze op te vangen, maar zeker ook om de wijze waarop en de processen en systemen waarmee de gemeente de risico's beheerst.

In onze gemeente zijn deze eisen tevens vertaald in de financiële verordening (art. 212 GW) waarin is bepaald dat het college eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aanbiedt aan de raad.

In 2016 is de nota risicomanagement en weerstandsvermogen voor het laatst geactualiseerd en vastgesteld middels raadsbesluit op 26 januari 2016 (BW15.00869).

In de voor u liggende geactualiseerde nota voor de periode 2021 – 2024 is de huidige situatie geëvalueerd en worden beleidskeuzes opnieuw ter besluitvorming voorgelegd.

Risicomanagement is er met name op gericht dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk nadelige gevolgen heeft op de uitvoering van het bestaande beleid en het realiseren van de gestelde doelen. Door het in beeld brengen en kwantificeren van de risico's wordt bepaald welk bedrag nodig is om de nadelige gevolgen op te vangen indien risico's zich daadwerkelijk voordoen.

De inzichten met betrekking tot risicomanagement ontwikkelen zich steeds verder. Het is de bedoeling om meer te gaan sturen op risico's. Op basis van een risicoprofiel moeten maatregelen worden genomen om de risico's beter te beheersen. Risico's moeten verder worden beschreven en uitgewerkt om te komen tot integraal risicomanagement. Daarnaast moet risicomanagement een integraal onderdeel gaan vormen bij besluitvorming en is daarmee een basis voor het maken van keuzes.

In deze Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2021 wordt nader op risicomanagement in de gemeente Beuningen ingegaan. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- Aanleiding, doel, wettelijk kader, taken en bevoegdheden
- Van risicobeleid naar integraal risicomanagement
- Weerstandsvermogen
- Financiële kengetallen

2 SAMENVATTING

Gemeenten moeten vanaf 2004 een risicomanagementbeleid voeren en het weerstandsvermogen op basis van een risicoprofiel berekenen. In deze beleidsnota is het gevoerde risicomanagement over de afgelopen periode geëvalueerd en het beleid voor de periode 2021 – 2024 vastgelegd.

Met deze nota worden de volgende doelen beoogd.

1. Voldoen aan wet- en regelgeving
2. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten
3. Verhogen van het risicobewustzijn
4. Optimaal beheersing van risico's

Zonder een duidelijk kader wat betreft taken en bevoegdheden is het onmogelijk om risicomanagement in te voeren. Bij de gemeente Beuningen zijn de managers verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's op hun afdeling. De medewerker Interne Controle is verantwoordelijk voor het coördineren van de werkzaamheden op het gebied van risicomanagement.

Volgens het huidige beleid wordt inhoud gegeven aan risicomanagement door bij de opstelling van de begroting en de jaarrekening melding te maken van de risico's en hiervan ook de financiële gevolgen in beeld te brengen. In de zomernota worden alleen de nieuwe risico's vermeld. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt een relatie gelegd naar de gewenste hoogte van de reserve.

Het risicomanagementproces bestaat uit zes fasen:

1. Risico's identificeren
2. Risico's analyseren
3. Risico's beoordelen
4. Maatregelen bepalen
5. Risicobeheersing
6. Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren

Aan de hand van een risicokaart wordt bekeken welke beheersingsmaatregelen genomen moeten/kunnen worden. De nadruk ligt in toenemende mate op risicomanagement in plaats van uitsluitend risicoverantwoording.

Het kwantificeren van de risico's kan op verschillende manieren. Gemeente Beuningen kiest voor een methode waarbij de afzonderlijke (structurele en incidentele) risico's worden gekwantificeerd (verwacht en maximaal) en geeft daarbij een inschatting van de kans dat dit risico zich voordoet. Het voordeel van deze methode is dat risico's afzonderlijk in beeld worden gebracht en daarmee ook de te treffen of de genomen beheersmaatregelen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Deze manier van werken is transparant en biedt alle actoren gelegenheid om invulling te geven aan hun rol.

Door middel van een kansberekening van alle gedefinieerde risico's wordt de benodigde weerstandscapaciteit berekend. Dit is het vermogen dat de gemeente nodig heeft om de nadelige gevolgen van de in het risicoprofiel benoemde risico's op te kunnen vangen.

Het weerstandsvermogen is een verhoudingsgetal (ratio) en wordt bepaald door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit.

In het laatste hoofdstuk worden de financiële kengetallen uiteengezet. Dit is inmiddels vanaf de begroting 2016 een verplicht onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

3 BESLISPUNTEN

In deze nota worden verschillende beslispunten genoemd, namelijk:

1. Stel de nota en daarmee ook het beleid omtrent risicomanagement vast.
2. Stel de minimaal gewenste score voor de ratio weerstandsvermogen vast op 1,4 'ruim voldoende' (op basis van de huidige nota is dit 1,0 'voldoende').

4 HET BELEID

4.1 Aanleiding

De omgeving waarin de gemeente Beuningen verkeert is bijzonder dynamisch. Er is veel in beweging zowel lokaal, regionaal als landelijk. Zo is er sprake geweest van een forse decentralisatie van taken van het Rijk naar de lokale overheid, een toenemende complexiteit van projecten, ingewikkelde fiscale regelingen, een groeiende ketenverantwoordelijkheid, toenemende claimbereidheid van partijen, maar ook het door de gemeente Beuningen zelf onderbrengen van taken in samenwerkingsvormen met andere gemeenten.

Door bovenstaande ontwikkelingen en de financieel wenselijke situatie van de gemeente neemt het managen van risico's in belang verder toe. Een goede beheersing van risico's vergroot de grip op de organisatie en geeft extra mogelijkheden om adequaat te sturen.

Risicomanagement is binnen de gemeente Beuningen al enige jaren in ontwikkeling. De toepassing van het instrumentarium richt zicht voornamelijk op het in kaart brengen van financiële risico's.

Als organisatie moet de gemeente Beuningen op het gebied van risicomanagement goed toegerust zijn om op de wisselende omstandigheden goed te kunnen inspelen. Hiervoor is het nodig dat risicomanagement zich continue door ontwikkelt.

Tot nu toe werd bij de programmabegroting en jaarstukken hierover gerapporteerd. Het moment van rapporteren wordt dan aangegrepen om de paragraaf en het risicoprofiel te herschrijven en aan te vullen.

4.2 Doel

Het beleidskader heeft de volgende doelstellingen:

1. Voldoen aan wet- en regelgeving

De gemeente Beuningen heeft in haar programmabegroting een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen. Dit is wettelijk verplicht (BBV, Gemeentewet). Door het vaststellen van deze nota wordt het beleid van risicomanagement en weerstandsvermogen verder uitgewerkt en voldoet de gemeente Beuningen aan haar wettelijke verplichtingen.

2. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten

Elke gemeente heeft weerstandsvermogen nodig om tegenvallers op te vangen. In het dualistische stelsel heeft de gemeenteraad een kader stellende, budgetbepalende en controlerende taak. Met deze nota geeft de raad de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan. Deze kaders zullen ertoe moeten leiden dat risicomanagement een structureel onderdeel gaat vormen bij de besluitvorming, de planning & control cyclus en dat de gemeente Beuningen voldoende weerstandsvermogen gaat krijgen.

3. Verhogen van het risicobewustzijn

Hieronder wordt het creëren, stimuleren en vergroten van risicobewustzijn verstaan. Dit bewustzijn is zowel van belang op het niveau van het bestuur, management als de organisatie. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Daarnaast is het management verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Dit betekent dat bij de dagelijkse uitvoering van zijn taak het management te allen tijde risico's signaleert.

Verder moet de organisatie zich er van bewust zijn dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de planning & control cyclus.

4. Optimale beheersing van risico's

Het belangrijkste doel van deze nota is het beheersbaar maken van de risico's binnen de gemeente Beuningen. Het beheersen van risico's is het implementeren van maatregelen om de kans van optreden van risico's te reduceren, oftewel schade, veroorzaakt door de risico's te beperken. Het gaat hier om het optimaal beheersen van risico's, niet om het maximaal beheersen van risico's. Dit zou immers een dure

zaak worden. Niet elk risico valt te beheersen of wil je als organisatie beheersen. Het is de kunst een goede afweging te maken tussen de kosten en de effectiviteit van de beheersmaatregel.

4.3 Wettelijk kader

Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de programmabegroting en de programmarekening. De begroting bestaat uit programma's en de paragrafen. Het doel van de paragrafen is de raad voldoende inzicht te geven in bepaalde onderwerpen. Bovendien wordt met de paragrafen telkens een groot financieel belang en/of politieke betekenis weergegeven. De paragrafen geven extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en lange termijn.

In artikel 9 van de BBV staat dat de begroting ten minste de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat. Artikel 11 van de BBV gaat over de paragraaf weerstandsvermogen. Deze artikelen en de toelichting daarop treft u aan in bijlage 1.

De gemeente Beuningen heeft ervoor gekozen om de beleidskaders omtrent het weerstandsvermogen in een nota weer te geven en niet op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement. Dit wordt ook aanbevolen door het ministerie. In de vaste paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken wordt vervolgens, met deze nota als leidraad en kader, een actueel beeld gegeven van de risico's en het weerstandsvermogen. Artikel 18 van die financiële verordening Gemeente Beuningen vermeldt dit. Dit artikel treft u aan in bijlage 2.

4.4 Taken en bevoegdheden

In principe is iedereen in een organisatie verantwoordelijk voor het beheersen van risico's. De praktijk laat echter zien dat een dergelijke organisatie brede verantwoordelijkheid onvoldoende is om risicomanagement te doen slagen. Daarom wordt voorgesteld om vooraf duidelijk te zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Een goede regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is derhalve een voorwaarde voor succesvol risicomanagement.

In onderstaand schema is de rol, met daaraan verbonden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, van de verschillende functionarissen aangeduid.

Functionaris	Taken en bevoegdheden
Raad	De Raad stelt het risicomanagementbeleid vast. Ook stelt de Raad de begroting en de jaarstukken inclusief de paragraaf over het weerstandsvermogen en risicobeheersing vast. De Raad geeft daarmee de grenzen aan waarbinnen het weerstandsvermogen van Beuningen moet blijven. De Raad is daarmee bevoegd te oordelen over de verhouding tussen alle gezamenlijke risico's en de weerstandscapaciteit en daaruit voortvloeiende het benodigde weerstandsvermogen. De gemeenteraad draagt de eindverantwoordelijkheid voor de risico's in een gemeente.
College van B&W	Het College is verantwoordelijk voor het inrichten en uitvoeren van Risicomanagement. Het College is primair de eigenaar van risico's. Besturen gaat immers niet zonder risico's en het college zal zich daarvan bij al haar besluiten bewust moeten zijn.
Managementteam	Het managementteam is namens het college opdrachtgever aan de risico-eigenaar ter uitvoering van het risicomanagement. Aanvullend zal het MT de risico's integraal bezien zodat tevens risico's die niet specifiek onder een programma van de programmabegroting en de jaarstukken vallen, geanalyseerd en beoordeeld kunnen worden. Het beheersen en in beeld brengen van de risico's is de verantwoordelijkheid van het management.

**Risico-eigenaar
(PAV'er)**

De Product Akkoord Verklaarder (PAV'er) is eerstverantwoordelijke als het gaat om de realisatie van de gemeentelijke producten. Daarmee is de PAV'er risico-eigenaar van risico's verbonden aan het product of het proces wat leidt tot de realisatie van dit product.

De risico-eigenaar draagt zorg voor inzicht in de belangrijkste risico's, die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie, ten behoeve van de programmabegroting en de jaarstukken.

**Risicomanagement
coördinator**

De afdeling Informatie en Bedrijfsvoering (team Advies en Controlling) treedt op als risicomanagementcoördinator. De rol van risicomanagement coördinator is ondergebracht bij de medewerker interne controle en heeft als belangrijkste taken:

- centraal initiërend en adviserend optreden bij risicomanagement, zowel beleidsmatig als mede uitvoerend;
- het kwalitatief vinger aan de pols houden als het gaat om het definiëren en beoordelen van risico's en het overzicht houden over het totale risicoprofiel van de gemeente en het management(team) zo nodig hierover adviseren;
- (mede) vormgeven van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voor jaarverslag en begroting.

5 RISICOMANAGEMENT

Risicomanagement is een set van activiteiten en processen die samen betrouwbare en tijdige informatie verschaffen, die de organisatie in staat stelt om noodzakelijke beslissingen te nemen om nadelige effecten bij het optreden van risico's te voorkomen of te minimaliseren. Risicomanagement komt dus eerst. Pas als een risico, ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, toch optreedt en negatieve gevolgen heeft voor de gemeente, dan komt het weerstandsvermogen in beeld. Weerstandsvermogen is daarmee het sluitstuk van risicomanagement.

5.1 Begripsbepaling

Het is belangrijk om een eenduidige definitie van het begrip risico te hanteren.

In deze nota gaan we uit van "de kans op optreden van een gebeurtenis met negatieve gevolgen voor de gemeente". Een risico kan worden ervaren als een fenomeen dat "verborgen" aanwezig is en dat met een bepaalde kans tot negatieve 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:

1. 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
2. Negatief gevolg. De gebeurtenis moet een negatief gevolg hebben. Deze gevolgen van een risico kunnen zowel financieel als niet-financieel (bijvoorbeeld politiek, imago) van aard zijn.

Risico's kunnen ingedeeld worden in twee groepen:

1. Incidentele risico's (waarvan de impact slechts eenmalig is)
2. Structurele risico's (optreden van het risico heeft de komende jaren een blijvende impact op de financiële positie)

5.2 Huidig beleid

Het huidige risicobeleid binnen de gemeente Beuningen is vastgesteld in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement (BW15.00869/26-1-2016). Het proces van risicomanagement is in drie fasen opgedeeld.

1. Inventarisatie van risico's
2. Analyse en beoordeling van risico's
3. Beheersing van risico's

Alle fasen worden anno 2021 binnen de gemeente Beuningen toegepast. De gemeente Beuningen heeft de laatste jaren geïnvesteerd in de identificatie van de risico's en daarmee is de kwaliteit en volledigheid van het risicoprofiel toegenomen. Aan de hand van een risicokaart wordt bekeken welke beheersingsmaatregelen genomen moeten/kunnen worden.

Er wordt inhoud gegeven aan het vastgestelde risicobeleid door bij de opstelling van de begroting en de jaarrekening melding te maken van de geactualiseerde risico's en hiervan de financiële gevolgen in beeld te brengen. Vanuit de risico's is een relatie gelegd naar het weerstandsvermogen. Dit gebeurt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

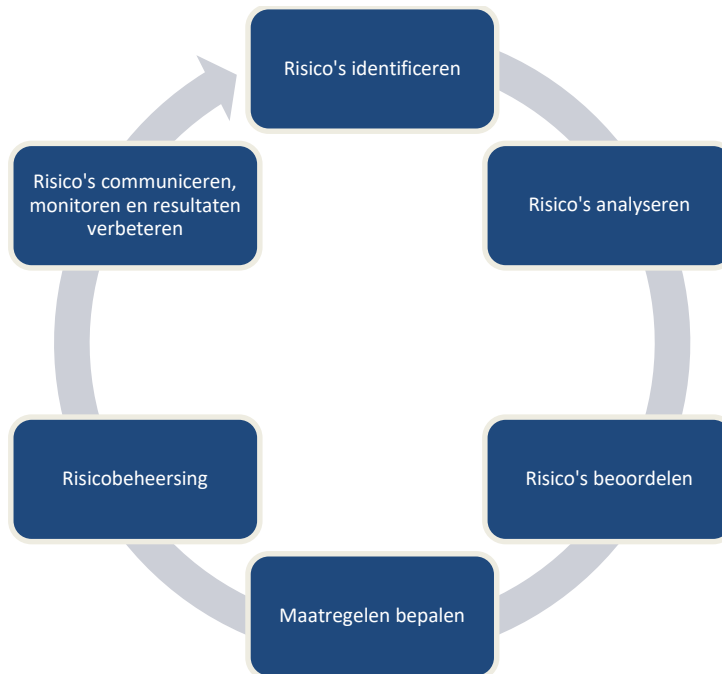
Daarnaast wordt, onder meer in het kader van rechtmatigheid, via de interne controle aandacht besteed aan risico's. Hierbij gaat het voornamelijk om het identificeren van procesrisico's en het treffen van maatregelen om deze te minimaliseren, gevolgd door verbijzonderde interne controle maatregelen op de resterende risico's.

5.3 Huidig risicomanagement

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren, en door er proactief mee om te gaan, ze beter te beheersen. Een eenmalige

risicoanalyse is niet voldoende, pas wanneer de risicoanalyse regelmatig herhaald en geactualiseerd wordt en de beheersmaatregelen integraal onderdeel uitmaken van de bedrijfsvoering, is er sprake van risicomanagement.

Risicomanagement is in hoge mate gestandaardiseerd proces dat een aantal stappen kent. In onderstaand schema is het cyclische proces van risicomanagement weergegeven. Voorgesteld wordt om dit proces te volgen.



Fase 1: Risico's identificeren

In deze fase is het op gestructureerde wijze identificeren van mogelijke toekomstige gebeurtenissen die van invloed zijn op het behalen van doelstellingen, het duidelijk formuleren van deze gebeurtenissen in de vorm van risico's en het vaststellen van de oorzaken van de risico's. Om de risico's te clusteren is onderstaande indeling gemaakt naar risicogebied.

1. Inkomsten (eigen inkomsten, algemene- en specifieke uitkeringen)
2. Kapitaalgoederen
3. Financiering
4. Deelnemingen
5. Grondzaken
6. Bedrijfsvoering
7. Grote projecten (indien van toepassing)

De elementaire risicogebieden die de basis vormen voor het risicoprofiel zijn:

1. Juridische risico's
2. Maatschappelijke risico's
3. Politiek / imago risico's
4. Financiële risico's
5. Personele / organisatorische risico's
6. Grondexploitatie risico's
7. Risico's van deelnemingen
8. Risico's van verbonden partijen
9. Risico's sociaal domein;
10. Technische risico's
11. Informatieveiligheid risico's

12. Bestuurlijk / strategische risico's
13. Reguliere./ overige risico's

Inventarisatie kan worden gedaan door middel van gesprekken met managers en verschillende medewerkers die op hun beleidsterrein met risico's in aanmerking komen. De eerste signalering zal in de regel laag uit de organisatie komen. Het in beeld brengen van de specifieke risico's van een organisatie kan op diverse manieren plaatsvinden, zoals interview, workshops, schades analyse, verzekeringsdekkingen bestuderen e.d.

Communiceren over risico's doen we niet vanzelfsprekend. Enerzijds omdat er belangen mee gemoeid kunnen zijn, anderzijds omdat sommige risico's domweg niet worden gezien. Effectief communiceren over risico's betekent dat je niet alleen de risico's onderkent maar dat je het risico ook echt benoemt en gemeenschappelijk maakt. Vanuit de medewerkers moet een natuurlijke drive ontstaan om gesignaleerde risico's te melden, bij de manager en de risico coördinator. Daarnaast zullen bij nieuwe beleidsvoorstellen risico's en eventuele maatregelen beschreven moeten worden.

In het format van B&W- en Raadsvoorstellen (het invulveld) is ruimte indien risico's/kantttekeningen van toepassing zijn. Vergelijkbaar met bv openbaar / niet openbaar/ beperkt openbaar. Indien risico's van toepassing zijn wordt dit in het voorstel verder uitgeschreven onder het kopje kanttekeningen. De auteur van het voorstel moet de risico's die het voorstel met zich meebrengt benoemen, het financiële gevolg inschatten en aangeven hoe de risico's beheerst kunnen worden.

De manager stelt de risico's voor zijn afdeling op en bespreekt dit in het management team.

Fase 2 + 3: Risico's analyseren en beoordelen

De geïnventariseerde risico's worden gewaardeerd en beoordeeld. Het waarderen van risico's vindt plaats door een score toe te kennen aan de kans van optreden van een risico en een score aan de financiële gevolgen. In deze processtap worden de risico's gekwantificeerd.

Kans:

Voor de beoordeling van de kans gebruiken we 5 klassen:

Klasse	Referentie	Kans van optreden
1	< of 1 keer per 10 jaar	<10%
2	1 keer per 5 – 10 jaar	10% - 30%
3	1 keer per 2 – 5 jaar	30% - 50%
4	1 keer per 1 – 2 jaar	50% - 70%
5	1 keer per jaar of >	70% - 90%

Voor de beoordeling van de kans dat een bepaald risico optreedt, kan men kijken naar:

- Het verleden: Heeft het risico zich al eerder voorgedaan?
- De vertrouwdheid: Hebben we de activiteiten al eerder gedaan?
- De omstandigheden: Onder welke condities treedt het op?
- De frequentie: Hoe vaak kan het voorkomen?
- De risicogevoeligheid in tijd: Is er sprake van een stijging of een daling?

Financieel gevolg:

Voor de beoordeling van het financiële gevolg gebruiken we 5 klassen:

Klasse	Norm	Gevolg
1	<€ 25.000	Zeer laag
2	>€ 25.000 <€ 100.000	Laag
3	>€ 100.000 <€ 250.000	Midden
4	>€ 250.000 <€ 500.000	Hoog
5	>€ 500.000	Zeer hoog

Voor de inschatting van gevolgen van een bepaald risico kan men kijken naar:

- Het verleden: in welke omvang heeft het risico zich al eerder voorgedaan? (schadestatistieken etc.)
- De vertrouwdheid: hebben we de activiteiten al eerder gedaan en weten we wat de mogelijke impact kan zijn?
- De omstandigheden: onder welke condities treedt het op? Zijn er reeds maatregelen genomen om het risico te beheersen?
- De beschikbare middelen: is het risico begroot of anderszins voorzien?
- De risicogevoeligheid in tijd: is er sprake van een stijging of een daling van de impact?

De risicomanager zal in samenspraak met de risico-eigenaren en de manager voor elke risico een inschatting maken van kans en gevolg.

Naast de risicoscore wordt per risico aangegeven of het een structureel of incidenteel risico betreft.

Vervolgens wordt per risico het verwachte en maximale financiële gevolg bepaald. De financiële risico's worden in beeld gebracht, tenzij dit niet mogelijk is.

Omdat structurele risico's een langere financiële impact hebben, wordt de financiële omvang van de structurele risico's vermenigvuldigd met factor 1,5. Voor de groep zekere gebeurtenis met zekere gevolgen dient conform het BBV een voorziening gevormd te worden.

Fase 4: Maatregelen bepalen

Bij deze stap wordt bepaald welke reactie volgt op een geïdentificeerde risico. Het is niet voldoende om de geïdentificeerde risico's jaarlijks op te sommen. Het is belangrijk dat er iets met de risico's gebeurt.

De risicokaart

Na identificatie van de risico's, krijgen de risico's een plek in de risicokaart. Om meer inzicht te krijgen in de spreiding van de risico's naar kans van optreden en gevolg, wordt gebruik gemaakt van de risicokaart. De risicokaart ziet er als volgt uit:

Gevolgklasse	Kans 1: < 10%	Kans 2: 10% - 30%	Kans 3: 30% - 50%	Kans 4: 50% - 70%	Kans 5: 70% - 90%
Klasse 5 >€ 500.000					

Klasse 4 >€ 250.000 <€ 500.000					
Klasse 3 >€ 100.000 <€ 250.000					
Klasse 2 >€ 25.000 <€ 100.000					
Klasse 1 <€ 25.000					

Een risicoscore in het groen gebied, vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Risico's die in het geel/oranje gebied zitten vragen om aandacht. Ze vormen nog geen reëel gevaar voor de continuïteit van de organisatie, maar naarmate de tijd vordert, kan het risico wel een bedreiging gaan vormen. Voor deze risico's wordt het dan ook aangeraden niet lang te wachten met het nemen van beheersmaatregelen.

Een risico dat een risicoscore heeft in het rode gebied zit vereist directe aandacht om te voorkomen dat de continuïteit van de organisatie wordt bedreigd. Preventieve of reducerende maatregelen kunnen de kans of gevolg terugbrengen naar een niveau dat een meer acceptabele waarde heeft.

Het is niet nodig en daarnaast onbetaalbaar om alle risico's te voorkomen of uit te sluiten. Het gaat om de afweging of het economisch zinvol is om een risico te voorkomen of op een andere manier te beheersen.

Fase 5: Risico beheersing

Het in beeld hebben van je belangrijkste risico's is een cruciale stap in risicomanagement. Maar het is even inefficiënt als onmogelijk al je risico's te beheersen.

Het doel is niet om koste wat het kost risico's te vermijden of te voorkomen. Het doel is vooraf te overwegen wat we met een risico gaan doen. Dat noemen we beheersmaatregelen.

In feite zijn er vier mogelijkheden om risico's te beheersen:

1. Vermijden

De activiteit waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier vorm gegeven of niet gestart. Ook kunnen werkprocessen zodanig ingevuld zijn, dat op die manier bepaalde risico's worden vermeden.

2. Verminderen

Door het risico af te dekken met een verzekering, een voorziening of een ander budget in de begroting. Hiermee worden de gevolgen van een risico beperkt. Ook kan bij het verminderen gedacht worden aan het aanpakken of wegnemen van de oorzaak van het risico.

3. Overdragen

Dit kan door de activiteit dat een risico met zich meebrengt, uit te laten voeren door een andere betrokken partij, die daarbij ook de financiële risico's overneemt.

4. Accepteren

Als een risico niet wordt vermeden, verminderd of overgedragen, dan wordt een risico geaccepteerd en zal de eventuele financiële schade volledig door het weerstandsvermogen afgedekt moeten worden.

Om tot een goede beheersingsstrategie te komen kan gebruik gemaakt worden van onderstaande kwadrant.

<i>Hoge impact</i>	Overdragen	Vermijden
<i>Lage impact</i>	Accepteren	Verminderen
	<i>Laag risico</i>	<i>Hoog risico</i>

Als er beheersmaatregelen genomen dienen te worden, is het van belang dat deze effectief zijn. Tevens is het belangrijk dat de maatregelen proportioneel zijn. Soms is het goedkoper het risico te nemen. Tevens moet beoordeeld worden of maatregelen uitvoerbaar zijn, of het om beïnvloedbare zaken gaat en of de beheersmaatregelen misschien nieuwe risico's met zich mee brengen. Bij de gemeente Beuningen zijn de managers (en via het managementteam/MT) verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's op hun afdeling.

Fase 6: risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren.

De laatste stap van de cyclus bestaat uit het communiceren over de oorzaak, aard en omvang van risico's, de effectiviteit van de beheersmaatregelen en de eventuele veranderingen daarin.

Voor een succesvolle implementatie van risicomanagement zal naast aandacht voor de 'harde kant' van risicomanagement (de processen, de procedures, de stuurinformatie) met name ook aandacht moeten zijn voor de 'zachte kant' van risicomanagement zoals risicobewustzijn, communicatie, onderling vertrouwen (cultuur). Bij de zachte kant geldt dat de randvoorwaarde is dat risicomanagement geborgd wordt in de cultuur van de organisatie. Een gezamenlijke risicobewuste cultuur is namelijk de beste beheersmaatregel die er bestaat.

6 WEERSTANDSVERMOGEN

6.1 Inleiding

Weerstandsvermogen is nodig om risico's op te vangen. De risico's worden gekwantificeerd in een benodigd weerstandsvermogen. Het niet geormerkte vermogen (= weerstandsvermogen) is van belang om te bepalen of de gemeente financieel gezond is.

6.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is geheel van middelen waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast moeten worden. De weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende drie componenten:

- Reserves;
- Onbenutte belastingcapaciteit;
- Overige (begrotingsruimte en stille reserves).

Deze componenten zijn in te delen in de structurele en incidentele weerstandscapaciteit:

	Incidenteel	Structureel
Algemene reserve (vrij aanwendbaar)	X	
Onbenutte belastingcapaciteit		X
Begrotingsruimte		X
Stille reserves	X	

Reserves vormen het eigen vermogen van de gemeente, bestaande uit de algemene- en de bestemmingsreserve. Algemene reserves zijn vrij aanwendbaar bij tegenvallers en hebben eigenlijk een 'bufferfunctie'. Bestemmingsreserves zijn in principe niet vrij inzetbaar in geval van tegenvallers, tenzij de gemeenteraad besluit dat de oorspronkelijke bestemming van deze reserve(s) komt te vervallen. Opgemerkt wordt dat als geldmiddelen onttrokken worden uit de bestemmingsreserves, het hieraan gekoppelde renteresultaat afneemt.

Onbenutte belastingcapaciteit zijn extra (structurele) middelen die gegenereerd kunnen worden door de gemeentelijke belastingen te verhogen.

Met 'begrotingsruimte' wordt bedoeld posten die in noodgevallen ingezet kunnen worden voor het opvangen van risico's.

Stille reserves zijn activa met een economisch nut die voor een lagere waarde op de balans staan dan de opbrengst bij een eventuele verkoop (bijv. aandelen). Stille reserves kunnen als weerstandsvermogen worden meegerekend als deze binnen een jaar in kasgeld omgezet kunnen worden. Wij hebben aandelen van Vitens, Leisurelands en BNG, deze zijn niet vrij verhandelbaar en het is dan ook niet mogelijk om deze waarde daadwerkelijk om te zetten in kasgeld. Wij tellen de berekende waarde dan ook niet mee voor de bepaling van onze weerstandscapaciteit.

6.3 Benodigde weerstandscapaciteit

Doordat de risico's gekwantificeerd zijn kun je bepalen voor welk bedrag je risico's loopt en wat je dus beschikbaar zou moeten hebben om de risico's op te kunnen vangen.

Daarbij wordt er vanuit gegaan dat niet alle risico's zich allemaal tegelijk in hun maximale omvang zullen voordoen. De mate van compleetheid van het risicoprofiel speelt ook een rol. Een goed inzicht moet leiden tot het tijdig en adequaat nemen van maatregelen, waardoor de risico's dalen. Door deze benadering kan op een verantwoorde wijze minder weerstandscapaciteit worden aangehouden. Hierdoor worden bij de

gemeente Beuningen de risico's beoordeeld in de maximale vorm. Vervolgens wordt per risico een inschatting gemaakt van de verwachting, in een bedrag, dat het risico zich voordoet.

De risico's die al zijn afgedekt door beheersmaatregelen hoeven niet te worden meegenomen bij de risico's voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.

Bij het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt tevens onderscheid gemaakt tussen risico's met een incidenteel en structureel karakter. Risico's met een incidenteel karakter kunnen worden opgevangen door eenmalig middelen ter beschikking te stellen. Anders is dat bij risico's met een structureel karakter. Voor deze risico's is het nodig ieder jaar opnieuw financiële middelen ter beschikking te stellen, indien deze risico's zich daadwerkelijk voordoen.

Voor het beoordelen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bij structurele risico's landelijk een factor aangehouden. De reden hiervan is dat er van uitgegaan wordt dat dergelijke risico's vaak niet meteen gedekt kunnen worden in de begroting. Dit neemt gemiddeld 1½ jaar in beslag. Door risico's met een structureel karakter te vermenigvuldigen met deze factor is het mogelijk de weerstandscapaciteit in een bedrag uit te drukken en toe te werken naar een beoordelingscijfer. Risico's met een incidenteel karakter krijgen daarom een factor 1 en risico's met een structureel karakter een factor 1½ toegewezen.

6.4 Ratio weerstandsvermogen

Het is van belang om te weten of sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is, kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit het risicoprofiel voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

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

Deze relatie drukken we uit in een verhoudingsgetal.

Waardering	Ratio	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 - 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 - 1,4	Voldoende
D	0,8 - 1,0	Matig
E	0,6 - 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Gesteld kan worden dat als er precies genoeg weerstandscapaciteit is om de risico's af te dekken, een ratio van 1, het weerstandsvermogen is voldoende is. Als de ratio beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit meer dan 2 is, heeft de gemeente meer dan twee keer zoveel geld voorradig als benodigd voor risico's die het loopt. Voor een verdere indeling is gekozen voor een zespuntsschaal om het weerstandsvermogen te beoordelen. Tussen voldoende en uitstekend bestaat nog de mogelijkheid tot een ruim voldoende. En onder de voldoende komen dan nog drie categorieën, matig, onvoldoende en ruim onvoldoende. De klassen C, D en E zijn bewust kleiner gehouden qua bandbreedte om de mate van onvoldoende exacter te kunnen inschatten.

Indien de ratio kleiner wordt dan 0,6 bijvoorbeeld 0,5, betekent dit dat de beschikbare weerstandscapaciteit twee maal kleiner is dan benodigd. Vanuit het perspectief van risicomanagement betekent dit dat het ruim onvoldoende is. Een verdere onderverdeling is dan niet belangrijk meer.

Een te hoog of te laag weerstandsvermogen is onwenselijk. Voorgesteld wordt om op basis van de gepresenteerde waarderingstabel de wenselijke ratio weerstandsvermogen vast te stellen op minimaal 1,4. Daarmee krijgt het weerstandsvermogen de kwalificatie "ruim voldoende". Op deze manier wordt voorkomen dat onnodig geld opzij wordt gezet en dat de gemeente niet voldoende in staat is om risico's op te vangen.

6.5 Beïnvloeding weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen aan te passen, kan aan twee 'knoppen' gedraaid worden. Het College van B&W en de Raad hebben de mogelijkheid om te het weerstandsvermogen te beïnvloeden door ofwel het risicoprofiel aan te passen (extra risico's te nemen of beheersmaatregelen te treffen) of de weerstandscapaciteit te veranderen (bijvoorbeeld bezuinigen).

Gelet op de huidige situatie, dient reeds bij de uitwerking van nieuw beleid aandacht te worden geschonken aan het treffen van maatregelen ter afdekking van de aan het beleid verbonden risico's. Als aan het College van B&W en de Raad nieuwe voorstellen worden aangeboden waaraan risico's verbonden zijn, dient onder andere onder het kopje kanttekeningen aangegeven te worden wat het effect op de benodigde weerstandscapaciteit is en hoe dit wordt opgelost.

6.6 Huidige ratio weerstandsvermogen

De weerstandsratio wordt in de begroting en de jaarrekening in beeld gebracht en zag er de afgelopen jaren er als volgt uit. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het ratiogetal incl. de stille reserves zijn berekend tot en met 2018:

	2017	2018	2019	2020	2021
Begroting		1,64	1,1	1,45	1,06
Jaarrekening	0,91	2,67	0,74	1,13	

In de volgende tabel wordt de ontwikkelingen van het vermogen na vaststelling van de jaarstukken in beeld gebracht:

Jaarstukken	2017	2018	2019	2020
Algemene reserve	€ 3.127.000	€ 4.837.671	€ 3.658.053	€ 6.364.830
Grondbedrijf	€ -6.025.000	€ -4.469.830	-	-
Overige reserves	€ 2.450.000	€ 3.180.000	€ 2.445.164	€ 1.438.364

De afgelopen jaren is onze financiële positie verbeterd. De algemene reserve grondbedrijf is vanaf 2019 samengevoegd met de algemene reserve algemene dienst. Het herstelplan gecombineerd met meevallers in de afgelopen jaarrekeningen en het spaarprogramma (€ 1.366.000) hebben ervoor gezorgd dat wij sinds 2019 beschikken over een algemene reserve met een positief saldo.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Reserves

Op basis van de jaarstukken 2020 bedraagt de algemene reserve van de gemeente Beuningen exclusief bestemde reserves € 6.365.000 (€ 7.170.000 minus budgetoverheveling € 805.000). Dit is de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

Bij de gemeente Beuningen doet deze ruimte zich alleen voor bij de onroerende zaak belastingen (OZB). De gemeente is niet volledig vrij om OZB te laten stijgen, maar is gebonden aan macronorm. Het tarief van de gemeente Beuningen ligt zowel boven de macronorm als de (norm) bedragen artikel 12. Hierdoor kan gesteld worden dat het onbenutte belastingcapaciteit € 0,- is.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente Beuningen is € 5.620.000 op basis van de verwachte risico's. De risicokaart met het risico's komt zoals hiervoor vermeld terug in de meerjarenbegroting en jaarstukken.

Ratio weerstandsvermogen

Deze relatie drukken we uit in een verhoudingsgetal.

Voor Beuningen betekent dit een ratio, exclusief de negatieve reserve die gedekt zijn door het spaarprogramma en de potentiële winstnemingen, van $\text{€ } 6.365.000 / \text{€ } 5.620.000 = 1,13$
Op basis van bovenstaande tabel is dit voldoende.

Een wenselijke ratio ligt op de 1,4 ruim voldoende. Het is belangrijk om de gemeente Beuningen financieel gezond en niet kwetsbaar te laten zijn. De gemeente beschikt over reserves in relatie tot de aanwezig risico's waardoor er sprake is van 'voldoende' in plaats van 'ruim voldoende'.

7 FINANCIËLE KENGETALLEN

Het BBV heeft voorgeschreven dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een verplichte basisset van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen.

Naast de kengetallen wordt een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie opgenomen. De kengetallen en de beoordeling geven gezamenlijk op eenvoudige wijze inzicht aan raadsleden over de financiële positie van de gemeente Beuningen. Hoe de kengetallen berekend moeten worden, is vastgelegd in een ministeriele regeling.

Er wordt voorschreven dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de volgende kengetallen bevat:

- 1a°. netto schuldquote;
- 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- 2°. solvabiliteitsratio;
- 3°. grondexploitatie;
- 4°. structurele exploitatieruimte; en
- 5°. belastingcapaciteit

Voor de beoordeling van de financiële positie is het belangrijk dat zowel naar de balans als naar de exploitatie wordt gekeken.

In de kengetallen structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit komt tot uitdrukking of de gemeente over voldoende structurele baten beschikt, en welke mogelijkheid er is om de structurele baten op korte termijn te vergroten.

De kengetallen netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio en grondexploitatie hebben betrekking op de balans.

Huidige financiële kengetallen

Ze geven inzicht in de financiële weerbaarheid en wendbaarheid van de gemeente Beuningen. Waardering is afgezet tegen de normering van Provincie Gelderland

Kengetallen:	Verloop van de kengetallen		
	Jaarrekening 2019	Begroting 2020	Jaarrekening 2020
netto schuldquote	79%	76%	70%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	70%	67%	63%
solvabiliteitsratio	6,5%	11,8%	9,2%
grondexploitatie	27%	26%	27%
structurele exploitatieruimte	1,9%	4,9%	0,8%
belastingcapaciteit	110%	138%	105%

De beoordeling van de onderlinge verhoudingen van de kengetallen in relatie tot de financiële positie van de gemeente Beuningen is als volgt:

Kengetallen	Normen Provincie Gelderland**		
	Voldoende	Matig	Onvoldoende
1. Netto schuldquote a. zonder correctie doorgeleende gelden. b. met correctie doorgeleende gelden.	< 90%	90 - 135%	> 135%
	< 90%	90 - 135%	> 135%
2. Solvabiliteitsratio	> 50%	20 - 50%	< 20%
3. Grondexploitatie	< 20%	20 - 35%	> 35%
4. Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
5. Belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105%	> 105%

* Begroting 2021 Gelderse gemeenten 2021 van de Provincie Gelderland.

** Signaleringswaarden stresstest voor 100.000+ gemeenten, Provincie Gelderland.

De **netto schuldquote** geeft aan of de gemeente Beuningen investeringsruimte heeft. Er wordt onderscheid door het kengetal te berekenen, zowel inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Indien de netto schuldquote lager is dan 90% van de jaaromzet (<90%) kan dit als voldoende worden bestempeld. Boven de 135% als onvoldoende. Hierdoor is de netto schuldquote van de gemeente Beuningen voldoende te noemen.

De **solvabiliteitsratio** geeft de mate aan waarmee de gemeentelijke bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Wanneer de helft of meer van het totaal vermogen uit eigen vermogen bestaat, dan is de gemeente voldoende stabiel. Is het kengetal voor solvabiliteit kleiner dan 20%, dan is er veel vreemd vermogen aanwezig en wordt dat als onvoldoende beoordeeld. De solvabiliteitsratio van de gemeente Beuningen is 'onvoldoende'. Met continuering van het huidige financiële beleid zal in de toekomst dit percentage naar 'voldoende' verschuiven. Deze ontwikkeling en invloed op de ratio geeft de betrekkelijkheid aan van de ratio op dit moment.

De **grondexploitatie** geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde) is ten opzichte van de jaarlijkse baten. De gemeente Beuningen heeft veel middelen gestopt in haar grondexploitaties en dit kengetal is matig te noemen.

Structurele exploitatieruimte geeft aan of de gemeente in staat is om structurele tegenvallers op te kunnen vangen dan wel of er nog ruimte is voor nieuw beleid. De berekening komt uit op een structureel ratio groter dan 0% en is hierdoor voldoende.

De **belastingcapaciteit** geeft inzicht hoe de belastingdruk (OZB, riool en afval) in de gemeente Beuningen zich verhoudt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Gemeente Beuningen zit boven het landelijk gemiddelde en tegen de provinciale normeringsgrens aan en is hiermee onvoldoende tot matig.

BIJLAGE 1

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:
 - a. lokale heffingen;
 - b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
 - c. onderhoud kapitaalgoederen;
 - d. financiering;
 - e. bedrijfsvoering;
 - f. verbonden partijen;
 - g. 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 en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. een kengetal voor de:
 - 1a°. netto schuldquote;
 - 1b°. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2°. solvabiliteitsratio;
 - 3°. grondexploitatie;
 - 4°. structurele exploitatieruimte; en
 - 5°. belastingcapaciteit.
 - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

BIJLAGE 2

Artikel 18. Weerstandsvermogen en risicobeheersing (Uit de 'financiële verordening gemeente Beuningen 2017, art 212 Gw)

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

- Solvabiliteitsrisico
- Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
- Kengetal grondexploitatie
- Structurele exploitatieruimte
- Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishoudens