

## Risicomanagement en weerstandsvermogen

### 1. Inleiding

Met deze nota wordt het beleid op gebied van risicomanagement en de spelregels voor de uitvoering vastgelegd, in het bijzonder waar het financiële risico's betreft.

De kaders en beleidsuitgangspunten borgen dat risicomanagement een structureel onderdeel vormt van de beleidsvorming en de planning & control cyclus. Tevens worden in deze nota de uitgangspunten voor de kwantitatieve risicoanalyse en de berekening van de gewenste bufferreserve vastgelegd.

#### 1.1 Doelstelling

In deze notitie wordt vastgelegd hoe risico's binnen DG&J worden geïnventariseerd, gekwalificeerd, beheerst én waar nodig worden gekwantificeerd.

Op die wijze is sprake van een gelaagdheid in de aanpak. Het beleidskader voor risicomanagement, en de uitvoering daarvan worden gebruikt voor het bepalen van de noodzakelijke weerstandscapaciteit. De noodzakelijke weerstandscapaciteit leidt tot afspraken over de aard en omvang van reserves, en waar en hoe die reserves worden georganiseerd.

Een goede sturing op en beheersing van risico's draagt bij aan het vertrouwen en comfort dat DG&J aan de deelnemende gemeenten biedt. Het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur krijgen een beter inzicht in de uitvoering van beleid en dienstverlening en de wijze waarop dat kan worden verbeterd. Ze krijgen meer inzicht en vertrouwen omtrent de wijze waarop doelen worden gerealiseerd en er bestaat transparantie over de risico's die worden gelopen, de maatregelen die hier betrekking op hebben en de verantwoording hierover.

De doelstellingen van het risicomanagement zijn daarmee:

- Meer inzicht krijgen in de (strategische) risico's die de organisatie loopt bij het behalen van de doelstellingen en de afspraken die daarover met de eigenaren zijn gemaakt.
- Verminderen van het negatieve effect van risico's in het behalen van de doelen.
- Het verbeteren van de interne beheersing en het borgen daarvan in de bedrijfsprocessen.
- Een goede onderbouwing van de berekening van het weerstandsvermogen.

#### 1.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader rondom het weerstandsvermogen is vastgelegd in het Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV verplicht gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen) om in hun begroting en jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen op te nemen.

In artikel 11 van het BBV is het volgende opgenomen:

- 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.

In de toelichting op artikel 11 van het BBV is aangegeven dat de gemeenten zelf een beleidslijn en normering moeten bepalen. De wetgever heeft geen absolute norm gesteld, omdat het identificeren en manifesteren van risico's dusdanig specifiek is per gemeente dat hiervoor geen algemene norm te geven is.

Door het verplichte karakter van de paragraaf weerstandsvermogen en het laten vaststellen van de nota risicomangement en weerstandsvermogen door het Algemeen Bestuur, wordt invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur. De regelgeving verplicht een duidelijke koppeling te maken tussen de risico's die worden gelopen en het aanhouden van een financiële buffer (beschikbare weerstandscapaciteit).

In de financiële verordening van DG&J is, in artikel 8, vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur minimaal eens in de vier jaar het Algemeen Bestuur een nota risicomangement en weerstandsvermogen aanbiedt.

### 1.3 Begrippen en definities

#### *Risicomangement*

Risicomangement is een set van activiteiten en processen die samen betrouwbare en tijdige informatie verschaffen, die de organisatie in staat stelt om noodzakelijke beslissingen te kunnen nemen en/of voorleggen aan het bestuur om nadelige effecten bij het optreden van risico's te voorkomen of te minimaliseren.

#### *Risico*

Een risico is een interne of externe ontwikkeling die de realisatie van de doelstellingen van de organisatie en/of de uitvoering van taken door een organisatie in gevaar brengt. Een risico kan worden gekwantificeerd door de kans van optreden te vermenigvuldigen met het financiële effect. Het kwantificeren van risico's is onderdeel van het risicomangementproces.

#### *Kans*

Bij een risico gaat het om de *kans* dat een risico zich voordoet. Het woord kans geeft aan dat het gaat over een mogelijke gebeurtenis. De mogelijke gebeurtenis heeft gevolgen voor het behalen van doelstellingen.

Als het zeker is dat een gebeurtenis zich voordoet is het geen risico meer.

#### *Weerstandscapaciteit*

De weerstandscapaciteit betreft alle middelen en mogelijkheden waarover de organisatie beschikt of *kán* beschikken om de gevolgen van niet-begrote kosten te dekken, zonder dat dit leidt tot aanpassing van het bestaand beleid. Vaak wordt onderscheid gemaakt in incidenteel beschikbare en structureel beschikbare weerstandscapaciteit.

Onder incidenteel beschikbaar weerstandsvermogen wordt verstaan:

- De algemene reserve en bestemmingsreserves;
- De verplichtte raming voor onvoorziene uitgaven;
- De stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Een stille reserve is een reserve waarvan omvang en/of bestaan niet uit de balans blijkt door onderwaardering van activa of overwaardering van schulden beiden als gevolg van het volgen van de wettelijk voorgeschreven waarderingsmethode.

Onder structureel beschikbaar weerstandsvermogen wordt verstaan:

- De onbenutte belastingcapaciteit;
- Bezuinigingsmogelijkheden blijkend uit structureel positieve rekeningresultaten;
- Cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Voorzieningen worden niet gerekend tot het weerstandsvermogen van een organisatie omdat de vorming van een voorziening vereist dat al sprake is van aangegane verplichtingen, danwel van een risico met een hoge kans van optreden. Een voorziening is technisch een risico waarvoor al een beheersmaatregel is genomen. Het verplichtende karakter van voorzieningen betekent ook dat voorzieningen tot de schulden van een gemeente worden gerekend. Een reserve wordt tot het eigen vermogen gerekend.

### *Weerstandsvermogen*

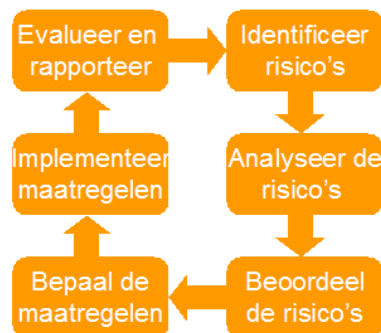
Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's die niet zijn afgedekt. Dit wordt uitgedrukt in een verhoudingsgetal:

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

## 2. Risicomanagementproces

Risicomanagement is een systematisch en regelmatig terugkerend proces om risico's te identificeren, te analyseren en te beoordelen en op basis hiervan maatregelen te nemen en te evalueren.

De stappen van risicomanagement worden veelal weergegeven in de vorm van een cyclus:



Bron: Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR)

Deze zes stappen zijn in drie fasen samengevat:

1. Identificeren en classificeren van de risico's
2. Kwantificeren van de risico's
3. Sturen en beheersen.

## 2.1 Identificeren en classificeren van de risico's

De eerste fase in het risicomanagementproces is het in kaart brengen van de risico's. Het doel daarvan is om te bepalen welke factoren van de realisatie van bestaande doelen en de uitvoering van taken zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. Basis voor het in kaart brengen van de risico's zijn de gewenste effecten die worden gesteld onder het kopje 'wat willen we bereiken' in de begroting en de daarvoor geplande activiteiten onder 'wat gaan we daarvoor doen'.

### Risicocategorieën

Risico's worden onderverdeeld in categorieën die het mogelijk maken om vergelijkbare risico's binnen de organisatie in beeld te brengen en om afspraken te maken over hoe om te gaan met de verschillende typen risico's. We onderscheiden als eerste een verdeling in interne risico's en externe risico's.

**Interne** risico's bevinden zich binnen de invloedssfeer van de DG&J-organisatie. Wij kunnen direct invloed uitoefenen op de gevolgen van deze risico's door aanpassing van onze werkprocessen of uitvoeringsplannen. Voorbeeld van interne risico's zijn het uitgaan van verkeerde ramingen, het niet juist toepassen van wetgeving. Op interne risico's zijn over het algemeen bijsturingsmaatregelen te nemen. Hierbij maken we vanzelfsprekend een kosten-batenafweging. Bijsturingsmaatregelen mogen immers niet duurder zijn dan het risico zelf.

De volgende categorieën interne risico's worden onderscheiden:

- **Financieel risico**  
Directe aantasting van de financiële middelen die nodig zijn om de met de eigenaren afgesproken prestaties (exploitatie- en investeringsprestaties) te kunnen leveren. Met als gevolg aantasting van de vermogenspositie. Indien voor de kwantificeerbare risico's geen voorzieningen zijn getroffen of een verzekering is afgesloten, staan deze risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. Tenminste voor zover het gaat om risico's die van materiële betekenis zijn voor de financiële positie.
- **Materieel risico**  
Beschadiging of verlies van een materieel bezit, zoals gebouwen, installaties, inventaris, ICT, vervoersmiddelen en goederen. Voor de meeste materiële risico's zijn naast het nemen van beheersmaatregelen (zoals beveiliging) een verzekering afgesloten.
- **Organisatorisch risico**  
Hieronder vallen de risico's die verband houden met de wijze waarop DG&J is ingericht, de organisatiestructuur, de richtlijnen, regelgeving, protocollen, gedragsregels en de interne controle. Met name het verouderd, onjuist of onvolledig zijn hiervan is een risico. Indien organisatorische risico's zich voordoen, zijn deze veelal terug te vinden in de managementletter van de accountant. Maar denk hierbij bijvoorbeeld ook aan kwetsbaarheid in de bezetting van managementfuncties en risico's die specifiek te herleiden zijn dan de complexiteit van ons regionale netwerk, zoals lange besluitvormingsprocedures.
- **Juridisch risico**  
Hieronder vallen de risico's die verband houden met juridische procedures, zoals aansprakelijkheidsstellingen of de mogelijkheid daartoe. De vermogenspositief van DG&J wordt aangetast door bijvoorbeeld claims van derden als gevolg van wettelijke- of contractuele aansprakelijkheid (bv bij verkeerd verlopen aanbestedingsprocedures).
- **Human resource risico's**  
Hieronder vallen de risico's die de arbeidscapaciteit en/of kwaliteit van de arbeid aantast. Denk hierbij bijvoorbeeld aan uitstroom van kennis, langdurige ziekte, verkeerd aannamebeleid, onvoldoende gekwalificeerd personeel etc. Deze risico's moeten we zoveel als mogelijk borgen in ons (regionale) personeelsbeleid.
- **Imago risico**  
Hieronder vallen de risico's die het vertrouwen in de organisatie, bestuurders en medewerkers aantast. Goede communicatie en voorlichting spelen hierin een belangrijke rol.

**Externe** risico's worden gekenmerkt doordat de oorzaak ervan zich buiten de beïnvloedingssfeer van de organisatie bevindt. Een voorbeeld van externe risico's zijn maatschappelijke ontwikkelingen en regelgeving van hogere overheden die voor de organisatie tot extra kosten kunnen leiden. Het feit dat

de oorzaak van een extern risico buiten de organisatie ligt, wil nog niet zeggen dat er geen bijsturingmogelijkheden zijn. Door middel van bijvoorbeeld een stringent uitgavenbeleid of andere operationele maatregelen kunnen de gevolgen worden beperkt.

We onderscheiden de volgende categorieën voor externe risico's:

- Economisch-marktrisico  
Hieronder vallen de risico's die vanuit macro-economische ontwikkelingen op de organisatie afkomen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de economie, de ontwikkeling van de werkloosheid, fluctuaties in rentestand etc.
- Politiek/ maatschappelijk risico  
Hieronder vallen de risico's die verband houden met het beleid van niet lokale/regionale politiek, dus het beleid van de provincie, het Rijk en de Europese unie.

Andersoortige externe risico's als bijvoorbeeld natuurrampen, toenemende criminaliteit, klimaatontwikkeling zijn voor een uitvoeringsorganisatie als DG&J niet relevant.

Eventuele externe risico's die van materiële betekenis zijn voor onze financiële positie worden opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen.

## 2.2 Kwantificeren van risico's

Uit het identificeren en classificeren volgens de hiervoor weergegeven indeling, kunnen een groot aantal risico's voortkomen. Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen al die de geïdentificeerde risico's. In fase 2 wordt ordening aangebracht in de lijst met risico's zodat we kunnen focussen op die risico's die de grootste impact hebben op de organisatie en doelen.

Voor de risicokwantificering wordt de kans maal gevolg methode gebruikt, waarbij wordt nagegaan:

- Wat is de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet?
- Wat is de geschatte omvang van het risico?

Het doel is om de hoge risico's te identificeren.

De kans is de waarschijnlijkheid uitgedrukt in een percentage dat het risico zich daadwerkelijk voor kan doen.

Het gevolg is de schade als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Voor het gevolg wordt een niet begroot geldbedrag genoemd en onderbouwd.

De kans vermenigvuldigd met het gevolg geeft het risicobedrag weer dat in de risico-inventarisaties (van o.m. begroting en jaarrekening) wordt opgenomen.

Het waarderen van risico's behoort tot de reguliere managementverantwoordelijkheid. In zijn aard is het een proces van taxeren en inschatten, en het heeft hierdoor altijd een bepaalde mate een subjectief karakter.

## 2.3 Sturen en beheersen

In fase 1 zijn de risico's geïdentificeerd en geclassificeerd. Daarop zijn in fase 2 de risico's gekwantificeerd. In fase 3 wordt op basis van de uitkomsten van de vorige twee fases bepaald hoe met de risico's moet worden omgegaan om de gevolgen van het optreden ervan tot een minimum te beperken. Fase 3 is gericht op het sturen en beheersen.

Er zijn vier vormen van omgang met risico's:

- risico's vermijden: doelen aanpassen, activiteiten staken, desinvesteren
- risico's beheersen: middels procedures, voorzorg- en bijsturingsmaatregelen
- risico's overdragen: verzekeren, delen
- risico's accepteren: accepteren van de gevolgen.

Met deze vier vormen wordt sturing gegeven aan de organisatie voor de omgang met risico's. Maatregelen voor reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak. Hier gaat hierbij niet alleen om het kiezen van de juiste maatregel en het toepassen daarvan, maar ook om het

bewaken en controleren dat de gekozen maatregel effect heeft (monitoren). De aandacht moet hierbij vooral uitgaan naar de risico's die het hoogst scoren. Dat zijn de risico's met een hoge financiële impact en een hoge kans dat het zich voordoet.

Schematisch kan het proces van risicobeheersing als volgt worden weergegeven:



## 2.4 Risicomanagement en de P&C cyclus

Het integraal rapporteren over risico's vindt, vanuit de verplichting van het BBV, twee maal per jaar plaats, via de primaire begroting en de jaarrekening.

In de (verplichte) paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen worden daar de belangrijke risico's in beeld gebracht, de beheersmaatregelen, en het weerstandsvermogen.

Tussentijds wordt via de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> burap gerapporteerd over de actuele stand van zaken.

Het hiervoor geschetste risicomanagementproces vormt de basis voor de uiteindelijke rapportage en verantwoording via de P&C documenten.