

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.

In de financiële verordening van de Gemeenschappelijke regeling Dienst gezondheid & Jeugd (hierna: DGJ) is, in artikel 8, vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur minimaal eens in de vier jaar het Algemeen Bestuur een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aanbiedt. Op 13 december 2018 is voor het laatst een nota risicomanagement en weerstandvermogen aan het Algemeen Bestuur aangeboden.

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 DGJ 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 DGJ 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 en risicobeheersing op te nemen en in deze paragraaf minimaal te benoemen:

- 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 (niet van toepassing voor DGJ);
 4. Structurele exploitatieruimte;
 5. Belastingcapaciteit (niet van toepassing voor DGJ):
- e. een beoordeling van de onderlinge verhoudingen tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Door het verplichte karakter van de paragraaf weerstandsvermogen en het laten vaststellen van de nota risicomanagement 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 DGJ is, in artikel 8, vastgelegd dat het Dagelijks Bestuur minimaal eens in de vier jaar het Algemeen Bestuur een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aanbiedt.

1.3 Begrippen en definities

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 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 risicomanagementproces.

Kans

Bij een risico gaat het om de *kans* dat een bepaalde gebeurtenis 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 kan 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:

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

1.4 Weerstandsvermogen bij DGJ

De kans dat risico's tegelijk plaatsvinden, is zeer klein. Het aanhouden van een risico buffer bij zowel gemeenten als GR'en is dan ook niet efficiënt. Immers, dit zou leiden tot meerdere, versnipperde risicobuffers (en zo genoemde dood geld). Met een afvaardiging van concerncontrollers van de subregio's is dan ook gesproken over hoe risico's opgevangen moeten worden binnen de GR. Uitgangspunt is dat risico's in de eerste plaats binnen de exploitatie moeten worden opgevangen. Indien dit niet mogelijk is, dan via het aanwezige weerstandsvermogen (algemene reserve). Pas wanneer deze is uitgeput, kan bij voorkeur door verwerking via de resultatenrekening en via het jaarresultaat een beroep worden gedaan op deelnemende gemeenten. Dit betekent dat de GR een zekere ruimte moet houden voor een efficiënte bedrijfsvoering. Het voorstel van de afvaardiging van concerncontrollers is:

- dat de GR'en een eenvoudige, bescheiden buffer van 1% van het totaal van de lasten, met een minimum van € 0,5 miljoen aanhouden;
- dat in de begroting en jaarstukken een goede en 'smart' weerstandsvermogen en risicoparagraaf is opgenomen. Dit zodat gemeenten dat kunnen verwerken en/of aanvullen in hun eigen risico inschatting c.q. risicobuffer;
- dat indien de buffer bij een GR lager is geworden dan de voorgestelde 1% van het begrotingstotaal (of minimaal € 0,5 miljoen), dit in beginsel niet aangevuld wordt door de gemeenten. Aanvulling vindt primair plaats vanuit (toekomstige) voordelige jaarrekeningresultaten. Het is daarbij niet de bedoeling een dergelijke aanvulling te regelen via een extra inwonerbijdrage;

- een nadelig jaarrekeningresultaat dient in eerste instantie te worden gedekt uit de algemene reserve. Pas wanneer deze nihil is, kan een beroep worden gedaan op de gemeenten;
- dat bestemmingsreserves onderbouwd zijn met concrete bedragen en planning. Wanneer blijkt dat een deel van de bestemmingsreserves niet benodigd is, wordt dit uitgekeerd aan de eigenaren;
- dat een zienswijzeprocedure wordt toegepast over de voorgestelde resultaatbestemming (dus inclusief eventuele vorming van bestemmingsreserves). Hiermee wordt voldaan aan de behoeften van gemeenten, rekening gehouden met opmerkingen in "Grip op GR-en" en invulling gegeven aan adviezen van kernteams c.a. Het Algemeen Bestuur en de eigenaren, kunnen deze zienswijze, ter invulling van het budgetrecht, betrekken bij de vaststelling van de jaarrekening en de resultaatbestemming.

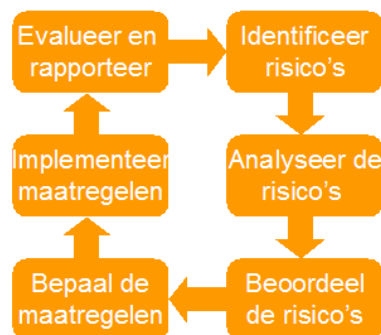
Voor de GR DGJ betekent bovenstaande dat:

- Voor de SOJ: de financiering van de SOJ vindt plaats middels resultaatbepaling. Hierdoor worden voor- en nadelen binnen het boekjaar zelf verrekend met de gemeenten. Deze systematiek leidt ertoe dat reservevorming voor de SOJ niet van toepassing is;
- Voor de DGJ: de uitgangspunten van toepassing zijn. Dit betekent dat alleen voor dit organisatieonderdeel binnen de DGJ een algemene reserve wordt gevormd. Gezien de begrotingsomvang in 2022 van circa € 40 miljoen, kent de algemene reserve een maximale omvang van € 0,5 miljoen (1% van de begroting is lager dan het gestelde drempelbedrag van € 0,5 miljoen).

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 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 vermeld 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 DGJ-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 is naast het nemen van beheersmaatregelen (zoals beveiliging) een verzekering afgesloten.
- **Organisatorisch risico**
Hieronder vallen de risico's die verband houden met de wijze waarop DGJ 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 tot 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 vermogenspositie van DGJ wordt aangetast door bijvoorbeeld claims van derden als gevolg van wettelijke- of contractuele aansprakelijkheid (bv bij verkeerd verlopen aanbestedingsprocedures).
- **Human resource risico**
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 personeelsbeleid.
- **Imago risico**
Hieronder vallen de risico's die het vertrouwen in de organisatie, bestuurders en medewerkers aantasten. 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 DGJ 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 op al die 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 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 de BBV, twee maal per jaar plaats, via de begroting en de jaarstukken.

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^e en 2^e 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.

3. Inwerkingtreding

Deze nota Risicomanagement en weerstandsvermogen treedt per 1 januari 2023 in werking, waarmee het voorgaande nota Risicomanagement en weerstandsvermogen zoals vastgesteld op 13 december 2018 komt te vervallen.