

Geactualiseerde Beleidsnota

Risicomanagement en Weerstandsvermogen



Vastgesteld door de raad op: 26 september 2024

1 Inleiding

Waarom is de beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen uit 2020 geactualiseerd? De sterk verbeterde financiële positie van de gemeente Emmen maakt dat we onze normstelling willen actualiseren en aanscherpen. Zoals het verhogen van de ondergrens van de algemene reserves en het stellen van normen voor belangrijke kengetallen. Ook zijn er ontwikkelingen die van invloed zijn op ons beleid. Te denken valt daarbij o.a. aan het betrekken van de nieuwe algemene reserve grondexploitatie bij het weerstandsvermogen en de normstelling voor het afkomen van het surplus binnen reserves.

Er zijn diverse externe factoren die het belang van goed risicomanagement onderstrepen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan steeds complexere regelgeving en toenemende ketens van leveranciers en samenwerkingsrelaties waarbij verantwoordelijkheden steeds onduidelijker worden.

Niet alleen externe factoren bepalen de noodzaak van gedegen risicomanagement, ook de gemeente zelf wil risico's bewuster managen om bij een toenemende omvang c.q. complexiteit van taken haar doelstellingen te kunnen blijven realiseren in combinatie met het in standhouden van de goede financiële positie.

1.1 Risico's nemen

Risico's beschouwen we in dit document niet als iets negatiefs, dat zoveel mogelijk moet worden vermeden. Beleid maken en uitvoeren is nu eenmaal risico nemen. Dat betekent dat van te voren goed moet worden nagedacht over de gevolgen, zodat een afgewogen besluit kan worden genomen. Risicomanagement heeft dan ook een politieke kant: de mate waarin risico's worden genomen is een politiek bestuurlijke afweging.

De gemeente Emmen wil risicomanagement breed binnen de organisatie toepassen. De afgelopen jaren zijn daar flinke stappen in gezet. Om dit nog beter te kunnen doen moeten de doelstellingen en de kaders waarbinnen risicomanagement zich afspeelt duidelijk zijn. In deze nota zijn deze kaders deels aangepast en nogmaals neergezet. Twee kernbegrippen zijn daarbij van belang en lichten we in het kader toe.

Risico

Een gebeurtenis die wel of niet kan optreden waarbij het gevolg een negatief effect (schade) heeft op de (continuïteit van de) dienstverlening en het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

Risicomanagement

Het identificeren en kwantificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt. Dit alles in een cyclisch proces waarin de inventarisatie voortdurend actueel wordt gehouden.

1.2 Opbouw beleidsnota

Deze beleidsnota gaat in op de manier waarop risico's beheerst worden. Hoofdstuk 2 gaat in op de definities van risicomanagement en weerstandsvermogen, wat verstaan wij onder een risico, wat is het doel van risicomanagement en hoe ziet het proces eruit en kom je tot een risicoprofiel. De Emmense aanpak van risicomanagement is beschreven in hoofdstuk 3. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in hoofdstuk 4. De bepaling en berekening van het weerstandsvermogen en de beoordeling van het weerstandsvermogen in relatie tot de financiële positie van de gemeente Emmen staan centraal in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 betreft de kaders rondom de afoming van een surplus binnen de reserves. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de beleidsuitgangspunten weergegeven.

2 Risicomanagement & Weerstandsvermogen

Er zijn meerdere definities van risicomanagement. De één meer uitgebreid dan de ander. Wel is er uit deze hoeveelheid van definities een rode draad te halen, die als leidraad dient voor de Emmense aanpak.

2.1 Wat is risicomanagement en weerstandsvermogen

Risicomanagement is in de kern het voorkomen of reduceren van de nadelige gevolgen die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen. Een risico is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor een organisatie, zoals de gemeente. Deze gevolgen kunnen verschillend van aard zijn. Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's.

Risicomanagement komt dus eerst. Pas als een risico zich – ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement – toch voordoet en negatieve financiële gevolgen heeft voor de gemeente, komt het weerstandsvermogen in beeld. Bij gemeenten is het weerstandsvermogen daarmee het sluitstuk van risicomanagement.

Het woord 'vermogen' in de term weerstandsvermogen verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen. Het gaat hierbij niet om tegenvallers van een paar euro, maar om tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar brengen.

In hoeverre een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van:

- de risico's die de gemeente loopt;
- de middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen.

Hierbij zijn twee elementen belangrijk:

- hoeveel middelen zijn nodig om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen (**benodigde weerstandscapaciteit**)?
- hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen (**beschikbare weerstandscapaciteit**)?

De term weerstandscapaciteit verwijst daarmee wél naar 'geld': enerzijds hoeveel middelen nodig zijn (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel middelen beschikbaar zijn (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het **weerstandsvermogen** geeft aan wat de verhouding is tussen de beschikbare hoeveelheid middelen en de benodigde hoeveelheid middelen, oftewel de mate waarin de gemeente in staat is om de nadelige gevolgen van risico's op te vangen.

2.2 Doel risicomanagement

Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden. Het geeft wel de zekerheid dat je er van tevoren alles aan hebt gedaan om deze te voorkomen of de effecten ervan te verminderen. Risicomanagement heeft als doel bij te dragen aan het behalen van de beleidsmatige, financiële en organisatorische doelstellingen:

- risicomanagement vergroot en stimuleert risico bewustzijn van de organisatie;
- risicomanagement geeft (vooraf) inzicht in de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen;
- risicomanagement zorgt voor een betere doelrealisatie;
- risicomanagement draagt bij aan interne beheersing;
- risicomanagement biedt een onderbouwing van en sturing op het weerstandsvermogen.

2.3 Beleid

Het risicomanagementbeleid is de basis voor het verankeren van risicomanagement op alle niveaus in de organisatie en vormt het kader waarbinnen risicomanagement wordt uitgevoerd. Het beleid is gebaseerd op de uitgangspunten en de doelstellingen van risicomanagement en wordt gemonitord door middel van rapportages en gespreksvoering in de P&C cyclus.

2.4 Succesfactor

Het toepassen van risicomanagement is een groeiproses. Risicomanagement vergt ontwikkeling en bewustwording en een aantal investeringen binnen de organisatie. De top van de organisatie moet zich bewust zijn van het belang van risicomanagement en moet dit ook uitdragen.

3 Emmense Aanpak

De gemeente Emmen heeft gekozen om de risico's vanuit de organisatie naar boven te laten komen (bottom-up benadering). De risico's worden gesignaleerd en geïdentificeerd door degenen die daar in het dagelijks werk tegenaan lopen. Met behulp van deze inzichten worden de risico's door het CMT vastgesteld en vormen vervolgens de basis voor de gemeentebrede risico's. Dit doen we door verschillende stappen in het risicomanagementproces te nemen van identificeren/analyseren via het kiezen en uitvoeren van beheersmaatregelen tot evalueren en actualiseren. Dit alles in een cyclisch proces.

3.1 Het cyclische proces van risicomanagement

Het proces van risicomanagement is cyclisch en bestaat uit de volgende stappen:

1. Risicoanalyse

In de eerste stap worden risico's geïnventariseerd. Alleen als er goed inzicht is in de risico's, is het mogelijk om adequate beheersmaatregelen te treffen. Vervolgens worden de risico's geanalyseerd op mogelijke oorzaken, de kans dat een risico zich voordoet en de impact die een risico heeft op de doelstellingen die we nastreven.

2. Formuleren van beheersmaatregelen

Om risico's te voorkomen of het effect van risico's te beperken worden er per risicogebied beheersmaatregelen vastgesteld, die ingezet worden om te voorkomen dat het risico zich voordoet en/of worden ingezet op het moment dat een risico zich voordoet (of dreigt voor te doen). Beheersmaatregelen kunnen betrekking hebben op het verminderen van de kans dat een risico zich voordoet, op het verminderen van de impact als een risico zich voordoet. Hierbij wordt opgemerkt, dat het accepteren van een risico ook een beheersmaatregel kan zijnⁱ.

3. Uitvoeren beheersmaatregelen

Een essentieel onderdeel van risicomanagement is dat de geïnventariseerde risico's in praktijk daadwerkelijk worden gemanaged. Daartoe moeten beheersmaatregelen tijdig en effectief worden ingezet.

4. Evaluatie van beheersmaatregelen

Sommige beheersmaatregelen blijken effectief te zijn, andere niet. Periodiek zal worden beoordeeld in hoeverre de beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd en of deze ook effect hebben. Pas als de beheersmaatregel 'actief' is telt deze mee in de bepaling van het netto risico. Indien de beheersmaatregel niet effectief is, zal gekeken moeten worden of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

5. Actualiseren risicoanalyse

Risico's veranderen, zowel wat betreft de kans als de impact, risico's verdwijnen en nieuwe risico's doen zich voor. Het is daarom van belang dat het risicoprofiel regelmatig wordt geactualiseerd. In de reguliere planning- en control cyclus vindt dit herijkingsmoment op concernniveau minimaal twee keer per jaar plaats. (begroting en jaarrekening). Binnen de teams wordt

aangesloten bij de reguliere P&C cyclus en vormt risicomanagement een belangrijk gespreksonderwerp tussen concernmanager en teamleiders.

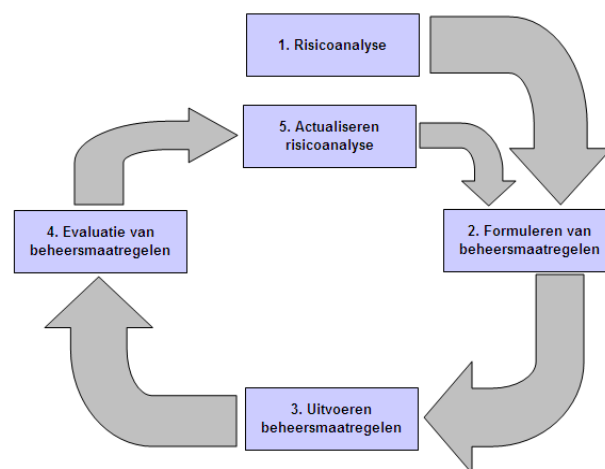
Grote projecten en beleidsnota's

Bij projecten groter dan € 1 miljoen wordt in een vroeg stadium, in de initiatiefase en de definitiefase een uitgebreide risico inventarisatie en –analyse met beheersmaatregelen gemaakt. Bij de risico inventarisatie wordt rekening gehouden met het gegeven van politieke en publieke tijdsdruk. Om een weloverwogen keuze te kunnen maken voor een groot project zal in het plan van aanpak een verplichte risicoparagraaf zijn opgenomen met in ieder geval per risico; een inschatting van kans en impact en benodigde beheersmaatregelen.

Tijdens de realisatiefase van grote projecten worden risico's proactief gemanaged en vastgelegd in rapportages aan het CMT en het bestuur. De risicoanalyse van grote projecten wordt in elke vervolgfase geactualiseerd en vastgelegd.

Datzelfde geldt voor beleidsnota's. Om hier een goede afweging en keuze te kunnen maken voor nieuw beleid zal in de beleidsnota een verplichte risicoparagraaf zijn opgenomen met per risico: een inschatting van kans en impact en benodigde beheersmaatregelen.

In figuur 1 is het cyclische proces schematisch weergegeven.



Figuur 1 cyclisch proces risicomanagement in Emmen

ⁱ Risicostrategieën kunnen zijn vermijden, accepteren, voorkomen, overdragen en beheersen van risico's

3.2 Risicoprofiel

Een risicoprofiel wordt opgemaakt vanuit twee dimensies. De eerste is de kans dat een risico zich voordoet. Deze kans wordt gescoord aan de hand van een 5-punt schaal. Op deze schaal betekent 1 nagenoeg geen kans dat het risico zich openbaart en 5 betekent een kans van 90% dat het risico zal optreden.

De tweede dimensie is het gevolg. Dit gevolg kun je onderverdelen in drie verschijningsvormen, zijnde een financieel gevolg, gevolgen voor het imago en gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening. Binnen de gemeente Emmen kiezen we er voor om de komende jaren de verantwoording en vastlegging te richten op de **financiële risico's** en deze te scoren aan de hand van een 5-puntschaal. Dit wil echter niet zeggen dat er niet gestuurd wordt op kwaliteit van dienstverlening en imago, maar hier wordt dus niet over gerapporteerd richting raad.

Financiële gevolgen

Financiële gevolgen worden geclassificeerd van < € 100.000 (score 1) tot > € 2.500.000 (score 5).

Financieel	rapportagegrens				
$x > € 2.500.000$	5	10	15	20	25
$€ 1.000.000 < x < € 2.500.000$	4	8	12	16	20
$€ 500.000 < x < € 1.000.000$	3	6	9	10	15
$€ 100.000 < x < € 500.000$	2	4	6	8	10
$x < € 100.000$	1	2	3	4	5
Kans	10%	30%	50%	70%	90%

Tabel 1 Risicokaart

Het kwantificeren van risico's in een risicoprofiel leidt tot een prioritering van risico's naar omvang van het resterende risico na het nemen van beheersmaatregelen. De zwaarste risico's (in het rode gebied) vragen om de meest urgente aandacht en maatregelen.

Risicoprofielen worden gemaakt op verschillende niveaus in de organisatie. Het financiële risicoprofiel wordt meegenomen voor de berekening van het weerstandvermogen (zie verder hoofdstuk 5).

Risicoprofielen worden indien van toepassing opgesteld op het taakveldniveau en projectniveau. Het opstellen van een risicoprofiel kan tevens zeer effectief zijn bij de doelrealisatie van afzonderlijke beleidsthema's of specifieke besluitvorming (bijvoorbeeld accommodaties, investeringsplan uitkeringen). Een risicoparagraaf in afzonderlijke beleidsnota's is dan een krachtig instrument.

3.3 Verantwoordelijkheid laag in de organisatie

De verantwoordelijkheid voor risicomanagement wordt laag in de (lijn)organisatie bij het verantwoordelijk management belegd. Dit betekent dat de teamleider verantwoordelijk is voor het managen van risico's die onder zijn team vallen.

Binnen alle teams worden specifieke risico's vastgelegd die zich binnen de verschillende taakvelden en teams voordoen. Per risico wordt een inschatting gemaakt van de kans en impact en worden beheersmaatregelen benoemd en vastgelegd in het risicomanagementsysteem NARIS. Op deze manier vindt een uniforme vastlegging en rapportage van risico's plaats.

Tweemaal per jaar tijdens de reguliere P&C cyclus (in april en oktober) wordt door de teamleider gerapporteerd over de realisatie van de doelstellingen. Onderdeel van deze verantwoording is de ontwikkeling van risico's en de wijze waarop deze worden beheerst. Risicomanagement vormt een belangrijk onderdeel van het gesprek tussen de concernmanager en verantwoordelijke teamleider.

Verbonden partijen en samenwerkingsrelaties

Onderdeel van dit gesprek vormen ook de risico's van de verbonden partijen en samenwerkingsrelaties. De gemeente Emmen stelt in ieder geval bij verbonden partijen en samenwerkingsrelaties waarbij het financieel belang groter is dan € 1.000.000, een risicoanalyse op waarbij gekeken wordt naar bestuurlijke en financiële risico's. Deze risicoanalyse wordt gebruikt om vast te stellen welke mate van toezicht wenselijk en zinvol is.

3.4 Analyse risico's

De geïdentificeerde en geactualiseerde risico's vanuit de teams en taakvelden worden geanalyseerd **door concerncontrol**.

De geïdentificeerde en geactualiseerde risico's uit de vorige fase vormen input voor de gemeentebrede risicoanalyse, die wordt, aangevuld met risico's die meer zijn gebaseerd op externe oriëntaties (bijvoorbeeld rijksbeleid en wetwijzigingen). Er wordt in deze fase gekeken naar samenhang tussen risico's en welke risico's aangemerkt moeten als gemeentebrede risico's. Deze risicoanalyse wordt minimaal tweemaal per jaar uitgevoerd **door concerncontrol**.

Op basis van deze risicoanalyse wordt door concerncontrol een risicomanagementrapportage opgesteld voor het concernmanagementteam CMT, zodat deze zicht heeft op de belangrijkste risico's van de organisatie, de getroffen beheersmaatregelen en de restrisico's.

Op basis hiervan kan het CMT bepalen welke informatiebehoefte er is en waar moet worden bijgestuurd.

3.5 Inbedding in reguliere P&C Cyclus

Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van en aansluiting gezocht bij de bestaande planning & control producten en –momenten. Het minimaal twee maal per jaar herijken van de risico's en beheersmaatregelen resulteert in een actueel risicoprofiel bij zowel de begroting als de jaarrekening.

Het CMT heeft een totaalbeeld van de belangrijkste risico's en getroffen maatregelen binnen de gemeente Emmen en kan indien nodig tijdig bijsturen.

Het college presenteert een duidelijk beeld van het risicoprofiel, de hierbij genomen beheersmaatregelen en het benodigde weerstandsvermogen. Dit stelt de raad in de gelegenheid actuele risico's tijdig te beoordelen en mee te nemen in hun besluitvorming en overwegingen.

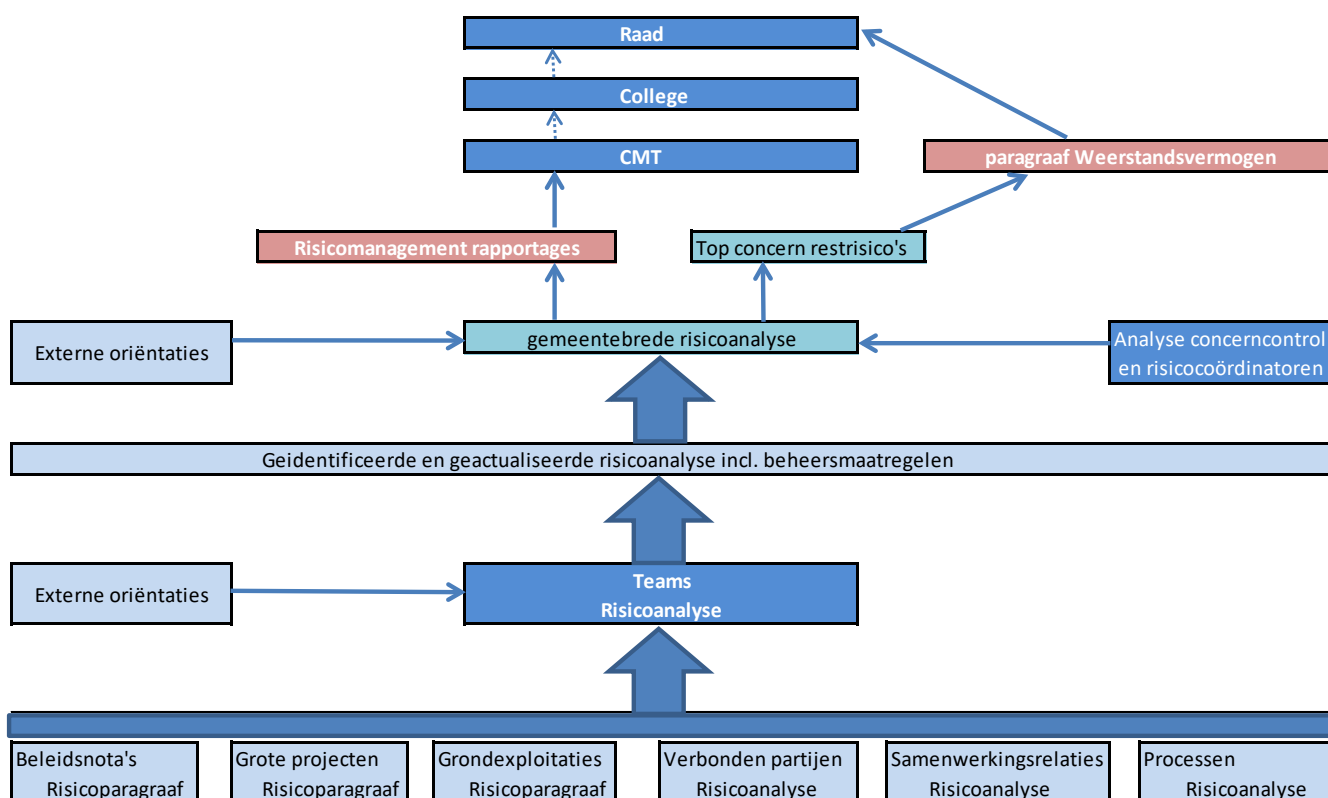
In figuur 2 is de opzet van risicomanagement als onderdeel van de P&C cyclus op hoofdlijnen geschetst.

Voor de analyse en kwantificering van financiële risico's op concernniveau wordt gebruik gemaakt van het risicomanagement informatiesysteem NARIS. Dat is een veel gebruikt managementsysteem, waarbij door middel van simulatie kan worden vastgesteld of beschikbare weerstandscapaciteit met een bepaalde mate van zekerheid toereikend is voor de totale risicopositie van de gemeente.

3.7 Rapporteren

Het college is gehouden om relevante informatie over de ontwikkeling van risico's en de risicopositie tijdig en ongevraagd onder de aandacht van de raad te brengen.

Bij de rapportage over de risico's is sprake van gelaagdheid. Op niveau van de dagelijkse aansturing is het logisch dat er meer inzicht is in de individuele risico's en het effect van de maatregelen. Risico's boven de rapportagegrens worden periodiek, via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de P&C cyclische rapportages, gemeld aan de raad.



Figuur 2 Schema opzet risicomanagement als onderdeel van de P&C cyclus

3.6 Ondersteunend systeem

4 Taken, Verantwoordelijkheden en Bevoegdheden

Iedereen in de organisatie heeft te maken met risicomanagement. Onlosmakelijk verbonden met risicomanagement is governance. We hebben het dan over het borgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van de organisatie. Zowel governance als risicomanagement hebben als doelstelling een organisatie meer gecontroleerd te sturen. Voor de rollen en verantwoordelijkheden voor het risicomanagement binnen de gemeente Emmen is uitgegaan van governance (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden). Hieronder zijn de rollen en verantwoordelijkheden samengevat in een tabel.

Actoren	Rollen	Taken en verantwoordelijkheden
Gemeenteraad	Sturen en toezicht	Vaststellen beleidskader door: • Vaststellen uitgangspunten en methodiek risicomanagement • Hoogte weerstandsvermogen vaststellen • Vaststellen uitgangspunten projecten • Beoordelen rapportages en adviezen van het College
Auditcommissie	Toezicht en advies	• Adviseren op toepassen beleidskader • Adviseren van de raad over kaders risicomanagement • Advisering van de raad over kaders weerstandsvermogen • Sparringpartner College over risicomanagement
College	Sturen en toezicht	• Vaststellen risicomanagementbeleid • Toeziën op implementatie risicomanagement • Beoordelen rapportages van het concernmanagementteam • Sturen op verantwoording van risico's • Informeren van de raad over gemeentebrede risico's met een risicoscore boven de rapportagegrens via de P&C cyclus rapportages • Actief informeren van de raad over nieuwe risico's met een risicoscore boven de rapportagegrens die nog niet via de cyclus zijn gerapporteerd • Informeren van de raad over risico's bij belangrijke raadsvoorstellen
Concernmanagement team	Sturen en verantwoorden	• Verantwoordelijk voor behalen doelstellingen risicomanagement • Toepassen risicomanagement als rapportage instrument • Monitoren risicoprofielen • Informeren van het college over gemeentebrede risico's met een risicoscore boven de rapportagegrens via de P&C cyclus rapportages • Actief informeren van college over nieuwe risico's met een risicoscore boven de rapportagegrens die nog niet via de cyclus zijn gerapporteerd • Tonen en stimuleren van belang risicomanagement
Concerncontrol	Signaleren en advies	• Signaleren en rapporteren over ontwikkelingen risicomanagement binnen de organisatie • Signaleren en adviseren aan concernmanagementteam over landelijke ontwikkelingen risicomanagement • Rapporteren over de kwaliteit van risicomanagement aan concernmanagementteam • Signaleren ontwikkeling risico's en beheersmaatregelen en rapporteren • Werken binnen de geformuleerde uitgangspunten • Actief terugkoppelen aan CMT over risicomanagementproces • In beeld brengen van de consequenties op de financiële positie
Teamleiders, Projectmanagers, Accountmanagers, Adviseurs Beleidsmedewerkers	Signaleren en beheersen	• Identificeren en kwantificeren risico's • Maatregelen bepalen en implementeren voor het beheersen van de risico's en hierover actieve terugkoppeling organiseren • Bepalen van verschillende scenario's • Signaleren effecten (financieel en niet-financieel) beheersmaatregelen en rapporteren aan concern control • Werken binnen de geformuleerde uitgangspunten

Tabel 2 Rollen en verantwoordelijkheden risicomanagement

5 Weerstandsvermogen i.r.t. risicomanagement

Het beleid van de gemeente Emmen is gericht op een proactief risicomanagement, waarbij voortdurend de relatie met de beschikbare weerstandscapaciteit in ogenschouw wordt gehouden. Het doel van weerstandscapaciteit is daarbij om niet iedere tegenvaller direct van invloed te laten zijn op het lopende beleid, waardoor de reguliere dienstverlening in het gedrang komt.

Uitgangspunt is dat risico's zoveel mogelijk binnen de lijnorganisatie door middel van beheersmaatregelen gemanaged worden om financiële gevolgen te minimaliseren. Als blijkt dat er binnen het team onvoldoende mogelijkheden en middelen of voorzieningen zijn om risico's af te dekken, dient de weerstandscapaciteit als dekking voor 'netto risico's'. Met 'netto risico's' worden bedoeld de risico's die onvoldoende onder controle kunnen worden gehouden door stuur- en beheersmaatregelen en waarvoor (nog) geen specifieke voorzieningen zijn of kunnen worden getroffen.

5.1 Wettelijk kader BBV

Sinds 1 januari 2004 zijn lokale overheden verplicht in de begroting en het jaarverslag een paragraaf op te nemen waarin de beleidslijnen en de kwantificering van het benodigde weerstandsvermogen worden uiteengezet.

In artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeente (BBV) is het wettelijk kader met betrekking tot risicomanagement voor gemeenten vastgelegd. Dit artikel luidt als volgt:

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.

5.2 GTK 2020

In 2019 is het gemeenschappelijk toezichtskader voor gemeenten (GTK) vastgesteld dat geldt vanaf 2020. Het

weerstandsvermogen wordt hierin omschreven als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en risico's. De weerstandscapaciteit is te onderscheiden in structureel en incidenteel.

Incidenteel

- Algemene reserves (algemene reserve en algemene reserve grondexploitatie)
- Onvoorzien incidenteel
- Stille reserves
- Incidentele begrotingsruimte

Structureel

- Onbenutte belastingcapaciteit
- Onvoorzien structureel
- Structurele begrotingsruimte

Incidenteel

Algemene reserves

De toezichthouder hanteert voor het beoordelen van de incidentele weerstandscapaciteit de stand van de algemene reserves per 1 januari van het begrotingsjaar. De algemene reserves zijn vrij besteedbaar.

Ondergrens algemene reserves

Uitgangspunt is dat de raad zelf – in het licht van zijn kaderstellende rol – een minimale omvang voor een ondergrens van de algemene reserve bepaalt. Ten behoeve van opvangen van tegenvallers zal namelijk altijd een buffer in stand moeten worden gehouden.

Ondergrens algemene reserves gemeente Emmen

De gemeente Emmen hanteert een ondergrens voor de algemene reserve van 10% van de totale omvang van de begroting (totale baten vóór reservemutaties). Gebaseerd op de begroting 2024 ev. komt dit neer op een ondergrens van afgerond € 50 miljoen.

Negatieve algemene reserves

Indien de algemene reserve een negatieve stand krijgt, moet de gemeente deze negatieve stand binnen de termijn van de meerjarenraming wegwerken. Lukt dat niet en is er een langere periode dan vier jaar nodig dan is er altijd sprake van preventief toezicht.

Onvoorzien incidenteel

De post onvoorzien betreft een op grond van het BBV verplichte raming die hiervoor in de begroting is opgenomen. Een incidentele post onvoorzien wordt toegerekend aan de incidentele weerstandscapaciteit.

Stille reserve

Stille reserves kunnen vallen onder de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit. De stille reserve is het verschil tussen de actuele marktwaarde en de boekwaarde zoals weergegeven in de jaarrekening. De stille reserve mag alleen worden meegenomen als:

- de actuele marktwaarde reëel is onderbouwd (bijvoorbeeld door een officiële taxatie)
- de stille reserve geen gebruiksnut meer heeft voor de gemeente, en
- deze op korte termijn beschikbaar kunnen komen.

De omvang van de mee te nemen stille reserve is maximaal 50%.

Incidentele begrotingsruimte

Als de begroting in één jaar sluit met een positief saldo is sprake van een begrotingsruimte die aan te merken is als incidentele weerstandscapaciteit.

Structureel

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte OZB is gelijk aan de belastingheffing die nog plaats kan vinden tot het niveau dat een gemeente moet heffen om voor toelating van een zogenaamde artikel 12 aanvraag in aanmerking te kunnen komen.

Bij afvalstoffenheffing en rioolheffing is de nog onbenutte belastingcapaciteit alleen de ruimte totdat 100% kostendekking is gerealiseerd.

Onvoorzien structureel

De post onvoorzien structureel betreft de ramingen die in de begroting en meerjarenraming structureel zijn opgenomen. Wettelijk is hieraan geen minimum of maximum verbonden. Veel gemeenten hebben hiervoor een eigen norm ontwikkeld. Het bedrag moet reëel en passend zijn voor de gebruikelijke bedrijfsvoering.

Structurele begrotingsruimte

Als de begroting en de meerjarenraming structureel sluit met een positief saldo, is er sprake van een begrotingsruimte die aan te merken is als structurele weerstandscapaciteit.

5.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

Onder de **beschikbare weerstandscapaciteit** wordt verstaan het geheel aan financiële middelen dat beschikbaar is en aangewend kan worden om mogelijke risico's op te vangen.

Voor de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit sluit de gemeente Emmen aan bij het Gemeenschappelijk toezichtskader 2020.

Bij de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Emmen maken we onderscheid tussen werkelijk

aanwezig en potentieel. De weerstandscapaciteit omvat de volgende onderdelen:

Werkelijk aanwezige weerstandscapaciteit

- Algemene reserves
- Onvoorzien incidenteel en structureel
- Incidentele en Structurele begrotingsruimte

Potentiele weerstandscapaciteit

- Stille reserve (voor maximaal 50%)
- Onbenutte belastingcapaciteit

Voor een toelichting op de begrippen zie paragraaf 5.2.

5.4 Benodigde weerstandscapaciteit

Onder de **benodigde weerstandscapaciteit** verstaan we het geheel aan financiële middelen dat nodig is om risico's op te vangen. De omvang van de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de omvang van de 'resterende risico's'.

Omdat niet alle risico's zich gelijktijdig en in volle omvang voordoen maken we gebruik van de risicosimulatie in Naris (de Monte Carlo berekening).

De Monte Carlo simulatie is een statistische simulatie, waarbij met behulp van een groot aantal willekeurige berekeningen van de ingevoerde financiële risico's het totale financiële risico van de gemeente wordt geanalyseerd. Vanaf de begroting 2025 nemen we hierbij ook de risico's grondexploitatie mee.

Hoe werkt dit?

Voor elk risico is het reëel dat de kans en de impact naar boven en/of naar beneden zal afwijken. De simulatie rekent aan de hand van de kans op de verschillende afwijkingen 10.000 willekeurige scenario's door. Hierbij doet een risico zich de ene keer wel voor, de andere keer niet of in meer of mindere mate. Ook de financiële omvang van het risico verschilt telkens. Uit deze simulatie volgt een kansverdeling voor het totale financiële risico van de gemeente.

Hierbij wordt gerekend met zekerheidspercentages. Deze percentages geven aan hoe waarschijnlijk het is dat de financiële gevolgen van de werkelijk opgetreden risico's onder de berekende waarde valt. Dus bij een zekerheidspercentage van 75% lopen we 25% kans dat de werkelijke financiële gevolgen boven het berekende bedrag ligt. Bij het percentage van 90% is de kans op een hogere uitkomst nog maar 10%.

Emmen kiest ervoor om met een zekerheidspercentage van 90% te werken. De benodigde weerstandscapaciteit is het bedrag wat we op basis van 90% zekerheid nodig hebben.

Uitzondering

Voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit worden uitzonderlijke en grote risico's zoals Wildlands buiten de Monte Carlo simulatie gehouden en afzonderlijk berekend. Uitzonderingen worden in overleg met de accountant en het college verwerkt in begroting en jaarrekening.

5.5 Normering weerstandsvermogen

Het **weerstandsvermogen** worden uitgedrukt in een ratio waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit wordt afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit. Die ratio geeft de mate aan, waarin de gemeente in staat is om tegenvallers op te vangen zonder effecten voor het voorzieningenniveau.

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Het weerstandsvermogen is dus voldoende als de beschikbare weerstandscapaciteit groter is dan de benodigde weerstandscapaciteit.

Het is belangrijk om te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Hebben we genoeg middelen om de gevolgen van risico's op te kunnen vangen?

De wetgever heeft voor het weerstandsvermogen geen absolute norm gesteld. Gemeenten moeten zelf een beleidslijn en normering bepalen.

Voor de beoordeling van de uitkomst van de **ratio weerstandsvermogen** sluiten we aan bij de weerstandsnorm van de Universiteit van Twente zoals opgenomen in de volgende tabel:

Waarderingscijfer	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

Tabel 4 Weerstandsnormen

Onze streefnorm is een ratio van minimaal 1,4.

Voor de beoordeling of we voldoen aan deze norm wordt gekeken naar de werkelijk aanwezige weerstandscapaciteit (zie paragraaf 5.3.)

5.6 Financiële kengetallen BBV

Volgens de BBV is het voor gemeenten verplicht een basisset van vijf financiële kengetallen op te nemen. Deze kengetallen zijn bedoeld om de gemeentelijke financiële positie inzichtelijker te maken en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten te vergroten. Een afzonderlijk kengetal

zegt weinig over hoe de financiële positie van een gemeente moet worden beoordeeld. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een beeld geven van de financiële positie van een gemeente.

Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. De gemeente Emmen kiest ervoor om voor de kengetallen dezelfde normeringen te kiezen als opgenomen in het gemeenschappelijk toezichtskader 2020.

Waarderingscijfer	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90 %	90-130 %	>130 %
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90 %	90-130	>130 %
Solvabiliteitsratio	>50 %	20-50	<20 %
Grondexploitatie	<20 %	20-35	>35 %
Structurele exploitatieruimte (begroting) ¹	>0 %	0	<0 %
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %

Tabel 3 Normering financiële kengetallen

De financiële kengetallen hebben een signaleringswaarde. Ze kunnen worden betrokken bij het krijgen van een completer inzicht in de financiële situatie en risicopositie van een gemeente.

Een kengetal, of de ontwikkeling van een kengetal, is een weerspiegeling van het gevoerde beleid. De raad kan het college opdragen maatregelen te treffen als de gemeente de gestelde normen niet haalt.

5.7 Normering kengetallen BBV

De **solvabiliteitsratio** drukt het eigen vermogen uit als een percentage van het totale vermogen.

$$\text{Solvabiliteit} = \frac{\text{Eigen vermogen}}{\text{Totale vermogen}} \times 100\%$$

Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De mate van weerbaarheid geeft in combinatie met de andere financiële kengetallen (zie paragraaf 5.6) een indicatie over de financiële positie van de gemeente.

Onze streefnorm is minimaal 20%.

Indien het solvabiliteitsratio onvoldoende is zal de gemeente in ieder geval moeten zorgen voor een ruim voldoende ratio weerstandsvermogen.

Bij onvoldoende weerstandsvermogen zal de beschikbare weerstandscapaciteit moeten worden aangevuld (bijvoorbeeld door middel van stortingen in de algemene reserve) of de benodigde weerstandscapaciteit zal moeten worden verlaagd door het treffen van extra beheersmaatregelen en/of voorzieningen.

In de **ratio netto schuld quote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen** worden de netto schulden afgezet tegen de totale begrote baten vóór reservemutaties. Daarbij wordt gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen (bijvoorbeeld aan Wildlands).

Onze streefnorm is maximaal 90%.

De schuldpositie is een communicerend vat met de stand van de reserves. Reserves zijn ook een financieringsmiddel. Voor het bedrag van de reserves hoeft niet geleend te worden.

5.8 Beleid weerstandsvermogen

Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen is samen te vatten in het antwoord op de vraag *'hoe wordt het weerstandsvermogen op peil gehouden?'*.

Een beroep op het weerstandsvermogen (of liever gezegd de beschikbare weerstandscapaciteit) moet

worden gezien als een laatste optie om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. Tot aan het moment van optreden heeft de risico eigenaar nog de mogelijkheid om maatregelen te treffen.

Het cyclische risicomanagementproces is daarvoor zijn gereedschap/instrument. Wanneer het risico eenmaal optreedt rest nog louter symptoombestrijding. Met de aanwezigheid van weerstandsvermogen wordt als het ware 'tijd gekocht' om weloverwogen keuzes te maken voor aanpak van de gevolgen. Vervolgens wordt opnieuw de risicomanagementcyclus doorlopen om bijsturingsmaatregelen te treffen.

In de begroting en jaarrekening wordt de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gepresenteerd. Als uit de risicorapportage blijkt dat het weerstandsvermogen voldoende (C) matig (D), onvoldoende (E) of slecht (F) is, moet in dezelfde rapportage worden aangegeven welke concrete maatregelen zijn getroffen om het weerstandsvermogen op peil te brengen.

Wanneer een beroep wordt gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit wordt in de eerst volgende rapportage van de P&C cyclus opnieuw de ratio weerstandsvermogen bepaald. Indien noodzakelijk worden concrete maatregelen tot aanvulling opgenomen.

6 Kaders rondom afroaming van surplus binnen reserves

De laatste jaren hebben we gewerkt aan het verbeteren van de reservepositie van onze gemeente. Er zijn tot nu toe geen kaders geformuleerd voor de omvang van de reserves, met uitzondering van de algemene reserve. Voor het correcte beeld van de reservepositie (ziet er niet teveel in bepaalde reserves) is het goed om te werken met normen in de vorm van een eventuele ondergrens en bovengrens. Een eventueel surplus kan dan worden afgeroomd ten gunste van de algemene reserve of een bestemmingsreserve met een specifiek beoogd doel.

6.1 Alg. reserve grondexploitatie

De ondergrens wordt bepaald op basis van de risico's en de doorrekening daarvan in de applicatie Naris.

De bovengrens is € 10 miljoen; binnen dit bedrag is dan genoeg ruimte om ontwikkelingen met betrekking tot het grondbeleid te kunnen dekken en de jaarrekeningresultaten op de grondexploitaties te egaliseren.

Er is gekozen voor een absolute grens om niet te maken te krijgen met een steeds wisselend kader.

Het meerdere wordt bij besluitvorming kadernota of begroting afgeroomd ten gunste van de reguliere algemene reserve of een bestemmingsreserve met een specifiek beoogd doel.

6.2. Bestemmingsreserves

Er is geen ondergrens.

De bovengrens is het bedrag dat maximaal nodig is om het beoogde doel te bereiken.

Het meerdere wordt bij besluitvorming kadernota of begroting afgeroomd ten gunste van de reguliere algemene reserve of een bestemmingsreserve met een specifiek beoogd doel.

Er vinden geen (structurele) stortingen plaats in een bestemmingsreserve die aan de bovengrens zit.

7 Beleidsuitgangspunten

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven aanpak leidt tot het volgende beleidskader risicomanagement.

1. Aan beleidsinitiatieven en bedrijfsvoering zijn altijd risico's verbonden. De gemeenteraad accepteert deze risico's onder de voorwaarde dat de risico's, de getroffen beheersmaatregelen en het restrisico tijdig aan de gemeenteraad worden gemeld (1), er een goed functionerend systeem van risicomanagement is (2), en voor de restrisico's weerstandscapaciteit aanwezig is overeenkomstig de in deze nota gestelde kaders.
2. Emmen onderkent het belang van goed risicomanagement. De nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen dient hiertoe als kaderstellend document. Deze dient op haar beurt weer als basis voor de paragraaf Weerstandsvermogen in de diverse P&C-stukken.
3. Risicomanagement richt zich op financiële, imago schadende en kwaliteit reducerende risico's die van invloed zijn op het realiseren van de doelstellingen (beleidsmatig en organisatorisch). Financiële risico's worden vastgelegd in het systeem en de diverse rapportages zoals opgenomen in deze beleidsnota.
4. Het sturen op en beheersen van risico's is een cyclisch proces. Dit proces wordt op concernniveau via een vijftal stappen doorlopen, wat uiteindelijk resulteert in een resterend risico dat kan worden afgedekt via de beschikbare weerstandscapaciteit.
5. Een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit moet worden gezien als een laatste optie om de gevolgen van risico's op te vangen.
6. De raad stelt de kaders voor risicomanagement vanuit haar kaderstellende en controlerende rol. Het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Het college is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee voor al haar beleid en bijkomende risico's en legt hierover verantwoording af aan de raad.
7. Risicomanagement is een onderdeel van integraal management wat inhoudt dat de lijn (concernmanagement en teamleiders) primair verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en het beheersen van de risico's die hiermee samenhangen. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie wordt belegd.
8. Het CMT ontvangt twee keer per jaar een risicomanagementrapportage zodat ze tijdig kan bijsturen en de informatiebehoefte bepalen. Risicomanagement vormt een belangrijk gespreksonderwerp tussen concernmanagement, teamleiders en taakveldeigenaren.
9. Door een eigen interne audit door de concern-controller wordt de effectiviteit van het risicomanagementproces periodiek beoordeeld.
10. De gemeente Emmen stelt bij verbonden partijen en samenwerkingsrelaties (in ieder geval waarbij het financieel belang groter is dan € 1.000.000), een risicoanalyse op.
11. Risicomanagement op concernniveau is ingebed in de reguliere P&C-cyclus. Risico's en beheersmaatregelen worden minimaal twee keer per jaar herijkt. De raad ontvangt van het college ten tijde van de begroting en jaarstukken een geactualiseerd risicoprofiel en bijbehorende beheersmaatregelen in de paragraaf weerstandsvermogen.
12. In beleidsnota's en projectplannen van projecten met een omvang van meer dan € 1.000.000 wordt een verplichte risicoparagraaf opgenomen met per risico een inschatting van kans en impact en beheersmaatregelen.
13. De beschikbare weerstandscapaciteit dient alleen ter dekking van de incidentele resterende risico's. De beschikbare capaciteit bestaat in principe uit de algemene reserve, de algemene reserve grondexploitatie, de post onvoorzien, de stille reserves (voor maximaal 50%), begrotingsruimte en onbenutte belastingcapaciteit.
14. De gemeente Emmen hanteert een streefnorm voor de ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,4.
15. Voor de algemene reserve werkt de gemeente Emmen met een ondergrens van 10% van het begrotingstotaal wat neerkomt op afgerond € 50 mln.
16. De gemeente Emmen berekent de benodigde weerstandscapaciteit op basis van een Monte Carlo simulatie toegepast op alle vastgelegde restrisico's inclusief risico's grondexploitatie.
17. De gemeente Emmen hanteert een streefnorm van 20% voor het kengetal solvabiliteitsratio.

18. De gemeente Emmen hanteert een streefnorm van 90% voor het kengetal netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

19. De gemeente Emmen hanteert voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit een zekerheidspercentage van 90%.

20. Indien sprake is van een uitzonderlijk risico die een vertekend beeld zal geven in de Monte Carlo simulatie wordt in overleg met accountant en college gemotiveerd hiervan afgeweken.

21. Als uit de risicorapportage blijkt dat het weerstandsvermogen voldoende (C) matig (D), onvoldoende (E) of slecht (F) is, moet in dezelfde rapportage worden aangegeven welke concrete maatregelen zijn getroffen om het weerstandsvermogen op peil te brengen.

22. Voor reserves zijn gedefinieerde bovengrenzen bepalend voor de mate van afroming.

23. Afroming gaat ten gunste van de algemene reserve of ten gunste van een bestemmingsreserve met een specifiek doel.