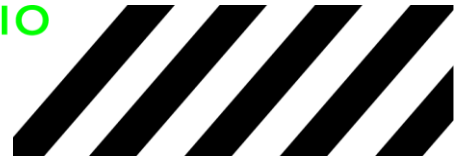


Nota risicomanagement en weerstandsvermogen VRG 2019-2022





Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Wettelijk kader	4
2 Risicomanagement	4
3 Reserves en voorzieningen	7
4 Beschikbare Weerstandscapaciteit.....	8
5 Weerstandsvermogen	9





Inleiding

Net als elke organisatie heeft Veiligheidsregio Groningen (VRG) te maken met risico's van uiteenlopende aard. Wij definiëren in het kader van deze nota risico's als mogelijke verliezen of verplichtingen waarvan de omvang onzeker is en die, in het geval ze zich werkelijk voordoen van materiële financiële invloed zijn op bedrijfsvoering. Waar mogelijk heeft VRG deze risico's beperkt door het nemen van beheersmaatregelen.

In andere gevallen zijn de mogelijke gevolgen bij voordoen verzekerd. Er blijven echter risico's over die zich niet laten verzekeren en waarvoor geen beheersmaatregelen te nemen zijn of genomen zijn met moverende redenen. Als deze zich voordoen kan dit (grote) financiële consequenties hebben.

VRG is een gemeenschappelijke regeling en moet op grond van regelgeving (BBV) een relatie leggen tussen de financiële risico's waaraan de organisatie blootstaat en de weerstandscapaciteit van de organisatie. Dit moet vervolgens worden vertaald naar een oordeel omtrent het weerstandsvermogen. De in de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het opvangen van de financiële gevolgen van calamiteiten als de organisatie dat zelf niet kan. Het bestuur heeft besloten VRG zelf weerstandscapaciteit te laten opbouwen om potentiële financiële calamiteiten op te kunnen vangen. Hierbij wordt een weerstandsvermogen nagestreefd van maximaal 1,4. Het weerstandsvermogen is een kengetal dat de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit weergeeft.

Minstens zo belangrijk is dat een goede sturing en beheersing van de risico's plaatsvindt (risicomanagement). Risicomanagement geeft een organisatie inzicht in wat kan gebeuren en stelt organisaties zo in staat prioriteiten toe te kennen aan de onderkende risico's. Daardoor kunnen gestructureerd acties worden ondernomen en maakt het organisaties mogelijk om genomen beslissingen aangaande risico's te verantwoorden. Risicomanagement en het weerstandscapaciteit zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van VRG.

Deze nota heeft een meerjarig karakter en wordt minimaal eens in de vier jaar herzien en geeft inzicht in de werkwijze rondom (financieel) risicomanagement binnen VRG

De vorige nota risico management en weerstandvermogen 2015-2018 is opgesteld in een periode dat VRG net was gevormd en opgestart. De organisatie had nog geen historisch perspectief en daardoor was het niet verzekerd dat alle risico's tijdig goed in beeld waren gebracht. Op basis van deze levensfase is in 2015 een methodiek vastgesteld om het benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. De toereikendheid van deze methodiek werd ook ondersteund door onze accountant. Inmiddels is de organisatie in volwassenheid gegroeid en is naast meer inzicht in risico's ook meer borging van processen aanwezig. Daardoor is de behoefte ontstaan aan een methode waar ook rekening wordt gehouden met een waarschijnlijkheidskans van het risico. Hierdoor zal het berekende benodigde weerstandscapaciteit meer passen bij de huidige levensfase van de VRG.

Met vaststelling Nota risicomanagement en weerstandsvermogen VRG 2019-2022 vervalt Nota risicomanagement en weerstandsvermogen VRG 2015-2018.





1 Wettelijk kader

Als gemeenschappelijke regeling is VRG gehouden aan het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Dit is regelgeving vanuit het Rijk waarin in artikel 11 omtrent risico's, weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit wordt gesteld:

1. **Het weerstandsvermogen** bepaald de mate waarin VRG zelfstandig in staat is om de nadelige financiële gevolgen van risico's op te vangen en **bestaat uit de relatie tussen:**
 - a. de weerstandscapaciteit, dit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de organisatie 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 artikel 20 van onze financiële verordening is opgenomen dat het dagelijks bestuur in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken weergeeft:

- de risico's van materieel belang;
- een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen;
- een inschatting van de weerstandscapaciteit.
- inzicht in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

2 Risicomanagement

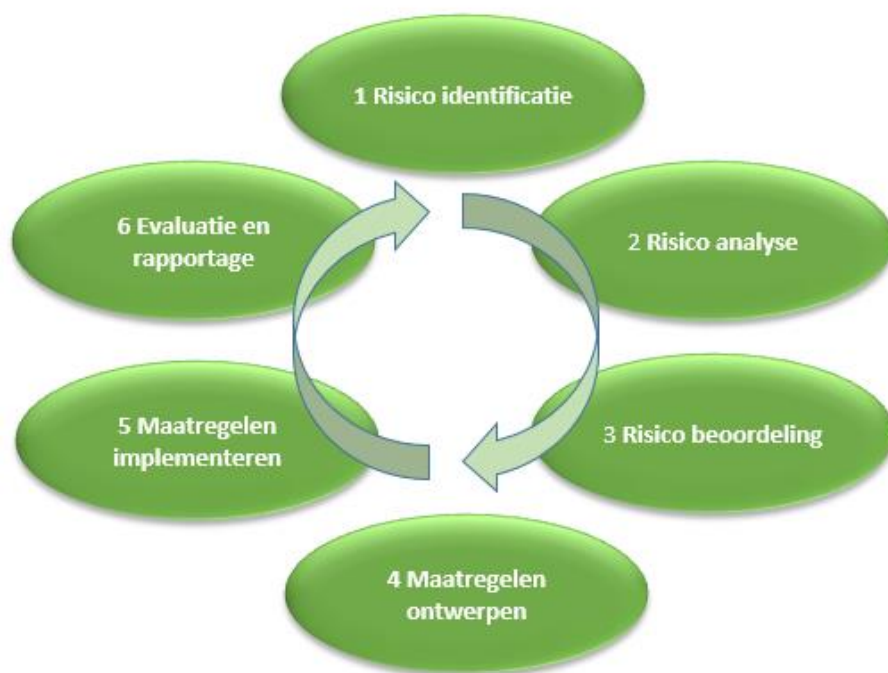
Onder risicomanagement verstaan wij het cyclisch proces van identificeren, analyseren en beoordelen, het bepalen en uitvoeren van maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van de risico's beheersbaar houdt. Risicomanagement is dus niet het minimaliseren van alle risico's, maar helpt een organisatie adequaat om te gaan met risico's. Risicomanagement vormt de brug tussen activiteiten en het zonder al te veel verrassingen halen van doelstellingen. Daardoor is de organisatie beter in staat om de gestelde doelen te realiseren.

De directie is verantwoordelijk voor de invoering van de risicomanagementsystematiek en het ontwikkelen van het risicobewustzijn in de organisatie. De integraliteit wordt procesmatig bewaakt als onderdeel van de P&C-cyclus. Dit proces is in handen van de controller.





In het kort komt het er op neer dat risicomanagement uit zes stappen bestaat:



Figuur 1 Proces Risicomanagement

1. Risico identificatie

Inzicht in het verkrijgen van risico's die worden gelopen, begint bij het ontwikkelen van risicobewustzijn bij de medewerkers. De interpretatie van wat als risico gezien wordt is persoonsafhankelijk en een steeds terugkerende stap in het risicomanagement. Periodiek moet worden bekeken of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn. Aangezien het een terugkerende proces is, ligt het voor de hand dit te koppelen aan de natuurlijke momenten in de planning en control-cyclus. In het jaarplanproces brengen wij de risico's in kaart en worden deze geobjectiveerd.

2. Risico analyse

De in kaart gebrachte risico's worden vervolgens gekwantificeerd. Het voornaamste doel van de kwantificering is het aanbrengen van focus in de sturing en beheersing van de risico's. Vervolgens is kwantificering van belang bij de bepaling van de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. Hierbij dienen zowel de kans van optreden als de financiële impact bij optreden te worden bepaald.

Na risicokwantificering gaat het er om ordening in de lijst met risico's aan te brengen, zodat met name gestuurd gaat worden op de beheersing van de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

De mogelijke impact van de risico's worden bepaald aan de hand van:

- de geschatte financiële omvang van het risico;
- de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

De financiële omvang van het (netto)risico is gecorrigeerd met het effect van bijsturingsmaatregelen, maar exclusief specifiek voor het risico gevormde reserves. Deze reserves maken namelijk onderdeel uit van het beschikbare weerstandsvermogen.





De werkwijze bij het bepalen van de kans dat het risico zich zal voordoen is als volgt:
We gebruiken onderstaande kwalificaties om te bepalen in welke klasse een risico zich bevindt:

	Klasse	Referentie
1	10%	Onwaarschijnlijk, is nog niet voorgekomen bij Veiligheidsregio's (< of 1x per 10 jaar)
2	30%	Komt zelden voor maar is wel al eens voorgekomen (1x per 5-10 jaar)
3	50%	Het risico zal zich wellicht voordoen (1x per 2-5 jaar)
4	70%	Waarschijnlijk dat het risico zich zal voordoen (1x per 1-2 jaar)
5	90%	Zeer waarschijnlijk dat het risico zich zal voordoen (1x per jaar of >)

Een risico dat 1 keer per 1-2 jaar voorkomt, valt in klasse 4 en de kans is ongeveer 70% dat het risico optreedt.

Voor de beoordeling van de kans dat een bepaald risico optreedt, kijkt men 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?

Om de subjectiviteit van de inschatting van een risico te beperken is afstemming binnen de organisatie en het onderbouwen van de inschattingen belangrijk.

3. Beoordeling risico analyse

Direct aansluitend op de analyse vindt de beoordeling plaats van de in kaart gebrachte risico's. De risico's worden vervolgens gecategoriseerd, ontdaan van doublures en getoetst op volledigheid en realisme. Dit leidt tot een risicoprofiel per proces/organisatieonderdeel en voor de hele organisatie.

4. Maatregelen ontwerpen

Nadat het risicoprofiel is vastgesteld wordt gekeken welke reacties hierop mogelijk zijn. VRG definieert vier reacties op de risico's:

Reactie	Toelichting
Mitigeren	Verminderen qua kans van optreden en/of qua impact d.m.v. beheersmaatregelen
Overdragen	Eigenaarschap van het risico verleggen. Bijvoorbeeld een verzekering afsluiten
Vermijden	Door een doelstelling te schrappen verdwijnt ook het bedreigende risico
Accepteren	Geen beheersmaatregel toewijzen of huidige wijze van beheersing accepteren

We stellen vervolgens een maatregelenmatrix op waarbij voor ieder risico kans en impact ingevuld wordt. Dit leidt tot een referentiekader (maatlat) dat als hulpmiddel dient om de risico's te rangschikken. Tevens dient het als hulpmiddel om te bepalen welke (re)actie van de organisatie het meest voor de hand ligt.

Kans/Impact	1	2	3
1	Accepteren	Accepteren	Mitigeren
2	Accepteren	Mitigeren	Overdragen
3	Mitigeren	Overdragen	Vermijden





Uitgangspunten bij het referentiekader:

- Het algemeen bestuur wordt periodiek geïnformeerd over de risico's. Het taakveld AO/IB toetst of de genomen beheersmaatregelen onder mitigeren van voldoende niveau zijn.
- Als de totale som van de risico's die onder Accepteren en Mitigeren vallen een waarde vertegenwoordigt die hoger ligt dan 1% van het balanstotaal wordt het bestuur hierover geïnformeerd.
- De risico's gerelateerd aan de reacties Overdragen en Vermijden tellen in beginsel mee in de berekening van het benodigde weerstandscapaciteit.

Risico's kunnen voortvloeien uit ontwikkelingen van buitenaf (exogeen) of uit eigen beleidskeuzes dan wel uit de bestaande bedrijfsvoering (endogeen). Bij exogene risico's in de categorie hoge kans / hoge impact wordt beoordeeld in hoeverre vermijden of overdragen mogelijk is. Gezien de aard van onze bedrijfsvoering geldt dat ook voor exogene risico's met een lage kans maar hoge impact: is mitigeren mogelijk.

Endogene risico's kunnen alleen in de categorie hoge impact/hoge kans terecht komen als het bestuur besluit dit te accepteren. Endogene risico's worden met beheersmaatregelen zoveel mogelijk teruggebracht naar de zo laagst mogelijke kans/impact.

5. Maatregelen implementeren

In de implementatiefase worden onder verantwoordelijkheid van de directie de programmamanagers, sector- en diensthoofden maatregelen getroffen die in overeenstemming zijn met de gekozen reactie. Daar waar gekozen is voor mitigeren worden beheersmaatregelen ontworpen. Overdragen van risico's doen we door het afsluiten van een verzekering. Het besluit om een risico te vermijden door het schrappen van een doelstelling kan alleen na toetsing met wet- en regelgeving en in afstemming met het algemeen bestuur. Dat geldt ook voor het accepteren van een risico.

6. Evalueren en rapporteren over risico's

Evalueren en rapporteren doen we om het proces te verbeteren, ervan te leren en om verantwoording af te leggen. We toetsen in hoeverre risicobewustzijn is ontwikkeld bij de medewerkers en in hoeverre de genomen beheersmaatregelen effectief zijn geweest met behulp van interne controles.

Risicomanagement en weerstandvermogen is daarnaast een vast onderdeel in de P&C-cyclus. Eens in de vier jaar wordt deze nota herzien.

3 Reserves en voorzieningen

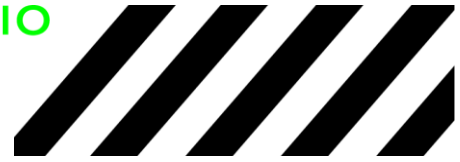
VRG beschikt niet over een aparte nota reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen zijn beide aan te merken als spaarpotten voor toekomstige uitgaven, waar bij voorzieningen geldt dat de verplichting in het verleden ontstaan is. Daarnaast spelen ze een rol als buffer in geval van financiële tegenvallers en ter egaliseren van de lasten. Reserves en voorzieningen zijn daarom van grote betekenis voor de budgettaire stabiliteit. Het is noodzakelijk dat er eenduidig en consistent wordt omgegaan met reserves en voorzieningen om op een transparante wijze de financiële positie en financiële draagkracht van VRG te bepalen. Deze toelichting geeft daarom regels en richtlijnen, die de reserves en de voorzieningen afbakenen en geven aan wanneer onttrekken en doteren kan plaatsvinden.

Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en die bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden zijn. In het BBV regelen artikel 43 en 54 de vorming, indeling en de toelichting van de reserves. In de balans zijn volgens artikel 43 de volgende reserves te onderscheiden:

- a. **Algemene reserve:** de algemene reserve wordt gedefinieerd als een reserve niet zijnde een bestemmingsreserve. De algemene reserve is een vrije reserve en is noodzakelijk om te kunnen





beschikken over een financiële buffer voor het opvangen van onvoorziene financiële risico's c.q. negatieve rekeningsaldi;

- b. **Bestemmingsreserve:** onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan een bepaalde bestemming (doelstelling) is gegeven door het Algemeen Bestuur en daarom voor het realiseren van die doelstelling geormerkt is.

Tegenover een reserve staat geen direct aanwijsbare verplichting. Het instellen van een reserve is voorbehouden aan het Algemeen Bestuur. Dit betekent dat voor het vormen van een reserve vooraf toestemming gegeven moet worden door het Algemeen Bestuur. Voorgesteld wordt dat het instellen van een reserve alleen gebeurt op die momenten dat er een integrale afweging van beleidsbeslissingen plaatsvindt, te weten bij de behandeling van de begroting of de jaarrekening.

Voorzieningen

Voorzieningen hebben het karakter van een 'verplichting' en behoren tot het vreemd vermogen. Voorzieningen worden gevormd ten behoeve van concrete of specifieke risico's of om te kunnen voldoen aan verplichtingen en ter dekking van verliezen die op de balansdatum daadwerkelijk bestaan. Voorzieningen worden onafhankelijk van het resultaat gevormd en aan het Algemeen Bestuur voorgelegd. Daarbij wordt de noodzaak tot het treffen van de voorziening aangegeven. In artikelen 44, 45 en 55 van het BBV zijn de vorming, de indeling en de toelichting van de voorzieningen geregeld.

Voor bepaalde voorzieningen wordt door de wet al aangegeven dat een voorziening gevormd **moet** worden.

Daarnaast **mag** het Algemeen Bestuur een voorziening vormen wanneer kosten in een volgend boekjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het boekjaar of in een voorafgaand boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren. Een voorbeeld hiervan is de onderhoudsvoorziening.

Voorzieningen behoren **niet** tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar zijn dekking voor verwachte risico's of verliezen. Het is een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Voorzieningen meetellen bij de beschikbare weerstandscapaciteit zou een dubbeltelling zijn.

Voorzieningen worden gewaardeerd tegen nominale waarde en er vindt geen rentebijschrijving plaats.

Voor de bepaling van de verwachte omvang van structurele risico's – en daarmee voor de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen – tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste twee jaar. Binnen deze twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel opgevangen worden binnen de begroting. De effecten hiervan worden inzichtelijk gemaakt gelijktijdig met de tussentijdse rapportage. (artikel 12 financiële verordening). Indien noodzakelijk wordt voor het restant de gemeentelijke bijdrage aangepast bij het vaststellen van de jaarrekening.

4 Beschikbare Weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit zijn middelen en mogelijkheden waarover VRG beschikt of kan beschikken om risico's af te dekken en is onderverdeeld in structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Structurele weerstandscapaciteit bestaat uit onbenutte belastingcapaciteit en te verhogen tarieven. Binnen VRG is daarmee geen structurele weerstandscapaciteit aanwezig. Risico's die zich voordoen en vervolgens tot structurele financiële consequenties leiden moeten opgevangen worden met een uitzetting van de begroting of een bezuiniging binnen de bestaande begroting.





VRG beschikt wel over Incidentele weerstandscapaciteit. Tot de incidentele weerstandscapaciteit rekenen we reserves op de balans, stille reserves en posten onvoorzien in de begroting

Tot het weerstandscapaciteit wordt de algemene reserve en de bestemmingsreserves gerekend waarop nog geen verplichtingen rusten. Voor de overige bestemmingsreserves dient eerst expliciete besluitvorming door het bestuur plaats te vinden als deze bestemming wijzigt. De reserve materieel neemt een aparte plaats in. Op deze reserve rust nog geen verplichting. De reserve dient voor het vervangen van het aan ons geschonken Rijksmaterieel, waarvoor vervanging voor eigen rekening gaat komen. Anders inzetten leidt op middellange termijn tot directe gevolgen in de operationele uitvoering.

Stille reserves

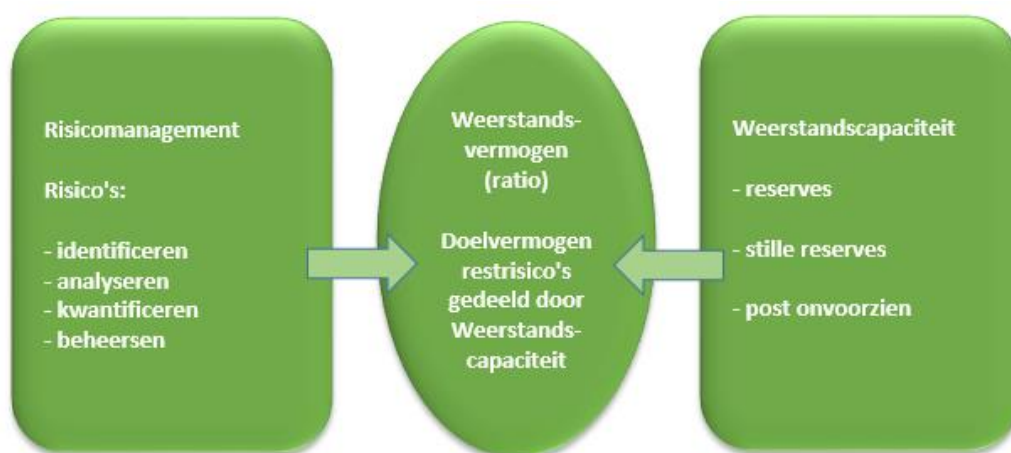
De VRG heeft sinds 2016 gebouwen in eigendom. Bij VRG is er echter geen sprake van stille reserves ten behoeve van de weerstandscapaciteit.

Post Onvoorzien

In de begroting van VRG is geen post onvoorzien opgenomen.

5 Weerstandsvermogen

Met het kwantificeren van de risico's die overblijven na het nemen van maatregelen is de benodigde weerstandscapaciteit bekend. De beschikbare weerstandscapaciteit volgt uit de jaarrekening (hoofdstuk 4)



Het weerstandsvermogen wordt bepaald door een relatie te leggen tussen de financieel gekwantificeerde risico's (de benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen die beschikbaar zijn om de risico's financieel af te kunnen dekken (de beschikbare weerstandscapaciteit). De uitkomst van die berekening leidt tot de ratio weerstandsvermogen. Dit verhoudingsgetal geeft aan in welke mate de organisatie zelf in staat is financiële tegenvallers op te vangen.

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

Om het weerstandsvermogen te kunnen beoordelen bij het zoveel mogelijk zelf dragen van risico's door VRG, kan onderstaande waarderingstabel toegepast worden.

Waardering	Weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 < X < 2,0	Ruim Voldoende





C	$1,0 < X < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < X < 1,0$	Matig
E	$0,6 < X < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Kenmerkend voor een gemeenschappelijke regeling is dat financiële resultaten (positief dan wel negatief) uiteindelijk worden vereffend met de deelnemende gemeenten. In theorie zou dus kunnen worden volstaan met een weerstandsvermogen van 0. Bij een weerstandsvermogen van lager dan 1 is er minder weerstandscapaciteit aanwezig dan nodig en is er al sprake van een mogelijke afwenteling op de deelnemende gemeenten.

Gezien het huidige economisch klimaat verwachten gemeenten in toenemende mate dat gemeenschappelijke regelingen risicobewust handelen en de gevolgen van financiële calamiteiten zoveel mogelijk zelf opvangen. Om die reden is een zekere buffer aan te raden. VRG hanteert het door het Algemeen Bestuur vastgestelde waarderingscijfer C (weerstandsvermogen tussen de $1,0 < X < 1,4$) als richtsnoer.





5.1 Benodigd weerstandsvermogen

Het benodigd weerstandsvermogen wordt bepaald door:

- de verwachte omvang van de aanwezige risico's wanneer ze zich voordoen;
- de inschatting van de kans van optreden;
- de gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen (waarschijnlijkheidsfactor).
- de mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Vanuit het voorzichtigheidsprincipe wordt bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen geen rekening gehouden met positieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's kan wel worden gebruikt achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

Het benodigde weerstandsvermogen kan worden berekend door het optellen van het verwachte effect van de risico's vermenigvuldigd met de kans van optreden. Omdat de kans klein is dat alle geïnventariseerde risico's zich allemaal tegelijk in hetzelfde jaar voordoen, wordt bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen daarnaast ook rekening gehouden met een waarschijnlijkheidsfactor.

Bij het bepalen van de verwachte omvang van risico's wordt onderscheid gemaakt tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. Voor de bepaling van de verwachte omvang van structurele risico's – en daarmee voor de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen – tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste twee jaar. Binnen deze twee jaar moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel opgevangen worden binnen de begroting.

De verwachte omvang van de risico's wordt berekend door de netto verwachte omvang van een risico te vermenigvuldigen met de inschatting van de kans dat het risico zich zal voordoen.

Na optelling van alle risico's (omvang * kans van optreden) wordt de waarschijnlijkheidsfactor toegepast, omdat de kans klein is dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen.

Netto verwachte omvang risico 1	x	Kansinschatting risico 1	=	verwachte impact risico 1	
Netto verwachte omvang risico 2	x	Kansinschatting risico 2	=	verwachte impact risico 2	
Netto verwachte omvang risico ...	x	Kansinschatting risico ...	=	verwachte impact risico ...	
Netto verwachte omvang risico N	x	Kansinschatting risico N	=	verwachte impact risico N	+
				totaal	
				waarschijnlijkheidsfactor	x
				totaal verwachte impact risico's	

De waarschijnlijkheidsfactor is vastgesteld op 90%. Dat betekent dat ervan wordt uitgegaan dat een buffer van 90% van alle ingeschatte risico's voldoende is om de effecten van de geïnventariseerde risico's op te vangen.





Bijlage: Schematisch overzicht ontstaan van risico's

