

Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Wet- en regelgeving	3
2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	3
2.2 GR Omgevingsdienst Utrecht	3
2.3 Financiële verordening	4
2.4 Robuustheidscriteria	4
2.5 Financieringssystematiek	5
3. Weerstandsvermogen en risicobeheersing	5
3.1 Planning & control-cyclus	5
3.2 Ratio Weerstandsvermogen	5
3.3 Weerstandscapaciteit	5
3.4 Risicobeheersing	6
3.5 Berekening en waardering ratio weerstandsvermogen	6
3.6 Voorstel bij aanvulling weerstandscapaciteit	7
3.7 Relatie met kostprijsberekening en overhead	7
4. Richtlijnen	7
4.1 Risicoanalyse	7
4.2 Berekening ratio weerstandsvermogen	8
4.3 Waardering ratio weerstandsvermogen	8
4.4 Aanwending weerstandsvermogen	8
4.5 Verzekeringen	8
Bijlage 1 Uitleg over de gebruikte begrippen	

1. Inleiding

Een solide weerstandsvermogen en een zorgvuldig ingerichte risicobeheersing zijn essentieel voor een financieel gezonde en bestuurlijk betrouwbare Omgevingsdienst Utrecht. Als uitvoeringsorganisatie opereert de ODU in een dynamische omgeving waarin financiële, juridische en organisatorische risico's zich kunnen voordoen. Het is daarom van belang dat risico's tijdig worden onderkend, beheerst en, waar nodig, financieel worden afgedekt.

Deze nota beschrijft de uitgangspunten en beleidskaders voor het omgaan met risico's en het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Daarmee biedt zij duidelijkheid over de wijze waarop risico's worden geïnventariseerd, gewaardeerd en gemonitord, en hoe de relatie wordt gelegd met reserves en weerstandsvermogen.

De nota ondersteunt de kaderstellende rol van het algemeen bestuur en vormt het raamwerk waarbinnen het dagelijks bestuur uitvoering geeft aan het beleid inzake risicobeheersing en weerstandsvermogen. In de bijlage zijn de gehanteerde begrippen nader toegelicht.

2. Wet- en regelgeving

Het kader voor deze nota is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), GR Omgevingsdienst Utrecht (ODU) en de Financiële verordening.

2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De risico's en het weerstandsvermogen zijn opgenomen in de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de Programmabegroting en Jaarstukken. In deze paragraaf worden de risico's opgenomen die financiële gevolgen kunnen hebben die niet of gedeeltelijk afgedekt zijn door beheersmaatregelen. Het gaat daarbij om financiële restrisico's die afgedekt moeten worden door het beschikbare weerstandsvermogen.

Het BBV bevat geen gedetailleerde voorschriften over de hoogte van het weerstandsvermogen en de wijze van berekening van het weerstandsvermogen.

Het BBV geeft ook richtlijnen over reserves (algemene reserves en bestemmingsreserves) en het vormen van voorzieningen om risico's af te dekken.

2.2 GR Omgevingsdienst Utrecht

In de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Utrecht is in artikel 28 een aantal bepalingen opgenomen die van invloed zijn op deze nota. Samengevat geldt het volgende:

- De algemene reserve bedraagt maximaal 7% van de jaarlijkse opbrengsten;
- Een batig exploitatiesaldo wordt toegevoegd aan de algemene reserve;
- Een nadelig exploitatiesaldo wordt onttrokken aan de algemene reserve;
- Indien bij een nadelig exploitatiesaldo het weerstandsvermogen ontoereikend is, stelt het dagelijks bestuur een plan op gericht op herstel van het weerstandsvermogen en dekking van het tekort.

In de bijdrageverordening zijn deze uitgangspunten nader uitgewerkt. Daarbij is bepaald dat indien de algemene reserve meer bedraagt dan 7% van de jaarlijkse opbrengsten, het meerdere wordt in principe terugbetaald aan de deelnemers.

2.3 Financiële verordening

Artikel 16 van de Financiële verordening gaat in op Weerstandsvermogen en risico vermeldt de volgende tekst:

1. 'De kaders van financieel risicobeheersing, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen en de gewenste weerstandscapaciteit worden vastgelegd in de Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing.
2. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en van de jaarrekening inzicht in de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen.
3. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en van de jaarrekening inzicht in de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang binnen de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.'

2.4 Robuustheidscriteria

De robuustheidscriteria uit het IBP VTH zijn bedoeld om de kwaliteit, continuïteit en slagkracht van de omgevingsdiensten in Nederland te verbeteren. Deze criteria zijn vastgesteld om ervoor te zorgen dat de omgevingsdiensten effectief, efficiënt, wendbaar en ontwikkelbaar zijn en de uitvoering van VTHA-taken structureel en toekomstbestendig op orde is. De criteria zijn uitgewerkt in zes genormeerde kritieke prestatie indicatoren (KPI's) die als ondergrens dienen voor de robuustheid van omgevingsdiensten.

Binnen het onderwerp Weerstandsvermogen en risicobeheersing is KPI4 relevant:

- Financieel weerstandsvermogen. De dienst moet in staat zijn om financiële tegenvallers op te vangen. Dit betekent onder meer:
 - a. Een gezonde begroting en toereikende afspraken over o.a. het uitbreiden of terugnemen van taken.
 - b. Voldoende financiële reserves om risico's en veranderingen op te vangen, bijvoorbeeld bij nieuwe wet- en regelgeving.

In het eerste jaar van de ODU worden deze criteria gezien als een noodzakelijke basisvoorwaarde voor kwaliteitsverbetering om als serieuze en professionele partner te functioneren binnen het landelijke stelsel van omgevingsdiensten. Het bestuur van de ODU committeert zich dan ook aan het behalen van de robuustheidscriteria per 1 april 2026.

Onderwerp	Omschrijving	Norm voor 2026
Weerstandratio	Is de weerstandratio $\geq 0,8$	Weerstandratio $\geq 0,8$

Tabel 1: Indicatoren vanuit robuustheidscriteria IBP VTH

Afspraken over het terugnemen van taken zijn vastgelegd in:

- Regeling vermindering van afname van taken;
- Uittredingsregeling.

Doordat de ODU een grotere organisatie is, kunnen de effecten van risico's op het totale weerstandsvermogen substantieel zijn. Dit vraagt om expliciete aandacht in het beleid en de beoordeling van risico's.

In de financiële verordening van de ODU is, op grond van artikel 11 van het BBV, artikel 212 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Provinciewet, uitgewerkt dat het algemeen bestuur bevoegd is om beleid vast te stellen over weerstandsvermogen en reserves. Het instellen van een eigen algemene reserve als onderdeel van de weerstandscapaciteit is wenselijk om financiële tegenvallers zelfstandig op te vangen, zonder direct een beroep te doen op de deelnemers.

2.5 Financieringssystematiek

De gekozen financieringssystematiek van de ODU draagt bij aan financiële stabiliteit en beheersbaarheid. Door een onderscheid te maken tussen vaste en variabele kosten wordt de basisorganisatie structureel gedekt via de bijdragen van de deelnemers. Hiermee is de continuïteit van de kernactiviteiten geborgd.

De variabele kosten zijn gekoppeld aan de uitvoering van opdrachten en bewegen mee met de omvang van het werkpakket. Daardoor bestaat een directe relatie tussen inzet en bekostiging. Tegelijkertijd blijven volume-, capaciteits- en uitvoeringsrisico's bestaan, bijvoorbeeld wanneer de gerealiseerde opdrachten afwijken van de ramingen of wanneer aanpassingen in het takenpakket optreden.

De financieringssystematiek beïnvloedt daarmee het risicoprofiel van de ODU en beperkt de financiële volatiliteit, maar neemt risico's niet volledig weg. Om die reden blijft een toereikend weerstandsvermogen noodzakelijk om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen.

3. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

3.1 Planning & control-cyclus

Over weerstandsvermogen en risicobeheersing zal, in overeenstemming met de planning & control-cyclus, drie keer per jaar worden gerapporteerd. Dat is bij de begroting, de bestuursrapportage (alleen significante afwijkingen) en de jaarstukken.

Het weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de ODU beschikt of kan beschikken, om niet begrote kosten en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen te dekken die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

3.2 Ratio Weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen geeft de verhouding weer tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het financieel gekwantificeerde restrisico dat voortvloeit uit de periodieke risicoanalyse.

In de Gemeenschappelijke Regeling en de bijdrageverordening van de Omgevingsdienst Utrecht zijn afspraken vastgelegd over de maximale omvang van de algemene reserve en de wijze waarop wordt omgegaan met positieve en negatieve exploitatieresultaten. De structurele omvang van de algemene reserve wordt daarmee normatief begrensd en is niet rechtstreeks afhankelijk van de uitkomsten van de risicoanalyse.

De risicoanalyse dient primair om inzicht te geven in het actuele risicoprofiel van de organisatie en om te beoordelen of de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is binnen de vastgestelde kaders. Indien blijkt dat de weerstandscapaciteit onvoldoende is, worden, overeenkomstig de Gemeenschappelijke Regeling, herstelmaatregelen getroffen.

3.3 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit betreft de middelen waarover de ODU beschikt om incidentele, niet-begrote tegenvallers op te vangen.

Voor de ODU bestaat de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit primair uit de algemene reserve. Daarnaast maakt de post Onvoorzien in de begroting onderdeel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit voor het betreffende begrotingsjaar.

Een eventueel positief exploitatieresultaat kan, overeenkomstig de bepalingen in de Gemeenschappelijke Regeling en de bijdrageverordening, na besluitvorming door het algemeen bestuur (gedeeltelijk) worden toegevoegd aan de algemene reserve, voor zover het vastgestelde maximum van 7% van de opbrengsten niet wordt overschreden.

3.4 Risicobeheersing

Risicobeheersing is het effectief omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van de organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Hiervoor is het van belang dat er een continu proces wordt ingericht van identificeren, prioriteren en beheersen.

Hierdoor kunnen goed onderbouwde keuzes gemaakt worden met betrekking tot:

- Welke risico's kunnen gedragen worden?
- Welke beheersmaatregelen kunnen getroffen worden?
- Welke middelen moeten, ter afdekking van risico's, gereserveerd worden?

Algemene risico's

Het risicoprofiel van de ODU bestaat uit bedrijfsspecifieke risico's en meer algemene risico's. Bij deze laatste kan onder meer gedacht worden aan macro-economische ontwikkelingen en loon- en prijsontwikkelingen. Ook zijn er natuurlijk onzekerheden over (toekomstig) rijksbeleid en ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Al deze ontwikkelingen kunnen risico's en onzekerheden met zich meebrengen, deze zijn echter nagenoeg niet beïnvloedbaar noch zodanig kwantificeerbaar dat er een verplichting of voorziening voor kan worden gevormd in de jaarrekening.

Specifieke risico's

De specifieke risico's zijn de risico's die op de ODU van toepassing zijn. Deze risico's worden jaarlijks middels sessies met MT in kaart gebracht.

Risicoanalyse

In de risicoanalyse worden de specifieke risico's benoemd, de beheersingsmaatregelen beschreven en per risico wordt aangegeven of het structureel dan wel incidenteel van aard is. Vervolgens wordt aan de hand van het ingeschatte bedrag van het risico, de risicoklasse (kans dat het risico daadwerkelijk optreedt) het restrisico bedrag berekend.

3.5 Berekening en waardering ratio weerstandsvermogen

De weerstandscapaciteit is de algemene reserve (inclusief de voorgestelde mutatie in de algemene reserve uit het voorstel voor de verdeling van het resultaat) en de post Onvoorzien in de Programmabegroting van het volgende jaar (n+1).

De weerstandscapaciteit in verhouding tot het restrisico (zie paragraaf 3.1.1.) wordt uitgedrukt in de ratio weerstandsvermogen. Op basis van de ratio weerstandsvermogen wordt een waardering van het restrisico gegeven. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

Ter verduidelijking van de beschikbare middelen voor risicodekking wordt onderstaand overzicht opgenomen van de componenten van de weerstandscapaciteit:

Component	Toelichting
Algemene reserve	Maximaal 7% van de opbrengsten, conform artikel 28 GR
Post Onvoorzien	Jaarlijks opgenomen in de programmabegroting
Positief rekeningresultaat	Kan (deels) worden toegevoegd aan algemene reserve nadat daartoe besloten is

Tabel 2: Componenten weerstandscapaciteit

3.6 Voorstel bij aanvulling weerstandscapaciteit

Indien de ratio weerstandsvermogen structureel lager is dan 0,8, is dit een signaal dat de beschikbare weerstandscapaciteit beperkt is in verhouding tot het restrisico uit de risicoanalyse. In dat geval beoordeelt het dagelijks bestuur welke aanvullende beheersmaatregelen mogelijk en proportioneel zijn om risico's verder te beperken en rapporteert hierover aan het algemeen bestuur.

Mogelijke vervolgstappen kunnen onder meer bestaan uit:

- het aanscherpen of uitbreiden van beheersmaatregelen (bijvoorbeeld afspraken, monitoring, processen of contractuele waarborgen) gericht op het beperken van de kans of impact van risico's;
- het binnen de kaders van de Gemeenschappelijke Regeling en de bijdrageverordening voorstellen om een (positief) exploitatieresultaat geheel of gedeeltelijk toe te voegen aan de algemene reserve, voor zover dit past binnen het maximum van 7% van de opbrengsten;
- het voorbereiden van een voorstel voor aanvullende bijdragen door deelnemers, indien dit noodzakelijk wordt geacht.

Indien zich een negatief exploitatieresultaat voordoet en de algemene reserve ontoereikend is om dit te dekken, is artikel 28, vierde lid, van de Gemeenschappelijke Regeling van toepassing en stelt het dagelijks bestuur een herstelplan op. Een eventueel voorstel tot aanvullende bijdragen door deelnemers wordt overeenkomstig de wettelijke zienswijzeprocedure aan het algemeen bestuur voorgelegd.

3.7 Relatie met kostprijsberekening en overhead

De risico's en restrisico's zoals opgenomen in deze nota worden niet toegerekend aan individuele producten en diensten uit de Producten- en Dienstencatalogus (PDC). In de uurtarieven wordt derhalve geen opslag opgenomen voor incidentele of onvoorziene risico's.

De kostprijsberekening is gebaseerd op de structurele en rechtstreeks toerekenbare kosten, inclusief overhead conform artikel 9 van de Financiële verordening. Incidentele financiële risico's worden niet via tarieven verdisconteerd, maar opgevangen binnen de beschikbare weerstandscapaciteit, primair bestaande uit de algemene reserve.

Hiermee wordt een zuivere kostprijsberekening geborgd en wordt voorkomen dat incidentele risico's structureel doorwerken in de tarieven.

4. Richtlijnen

4.1 Risicoanalyse

Specifieke risico's met een financieel gevolg van minder dan € 50.000 per individueel risico worden als niet materieel aangemerkt voor opname in de risicotabel. Deze risico's worden geacht binnen de bestaande budgettaire kaders van de Programmabegroting beheersbaar te zijn.

Risico's met een kans van optreden van 100% worden beschouwd als voorzienbaar en worden in beginsel verwerkt in de Programmabegroting, aangezien het aannemelijk is dat deze tot een financiële uitstroom zullen leiden. De risico's die niet in de Programmabegroting zijn verwerkt, vormen gezamenlijk het restrisico dat wordt betrokken bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit.

Risico's in de categorie 'Waarschijnlijk (75%)' of lager worden beoordeeld op hun mate van concreetheid en beïnvloedbaarheid. Indien het risico voldoende financieel kwantificeerbaar is, wordt het opgenomen in de Programmabegroting. Indien onzekerheid bestaat over het exacte moment of de omvang van het financiële effect, wordt het als restrisico opgenomen in het risico-overzicht.

4.2 Berekening ratio weerstandsvermogen

Bestemmingsreserves betreffen middelen die door het algemeen bestuur voor een specifiek doel zijn gereserveerd. Deze middelen zijn daarmee niet vrij aanwendbaar voor het opvangen van andere risico's. Om die reden maken bestemmingsreserves geen onderdeel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Voor specifieke risico's of verplichtingen kunnen, conform de verslaggevingsregels van het BBV, voorzieningen worden gevormd. Voorzieningen zijn bestemd voor concrete en voorzienbare verplichtingen of verliezen en zijn niet vrij besteedbaar. Ook deze maken geen deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit.

4.3 Waardering ratio weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen geeft de verhouding weer tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het gekwantificeerde restrisico. De ratio maakt inzichtelijk in welke mate de ODU in staat is financiële tegenvallers op te vangen.

De ratio wordt gewaardeerd aan de hand van de classificatie van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). Deze waardering luidt als volgt:

Ratio weerstandsvermogen	Waardering (Betekenis)
Groter dan of gelijk aan 2,0	A (uitstekend)
Groter dan of gelijk aan 1,4 en kleiner dan 2,0	B (ruim voldoende)
Groter dan of gelijk aan 1,0 en kleiner dan 1,4	C (voldoende)
Groter dan of gelijk aan 0,8 en kleiner dan 1,0	D (matig)
Groter dan of gelijk aan 0,6 en kleiner dan 0,8	E (onvoldoende)
Kleiner dan 0,6	F (ruim onvoldoende)

Tabel 3: Ratio weerstandsvermogen

In de bestuurlijke uitgangspunten van de ODU (Richtingsplan fase 2) is bepaald dat wordt gestreefd naar een minimale ratio van 0,8 (waardering D). Deze ondergrens wordt beschouwd als bestuurlijk aanvaardbaar binnen de kaders van de Gemeenschappelijke Regeling, waarin de omvang van de algemene reserve is gemaximeerd.

Indien de ratio structureel onder de 0,8 uitkomt, beziet het dagelijks bestuur welke aanvullende maatregelen noodzakelijk en proportioneel zijn, conform paragraaf 3.6.

4.4 Aanwending weerstandsvermogen

Een negatief exploitatieresultaat wordt bij vaststelling van de jaarrekening in beginsel onttrokken aan de algemene reserve, conform de bepalingen in de Gemeenschappelijke Regeling, tenzij het algemeen bestuur anders besluit.

Het weerstandsvermogen kan daarnaast worden ingezet voor het opvangen van incidentele, niet-begrote tegenvallers gedurende het begrotingsjaar, voor zover deze niet binnen de reguliere begroting kunnen worden opgevangen. De inzet daarvan vindt plaats na besluitvorming door het algemeen bestuur en binnen de geldende financiële kaders.

Indien de algemene reserve ontoereikend is om een negatief exploitatieresultaat te dekken, wordt overeenkomstig artikel 28 van de Gemeenschappelijke Regeling een herstelplan opgesteld.

4.5 Verzekeringen

Risico's kunnen, indien passend binnen het risicoprofiel van de ODU, geheel of gedeeltelijk worden afgedekt door middel van verzekering. Daarbij wordt een afweging gemaakt op basis van een kosten-batenanalyse, waarbij onder meer premie, eigen risico, omvang van het potentiële schadebedrag en de waarschijnlijkheid van optreden worden betrokken.

Verzekering wordt ingezet indien dit bijdraagt aan een doelmatige en proportionele beheersing van financiële risico's. Niet alle risico's worden verzekerd; kleine of beheersbare risico's kunnen binnen de reguliere bedrijfsvoering of via de beschikbare weerstandscapaciteit worden opgevangen.

Bijlage 1 Uitleg over de gebruikte begrippen

Weerstandsvermogen

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal van de financieel gekwantificeerde restrisico's.

Weerstandscapaciteit

De middelen waarover de ODU beschikt om incidentele, niet-begrote financiële tegenvallers op te vangen.

Algemene reserve

De vrij besteedbare middelen die niet voor een specifiek doel zijn bestemd en onderdeel vormen van de incidentele weerstandscapaciteit, binnen het maximum zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling.

Risico

Een onzekere gebeurtenis, voortvloeiend uit interne of externe factoren, die kan leiden tot een financieel nadeel voor de ODU.

Beheersingsmaatregel

Een maatregel gericht op het verminderen van de kans dat een risico zich voordoet en/of het beperken van de financiële impact indien het risico optreedt.

Impact

De financiële omvang van het effect indien het risico zich voordoet.

Risicoclassificatie

De waarschijnlijkheid (en het bijbehorende percentage) dat een risico zich voordoet conform onderstaande tabel:

Risicoklasse (%)
Zeer waarschijnlijk (100%)
Waarschijnlijk (75%)
Mogelijk (50%)
Onwaarschijnlijk (25%)
Zeer onwaarschijnlijk (10%)

Tabel 4: Risicoklasse

Restrisico

Het financieel risico dat resteert na het treffen van beheersmaatregelen, berekend door de financiële impact te vermenigvuldigen met het bijbehorende kanspercentage.

Totaal berekend restrisico

De som van alle afzonderlijk berekende restrisico's.

Ratio weerstandsvermogen

De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal berekend restrisico.



Bezoekadres:

Archimedeslaan 6
3584 BA Utrecht



Postadres:

Postbus 85242
3508 AE Utrecht



Contact

(030) 702 3200
info@odu.nl
www.odu.nl