



gemeente
Het Hogeland

NOTA RISICOMANAGEMENT

Gemeente Het Hogeland



Het Hogeland

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	3
1 INTEGRAAL RISICOMANAGEMENT	4
1.1 RELEVANTE BELEIDSKADERS EN WETGEVING	5
1.2 FASEN RISICOMANAGEMENT	6
2 HET REGULIERE RISICOMANAGEMENTPROCES	7
3 HELDERE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	9
4 EEN GOED GESPREK, COMMUNICEREN OVER RISICO'S EN INCIDENTEN	12
5 INFORMATIEVOORZIENING	13
6 RISICOMANAGEMENT EN WEERSTANDSVERMOGEN	14
7 FACILITEREND INSTRUMENTARIUM	17

INLEIDING

Risico's nemen hoort tot het wezen van openbaar bestuur. Vooruitgang, innovatie en ambitie kunnen niet bestaan zonder risico's. Vaak wordt over risico's gedacht in termen van voorkomen of elimineren. Tot elke prijs ieder risico uitsluiten is echter niet het doel van risicomanagement. Evenmin kunnen risico's onvoorwaardelijk worden aanvaard. Adequaat risicomanagement zorgt ervoor dat de gemeente zo min mogelijk voor onverwachte verrassingen komt te staan.

Integraal risicomanagement is de nieuwe manier van denken over risico's, kansen en onzekerheden. Het doel van deze integrale aanpak is het vergroten van het risicobewustzijn van organisatie en bestuur, zodat een goede en verantwoorde balans ontstaat tussen risico's nemen en risico's beheersen. Het continu organiseren van aandacht voor en het gesprek over risico's vormt de basis van deze aanpak.

Door regelmatig het gesprek te voeren - zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau - over (strategische) risico's, ontstaat een gezamenlijk beeld. Niet door te zenden, te vertellen en voor te lichten, maar door te delen, te bespreken en de dialoog aan te gaan. De risicodialoog is een open gesprek met als doel het gezamenlijk bepalen van een constructieve risico-aanpak. Het gesprek en de communicatie over risico's is een essentieel onderdeel van integraal risicomanagement. Transparantie is hierbij het uitgangspunt.

Waarom (nu) deze nota?

In de voorbereiding naar de herindeling van de nieuwe gemeente Het Hogeland (per 1 januari 2019) heeft de werkgroep Interne Controle een eerste aanzet gegeven om risicomanagement binnen de nieuwe gemeente vorm te geven. In deze voorbereidingsfase was het vizier vooral gericht op het inventariseren van risico's voor de nieuwe gemeente die, als ze zich voordoen, een mogelijk financieel gevolg kunnen hebben. Deze risico's zijn meegenomen in de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen voor de begroting 2019 en vervolgens geactualiseerd voor de begroting 2020. Binnen Het Hogeland is hier een vervolg aan gegeven door uiteen te zetten welke invulling risicomanagement binnen het Hogeland zou moeten krijgen. Hierbij moeten we niet alleen denken aan het inventariseren en beoordelen van risico's, de inrichting van de processen in de organisatie, rollen en verantwoordelijkheden maar ook aan de bewustwording van hoe we om (willen) gaan met risico's binnen de gemeentelijke organisatie.

Deze nota beperkt zich niet tot financiële risico's, maar gaat ook over niet-financiële risico's zoals bestuurlijke en juridische risico's, imago- en frauderisico's. Deze hebben niet (altijd) direct een financiële impact, maar kunnen (op termijn) wel grote gevolgen hebben voor de gemeente. Naast risicomanagement zijn in deze nota ook kaders opgenomen over het weerstandvermogen. Met deze nota zetten we een belangrijke stap in het versterken van risicomanagement, met als doel het bewust en verantwoord omgaan met risico's door een open en transparante manier van samenwerken.

In deze nota worden de kaders benoemd om de randvoorwaarden te scheppen voor integraal risicomanagement. Tegelijkertijd maakt deze nota deel uit van een groter geheel aan kaders en wetgeving die tezamen zorgen voor een goede interne beheersing van de gemeentelijke organisatie, duidelijke afspraken tussen raad en college en afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

1 INTEGRAAL RISICOMANAGEMENT

Integraal risicomanagement is een manier van denken over risico's, kansen en onzekerheden. Het is een brede invulling van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risicobewustzijn breder wordt gestimuleerd. Risicomanagement is niet langer een afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen.

Het proces van integraal risicomanagement is cyclisch en sluit zo veel mogelijk aan op de bestaande budgetcyclus. Bij integraal risicomanagement richt de organisatie zich niet alleen op financiële risico's, maar juist ook op andere typen risico's op alle denkbare niveaus. Voorbeelden van niet-financiële risico's zijn juridische risico's, imago- en frauderisico's.

Kader 1: Risico's

Een risico is een onzekere (interne of externe) gebeurtenis die het realiseren van onze doelen kan beïnvloeden. Dit betreft naast de financiële risico's ook de niet-financiële risico's.

Definitie risico's

Vaak worden vooral financiële risico's in kaart worden gebracht. Niet-financiële risico's zijn onderbelicht. Reden om dit ook expliciet in de definitie op te nemen.

Toelichting op begrippen

Bij interne risico's gaat het veelal om risico's die samenhangen met bestuurlijk of ambtelijk handelen, risico's binnen de processen, naleven van wet- en regelgeving (juridische risico's) of bijvoorbeeld de kwaliteit en betrouwbaarheid van automatisering-systemen. Dit zijn risico's die in belangrijke mate beheersbaar zijn.

Bij externe risico's gaat het om risico's die van buitenaf komen en die (veelal) beperkt beheersbaar zijn. Het gaat bijvoorbeeld om conjunctuurschommelingen, gewijzigde wet- en regelgeving en weersomstandigheden.

Bij financiële risico's gaat het om risico's waarbij het financiële effect ervan het meest prominente gevolg is. Het gaat dan niet alleen om risico's die betrekking hebben op financiën (renterisico, debiteurenrisico, etc.) maar dit kunnen ook onderwerpen zijn waar bijvoorbeeld juridische risico's spelen.

Bij niet-financiële risico's gaat het om risico's waarbij juist het niet-financiële effect ervan het meeste prominente gevolg is. Het gaat dan om risico's met een impact op de doelstellingen en/of het imago van onze gemeente. Voorbeelden daarvan zijn bestuurlijke en frauderisico's.

Ambities formuleren, beleid maken en uitvoeren, het brengt altijd risico's met zich mee, en ook niets doen kan leiden tot risico's. Risico's zijn daarom niet uitsluitend als iets negatiefs te beschouwen of iets dat zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Risicomanagement gaat niet alleen om het wegnemen van gevaren, maar ook om het realiseren van kansen. Als risico's goed in kaart worden gebracht, beheersmaatregelen worden getroffen en bij de uitvoering daarvan goed de vinger aan de pols wordt gehouden, worden risico's op een goede manier beheerst. Daarbij kan ook bewust gekozen worden om bepaalde risico's te accepteren.

Kader 2: Integraal risicomanagement

Integraal risicomanagement omvat de gecoördineerde activiteiten om de organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot alle typen risico's en op alle denkbare niveaus binnen de organisatie. Basis daarbij is dat alle risico's in kaart worden gebracht, zodat de juiste beheersmaatregel kan worden genomen of er bewust voor kan worden gekozen het risico te accepteren.

1.1 RELEVANTE BELEIDSKADERS EN WETGEVING

In deze paragraaf wordt het wettelijk kader gegeven waar deze nota uit voortvloeit. Dit wettelijk kader bestaat uit een externe component (het Besluit Begroten en Verantwoorden, BBV) en een interne component (de eigen gemeentelijke verordening). Beide componenten worden hierna kort belicht.

Besluit Begroten en Verantwoorden

Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. In artikel 9 van het BBV worden de zeven paragrafen opgesomd die de gemeente (minimaal) in haar begroting dient op te nemen. De paragraaf 'Risicobeheersing en Weerstandsvermogen' is één van deze zeven verplichte paragrafen.

In artikel 11 BBV wordt een nadere invulling gegeven aan het begrip weerstandsvermogen. Dit betreft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de omvang van alle risico's, die van materiële betekenis zijn, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a) de weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de 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.
*) voor risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen hanteren we in deze nota de term restrisico.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing moet minimaal de volgende elementen bevatten:

- a) een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn er beschikbaar?)
- b) een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen hebben we nodig?)
- c) het beleid over het weerstandsvermogen en de risico's

Aanvullend worden vanuit de BBV een aantal kengetallen voorgeschreven waaronder de schuldquote en de solvabiliteit. Deze zijn sinds 2015 ook onderdeel geworden van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. De kengetallen geven een beeld van de financiële positie van de gemeente en vergroten de vergelijkbaarheid tussen verschillende gemeenten.

- d) een kengetal voor de:
 - netto schuldquote
 - netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
 - solvabiliteitsratio
 - grondexploitatie
 - structurele exploitatieruimte
 - belastingcapaciteit
- e) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

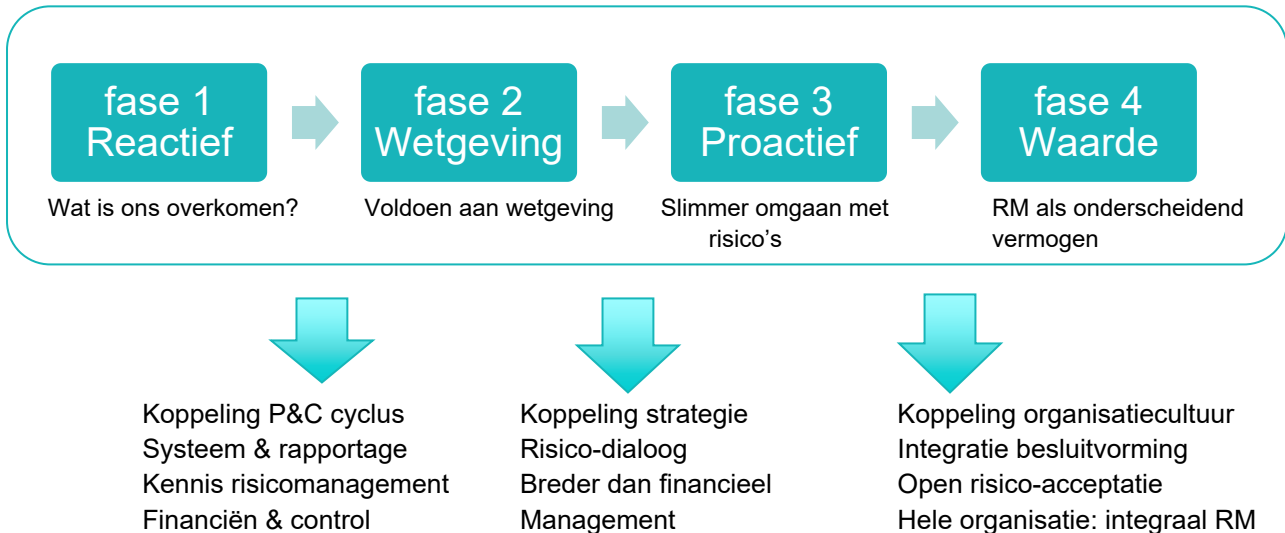
Financiële verordening gemeente Het Hogeland

In artikel 17 van de financiële verordening is alleen opgenomen dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en jaarstukken, de verplichte onderdelen moet bevatten conform artikel 11 BBV.

1.2 FASEN RISICOMANAGEMENT

Voor de gemeente Het Hogeland geldt dat het risicomanagement versterkt moet worden. Het afgelopen jaar zijn al wat stappen gezet in de goede richting. Met deze nota zet de organisatie een volgende stap.

In de onderstaande figuur worden vier volwassenheidsfasen van risicomanagement weergegeven.



Voor het bepalen van de fase waarin de gemeente Het Hogeland zich momenteel bevindt heeft een inventarisatie op hoofdlijnen plaatsgevonden naar de opzet en werking van risicomanagement. Uit deze inventarisatie zijn onderstaande verbeterpunten naar voren gekomen:

- procesorganisatie inrichten en eigenaarschap implementeren
- risico's in beeld brengen die verbonden zijn aan de realisering van de strategische doelen én de samenhang met de al bestaande risico's beoordelen.
- opstellen beleid risicomanagement (deze notitie is een eerste aanzet daartoe)
- rollen en verantwoordelijkheden benoemen en implementeren
- risicomanagement een plaats geven in de P&C cyclus en de beleidsvoorbereiding
- inrichting beheersing op basis van "3 Lines of Defence"
- inrichten en implementeren proces van risicomanagement (PDCA cyclus)
- door ontwikkelen gebruik applicatie

Conclusie:

Het risicomanagement van de gemeente Het Hogeland bevindt zich op dit moment in fase 2. We voldoen aan de wettelijke verplichting, maar het risicomanagement maakt nog niet integraal deel uit van de besluitvormingsprocessen.

Ambitie:

De gemeente Het Hogeland heeft de ambitie om in 2023 minimaal fase 3 bereikt te hebben. Op de lange termijn vormt dit de basis om de stap te zetten naar fase 4. Over de voortgang communiceren we open en transparant.

Om naar fase 3 en op de lange termijn naar fase 4 te komen, streeft de gemeente Het Hogeland de volgende doelstellingen na:

- Risicobewustzijn in de organisatie stimuleren en vergroten en daarmee de advisering aan het college en de raad versterken.
- Zorgdragen voor het helder en duidelijk beleggen van de rollen en verantwoordelijkheden rondom risico's.
- Het systematisch inzichtelijk maken van alle significante risico's die de gemeente loopt.
- Het maken van expliciete keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's.
- Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van beleid
- Het blijven voldoen aan de wettelijke eisen voor het weerstandsvermogen in het Besluit begroting en verantwoording.

Daarbij hanteren we de volgende uitgangspunten:

- In veel gevallen worden de risico's goed beheerst, het gaat erom samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren.
- Bewust omgaan met risico's is een onderdeel van ieders werk.
- Wie zijn risico's kent, heeft een keuze. Risicomanagement is een basis voor keuzes en maakt deel uit van integraal management.
- Risicomanagement maakt integraal deel uit van alle processen van de organisatie.
- Wie niet reflecteert op successen en fouten, stopt met leren en verbeteren.

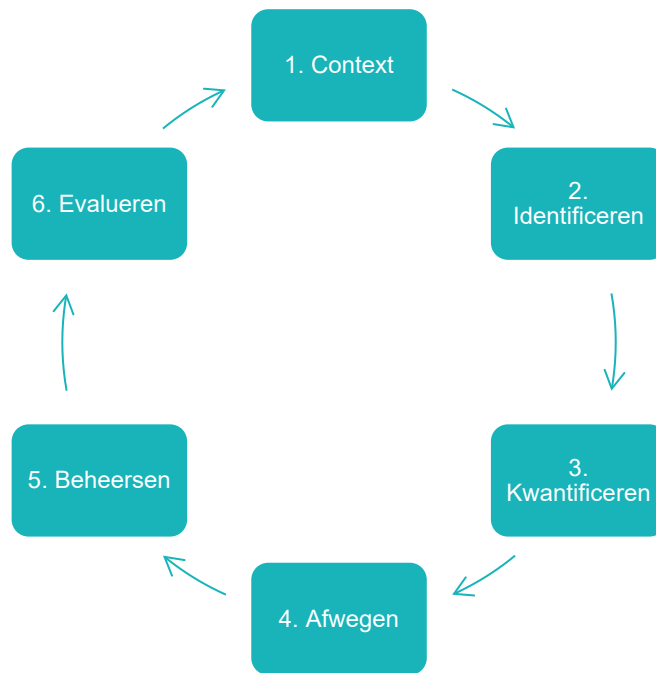
Om goed invulling te geven aan risicomanagement onderscheiden we een 5-tal concrete onderdelen die in samenhang een goede invulling mogelijk moeten maken:

- we hebben een duidelijk en eenduidig proces van risicomanagement
- we hebben heldere rollen en verantwoordelijkheden
- we voeren het goede gesprek
- we gebruiken een faciliterend instrumentarium
- er is sprake van een goede en tijdige informatievoorziening.

2 HET REGULIERE RISICOMANAGEMENTPROCES

Risicomanagement is een continu proces. Het nadenken over en beoordelen van mogelijke risico's, en de implementatie en optimalisatie van beheersmaatregelen moeten onderdeel zijn van de dagelijkse praktijk van de organisatie. Halfjaarlijks wordt een aantal stappen in dit proces geformaliseerd als onderdeel van de budgetcyclus.

Twee keer per jaar wordt het risicoprofiel geactualiseerd. Dit vindt zijn weerslag in de programmarekening en de programmabegroting, in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Hiertoe worden de onderstaande stappen doorlopen.



In de zes stappen van het risicomanagementproces denkt de organisatie na over:

1. Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?
2. Identificeren: wat kan ons allemaal overkomen?
3. Kwantificeren: wat zijn onze grootste risico's?
4. Afwegen: hoe kunnen we de grootste risico's beheersen?
5. Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?
6. Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

Hiermee omvat het risicomanagementproces alle onderdelen die nodig zijn om risico's op een gedegen en gestructureerde wijze in kaart te brengen en te volgen. Hieronder lichten we de verschillende stappen beknopt toe.

1. Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?

In deze stap wordt gekeken naar interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. De omgeving waarin de gemeente Het Hogeland opereert verandert en de organisatie verandert mee. Deze context is van invloed op de risico's die de organisatie loopt. Het gaat om vragen als: welke doelstellingen wil de organisatie behalen? Waar staat de organisatie nu? Wat is de maatschappelijke en economische omgeving? Hoeveel risico zijn we bereid te nemen? Het inzichtelijk maken van deze context maakt het eenvoudiger om in de volgende stap de risico's te identificeren en te kwantificeren.

2. Identificeren: wat kan ons overkomen?

Deze stap heeft tot doel een beeld te krijgen van de gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Het gaat erom inzicht te krijgen in een zo breed mogelijk spectrum aan risico's. De doelstellingen en processen moeten daarom vanuit meerdere invalshoeken worden bekeken. Hiertoe wordt een risicodialoog georganiseerd. In hoofdstuk 3 worden de rollen en verantwoordelijkheden rondom risico's beschreven en wie verantwoordelijk is voor het doen van voorstellen ten aanzien van de beheersing van specifieke risico's, de implementatie van beheersmaatregelen en het rapporteren over de ontwikkeling van risico's aan het college.

3. Kwantificeren: wat zijn onze grootste risico's?

Niet alle geïdentificeerde risico's hebben dezelfde impact op de doelstellingen en dezelfde kans van optreden. Een analyse op de kans op en de gevolgen bij optreden, maakt onderdeel uit van de risicodialoog. Omdat er grote verschillen in risicoperceptie kunnen bestaan, is het gezamenlijk in beeld brengen en bespreken van deze verschillen een van de grootste voordelen van de risicodialoog. De risicodialoog heeft tot doel te komen tot één gedragen beeld van de risico's.

Het is van belang onderscheid te maken tussen het inherente risico en het restrisico. Het inherente risico is de inschatting van de omvang van het risico, waarin het effect van beheersmaatregelen niet wordt meegenomen. Door het nemen van beheersmaatregelen zal de omvang van het risico verminderen. Wat dan resteert, is het restrisico. Als we spreken over de financiële omvang van risico's, dan spreken we over het restrisico. De methodiek rond het bepalen van het risicobedrag en het kwantificeren van risico's wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.

4. Afwegen: hoe kunnen we onze risico's beheersen?

Wanneer de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht, moet worden nagedacht over de manier waarop we ermee om willen gaan. Uitgangspunt daarbij is niet om tegen iedere prijs alle risico's te beheersen, ook accepteren of vermijden zijn mogelijkheden. Om risico's te beheersen zijn verschillende typen beheersmaatregelen te onderscheiden.

Het is belangrijk de effectiviteit van een beheersmaatregel te beoordelen. Daarnaast is de proportionaliteit van belang. Dit betekent dat de kosten van een maatregel in verhouding moeten staan tot de vermindering van de kans op of de gevolgen van een risico. En dat er niet onnodig veel maatregelen voor een risico moeten worden genomen. In sommige gevallen brengt een beheersmaatregel nieuwe risico's met zich mee. Dan moet worden beoordeeld of de beheersmaatregel zelf niet tot grotere risico's leidt.

5. Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?

Nadat de beheerstrategie is bepaald, moeten de beheersmaatregelen worden geïmplementeerd. Hiervoor wordt een planning opgesteld en over de voortgang en eventuele afwijkingen wordt gerapporteerd.

6. Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

In deze stap evalueren we het proces en de uitkomsten daarvan. Op basis van de evaluatie wordt er bijgestuurd en start het cyclisch proces van het risicomanagement opnieuw.

3 HELDERE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Het is van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden rondom risico's duidelijk en helder zijn belegd.

De kaderstellende rol van de raad

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol in het risicomanagement: ten aanzien van kaderstelling en toezicht. De raad stelt op basis van de 'Financiële verordening gemeente Het Hogeland 2019' het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's vast. Dit gebeurt via de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicomanagement' in de programmabegroting en jaarstukken.

De raad heeft in het kader van de kaderstellende en controlerende taak een rol in het formuleren van de doelstellingen van het risicobeleid en het evalueren van het risicomanagement.

Vaak staat de raad bij de visievorming nog aan de zijlijn. Met deze nota zetten we een belangrijke stap in het versterken van de rol van de gemeenteraad in het risicomanagement.

De rol van het college van B&W

Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor de realisatie van de gemeentelijke doelen en het managen van de risico's die daarmee gemoeid zijn. Het college is bestuurlijk verantwoordelijk voor de paragraaf weerstandsvermogen en inhoudelijk voor de realisatie van de doelstellingen van het risicomanagement. Op basis van de actieve informatieplicht heeft het college ook de verantwoordelijkheid om de gemeenteraad te informeren over belangrijke risico's.

3-lines-of-defence

Het directieteam draagt de ambtelijke verantwoordelijkheid op concernniveau. De teamcoaches dragen de verantwoordelijkheid op het niveau van de teams. Dit werkt door tot op het niveau van de individuele medewerkers. Daar waar het gaat om projecten kennen we de ambtelijke opdrachtgever als eindverantwoordelijke voor het managen van risico's en is de opdrachtnemer (meestal de projectleider) die er op het niveau daaronder invulling aan heeft. Op al deze niveaus zijn de relevante risico's inzichtelijk te maken en kunnen waar mogelijk en nodig beheersmaatregelen worden geïmplementeerd.

Essentieel is dat de rollen en verantwoordelijkheden goed zijn beschreven en bij een ieder bekend en gedragen worden. Hieronder is aan de hand van het "3-lines of defence model" op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn en wat de samenhang is binnen en tussen de 3 lijnen. Het 3-lines-of-defence model is, zoals de naam het al zegt, bedoeld om via drie lijnen te borgen dat risico's in beeld komen, worden beheerst en daarover het goede gesprek wordt gevoerd.

Eerste lijn

De eerste lijn kent een 2-delung. Het betreft zowel het niveau van de teams (in de lijn/binnen de werkprocessen) als het niveau van de projecten. De verantwoordelijkheid voor een goede invulling van risicomanagement ligt primair in deze 1e lijn. Daar waar risico's zich voordoen (vakgebied in de lijn/werkprocessen of bij het project) is degene die verantwoordelijk is voor het vakgebied of project op dat moment de zogeheten "risicomanager". Hij/zij is primair verantwoordelijk om het risico in beeld te brengen en te beheersen. Dit ligt op lijnniveau (teams) veelal op het niveau van een individuele medewerker of teamcoach. Teamcoaches zijn verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's en de invulling van het risicomanagement op respectievelijk teamniveau. Daar waar het gaat om projecten ligt dit veelal op het niveau van de projectleider of een individueel project lid. De opdrachtnemer (veelal projectleider) en ambtelijk opdrachtgever zijn samen verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's en de invulling van het risicomanagement op projectniveau.

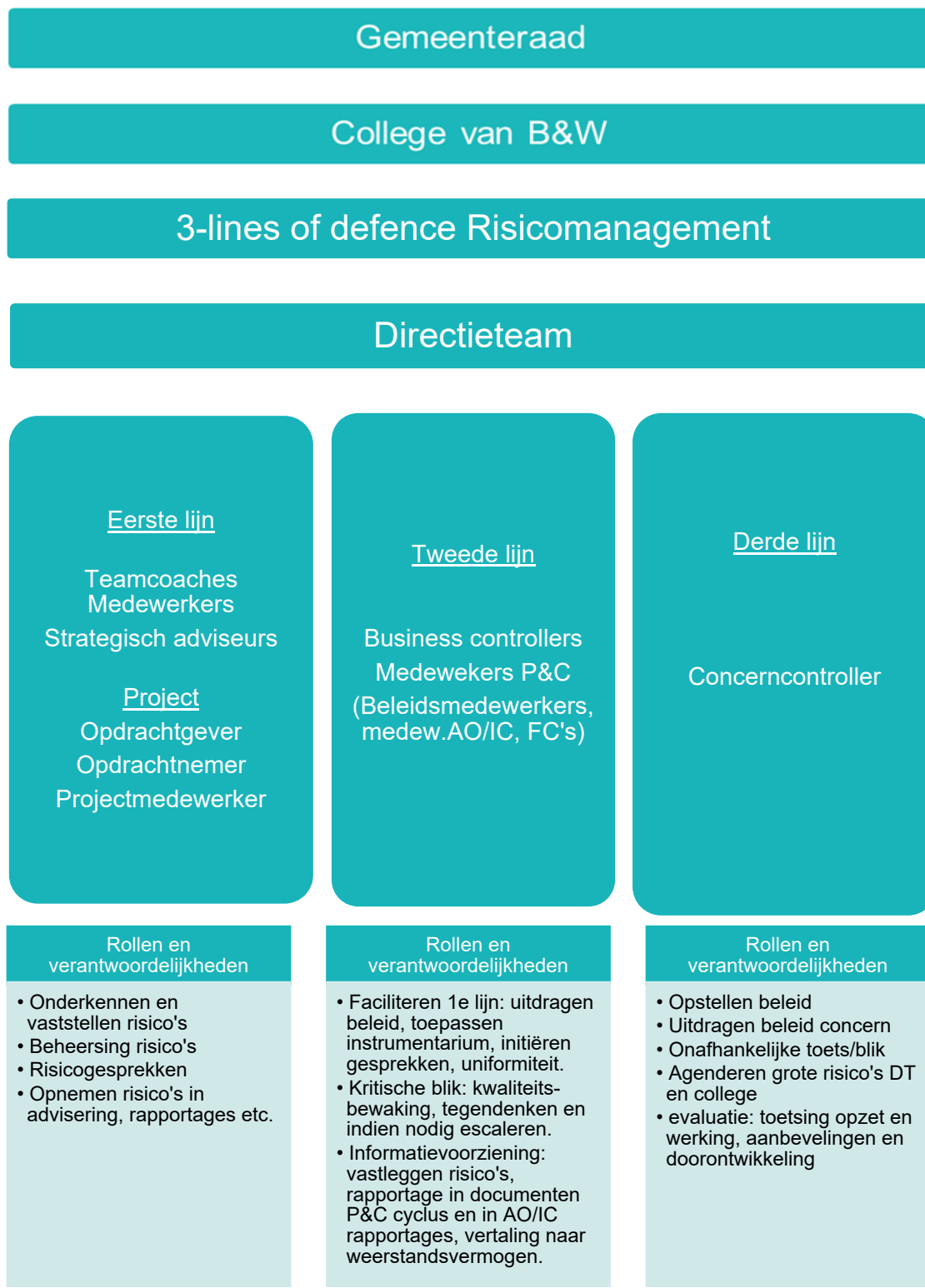
Tweede lijn

In de tweede lijn is zowel de faciliterende rol richting de eenheden als de kritische blik (het tegendenken) georganiseerd. De business controllers en medewerkers P&C faciliteren de eenheden bij de toepassing van het instrumentarium, dragen het beleid uit en zorgen voor de kwaliteitsbewaking, de uniforme vastlegging van risico's en een uniforme informatievoorziening erover richting management, college en raad. Ze hebben een belangrijke rol in het initiëren en het voeren van het expliciete gesprek over risico's. Daarin faciliteren ze niet alleen maar hebben ze ook duidelijk een rol om 'tegen te denken' en daarmee het gehele proces van risicomanagement scherpte te geven. Binnen deze lijn wordt ook de vertaling van de risico's naar het benodigde weerstandsvermogen gemaakt

Derde lijn

De derde lijn is bedoeld als 'sluitstuk'. Binnen deze lijn wordt het risicomanagement als geheel beoordeeld maar wordt ook periodiek op de 10 grootste risico's (uit de programmabegroting) ingezoomd. De concerncontroller toetst dat risico's niet alleen bij collegevoorstellen en in P&C documenten op de tafel van DT en college komen, maar faciliteert daarnaast dat gedurende het jaar Directieteam en college op specifieke grote risico dossiers meegenomen worden in waar we staan.

Dat biedt input voor een goed gesprek om te bepalen of we daadwerkelijk nog op koers liggen. De concerncontroller heeft hier een initiërende en agenderende rol. De concrete invulling van (de voorbereiding van) het gesprek is de verantwoordelijkheid van de teamcoach of ambtelijk opdrachtgever van respectievelijk het vakgebied of project waar het risico op van toepassing is.



4 EEN GOED GESPREK, COMMUNICEREN OVER RISICO'S EN INCIDENTEN

De basis voor risicomanagement ligt in het goede gesprek (de dialoog) dat over risico's wordt gevoerd. Een dialoog op alle niveaus in onze organisatie. Van belang is dat daarbij expliciet over risico's wordt gesproken en dat het brede pallet aan risico's (financieel en niet-financieel) aan bod komt. Het gesprek voeren over risico's is lastig, maar belangrijker dan welk instrument dan ook. Risicobewustzijn is geen gevolg van de structuur maar van de cultuur.

We realiseren ons dat het veranderen en beïnvloeden van een cultuur niet eenvoudig is. Toch hebben we ons wel een beeld gevormd van een aantal aspecten die bij deze cultuur een rol spelen. Deze luiden als volgt:

Spelregels risicomanagement

- Commitment en betrokkenheid van het bestuur (college en gemeenteraad) en de organisatie (directie, teamcoaches en medewerkers).
- Essentieel is dat er bereidheid en ruimte is om open over risico's (en fouten) te communiceren. Die bereidheid moet er zijn op alle bestuurlijke en ambtelijke niveaus. Een op afrekenen gerichte cultuur is van negatieve invloed op goed functionerend risicomanagement.
- Risicomanagement sluit aan bij de bestaande werkwijze. Dit betekent dat de risico's aan de orde moeten komen binnen de bestaande organisatie- en rapportagestructuur (geen apart "circus").
- De verantwoordelijkheid voor een risico ligt daar waar de verantwoordelijkheid voor het werk ligt waar het risico betrekking op heeft. Met andere woorden, iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren en treffen van maatregelen voor de risico's die binnen de eigen verantwoordelijkheid vallen.
- Het risicoprofiel is integraal en actueel en moet centraal op totaal organisatieniveau worden bijgehouden. Dit zijn de risico's van de reguliere bedrijfsvoering, de grondexploitatie en van de projecten. De uitvoering van beheersmaatregelen registreren en monitoren wij daarbij actief.
- Nieuwe interne en externe ontwikkelingen worden systematisch op risico's getoetst en in raads- en collegevoorstellen heeft de risicocomponent structureel aandacht;
- De actieve informatieplicht wordt ook op risico's toegepast;

Het is van belang dat risicomanagement onderdeel is van de dagelijkse gang van zaken. Juist in een complexe gemeentelijke omgeving is het van belang dat alert wordt gereageerd op kansen en risico's van nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt voor de "risicomangers" op de werkvloer (zoals budgethouders, projectleiders, strategisch adviseurs), maar ook voor de "risicomangers" in het management (teamcoaches en directieleden). Ook de adviseurs P&C en business controllers dienen hierop alert te zijn en de risico's bespreekbaar te maken. Hoe deze gesprekken plaats moeten vinden, laat zich niet strak regelen, dat is maatwerk. Wel is het van belang dat ze expliciet worden gevoerd en dat de risicomangers en het management daarin voldoende wordt gefaciliteerd. Enerzijds door het instrumentarium maar vooral ook door de kwaliteit en vaardigheden van collegae om via het juiste gesprek de belangrijkste informatie over risico's boven tafel te krijgen.

5 INFORMATIEVOORZIENING

Naast het goede gesprek over risico's is een goede informatievoorziening over risico's onontbeerlijk. College en raad dienen tijdig over (wijzigingen in) risico's en de voortgang van beheersmaatregelen te worden geïnformeerd. We zetten daarbij in op een bredere blik op risico's: juist ook de niet-financiële risico's zijn bestuurlijk relevant. Deze bredere blik moet uiteindelijk ook tot uiting komen in de informatievoorziening.

Kader 3: Transparantie

Risico's nemen is onvermijdelijk, erover communiceren ook. Het college informeert de raad transparant over risico's.

Belangrijkste risico's

Bij de programmabegroting en de programmarekening presenteren we via de paragraaf Weerstandsvermogen een actueel overzicht van de belangrijkste risico's. Bij deze risico's wordt vermeld wat de aard en de oorzaak is, welke beheersmaatregelen zijn getroffen om deze te beperken en wat het restrisico is. Hierbij is transparantie over risico's het uitgangspunt.

Overige risico's

Daarnaast kan het wenselijk zijn ook andere risico's in de paragraaf op te nemen. Ook bij deze risico's nemen we een beschrijving op van de beheersmaatregelen en het restrisico.

Kader 4: Informeren van de raad

Het college informeert de raad over de 10 grootste actuele risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement en geeft inzicht in de aard van het risico, de financiële omvang en de beheersmaatregelen.

Risico's met een vertrouwelijk karakter

Vertrouwelijke risico's kunnen niet openbaar worden gemaakt, omdat dit de belangen - bijvoorbeeld de onderhandelingspositie - van de gemeente zou kunnen schaden. De vertrouwelijke risico's kunnen zowel onderdeel zijn van de belangrijkste risico's als van de overige risico's. Over vertrouwelijke risico's wordt de raad niet via de paragraaf Weerstandvermogen en Risicomanagement, maar in een aparte, geheime raadsbrief geïnformeerd. Per risico zal daarbij worden aangegeven waarom het risico een vertrouwelijk karakter heeft.

Frauderisico's

Fraude is een breed begrip. Een van de definities luidt: 'fraude is iedere opzettelijke handeling – of het nalaten te handelen – met de bedoeling een ander te misleiden, met als gevolg dat die ander schade leidt en/of de fraudeur een voordeel heeft'. Bij fraude bevoordeelt iemand zichzelf en/of een ander (persoon of organisatie) en wordt er misbruik van vertrouwen gemaakt. De beheersing van frauderisico's en de preventie staan niet op zichzelf maar is onderdeel van integraal risicomanagement.

Risico's met betrekking tot verbonden partijen

De risico's met betrekking tot verbonden partijen vormen ook onderdeel van de inventarisatie en worden betrokken bij het totale risicoprofiel van de gemeente. Ook landelijk wordt er steeds meer aandacht gevraagd voor de relatie die de gemeente heeft met verbonden partijen en de risico's die daaruit voortvloeien. De risico's rond verbonden partijen worden bij de programmabegroting en de programmarekening in de paragraaf 'Verbonden partijen' nader uitgewerkt.

Het melden van incidenten

Als risico's zich daadwerkelijk voordoen spreken we van een incident. Het college wil transparant zijn over risico's en informeert de raad daarom actief over incidenten. Dit kan, afhankelijk van de situatie en de omvang van het incident, op de volgende manieren:

- via de programmabegroting of programmarekening
- via de voorjaars- en najaarsnota
- via een afzonderlijke raadsbrief

Kader 5: College meldt incidenten tijdig aan de raad

Als een risico optreedt, wordt dit incident zo spoedig mogelijk aan de raad gerapporteerd. Indien mogelijk via de reguliere instrumenten van de budgetcyclus. Als dit echter te lang duurt of de impact van het risico groot is, dan wordt hier een afzonderlijke raadsbrief aan gewijd.

Beleidsvoorbereiding

College en raad krijgen jaarlijks vele voorstellen voorgelegd. Ook in de fase van beleidsvoorbereiding is aandacht voor adequaat risicomanagement heel belangrijk. Door het opnemen van een 'risicoparagraaf' in raadsvoorstellen - waarin de risico's en beheersmaatregelen zijn opgenomen - wordt de raad in staat gesteld een eigen afweging te maken over acceptatie dan wel preventie van risico's en zo ook voor de langer termijn meer mee kan sturen op de financiële positie van de gemeente.

Kader 6: risicoparagraaf in raadsvoorstellen

In raadsvoorstellen wordt een risicoparagraaf opgenomen, waarin de risico's en beheersmaatregelen expliciet worden benoemd.

6 RISICOMANAGEMENT EN WEERSTANDSVERMOGEN

Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen

Het bepalen van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen is een onderdeel van risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. In deze notitie zijn diverse beleidskaders opgenomen ten aanzien van risicomanagement. Het beleidskader omtrent het weerstandsvermogen behelst onder meer hoe om te gaan met reserves en voorzieningen die relevant zijn voor de bepaling van het weerstandsvermogen en de werkwijze rondom het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen.

Toelichting weerstandsvermogen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (kortweg BBV) is het weerstandsvermogen gedefinieerd als "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".

In het vervolg van dit hoofdstuk zijn deze beide elementen aangeduid als: benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Beide elementen zijn onderstaand uitgewerkt voor de gemeente Het Hogeland.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit is bepaald op basis van een inschatting van de risico's die de gemeente Het Hogeland loopt.

De vertaling van de inschatting van risico's naar de benodigde weerstandscapaciteit vindt plaats met gebruikmaking van de Monte Carlo methodiek. Middels de Monte Carlo simulatie worden 100.000 schattingen gedaan van de schadelast van het totale risicoprofiel. De Monte Carlo methodiek is een algemeen geaccepteerde wijze om te rekenen met onzekerheden. Daarbij is de overschrijdingskans + zekerheidspercentage altijd 100% (75% zekerheid dat een bedrag voldoende is om de risico's op te vangen, betekent automatisch een kans van 25% dat dit bedrag niet voldoende is).

Bij het beoordelen van het benodigd weerstandsvermogen van de gemeente Het Hogeland gaan we uit van een zekerheidspercentage van 90%, ofwel een overschrijdingskans van 10%. Dit percentage is bij Nederlandse decentrale overheden een algemeen geaccepteerd uitgangspunt en wordt daarmee gezien als resulterend in een verantwoord bedrag ter dekking van risico's. Bij hogere percentages zekerheid zou ook de benodigde weerstandscapaciteit onevenredig snel toenemen

Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV gedefinieerd als:

“... de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken”

Daarnaast is in de circulaire die in 2003 bij de invoering van het BBV als toelichting hierop verschenen is, de volgende passage opgenomen over de beschikbare weerstandscapaciteit:

“De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie of gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen”.

De hier genoemde voorbeelden van elementen waaruit de beschikbare weerstandscapaciteit kan bestaan komen onderstaand achtereenvolgens kort aan de orde.

Algemene reserve

Het aanhouden van een algemene reserve kan verschillende doelen dienen. Eén daarvan is altijd ook het opvangen van financiële effecten van onvoorziene gebeurtenissen (risico's). De algemene reserve vormt daarmee een vanzelfsprekend onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit, de ruimte die nog aanwezig is tussen de huidige opbrengst en de maximaal toegestane belastingopbrengst is in veel gemeenten onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit. Het is hierbij echter de vraag of dit realistisch is, of in geval van een grote financiële tegenvaller indaferdaad bijvoorbeeld de OZB wordt verhoogd om deze tegenvaller te dekken. Voor de berekening van de onbenutte belastingcapaciteit wordt de artikel 12-norm gebruikt. Dit is de norm die gehanteerd wordt bij het aanvragen van artikel 12 steun. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er binnen de gemeente nog ruimte is om de belastingtarieven te verhogen. Bij de gemeente Het Hogeland is het berekende gemiddelde OZB tarief hoger dan het percentage voor toelating tot artikel 12 en de tarieven van de afvalstoffenheffing, reinigingsrechten en rioolrechten zijn 100% kostendekkend, waardoor er momenteel geen sprake is van onbenutte belastingcapaciteit.

Stille reserves

Het meetellen van stille reserves in de beschikbare weerstandscapaciteit is pas gerechtvaardigd als verkoop daadwerkelijk aan de orde is. Tot die tijd is uitgangspunt dat de onderliggende activa noodzakelijk zijn voor de uitvoering van gemeentelijke taken, vervreemding dus niet aan de orde is en een eventuele theoretische overwaarde dus niet te verzilveren is.

Bestemmingsreserves

Naast deze drie elementen zijn bestemmingsreserves een veel genoemd onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit. Bestemmingsreserves dienen een specifiek doel en zijn niet eenvoudig aan te wenden voor het opvangen van risico's. Daarnaast draait weerstandsvermogen om het waarborgen van continuïteit van beleid, we willen niet dat iedere tegenvaller leidt tot een bezuiniging op vastgesteld beleid. Door een bestemmingsreserve in te zetten ter dekking van de schade van opgetreden risico's zou dit wel het geval zijn.

Kader 7: beschikbare weerstandsvermogen

Bij bepaling van het beschikbare weerstandsvermogen worden de Algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit meegenomen.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de beschikbare weerstandscapaciteit (het totaal van niet in verplichtingen vastgelegde middelen) in relatie tot de risico's waarvoor geen maatregelen kunnen worden getroffen of waarvoor nog een resterend financieel risico blijft bestaan, na de genomen beheersmaatregelen (de benodigde weerstandscapaciteit). De omvang van het weerstandsvermogen moet in verhouding staan tot de risico's die de gemeente Het Hogeland loopt.

De confrontatie tussen de aanwezige financiële buffer en de financiële gevolgen van risico's is uit te drukken in de vorm van een ratio:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \text{ratio weerstandsvermogen}$$

De berekende ratio is een indicator voor het weerstandsvermogen van de gemeente. Als de berekende ratio 1 of meer is, dan kunnen volgens de gehanteerde methodiek de incidentele gevolgen van risico's worden opgevangen. In onderstaande tabel zijn de ratio's nader toegelicht.

Ratio Weerstandsvermogen	Betekenis
Groter dan 2,0	Uitstekend
Tussen 1,4 en 2,0	Ruim voldoende
Tussen 1,0 en 1,4	Voldoende
Tussen 0,8 en 1,0	Matig
Tussen 0,6 en 0,8	Onvoldoende
Kleiner dan 0,6	Ruim onvoldoende

Kader 8: ratio weerstandsvermogen

Het ratio weerstandsvermogen in het Hogeland moet minimaal 1 zijn.

7 FACILITEREND INSTRUMENTARIUM

Het instrumentarium faciliteert het goede gesprek en een goede informatievoorziening. Niets meer en niets minder. Het is bedoeld om risico's eenduidig te identificeren, te classificeren en vast te leggen.

Binnen Het Hogeland wordt een applicatie gebruikt waarin de geïnventariseerde en beoordeelde risico's worden vastgelegd inclusief de beheersmaatregelen.

Risico's die opgenomen zijn in de applicatie en een financieel gevolg hebben, indien een risico zich voordoet, worden meegenomen in de Monte Carlo simulatie (berekening voor de benodigde weerstandscapaciteit).

Tevens zal in Het Hogeland gebruik worden gemaakt van formats waarop de risico's worden vastgelegd. Deze risico's zullen ter beoordeling aan de verantwoordelijken worden voorgelegd en vervolgens in de applicatie worden opgenomen. De werkwijze rondom het gebruik van deze formats zal nader worden uitgewerkt.