

Beleidskader
weerstandsvermogen en
risicomanagement

gemeente Den Helder

Inhoud

1. Aanleiding	3
2. Kaders	3
3. Weerstandsvermogen	4
3.1. Definitie weerstandsvermogen	4
3.2. Beoordelingskader weerstandsvermogen	4
4. Risico's	5
4.1. Definitie	5
4.2. Bepaling model voor risico-inschatting	6
5. Weerstandscapaciteit	8
5.1. Definitie weerstandscapaciteit	8
5.2. Toepassing voor Den Helder	8
6. Risicomanagement	10
6.1. Vraagstelling	10
6.2. Kader risicomanagement	10
6.3. Risicobeoordeling	13
6.4. Risicobewustzijn en -beheersing	15
7. Slotbepalingen	17
7.1. Citeertitel	17
7.2. Wijziging van het beleidskader	17
7.3. Inwerkingtreding	17
Bijlage Berekening en toelichting risico's	18

1. Aanleiding

Het beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement geeft het beleid van de gemeente aan ten aanzien van de volgende vragen:

- Hoe gaan we binnen de gemeente om met risico's?
- Wat vinden we een acceptabel niveau van weerstandsvermogen om de risico's in financiële zin op te kunnen vangen?
- Hoe berekenen wij dat weerstandsvermogen?

Het beleid over hoe wij omgaan met risico's noemen we risicomanagement. Het acceptabele niveau van weerstandsvermogen relateren wij vooral aan het voorkomen dat risico's leiden tot het niet kunnen uitvoeren van de activiteiten en projecten die we in de begroting hebben opgenomen. De berekening van het weerstandsvermogen geeft een objectieve basis voor de beoordeling van de financiële impact van risico's afgezet tegen de middelen die binnen de gemeente beschikbaar zijn, de weerstandscapaciteit.

Wij actualiseren het beleidskader eens in de vier jaar. De vorige nota dateert uit 2015. Een aantal ontwikkelingen maakt het nodig om de nota eerder te actualiseren:

- De huidige nota gaat uit van het hanteren van twee uiteenlopende methodes naast elkaar: de in 2015 vernieuwde methode leidde tot een zodanige noodzakelijke omvang van de weerstandscapaciteit voor de bestaande risico's dat dit in de praktijk niet haalbaar was. Nog vele jaren zouden twee methodes naast elkaar bestaan. Dat is een onwenselijke situatie;
- De huidige voorgeschreven omvang van de bedragen die moeten worden aangehouden om de risico's op te vangen is in verhouding tot de risico's zeer omvangrijk en niet logisch opgebouwd.
- De omvang van de weerstandscapaciteit wordt nu eng geïnterpreteerd. Om een zo reëel mogelijke benadering te krijgen van de omvang van de weerstandscapaciteit wordt deze tegen het licht gehouden. Op die manier wordt er naar gestreefd om een betere afweging mogelijk te maken voor de raad over het vormen van extra reserves en de inzet van gewenste uitgaven.

Een bijkomende zaak die de beoordeling van risico's in relatie met de weerstandscapaciteit complex maakt, is het gegeven dat onze gemeente te maken heeft met verbonden partijen met omvangrijke (financiële) risico's. De inschatting daarvan kan niet geïsoleerd worden gezien van de inzet en ambities van de gemeente met die partijen.

Bij elk beleidskader worden de vragen gesteld:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?

Dit beleidskader wil een duidelijk kader geven voor het omgaan en beheersen van risico's door de gemeente. Hoofdstuk 6 gaat daar specifiek op in. Ook wil dit beleidskader een duidelijke berekening van de norm voor ons weerstandsvermogen geven. De uitwerking (Wat gaan we daarvoor doen?) is in de desbetreffende hoofdstukken weergegeven.

We geven in dit beleidskader eerst aan wat de definitie is van weerstandsvermogen. Vervolgens geven we aan welke kaders relevant zijn voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Hierna besteden wij aandacht aan wat risico's zijn en hoe deze kunnen worden bepaald in een model voor risico-inschatting. Daarna gaan we in op hoe onze weerstandscapaciteit kan worden bepaald. We vervolgen met een beleidskader voor het risicomanagement.

In de bijlage geven we berekening van onze risico's weer.

2. Kaders

De (wettelijke) kaders voor het weerstandsvermogen (in brede zin) worden door verschillende bronnen bepaald en beïnvloed. Het gaat om verplichte kaders zoals verschillende wetten, besluiten en verordeningen, deels door de gemeente zelf bepaald.

Dit betreft:

- de Gemeentewet (Gw);
- het Besluit begroting en verantwoording (Bbv);
- het Rijk met als richtlijn de handreiking “duale begroting” van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- richtlijnen opgenomen in de eigen financiële verordening op grond van artikel 212 Gw;
- de Financiële verhoudingswet (Fvw);
- de Wet Financiering decentrale overheden (Fido).

Daarnaast maken we gebruik van vuistregels en kaders die bij veel gemeenten worden toegepast op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen.

3. Weerstandsvermogen

3.1. Definitie weerstandsvermogen

Als we spreken over weerstandsvermogen is het goed eerst te bepalen waar we het over hebben.

Volgens artikel 11 van het Bbv bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

1. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
2. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Het weerstandsvermogen is dus geen bedrag, maar een verhoudingsgetal, een ratio, die weergeeft hoe de omvang van de risico's zich verhouden tot middelen die eventueel ingezet kunnen worden wanneer die risico's zich daadwerkelijk voordoen.

In onze Financiële verordening 2015 ex artikel 212 Gemeentewet (artikel 17) zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld. Daar wordt ook ingegaan op weerstandsvermogen:

Artikel 17 Financiële verordening: Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Het college biedt eens in de vier jaar de raad een *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement* aan. De raad stelt deze nota vast.
2. Deze nota behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
 - a. uitgangspunten risicobereidheid;
 - b. toepassing spelregels weerstandsvermogen;
 - c. beleid beheersing risico's.
3. Voor het in beeld brengen van de weerstandscapaciteit van de gemeente wordt beoordeeld of de gemeente bij een risicoscenario de schuldverplichting in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

In dit kader wordt dus vooral benadrukt dat uitgaven en investeringen in publieke voorzieningen niet in de knel mogen komen. Meestal wordt dat vertaald dat de risico's niet zodanig mogen zijn dat de begroting niet (structureel) kan worden uitgevoerd.

3.2. Beoordelingskader weerstandsvermogen

Wanneer we precies voldoende middelen willen hebben om de risico's die zich in enig jaar kunnen voordoen, kunnen opvangen, dan is het weerstandsvermogen 1,0. Een tabel die vaak wordt gehanteerd bij gemeenten om de kwaliteit van het weerstandsvermogen te beoordelen is als volgt:

Ratio weerstandsvermogen	betekenis	beheersmaatregel
>2,0	Uitstekend	Mogelijk om extra risico's te nemen/investeren
1,4-<2,0	Ruim voldoende	Weerstandscapaciteit hoeft niet te worden vergroot
1,0-<1,4	Voldoende	Consolideren weerstandscapaciteit en risico's
0,8-<1,0	Matig	Weerstandscapaciteit verhogen op middellange termijn
0,6-<0,8	Onvoldoende	Weerstandscapaciteit verhogen op korte termijn
<0,6	Ruim onvoldoende	Bezuinigen en risico's mijden

In het coalitieakkoord 2018 is afgesproken uit te gaan van een weerstandsvermogen van minimaal 1,0.

In het vervolg van deze nota wordt een berekening gemaakt van de risico's en de weerstandscapaciteit om het weerstandsvermogen te bepalen. Samenvattend is de uitkomst daarvan als volgt:

Weerstandsvermogen	2019	2020	2021	2022
Weerstandscapaciteit (a)	34.270.458	31.898.765	28.455.073	25.645.381
Risico's (b)	23.289.160	23.289.160	23.289.160	23.289.160
Weerstandsvermogen (a/b)	1,5	1,4	1,2	1,1

Het weerstandsvermogen voldoet tot en met 2022 dus aan de eis van een stand van minimaal 1,0. Het verloop in de jaren is daarbij niet gunstig. Dat wordt deels veroorzaakt door de tekorten die zich voordoen in 2020 en 2021. Ook de daling van de reserve Sociaal Domein speelt een belangrijke rol. De kadernota 2020-2023 zal gericht zijn op het structureel sluitend maken van de begroting; dat kan een belangrijke rol spelen bij het handhaven van een voldoende niveau van weerstandscapaciteit en dus van het weerstandsvermogen. Ook de maatregelen gericht op het verkleinen van de risico's van de verbonden partijen spelen hierbij een belangrijke rol. Er is voor de komende 4 jaar voldoende weerstandsvermogen om aan de doelstellingen te voldoen zoals door de raad opgenomen in de financiële verordening.

4. Risico's

4.1. Definitie

Hoe bepalen we een risico? Om in het kader van weerstandsvermogen tot een goede definitie te komen is het van belang een precieze definitie te hanteren. Want als de gemeente een verzekering voor een risico heeft afgesloten is dat geen risico meer dat relevant is in het kader van het weerstandsvermogen. Hetzelfde geldt voor risico's waarvoor een (toereikende) voorziening is gevormd of waarvoor het Rijk (aanvullende) middelen verstrekt door middel van de algemene dan wel een specifieke uitkering. Volgens ISO 31000, een norm voor risicomanagement van het normalisatie-instituut is de definitie: *Risico is het effect van onzekerheid op het behalen van doelstellingen*. De definitie, die wij daarom in het kader van deze nota hanteren, en die in het verlengde ligt van de definitie van weerstandsvermogen, is als volgt:

Risico

Een risico is een onzekerheid op het niet behalen van de gemeentelijke doelstellingen van materieel belang, waarvoor geen specifieke financiële afdekking beschikbaar is.

Opmerkingen bij deze definitie:

- 1 Een effect is een afwijking van de verwachting – dit kan positief en/of negatief zijn;
- 2 Doelstellingen kunnen worden gekenmerkt door verschillende aspecten (bijvoorbeeld financiële, maatschappelijke, arbo- of milieudoelen) en kunnen betrekking hebben op

- verschillende niveaus (zoals strategisch, organisatiebreed, en uitvoerend zowel bij een project als bij een product of proces);
- 3 Een risico wordt vaak gekarakteriseerd door verwijzing naar mogelijke gebeurtenissen en gevolgen of een combinatie daarvan;
 - 4 Onzekerheid is het geheel of gedeeltelijk ontbreken van informatie over, inzicht in of kennis van een gebeurtenis, de gevolgen daarvan, of de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoet.
 - 5 Voor dit beleidskader is het van belang dat een inschatting kan worden gemaakt van de omvang van het risico, waarvoor geen andere manier aanwezig is om dit risico af te dekken.

4.2. Bepaling model voor risico-inschatting

In hoofdstuk 6 gaan wij in op risicomanagement en hoe we risico's kunnen bepalen en hoe deze te beheersen. In dit onderdeel gaan wij in op het bepalen van de financiële omvang.

Nu we een duidelijke definitie hebben, is de volgende vraag hoe we de omvang van risico's kunnen bepalen. We zoeken daarbij naar vuistregels of meer wetenschappelijke benaderingen om deze objectief te kunnen vaststellen. Er is echter altijd sprake van een groot aantal subjectieve factoren:

- welke risico's worden waargenomen (zie ook hoofdstuk 6);
- wat is de (maximale) omvang van de risico's;
- wat is de kans/frequentie dat die zich voordoen;
- welke maatregelen heeft de gemeente genomen om de kans van het voordoen van het risico te beperken;
- wat is de kans dat de risico's zich voor het maximale niveau voordoen en
- wat is de kans dat meerdere risico's tegelijkertijd optreden.

Een exact objectief getal is dus niet vast te stellen; een redelijke benadering is het hoogst haalbare.

Wij stellen voor om uit te gaan van een overzichtelijk systeem van vuistregels om een werkbaar model te hebben waarbij een invulling wordt gegeven aan de vele subjectieve elementen. Dat kan als uitkomst die redelijke benadering geven. Waarbij we vooral niet uit het oog moeten verliezen dat het bewust zijn van mogelijke risico's van activiteiten van de gemeente en de noodzaak die zoveel mogelijk te voorkomen en te beheersen het belangrijkste zijn.

De kans/frequentie dat een risico zich voordoet bepalen we volgens onderstaande tabel.

Frequentie voordoen kans	Kans- percentage
Minder dan of 1 keer per 10 jaar	5
Een keer per 5 - 10 jaar	10
Een keer per 2 – 5 jaar	25
Een keer per 1 – 2 jaar	50
Een of meer keer per jaar	100

Vervolgens bepalen we wat het maximale risico is. Dit is afhankelijk van allerlei omstandigheden, mede afhankelijk van het karakter van het risico. Dat geldt ook voor de volgende factor: de kans dat het risico zich in volle omvang bij de gemeente zal aandienen. De vertaling van de kans dat het risico zich bij voordoen voor de volle omvang zal manifesteren is als volgt:

Kans op voordoen maximale risico	Percentage
Groot	80
Gemiddeld	50
Klein	20

De labeling van de kansen in deze tabel kan gekoppeld worden aan de tolerantie matrix in hoofdstuk 6, waarbij de risico's die rood zijn als groot kunnen worden gezien; oranje als gemiddeld en groen als klein.

De bepaling van de elementen die bij deze inschatting worden overwogen, moeten voor de beoordeling worden toegelicht. De vraag daarbij is of er zekerheden dan wel andere omstandigheden zijn, die de kans dat de gemeente aansprakelijk is wordt voor het risico, verkleinen dan wel wegnemen. Te denken valt aan:

- hypothecaire zekerheden (incl. positieve hypotheekverklaringen);
- voordelige resultaten en/of liquiditeiten bij organisaties aan wie leningen dan wel andere financiële middelen worden/zijn verstrekt door de gemeente;
- overige zekerheden en omstandigheden.

Deze zekerheden en omstandigheden hebben zowel invloed op de frequentie dat een kans zich voordoet als op de omvang van het risico. De tabel gaat er dan als volgt uit zien:

Omschrijving risico	Kans- percentage voordoen kans frequentie	Maximale risico-bedrag	kans op voordoen max. risico (80/50/20%)	totaal risico- bedrag	Onderbouwing zekerheden en omstandigheden van invloed op de frequentie

Voor het bepalen van het totale maximale risicobedrag wordt ook nog rekening gehouden met de kans dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen. Deze is uiteraard niet zo groot. Voor de bepaling daarvan wordt door sommige gemeenten gebruik gemaakt van statistische methoden (vaak de zogeheten Monte Carlo-methode). De relatie tussen de subjectieve risico's en kansen dat zij zich voordoen blijft ook met een statistische methode per saldo subjectief; de input van het model is de subjectieve risico-inschatting. Bij gemeenten die deze methode toepassen komt als uitkomst een percentage naar voren van 30-40%, mede afhankelijk van de risicobereidheid van de gemeente. Wij verwachten dat een percentage van 40% aan de voorzichtige kant is. Aan de andere kant is er ook een kans dat zich risico's voordoen die niet voorzien zijn. Om dit element mee te rekenen gaan wij er vanuit dat een bedrag van € 2.500.000 moeten worden toegevoegd.

Ingevuld voor de gemeente op basis van de begroting 2019 ziet dat er als volgt uit:

Overzicht totale risicobedrag (in €)		
Omschrijving risico	Maximale risico-bedrag	totaal risico- bedrag
Garantstellingen zonder achtervang	77.556.000	23.704.400
Garantstellingen met achtervan WSW	159.547.000	1.595.470
Geldleningen	66.167.000	1.069.230
Overige risico's	55.341.000	25.603.800
Totaal	358.611.000	51.972.900
Factor voordoen alle risico's tegelijk 40%		20.789.160
Basisbedrag voor overige risico's		2.500.000
Totaal risicobedrag		23.289.160

De berekening per risico met de onderbouwing is in bijlage 1 opgenomen.

5. Weerstandscapaciteit

5.1. Definitie weerstandscapaciteit

Het Bbv omschrijft de weerstandscapaciteit als de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Dit laatste houdt in dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen begrote kosten, dat wil zeggen kosten die deel uitmaken van de begroting en meerjarencijfers, en niet begrote kosten.

Ook maakt het Bbv onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Hierbij wordt onder de incidentele weerstandscapaciteit verstaan het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

1. de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd (bestemmingsreserves);
2. de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven;
3. de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn (reserves waarvan de omvang en/of het bestaan niet uit de balans blijkt, voortkomend uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingsmethoden).

De structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

1. de resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
2. bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
3. cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Reserves maken dus deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit. De algemene reserve is vrij aanwendbaar voor nieuw beleid (of het opvangen van tegenvallers in het jaarresultaat) voor zover daar geen claims op rusten. Bestemmingsreserves zijn daarentegen reserves waar de raad een bepaalde bestemming aan heeft gegeven. Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige besteding, maar er bestaat op dat moment nog geen verplichting. De raad heeft dan ook alle mogelijkheden om de bestemming van deze reserves te wijzigen. Daarbij moet een uitzondering worden gemaakt voor de zogeheten kapitaallegalisatiereserves (en vergelijkbare reserves); want die worden ingezet om jaarlijkse (kapitaal)lasten te dekken. Wanneer deze worden aangewend voor een ander doel, beïnvloedt dat dus de structurele begroting.

De totale beschikbare weerstandscapaciteit bestaat dus uit de opsomming van alle voornoemde elementen van de incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

5.2. Toepassing voor Den Helder

Onze gemeente heeft tot nu toe de weerstandscapaciteit tamelijk eng bepaald als de omvang van de algemene reserve. Dat sluit niet goed aan bij bovenstaande uitwerking en ook niet bij de eigen financiële verordening van de gemeente (zie hiervoor onder 3.1.) die aangeeft in artikel 17 derde lid dat de investeringen en uitgaven in de publieke voorzieningen mogelijk moeten blijven, dus aansluitend bij de gedachte dat het uitgangspunt moet zijn dat de uitvoering van de begroting mogelijk moet blijven.

Hoe kan een reëlere benadering eruit zien, uitgaande van het vorenstaande?

1.a. Algemene reserve

De gemeente doet in de meerjarenbegroting reeds een beroep op de algemene reserve. Op basis van de vastgestelde begroting 2019-2022 incl. de besluiten om de begroting sluitend te maken is het verloop van de algemene reserve als volgt:

	2019	2020	2021	2022
Algemene reserve	17.766.000	17.258.000	16.036.000	15.106.000

Bij het verloop van de algemene reserve wordt rekening gehouden met de nu opgenomen tekorten over 2020 en 2021.

1.b. Bestemmingsreserves

Als we uitgaan van de reservestand per 1-1-2019 rekening houdend met begroting 2019 en de begrotingswijzigingen die in de gemeenteraad van december 2018 zijn vastgesteld, komen we tot het volgende overzicht:

Naam	Saldo 1/1/2019	Saldo 1/1/2020	Saldo 1/1/2021	Saldo 1/1/2022
woonomgeving de Schooten	292.603	292.603	292.603	292.603
Res.Ontwikk.fnds.M3clust.	200.000	200.000	200.000	200.000
Res Drooghe Weert	32.000	32.000	32.000	32.000
Revolv.fnds duurz.openb.verl.	120.000	120.000	120.000	120.000
Evenementen	167.555	167.555	167.555	167.555
Kunstopdr./aank.kunstvoorwerpe	125.757	62.757	62.757	62.757
Monumenten	71.628	71.628	71.628	71.628
B.N.L.S.	26.642	26.642	26.642	26.642
Bovenwijkse voorzieningen	133.245	133.245	133.245	133.245
DIVMAG - terrein	227.044	227.044	227.044	227.044
Aankopen SH wet Voorkeursrecht	1.415.983	1.353.291	1.290.599	1.227.907
Res.Sociaal Domein	10.478.000	8.740.000	6.581.000	4.764.000
Egal.res.Expl.Parkeren	494.000	494.000	494.000	494.000
Totaal vrije bestemmingsreserves	13.784.458	11.920.765	9.699.073	7.819.381

Overigens hebben we nu een aantal reserves die een egaliserend effect hebben op de begroting. Het is goed deze tegen het licht te houden en na te gaan of deze kunnen vrijvallen, dan wel worden samengevoegd en deze toe te voegen aan de algemene reserve en in samenhang daarmee de begroting aan te passen.

2. Onvoorzien uitgaven.

Met ingang van 2019 is er weer een post in de begroting opgenomen voor onvoorzien uitgaven ter grootte van € 55.000. Dit is structurele weerstandscapaciteit; over een termijn van 4 jaar spreken we over € 220.000.

3. Stille reserves

De gemeente beschikt over onroerend goed dat verkocht kan worden. Er is echter berekend dat sommige panden met winst en andere met verlies kunnen worden verkocht. In dat kader is er een egaliseringsreserve ingesteld. Op voorhand wordt er geen winst verwacht.

Besloten is wel binnen afzienbare termijn afscheid te nemen van het gemeentehuis aan de Bijlweg. Uitgaande van een bod voor dit gebouw dat is gedaan kan er worden uitgegaan van een stille reserve van minimaal € 2.500.000.

4. Onbenutte belastingcapaciteit

Wanneer de gemeente bereid is en er ruimte is om de gemeentelijke belastingen te verhogen, kan deze ruimte worden meegeteld bij de weerstandscapaciteit. De bestemmingsbelastingen worden reeds geheven met als uitgangspunt een 100% dekking, dus daarbij is geen ruimte. Wij gaan ervan uit dat er ook bij de OZB geen bereidheid is om deze te verhogen bovenop de inflatie.

5. Bezuinigingsmogelijkheden

De organisatie heeft reeds te maken met forse inspanningen om tot een sluitende begroting te komen. Op voorhand wordt geen rekening gehouden met extra vrijkomende middelen op dit gebied.

6. Totaalbeeld

In totaal ontstaat dus het volgende beeld van de weerstandscapaciteit:

Weerstandscapaciteit (in €)	2019	2020	2021	2022
Algemene reserve	17.766.000	17.258.000	16.036.000	15.106.000
Bestemmingsreserves	13.784.458	11.920.765	9.699.073	7.819.381
Onvoorziena uitgaven	220.000	220.000	220.000	220.000
Stille reserves	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Onbenutte belastingcapaciteit	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Bezuinigingen	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totale weerstandscapaciteit	34.270.458	31.898.765	28.455.073	25.645.381

De ontwikkeling van de weerstandscapaciteit is enigszins negatief. Door de maatregelen in het traject van de in de kadernota 2020-2023 kan deze ontwikkeling worden aangepast.

6. Risicomanagement

6.1. Vraagstelling

Risicomanagement is bij veel gemeenten nog onvoldoende een onderdeel van de normale bedrijfsvoering. Dat geldt ook voor onze gemeente. De vraag is wat daarvan de oorzaak is. Het lijkt erop dat risicomanagement vooral iets voor liefhebbers is dan wel voor een daartoe aangewezen medewerker. Dat is echt een gemiste kans voor de gemeente, want gemeenschapsgeld uitgeven aan onnodige risico's die voorkomen dan wel beter beheerst zouden kunnen worden, is een ongewenste situatie. De vragen die zich voordoen zijn dan ook:

- wat zijn goede, praktisch bruikbare methoden voor risicomanagement;
- hoe zorgen we ervoor dat de gekozen methode daadwerkelijk onderdeel wordt van het dagelijks handelen van medewerkers.

In het vervolg gaan wij in op een kader voor risicomanagement.

6.2. Kader risicomanagement

Er zijn diverse kaders voor risicomanagement. Deze zijn veelal gebaseerd op theoretische modellen, waarvan COSO de bekendste is. Een actuele ontwikkeling is dat het normalisatie-instituut dat algemene normen voorstelt onlangs een norm heeft voorgesteld om met risico's om te gaan, ISO 31000. Beide kaders zijn algemeen, maar met name gericht op normen voor bedrijfsprocessen gericht op standaardproducten en -diensten. Deze zijn niet zomaar toepasbaar op de diverse processen van de gemeente. Toch kunnen elementen hieruit wel worden overgenomen. Zeker ISO 31000 heeft het karakter van een norm die ruimte geeft voor eigen invulling. We kijken daarom eerst naar welke elementen ISO 31000 bevat.

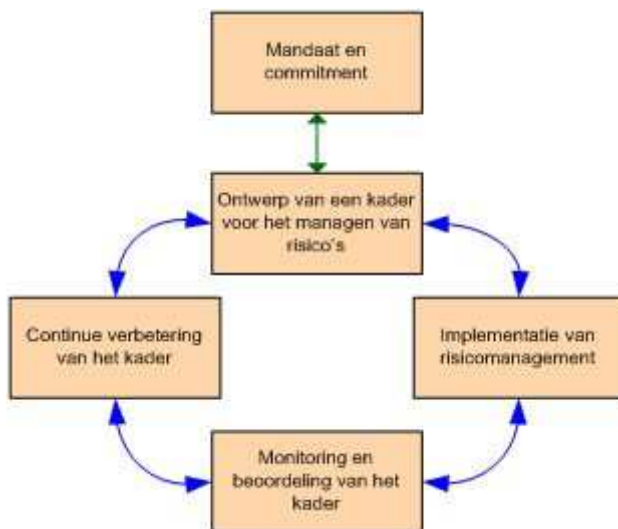
ISO 31000

De norm geeft een aantal principes die algemene uitgangspunten zijn voor risicomanagement:
Risicomanagement:

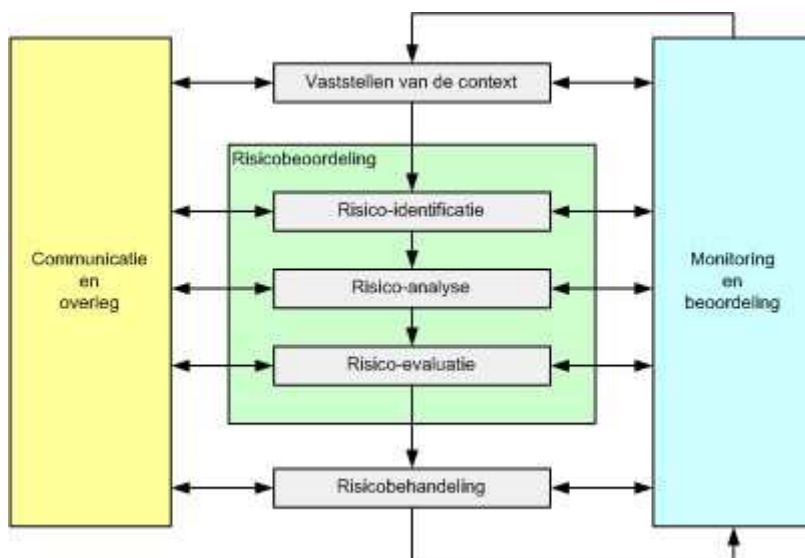
1. Voegt waarde toe

2. Is geïntegreerd in de processen van de organisatie
3. Maakt deel uit van de besluitvorming
4. Onzekerheden worden expliciet benoemd
5. Is systematisch, gestructureerd en tijdig
6. Is gebaseerd op de best beschikbare informatie
7. Is op maat toegesneden
8. Houdt rekening met menselijke en culturele factoren
9. Is transparant en sluit niemand uit
10. Is dynamisch, herhalend en reagerend op veranderingen
11. Ondersteunt continue verbetering in de organisatie

Vervolgens wordt een kader gegeven hoe het risicomanagementproces er uit moet zien. Dit kader heeft het karakter van de zogeheten Plan-Do-Check-Act-cirkel:

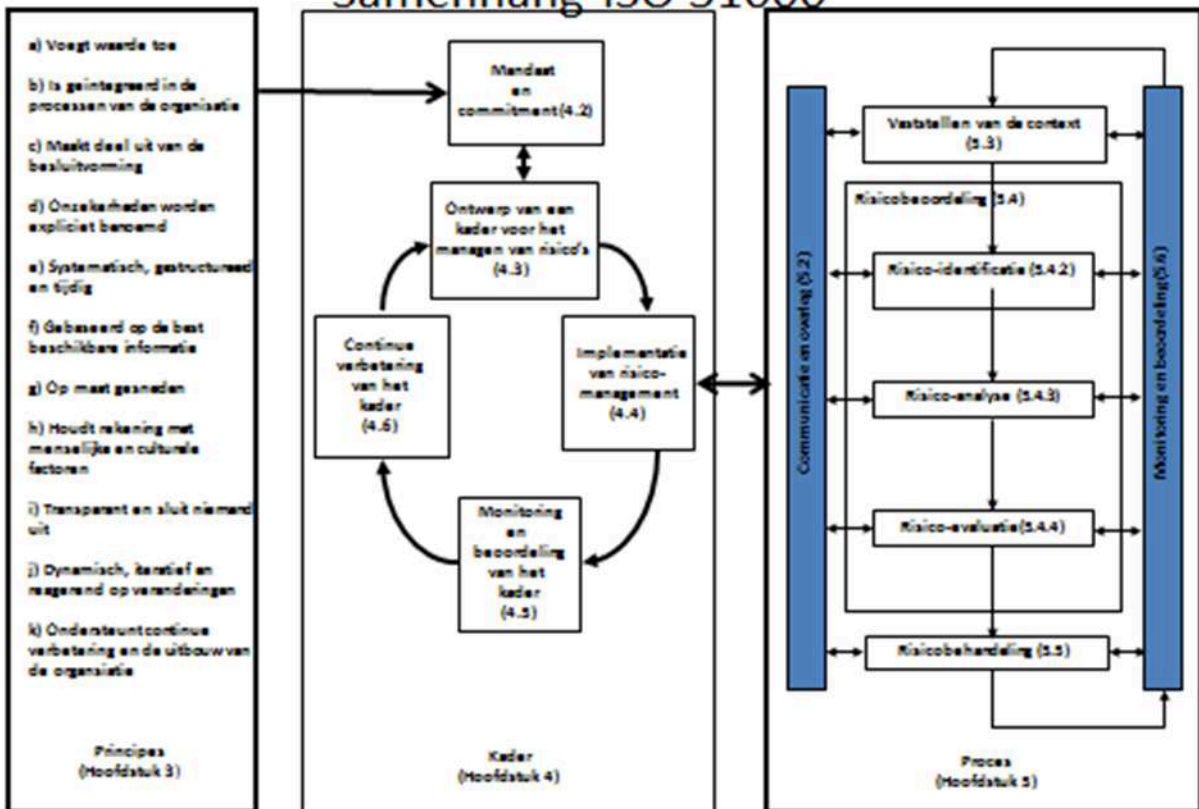


Ten slotte wordt het proces van risicomanagement geschetst:



Samenvattend geven deze drie elementen van de norm dan het volgende beeld:

Samenhang ISO 31000



Deze principes, het kader en het risicomanagementproces zijn bruikbare bouwstenen die bij de uitwerking kunnen worden toegepast, rekening houdend met de eigenheid van gemeenten in het algemeen en specifiek met die van onze gemeente.

Toegepast voor onze gemeente hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Risicomanagement is geïntegreerd in de processen van de organisatie. Daarom is het een lijnverantwoordelijkheid en geen activiteit van de stafafdelingen alleen. Daarbij geldt dat we ons richten op integraal risicomanagement, dus rekening houdend met alle (soorten) risico's, dus niet alleen financiële;
2. Risicomanagement maakt deel uit van de besluitvorming; onzekerheden moeten expliciet benoemd worden. Dat moet concreet worden gemaakt door in college- en raadsvoorstellen expliciet aandacht te besteden aan risico's. Om geen nieuwe kopjes in deze voorstellen te maken, zal aandacht aan de risico's in de voorstellen moeten worden besteed waarbij aan de financiële (vertaling van) risico's onder de kop 'financiële consequenties' expliciet aandacht moet worden gegeven. Ook in nieuwe beleidskaders moet aandacht worden besteed aan risico's. Omdat specifiek voor onze gemeente de risico's die samenhangen met onze verbonden partijen van belang zijn, is het bij voorstellen die betrekking hebben op de verbonden partijen des te meer van belang hier expliciet aandacht aan te geven.
3. Risicomanagement is dynamisch, herhalend en reagerend op veranderingen. Het is dus een continu proces. Het monitoren van de ontwikkeling van risico's door de verantwoordelijken in de lijn moet leiden tot rapportage van de belangrijkste ontwikkelingen van de risico's in de vaste planning en control-cyclus, dus in de programmabegroting, tussentijdse rapportages en programmarekening.
4. De organisatie is risicobewust. Een van de grote valkuilen van risicomanagement is dat het toch alleen voor liefhebbers is. Risicobewustzijn moet actief worden gestimuleerd. Dit kan door consequent in voorstellen, beleidskaders en planning en controldocumenten expliciet aandacht te besteden aan risico's. Maar ook door andere maatregelen die incidenteel dan wel structureel kunnen worden toegepast als:

- bij complexe processen andere medewerkers mee te laten denken over mogelijke risico's;
 - informatie te geven aan het lijnmanagement en medewerkers over de omgang met risico's en bijvoorbeeld het een regelmatig terugkerend thema te laten zijn in managementoverleggen.
5. Maatregelen worden pragmatisch gehanteerd: de opzet van risicomanagement moet zo eenvoudig mogelijk blijven en een middel blijven, geen doel op zich. Daarbij moet gekeken worden naar concrete risico's op zowel financieel gebied als inhoudelijk: hebben burgers en bedrijven er last van als zaken niet zo lopen als gepland; wat doet een risico met de beeldvorming van onze gemeente (imago-risico's)?

Deze uitgangspunten kunnen enigszins conflicteren met elkaar; bewust moet gekeken worden welk uitgangspunt in een bepaalde situatie moet voorgaan.

Een ander kader voor ons risicomanagement is welk beleid wij willen nastreven. Het is niet mogelijk alle risico's te vermijden door de gemeente: elke gekozen activiteit houdt risico's in zich en een gewenste activiteit niet uitvoeren wegens risico's brengt weer andere risico's mee. De vraag is dus welk beleid kiest de gemeente om met risico's om te gaan. De volgende elementen vormen het beleid voor onze gemeente:

Risicovisie en risicobereidheid:

De visie van de gemeente op risico's is behoudend: risico's moeten zoveel mogelijk voorkomen dan wel overzien en beheerst worden. Daarbij mogen de financiële risico's niet zodanig groot zijn dat de uitvoering van de begroting in gevaar komt. Er moet dus voldoende weerstandsvermogen overblijven. Ook moet de reputatie van de gemeente zoveel mogelijk beschermd worden. De praktische uitwerking van deze visie kan zijn dat bij voorstellen meerdere alternatieven en scenario's worden afgewogen op het aspect risico's.

Risicotolerantie:

Bij de uitvoering van de activiteiten van de gemeente moeten belangrijke afwijkingen op de omvang dan wel inhoud alsmede op de beschikbare budgetten voorkomen worden. Monitoring van de uitvoering en rapportage op belangrijke afwijkingen moeten onderdeel uitmaken van de werkprocessen.

Risicostrategie:

Bepaalde risico's vragen (meer) aandacht van management en bestuur. Aan omvangrijke risico's, bijvoorbeeld van bepaalde projecten, grondexploitaties, verbonden partijen, wordt gestructureerd aandacht gegeven in de planning en controldocumenten. Van concrete risico's die meer dan € 1 miljoen bedragen wordt voor het college een afzonderlijke rapportage over de voortgang en beheersingsmaatregelen van deze risico's ontwikkeld die tweemaal per jaar wordt aangeboden.

6.3. Risicobeoordeling

Risicobeoordeling kent volgens ISO 31000 drie elementen:

1. Risico-identificatie
2. Risicoanalyse
3. Risico-evaluatie.

1. Identificeren van de risico's

Voor het identificeren van risico's is het van belang een gestructureerde methode te hanteren. Deze bevat de volgende elementen:

Welke risicogebieden?

Alle soorten van risico's bij belangrijke processen en projecten moeten gestructureerd worden verkend. Te denken valt aan: aanbestedingsrisico's, inkooprisico's, planningsrisico's, financiële risico's, reputatierisico's, politieke risico's, risico's op het gebied van veiligheid en milieu.

Zowel strategische, tactische als operationele risico's

De in de processen voorkomende operationele risico's worden door de maatregelen van bijvoorbeeld AO/IC al afgevangen. Tactische en strategische risico's hebben veel minder een voorspelbaar karakter. Daarom moet juist daar expliciet aandacht aan worden besteed.

Multidisciplinaire aanpak

Voor de identificatie van risico's kan het zinvol zijn om andere dan de direct betrokkenen (teams) te vragen mee te denken over risico's die zich kunnen voordoen. Vanuit verschillende gezichtshoeken ontstaat een completer beeld van mogelijke risico's.

Niet beïnvloedbare risico's

Het is van belang ook niet beïnvloedbare risico's te identificeren. Deze kunnen niet worden voorkomen maar wellicht wel zo goed mogelijk beheerst of verzekerd.

2. Risicoanalyse

De risico's die geïdentificeerd zijn, worden gerangschikt naar belangrijkheid/relevantie oftewel de impact die een risico meebrengt. Deze kan worden bepaald met de volgende formule:

$$Impact = kans \times effect$$

Hierbij wordt een risico ingedeeld op basis van een inschatting van kans en effect. De omvang van een effect van een risico is een 'optelsom' van de effecten op de drie belangrijkste succescriteria: tijd, geld en kwaliteit. De omvang van de risico's kan afgezet worden tegen de voor een project/activiteit te bepalen risicotolerantie; de mate van onzekerheid die een opdrachtgever kan accepteren gedurende een project. Deze mate van onzekerheid hangt af van de omvang van kans en effect van de risico's.

Tijdens het proces kan de omvang van het risico wijzigen, daarom is het van belang bij de monitoring van de risico's na te gaan of die moet leiden tot een nieuwe analyse. De maximale omvang van het risico uitgedrukt in geld, de kans dat die zich voordoet en de frequentie in de tijd worden gebruikt bij de berekening van de totale risico; zie ook hoofdstuk 4.

De bepaalde impact van het risico wordt verder met behulp van onderstaande tolerantie matrix bepaald (hoe hoger het getal, des te hoger de impact):

<i>Kans</i> \ <i>Impact</i>	Ze er on waar schijn lijk	On waar schijn lijk	Mogelijk	Waarschijn lijk	Ze er waarschijn lijk
Ze er ernst ig	5	10	15	20	25
Ernstig	4	8	12	16	20
Gemiddeld	3	6	9	12	15
Matig	2	4	6	8	10
Gering	1	2	3	4	5

Deze matrix geeft een handvat, waarmee:

- de kans op voordoen van een risico kan worden gelabeld (zie tabel in hoofdstuk 4.2.);
- de rapportage kan worden bepaald van de grootste risico's waarop extra wordt gemonitord door het college.

3. Risico-evaluatie

De geïdentificeerde risico's worden beoordeeld op impact bij de risicoanalyse. Bij de risico-evaluatie gaat het om twee zaken:

1. Wat leren we van het risico dat zich heeft voorgedaan? Dit geldt bij onverwachte risico's waarmee de gemeente is geconfronteerd en die in het proces van risicomanagement kan leiden tot een andere benadering van bepaalde risico's;
2. Bij de start van een project waarvan de risico's zijn geïdentificeerd kan de evaluatie leiden tot maatregelen:

Voorkomen van een risico	Verklein de kans dat een risico voorkomt en voorkom het risico zo mogelijk helemaal.
Beperken van de effecten	Zorg ervoor dat een risico zo min mogelijk effect heeft op de prestatiecriteria tijd, geld en kwaliteit.
Risico's uitbesteden	Verzeker je tegen risico's of laat risicovolle onderdelen van een project door derden uitvoeren.
Monitor risico's	Door ervoor te zorgen dat je zo snel mogelijk weet van gebeurtenissen die de projectvoortgang verstoren, heb je meer tijd om erop in te spelen. Zorg er dus als projectleider voor dat je goed contact houdt met alle betrokken partijen en blijf daarmee op de hoogte van alle onderdelen van het project.
Pas de doelstellingen van het project aan	Zorg ervoor dat de doelstellingen passen bij de risico's en beperkingen van het project, zodat alle betrokken een realistisch beeld hebben.
Stoppen met het project	Wanneer een risico te groot is, of er geen middelen zijn om deze op te vangen, is het verstandig om het project niet op te starten dan wel bijtijds te stoppen.
Accepteren van het risico	Als het risico niet kan worden vermeden, verminderd of uitbesteed dan wordt het risico bewust geaccepteerd en moet de weerstandscapaciteit worden ingezet om de mogelijke financiële gevolgen van het risico op te vangen.

Door risico's te evalueren wordt de bewustwording in de gemeente vergroot.

6.4. Risicobewustzijn en -beheersing

Alleen al kennisneming en bespreking van dit beleidskader maakt bestuur en ook de medewerkers in de organisatie extra bewust van het doel en opzet van risicomangement. Dit is echter een tijdelijk effect.

Om te borgen dat risicomangement onderdeel is en blijft van de bedrijfsvoering zijn verschillende maatregelen mogelijk dan wel noodzakelijk. Deze maatregelen worden onderscheiden in harde en zachte maatregelen:

Harde maatregelen	Zachte maatregelen
Inrichting administratieve organisatie, taken en verantwoordelijkheden	Communicatie
Werkprocessen en werkinstructies beschrijven	Actief risicobewustzijn activeren
Interne en externe audits	Kennis en vaardigheden medewerkers
Monitoring en rapportage	Integriteitsbeleid
Maatregelen in de ICT-systemen	Organisatiecultuur

Een van de harde maatregelen is om de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomangement goed vast te leggen. Risicomangement wordt daarmee ook onderdeel van het functioneren van de desbetreffende organisatieonderdelen en medewerkers.

Voor onze gemeente stellen wij deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden als volgt voor:

De gemeenteraad

De gemeenteraad stelt dit beleid voor risicomangement vast en waar van toepassing ook de risico-onderdelen van de begroting, rekening, beleidskaders en projectvoorstellen. Daarmee accepteert de raad eventuele geschetste gevolgen indien de beschreven risico's zich zouden effectueren en daarbij stelt de raad het college middelen ter beschikking die nodig zijn om de voorgestelde beheersmaatregelen te treffen, bijvoorbeeld door inzet van de weerstandscapaciteit.

De raad toetst gedurende de uitvoering van het beleid en achteraf het risicobeleid door middel van de rapportage over risico in de P&C-documenten.

Het college

Het college informeert de raad tijdig en zo volledig mogelijk vooraf waar nodig bij beleidsvoorstellen en tussentijds en achteraf in de reguliere P&C-documenten over risico's (onzekerheden/kansen) en doet waar nodig voorstellen voor maatregelen om de gevolgen van evt. risico's te beheersen.

Het college zorgt voor een goede organisatorische borging van risicomanagement en stimuleert door een heldere en transparante communicatie een risicobewuste en proactieve organisatiecultuur. Het college volgt de (belangrijkste) risico's met behulp van de risicorapportages die twee maal per jaar worden gemaakt en stuurt aan de hand daarvan bij.

De directie/gemeentesecretaris

De directie/gemeentesecretaris is op de hoogte van de belangrijkste risico's in de begroting en de jaarrekening en is bevoegd en eerstverantwoordelijk om de geformuleerde beheersmaatregelen te laten treffen en zo nodig bij te sturen.

Minimaal twee maal per jaar evalueert de directie op basis van de monitoring van de (belangrijkste) risico's, voorzien van het advies van de concerncontroller het risicomanagement en neemt waar nodig maatregelen om het risicobewustzijn en de kwaliteit van het risicomanagement en -bewustzijn te verhogen.

Het management/teamleiders

Het management (bestaande uit teamleiders en programmamanagers) is integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van beleidsvoorstellen en het financieel beheer in hun team. Zij toetsen de voorstellen onder andere op de wijze waarop beleidsrisico's zijn opgenomen en mogelijke beheersmaatregelen zijn uitgewerkt.

Als budgethouder zijn managers namens het bestuur bevoegd en verantwoordelijk voor de uitgaven en de inkomsten en ook voor de tijdige, volledige en juiste sturing van uitvoering en beheersing van risico's en het afleggen van verantwoording.

(Beleids)medewerker en projectleider

Deze zijn elk individueel bevoegd en verantwoordelijk om voor hun producten en processen (incl. eventuele bijbehorende budgetten) naar het management tijdig beleids- en/of financiële voorstellen te doen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Zij beoordelen de risico's, gaan na in scenario's wat positieve en negatieve gevolgen kunnen zijn en doen voorstellen om deze gevolgen te beheersen.

Tijdens de uitvoering monitoren zij of risico's zich inderdaad voordoen, stellen zo nodig vooraf of tussentijds beheersmaatregelen in werking en monitoren het effect. Zij nemen tijdig contact op met juridische medewerkers van de gemeente om eventuele juridische effecten van risico's te identificeren en zorgen voor voldoende dossiervorming zodat op de juiste en volledige wijze verantwoording kan worden afgelegd.

De businesscontrollers

De businesscontrollers ondersteunen en adviseren de teamleiders en medewerkers bij het risicomanagement. Zij beoordelen de rapportages van de desbetreffende teams in de P&C-documenten, beleidskaders en collegevoorstellen.

De concerncontroller

De concerncontroller analyseert op basis van de rapportages in de P&C-documenten, de bevindingen van de businesscontrollers en de interne controleurs en de adviezen van juridische en inkoopadviseurs het functioneren van het risicomanagement en rapporteert daarover aan de directie/gemeentesecretaris. Hij adviseert daarbij over mogelijke verbeteringen. Hij stelt de rapportages over de belangrijkste risico's ten behoeve van het college op en adviseert daarbij. Ook is hij voor de accountant het aanspreekpunt voor dit onderwerp.

7. Slotbepalingen

7.1. Citeertitel

Dit beleidskader wordt aangehaald als het beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement gemeente Den Helder.

7.2. Wijziging van het beleidskader

Als wet- en regelgeving of andere omstandigheden dit vereisen wordt deze nota opnieuw beoordeeld op toepasbaarheid en actualiteit en, waar nodig, aangepast.

7.3. Inwerkingtreding

Deze nota treedt in werking op 1 maart 2019. In de programmarekening 2018 die in 2019 wordt samengesteld, wordt hier reeds mee gewerkt.

Bijlage Berekening en toelichting risico's

Omschrijving risico	Kans- percentage voordoen kans frequentie	Maximale risico-bedrag	kans op voordoen max. risico (80/50/20%)	totaal risico- bedrag	Onderbouwing zekerheden en omstandigheden van invloed op de frequentie
Garantstellingen zonder achtervang					
Woningstichting Den Helder	5%	4.630.000	20%	46.300	Achterliggende waarde woningen is omvangrijk
NV Huisvuilcentrale Noord-Holland	5%	22.983.000	20%	229.830	Risico's zijn de afgelopen jaren fors afgebouwd
ROC Kop van Noord-Holland	5%	2.541.000	20%	25.410	Structurele financiering onderwijsactiviteiten
Gemini ziekenhuis/NWZ	5%	6.000.000	20%	60.000	Financiële positie is goed
Stichting Dierentehuis Den Helder	25%	14.000	80%	2.800	Onderliggende lening is bijna afgelost
Willemsoord BV	50%	15.000.000	80%	6.000.000	Winst is beperkt; gebouwen zijn deels met hypothecaire zekerheid belast
Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	5%	4.382.000	20%	43.820	Structurele financiering door gemeenten
Stichting Blijf van mijn Lijf	5%	406.000	80%	16.240	Structurele subsidiëring
NV PoDH: Kooyhaven (1)	100%	8.500.000	80%	6.800.000	Onderzoek naar de financiële toekomst; meeste eigendommen zijn niet hypothecair belast
NV PoDH: projecten	100%	8.400.000	80%	6.720.000	Idem
NV PoDH RC	100%	4.700.000	80%	3.760.000	Idem
Totaal		77.556.000		23.704.400	
Garantstellingen met achtervan WSW					
Stichting Woontij	5%	27.626.000	20%	276.260	Achtervang WSW
Woningstichting Den Helder	5%	127.500.000	20%	1.275.000	Achtervang WSW
Stichting Woonzorg Nederland	5%	2.669.000	20%	26.690	Achtervang WSW
Vestia Groep	5%	1.752.000	20%	17.520	Achtervang WSW
Totaal		159.547.000		1.595.470	
Geldleningen					
Leningen aan woningcorporaties	5%	62.461.000	20%	624.610	Achterliggende waarde woningen is omvangrijk
Triade	10%	235.000	20%	4.700	Structurele subsidiëring gemeente en pand is in eigendom
Willemsoord BV	25%	600.000	80%	120.000	Winst is beperkt en gebouwen zijn
Schouwborg De Kampanje	25%	2.500.000	50%	312.500	Structurele subsidiëring gemeente en geen belangrijke eigendommen
Startersleningen	10%	371.000	20%	7.420	onderliggende waarde panden
Totaal geldleningen		66.167.000		1.069.230	
Overige risico's					
Schadeclaims en planschades	100%	2.500.000	50%	1.250.000	Kans op toewijzen van een of meer claims is mogelijk; er lopen rechtszaken
Grondexploitatie	100%	3.151.000	80%	2.520.800	Berekend risico grondexploitatie
Baggerbeheer	100%	1.000.000	80%	800.000	ingeschat risico bedrag dat nodig is voor ontmanteling
Exploitatie Willemsoord BV	50%	1.000.000	50%	250.000	Vraag is of onderhoud gedekt kan worden uit exploitatie
NV PoDH aandelenkapitaal	100%	7.000.000	80%	5.600.000	Onderzoek naar de financiële toekomst; meeste eigendommen zijn niet hypothecair belast
Open einderegelingen BUIG en 3D's	100%	20.000.000	50%	10.000.000	grove inschatting risico van 4 jaar tekort € 5.000.000. In dit tijd moet ombuiging mogelijk zijn
Tegenvallende uitkering gemeentefonds	50%	20.000.000	50%	5.000.000	Uitkering gemeentefonds is sterk afhankelijk van uitgaven Rijk, verplichte uitgaven bij deel van deze uitkering en economische ontwikkeling
Gemeentelijke heffingen	100%	150.000	50%	75.000	Effect foute taxatie panden
Zwembad	100%	540.000	20%	108.000	Mogelijk dat de gemeente de schade niet geheel kan verhalen op aannemers
Totaal		55.341.000		25.603.800	
Totaal risico's		358.611.000		51.972.900	