

Beleidskader risicomanagement en weerstandsvermogen gemeente Wormerland

Integraal risicomanagement voor Wormerland, Oostzaan en OVER-gemeenten

Beleidskader risicomanagement en weerstandsvermogen

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel en verantwoordelijkheidsverdeling	3
2	Risicomanagement(beleid)	5
2.1	Het begrip risico	5
2.2	Het begrip risicomanagement	5
2.3	Wat levert risicomanagement op?	5
2.4	Het proces van risicomanagement	6
2.5	Risicomanagement binnen OVER-gemeenten en beide gemeenten	7
2.6	Rapportages	8
2.7	Systeem	8
2.8	Doorontwikkeling risicomanagement	9
3	Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen	9
3.1	Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen	9
3.2	Berekening benodigd weerstandscapaciteit	10
3.3	Beschikbare weerstandscapaciteit	11
3.4	Ratio weerstandsvermogen en norm voor de ratio	12

1 Inleiding

Ten geleide: waar hier gesproken wordt over Gemeenten wordt hier bedoeld, Oostzaan, Wormerland en OVER-gemeenten.

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben met toenemende mate met onzekerheden te maken. Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben en er zijn risico's die onlosmakelijk met de realisatie van doelstellingen samenhangen. Daarmee zijn risico's dus een belangrijk onderwerp voor sturing.

Binnen gemeenten is er een toenemende aandacht voor de manier waarop risico's worden beheerst. Een toenemende complexiteit van de samenleving, grote decentralisaties en bezuinigingen dwingen de gemeente tot een groter risicobewustzijn. Daarnaast laten gebeurtenissen van de laatste jaren mede zien hoe belangrijk het is om inzicht te hebben in de risico's en hierop te sturen. Er is ook een relatie tussen de risico's en de omvang van het weerstandsvermogen teneinde de risico's op te kunnen vangen. Goed inzicht in de risico's en de beheersing daarvan zorgt voor sturing op het benodigde weerstandsvermogen en een financieel gezonde huishouding.

Jaarlijks rapporteert het college over de financiële risico's in de risicoparagraaf bij de jaarrekening en de begroting. De paragraaf bevat daarnaast informatie over de actuele beschikbare middelen om de financiële gevolgen van die risico's te kunnen afdekken (weerstandsvermogen).

1.2 Doel en verantwoordelijkheidsverdeling

Doel van dit Beleidskader is dat de raden en het AB het beleidskader voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen vaststellen ieder voor hun eigen organisatie. Dit Beleidskader vloeit voort uit de "FINANCIËLE VERORDENING GEMEENTE OOSTZAAN", de "FINANCIËLE VERORDENING GEMEENTE WORMERLAND" alsmede de "FINANCIËLE VERORDENING OVER-gemeenten" (cf. artikel 212 gemeentewet) en het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten). De uitvoering/implementatie van risicomanagement wordt middels een Plan van Aanpak vormgegeven.

Risicomanagement is een nuttig instrument dat ingezet wordt om risico's, inzichtelijk te maken, efficiënter en effectiever te beheersen en doelstellingen te realiseren. Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden; het geeft wel zekerheid dat je ervan tevoren alles aan hebt gedaan om de risico's te voorkomen of het effect bewust te verminderen.

Het weerstandsvermogen heeft betrekking op de relatie tussen de risico's die de gemeente loopt en de financiële middelen die de gemeente beschikbaar heeft om de nadelige gevolgen op te vangen. Bij voldoende weerstandsvermogen dwingen financiële tegenvallers gemeenten niet direct tot bezuinigen of drastische beleidsbijstellingen. De weerstandsratio geeft aan in hoeverre het weerstandsvermogen voldoende van omvang is om de gekwantificeerde risico's te kunnen opvangen. De weerstandsratio dient

Beleidskader risicomanagement en weerstandsvermogen

minimaal 1,0 te zijn, het liefst hoger richting 2. Indien de weerstandsratio hoger is dan 2 kan de vraag zich voordoen of het geld wel op de juiste manier ingezet wordt voor het gemeentelijke beleid. Wij richten ons op een weerstandsratio van 1,5

De raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college. Risicomanagement is een vorm van integraal management. Voor de gemeenten Oostzaan, Wormerland maar ook de gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten betekent dit dat het management verantwoordelijk is voor de beheersing van de risico's binnen de afdelingen en directie.

De raad is verantwoordelijk voor een gemeentebegroting die duurzaam en reëel in evenwicht is en voor een weerstandsvermogen dat van voldoende omvang is. Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de raad het beleid omtrent het risicomanagement en het weerstandsvermogen vast en houdt toezicht hierop.

Het Algemeen Bestuur van OVER-gemeenten heeft deze verantwoordelijkheid ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling.

In dit Beleidskader wordt de werkwijze van risicomanagement en de berekening van het weerstandsvermogen uiteengezet.

2 Risicomanagement(beleid)

2.1 Het begrip risico

Een risico is een kans op optreden van een gebeurtenis met een bepaald (negatief) gevolg. Het kan gaan om diverse type risico's:

- Afkomstig van buiten de eigen organisatie of binnen de eigen organisatie;
- Onbeïnvloedbare en beïnvloedbare risico's
- Terugkerende risico's (structureel) en eenmalige risico's (incidenteel)
- In geld te kwantificeren en niet in geld te kwantificeren risico's.

Een verdere detaillering en indeling van de risico's die we aanbrengen:

- Financiële risico's
- Bedrijfsvoeringsrisico's
- Reputatierisico's
- IVA-risico's
- Compliance risico's
- Juridische risico's

2.2 Het begrip risicomanagement

Risicomanagement is het op een gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's. Of anders gezegd: risicomanagement is het effectief en systematisch omgaan met (de kansen) en bedreigingen die de realisatie van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Het is gericht op proactief handelen in plaats van reactief.

Risicomanagement houdt niet in dat koste wat het kost risico's vermeden moeten worden. Het gaat om het inzicht creëren in de risico's die van toepassing zijn en vervolgens bewust afwegen of het risico kan worden beheerst. Soms is het bewust accepteren (of minimaliseren) van een risico de meest optimale beheersingsmaatregel.

2.3 Wat levert risicomanagement op?

- **Continu risico's expliciet maken en beheersen (inzicht en overzicht)**
Door het risicomanagement zullen risico's geregeld, met vastgestelde tussenpozen, geïnventariseerd en besproken worden. Op deze wijze worden de risico's 'levend gehouden' en is er een voortdurende aandacht voor de beheersing ervan. Door het gestructureerd toepassen van risicomanagement zal een completer beeld van de risico's ontstaan. De kans dat risico's over het hoofd worden gezien wordt hiermee gereduceerd.
- **Risicoalertheid creëren (risicoalertheid en risicobewustzijn & expertise)**
Door het risicomanagement worden de risico's voor de betrokkenen inzichtelijk gemaakt. Dit bevordert het risicobewustzijn en de expertise in risico's en het

beheersen ervan. Risicomanagement is van toepassing op alle lagen van de organisatie en niet alleen het domein van het management.

- **Pro-actief met risico's omgaan in plaats van reactief**

Het is mogelijk pro-actief met risico's om te gaan door beheersmaatregelen vroegtijdig te benoemen en uit te voeren. Dus: vóórdat de risico's optreden. Dit is beter dan af te wachten tot het risico optreedt en dan pas actie te ondernemen om de gevolgen te beperken.

- **Informatie voor besluitvorming & risicobereidheid**

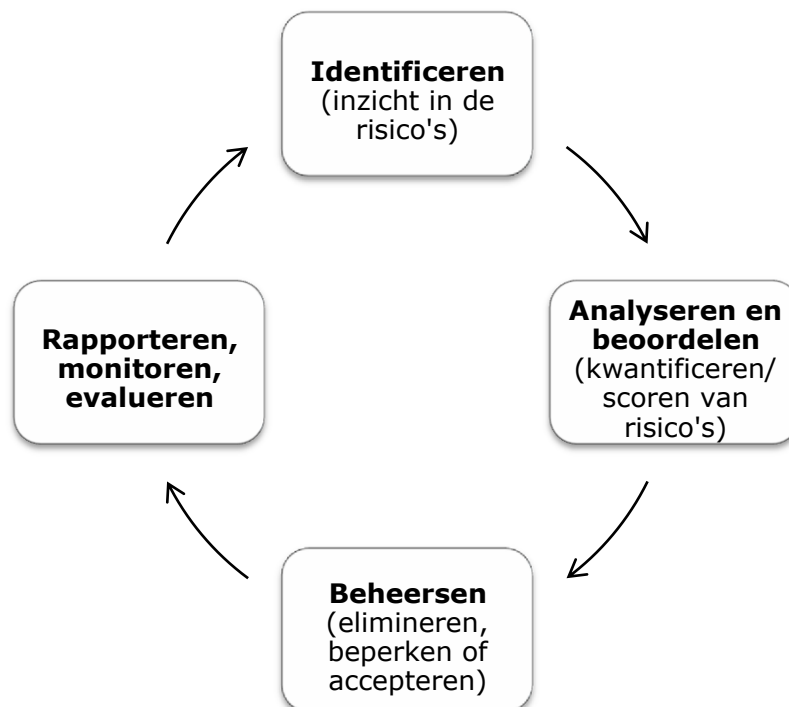
Door het risicomanagement krijgt het management, het bestuur, en bij de gemeenten het college en de raad meer inzicht in de risico's waar men rekening mee moet houden en de risico's die beheerst moeten worden. De risico's worden actief meegenomen in de besluitvorming. Niet alle risico's zullen door beheersmaatregelen afgedekt worden, bijvoorbeeld als de beheersmaatregel duurder is dan het risico. Met risicomanagement wordt ook de risicobereidheid dus explicieter gemaakt. De mate waarin risico's worden genomen is een politieke bestuurlijke afweging.

- **Weerstandsvermogen**

Op basis van de risico's met een financieel gevolg kan worden bekeken of het weerstandsvermogen voldoende is om deze risico's op te vangen.

2.4 Het proces van risicomanagement

Risicomanagement bestaat uit vier stappen:



1. Identificeren

De eerste stap is het in kaart brengen van risico's die de gemeente loopt. Daarbij is het duidelijk formuleren van het risico en het vaststellen van de oorzaak een onderdeel.

2. Analyseren en beoordelen

De tweede stap is het kwantificeren van het risico ('de ernst'). Dit gebeurt door middel van het aangeven wat het negatieve gevolg van het risico is én wat de kans (%) is dat het risico daadwerkelijk zal optreden.

Het negatief gevolg kan zijn een gevolg in geld of anderszinds. Bij het analyseren en beoordelen wordt gebruik gemaakt van de hulpzin: "Als gevolg van.... (oorzaak), bestaat de kans dat.... (risico), waardoor..... (gevolg)".

3. Beheersen

De derde stap is het in beeld brengen van de mogelijke beheersingsmaatregelen en vervolgens de gekozen beheersmaatregelen uitvoeren.

Beheersingsmaatregelen zien toe op:

- Elimineren (vermijden) van het risico's
- Beperken van de kans van optreden van risico's
- Beperken van het negatieve gevolg van risico's
- Accepteren van de risico's

4. Rapporteren, monitoren en evalueren

De laatste stap van de cyclus bestaat uit communiceren over de aard en omvang van risico's, de beheersmaatregelen en deze monitoren en evalueren van het effect van de beheersmaatregelen.

2.5 Risicomanagement binnen OVER-gemeenten en beide gemeenten

Binnen onze organisaties is eigenlijk geen sprake van het toepassen van risicomanagement, ondanks het feit dat er in het verleden beleid over is opgesteld. Wel is er een verplichte risicoparagraaf in de P&C-documenten en wordt in voorstellen naar de risico's gevraagd. Ook is er de gewoonte om zaken waar geen budgettaire ruimte voor is op te nemen in de risicoparagraaf als een soort escape opdat het ergens genoemd is.

Wensbeeld:

De gewenste ontwikkeling van risicomanagement is dat het een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering uitmaakt. Dat in de bilaterale gesprekken tussen de business-controllers en de afdelingshoofden aandacht is voor datgene waar de manager zich zorgen over maakt. Dat uit die zorgen de risico's en de mogelijke beheersmaatregelen worden gefilterd. Binnen Finance & Control worden deze zaken dan gedeeld waardoor er een organisatie- en gemeentebreed beeld ontstaat.

Vanuit de risico's per organisatieonderdeel ontstaat er een organisatie brede inventarisatie welke het geheel aan risico's omvat om een actueel, volledig en juist risicoprofiel te kunnen opstellen. Ook wordt risicomanagement een zichtbaar onderdeel

van de raadsvoorstellen en -besluiten waardoor het integraal risicomanagement nog beter tot zijn recht komt.

Risicomanagement is meestal gericht op risico's met een financieel gevolg in verband met de onderbouwing van het weerstandsvermogen. Het is zeer wenselijk om in onze werkwijze ook aandacht te hebben voor de risico's met betrekking tot de realisatie van doelstellingen (zie paragraaf 2.8). Daarnaast gebruiken we het risicomanagement ook voor (bedrijfsvoerings)risico's met een niet-financieel gevolg, zoals bijv. imagoschade, veiligheid.

2.6 Rapportages

Het risicoprofiel van de gemeente is dynamisch. Er doen zich nieuwe risico's voor en risico's verdwijnen of verminderen in omvang (gevolg en/of kans van optreden). Om een juist, volledig en actueel inzicht in het risicoprofiel te hebben en te houden is een koppeling met de Planning & Control cyclus gewenst.

Ten behoeve van de begroting en de jaarrekening wordt de paragraaf weerstandsvermogen opgesteld. In deze paragraaf staan de actuele risico's gerangschikt op basis van de 'ranking' (financieel gevolg maal (x) de kans van optreden). Daarnaast bevat de paragraaf weerstandsvermogen de informatie over de actuele risico's met financiële gevolgen in relatie tot de beschikbare middelen om de risico's te kunnen opvangen.

2.7 Systeem

Wij maken op dit moment geen gebruik van een systeem voor risicomanagement. Er zijn organisaties die werken zonder een zogenaamd risicosysteem en er zijn organisaties die werken met een risicosysteem.

Een systeem dat veel gebruikt wordt betreft NARIS@ (NA Risicomanagement informatiesysteem). Deze risicomanagementsoftware wordt gebruikt voor registratie, analyse en rapportage over het risicoprofiel van de desbetreffende organisatie. Het ondersteunt risicomanagement op strategisch, tactisch en operationeel niveau en faciliteert hiermee integraal risicomanagement.

De software zorgt voor eenzelfde manier van omgaan met de risico's. Het analyseren en beoordelen van risico's in een (financieel of niet-financieel) gevolg en de kans van optreden gebeurt met dezelfde klasse-indelingen. Hierdoor worden de risico's gelijk behandeld en zijn daarmee vergelijkbaar.

De database van NARIS bevat 80% van de risico's en maatregelen binnen de overheid. Dit heeft als voordeel dat de gemeenten een overzicht krijgen van veel voorkomende risico's en beheersmaatregelen, dit verhoogt de expertise.

Er zijn ook andere systemen zoals bijvoorbeeld RISMAN, maar ook wordt excel als oplossing gebruikt.

In de komende maanden verdient het de voorkeur om te onderzoeken op welke wijze wij ons risicomanagement willen faciliteren.

2.8 Doorontwikkeling risicomanagement

Risicomanagement is geen doel op zich maar een hulpmiddel om in control te komen en te blijven. Van daaruit willen we de komende jaren het risicomanagement goed implementeren en door ontwikkelen.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Voortdurend streven naar nog betere en betrouwbare managementinformatie en daarmee managementrapportages met betrekking tot risico's;
- Gebruik van een systeem voor alle risico's, financieel en niet-financieel;
- Toepassing van risicomanagement binnen de gehele organisatie (gemeengoed voor de gehele organisatie);
- Inventariseren van risico's die betrekking hebben op het realiseren van doelstellingen;
- Check op de volledigheid van de risico-inventarisatie;
- Financieel kunnen inschatten van risico's die in omvang nog onzeker zijn (in relatie tot de gehanteerde algemene factor 1,4 van de risicosimulatie; zie paragraaf 3.2);
- Doorontwikkeling t.a.v. de mogelijke keuzes en gemaakte afwegingen voor het nemen van beheersmaatregelen;
- Nog meer zichtbare toepassing van risicomanagement bij projecten en programma's en besluitvorming van het DB/AB, de colleges en de raden;

3 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen

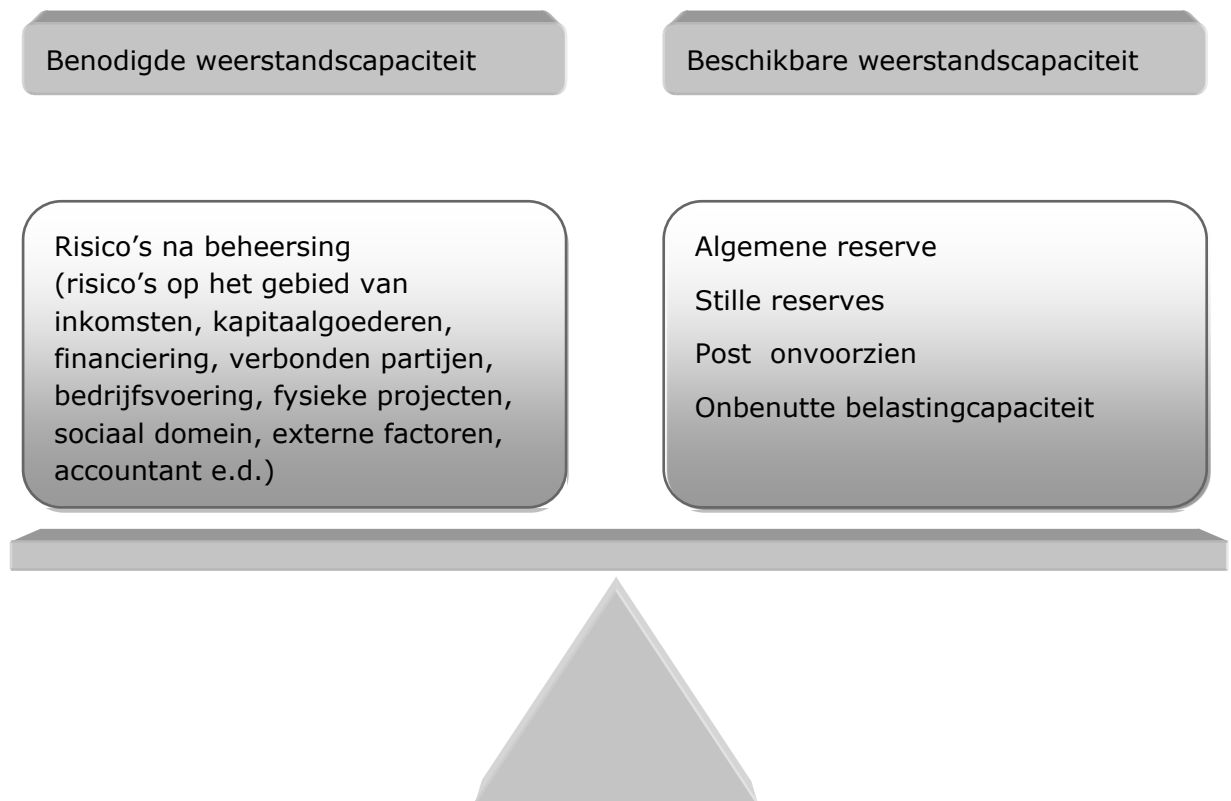
3.1 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen

Risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn nauw met elkaar verbonden. Het doel van het hebben van weerstandsvermogen is dat er een buffer aanwezig is om de financiële tegenvallers op te vangen zodra risico's werkelijkheid worden. Kortom: weerstandsvermogen is het vermogen om risico's te kunnen dekken.

Bij de berekening van het weerstandsvermogen gaat het om risico's met een financieel gevolg ná het toepassen van beheersmaatregelen. Bij toepassen van een risicomanagementsysteem wordt eerst bekeken in hoeverre beheersing mogelijk is, alleen het restant dat niet beheerst kan worden wordt via het weerstandsvermogen afgedekt.

Het weerstandsratio bestaat uit de benodigde weerstandscapaciteit voortkomend uit het risicoprofiel afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit dat daadwerkelijk aanwezig is om de risico's financieel op te vangen.

Het weerstandsvermogen kan afgebeeld worden als onderstaande weegschaal:



3.2 Berekening benodigd weerstandscapaciteit

Door kans x impact te scoren ontstaan risicoscores. Kans: de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet. De kans schatten we in en drukken we uit in een percentage & omschrijving

Impact: het resultaat of gevolg van het risico. De impact drukken we uit in een kwalificatie en zonodig vertalen we deze in euro's. Door alle risico's in beeld te brengen, kans en impact te bepalen ontstaat totaal inzicht in de risico's en de omvang van de gevolgen, Op basis van dit overzicht kunnen keuzes gemaakt welke risico's de meeste aandacht vragen

Impact						
Rampzalig	5	10	15	20	25	
Ernstig	4	8	12	16	20	
Hevig	3	6	9	12	15	
Matig	2	4	6	8	10	
Klein	1	2	3	4	5	
	Zeer klein	Klein	Midden	Groot	Zeer groot	Kans
	10%	30%	50%	70%	90%	

Beleidskader risicomanagement en weerstandsvermogen

Voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden de risico's met een financieel negatief gevolg als volgt meegerekend:

1. Risico's met een structureel financieel negatief gevolg maal factor 2 (twee jaar tijd voor beheersing);
2. Een zekerheidspercentage van 90% gekozen;
3. Uitkomst van het weerstandsvermogen vermenigvuldigd met factor 1,4.

Ad 1. Wij kiezen er voor risico's met een structureel financieel nadeel tweemaal mee te laten rekenen voor de benodigde weerstandscapaciteit. Dit betekent dat er twee jaar de tijd is om dit risico alsnog te beheersen wanneer het risico zich voordoet. Wanneer dit niet mogelijk is, zal het effect na maximaal twee jaar in de kadernota, begroting of jaarrekening moeten worden verwerkt.

Ad 2. Wij hanteren het standpunt dat het bedrag dat uit de berekening komt met een zekerheidspercentage van 90% voldoende is om de risico's daadwerkelijk af te dekken. Dit is een optimale verhouding tussen het reserveren van voldoende middelen en onnodig geld te reserveren.

Ad 3. Tenslotte kiezen wij ervoor om de uitkomst van de berekening te vermenigvuldigen met factor 1,4. Redenen om met een factor te rekenen, zijn:

- Er kunnen niet van te voren ingeschatte risico's optreden ('de zogenaamde zwarte zwanen, zoals COVID-19');
- De werkwijze welke nieuw is voor ons zal ertoe leiden dat wij risico's voorzichtig in schatten. Wanneer er te veel onduidelijkheid is over het mogelijke financiële gevolg, dan wordt het risico met gevolg € 0 ingeschat (zie ook paragraaf 2.8 voor de doorontwikkeling);
- Achtervang voor de dekking van de structurele risico's voor meer dan twee jaar;

In de komende jaren is het de bedoeling door middel van het goed invoeren van risicomanagement toe te werken naar een factor 1,2. Dit zal betekenen dat de organisatie goed in staat is (bijna) alle risico's in te schatten en waar dit nog moeilijk is, een risico wel op een indicatief financieel bedrag te bepalen zodat er (gedeeltelijke) dekking is via het weerstandsvermogen (zie ook paragraaf 2.8).

3.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeentes beschikken om niet begrote kosten te dekken. Voor het weerstandsvermogen wordt gekeken naar structurele weerstandscapaciteit. Dus middelen die permanent kunnen worden ingezet om tegenvallers in de exploitatie op te vangen.

Voor de beide gemeenten is dit de algemene reserve (het vrij aanwendbare deel van de algemene reserve).

De diverse voorzieningen en de reserve Sociaal domein dienen als buffer van specifieke risico's en het sociaal domein. De niet afgedekte risico's binnen het sociaal domein worden meegenomen in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (ten laste van de algemene reserve). Indien in de toekomst wordt besloten door de raad deze specifieke voorzieningen en reserves op te heffen, zullen alle risico's in ons systeem worden ingevoerd en mee worden berekend voor de benodigde weerstandscapaciteit.

3.4 Ratio weerstandsvermogen en norm voor de ratio

De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicoinventarisatie voortvloeit kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt de ratio van het weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De ratio kan aan de hand van onderstaande tabel (weerstandsnorm) worden beoordeeld.

Ratio	Waarderingscijfer	Betekenis
> 2	A	Uitstekend
1,5 – 2,0	B	Ruim voldoende
1,0 – 1,5	C	Voldoende
0,8 – 1,0	D	Matig
0,6 – 0,8	E	Onvoldoende
< 0,6	F	Ruim onvoldoende

De gemeenten streven naar een voldoende weerstandsvermogen (waarderingscijfer C). Dit omdat al bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen rekening wordt gehouden met een verhogende factor.

Ingeval de ratio van het weerstandsvermogen beneden 1,0 komt zullen voorstellen worden gedaan om de beschikbare weerstandscapaciteit te verhogen om weer op het normniveau te komen.