



gemeente
Haarlemmermeer

Notitie Risicomanagement en Weerstandsvermogen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Wijzigingen	3
1.3	Leeswijzer	3
2.	Begrippen en kaders.....	4
2.1	Risicomanagement	4
2.2	Wettelijk kader	4
2.3	Financiële verordening	5
2.4	Visie op control en Controlstatuut	6
3.	Risicomanagement - proces	7
3.1	Processtappen	7
3.2	Identificeren	7
3.3	Kans bepalen	7
3.4	Gevolg bepalen.....	8
3.5	Beheersen.....	9
3.6	Registreren	9
3.7	Sturen en rapporteren.....	10
4.	Weerstandsvermogen	12
4.1	Weerstandsvermogen	12
4.2	Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.....	12
4.3	Beschikbaar weerstandsvermogen	13
4.3.1	Weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer.....	13
4.3.2	Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer	14
4.4	Benodigd weerstandsvermogen.....	15
5.	Risicomanagement - taken en verantwoordelijkheden	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2017 is de notitie Risicomanagement (2017.47899) vastgesteld door de raad. Overeenkomstig de Financiële verordening Haarlemmermeer 2021 (2021.0000629) wordt deze notitie iedere zes jaar opnieuw aan de raad aangeboden.

Risicomanagement en het aanhouden van een weerstandsvermogen zijn essentiële onderdelen van het (financiële) beleid van een gemeente. Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor het realiseren van (één van) onze doelstellingen. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het systematisch omgaan met en het beheersen van deze risico's. Weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente en dient als buffer om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. In deze notitie zijn de beleidskaders hiervoor opgenomen.

1.2 Wijzigingen

De notitie Risicomanagement omvat de beleidskaders voor de inrichting van het risicomanagement en de uitgangspunten voor de bepaling van het weerstandsvermogen.

In de afgelopen jaren is ingezet op het bevorderen van het risicobewustzijn binnen de organisatie en op het verder inventariseren en verbijzonderen van risico's. Dit is onder meer gedaan door het organiseren van interne trainingen en workshops en door het ontwikkelen van de rol van risicocoördinatoren binnen de clusters. Daarnaast is een centrale risicomanagementapplicatie in gebruik genomen, die wordt gebruikt voor de registratie en rapportage van risico's en die als basis dient voor de paragraaf Weerstandsvermogen in de P&C-producten.

De uitgangspunten voor het beleid in deze notitie borduren voort op de beleidskaders uit de notitie uit 2017. Het beleid en de werkwijze rondom risicomanagement wijzigen niet. Wel zijn er een aantal nieuwe aandachtspunten. Dit betreft allereerst de aanbevelingen uit de evaluatie van de Visie op control, namelijk om de risicobeheersing op clusteroverstijgende en organisatiebrede risico's te versterken, de afspraken over vastlegging en toetsing op risico's te verhelderen en om het eigenaarschap van risico's in de eerste lijn te versterken. Deze worden nader uitgewerkt in een ambtelijk uitvoeringsplan. Daarnaast wordt, mede naar aanleiding van de aanbeveling van PwC, de gevolgen van klimaatverandering als specifieke risicogevolgcategorie toegevoegd (zie paragraaf 3.4).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van deze notitie worden de begrippen risico's en risicomanagement nader gedefinieerd en wordt het wettelijk kader voor risicomanagement en weerstandsvermogen toegelicht. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de verschillende stappen in het proces van risicomanagement. De beleidskaders rondom het weerstandsvermogen komen aan de orde in hoofdstuk vier. Tot slot is in hoofdstuk vijf de rolverdeling bij risicomanagement opgenomen.

2. Begrippen en kaders

2.1 Risicomanagement

Voor het begrip risico bestaan in de theorie vele definities. In lijn met de ISO-31000 definitie, omschrijven wij een risico als de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor het realiseren van (één van) onze doelstellingen. De maatschappelijke en organisatiedoelen van de gemeente Haarlemmermeer zijn opgenomen in de Programmabegroting. Met het explicieter maken van risicomanagement kunnen we risico's beter beheersen die onze maatschappelijke doelen bedreigen of juist verantwoordt waarom we bepaalde risico's bewust niet aanpakken.

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn financiële risico's. Voor de financiële risico's in relatie tot het weerstandsvermogen geldt als definitie: de kans op een gebeurtenis die leidt tot een directe financiële tegenvaller van materiële betekenis, waarvoor geen middelen zijn gereserveerd in de Programmabegroting. Doen deze risico's zich voor dan kunnen ze worden gedekt uit het weerstandsvermogen.

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is op een gestructureerde wijze risico's in kaart te brengen, te evalueren, te beheersen en te rapporteren. Het is een continu proces, omdat er nieuwe risico's kunnen optreden, of risico's kunnen wijzigen, waardoor er aanpassing van de beheersmaatregel nodig is. Risicomanagement gaat niet om het vermijden van risico's, maar gaat om het omgaan met risico's. Dit kan zijn het vermijden van een risico, maar ook het verminderen of juist accepteren van risico's. Dit wordt mede ingegeven door de mate van risicobereidheid.

Risicobereidheid geeft aan hoeveel risico de organisatie bereid is te nemen. Bij een hoge risicobereidheid zullen minder beheersmaatregelen genomen hoeven te worden om risico's tot het acceptabele niveau terug te brengen dan bij een lagere risicobereidheid. Indien de risicobereidheid heel laag is en er geen enkel risico genomen kan worden, zal er, afhankelijk van de hoogte van het risico, veel aan gedaan moeten worden om het risico volledig te beheersen. De mate van risicobereidheid kan verschillen per beleidsprogramma of bijvoorbeeld per onderwerp.

Een risico is niet alleen een bedreiging dat doelen niet gehaald worden, maar kan ook een kans zijn om doelen juist wel te bereiken. Risicomanagement biedt de organisatie een instrument om optimaal om te gaan met onzekerheden en dus ook de mogelijkheid om de voordelen te benutten die onzekerheden soms bieden. In het geval risico's zich toch voordoen, is het van belang dat de gemeente deze kan dragen zonder dat dit de uitvoering van de gemeentelijke taken raakt. Hiervoor houdt de gemeente weerstandsvermogen (financiële buffer) aan.

In de uitvoering van onze taken zijn risico's niet te vermijden. We moeten er wel rekening mee houden dat ze impact kunnen hebben op de realisatie van onze doelen, wanneer risico's onvoldoende worden beheerst en zich daadwerkelijk voordoen.

2.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader, waar deze nota uit voortvloeit, bestaat uit externe wetgeving en interne regelgeving. De externe wetgeving is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de interne regelgeving omvat de Financiële verordening van gemeente Haarlemmermeer (RV 2021.0000629), de Visie op control en het Controlstatuut (RV 2018.0056726).

BBV

In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de begroting de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' moet bevatten. In artikel 11 is de inhoud van de paragraaf verder uitgewerkt. Er is opgenomen:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit 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.
2. De paragraaf bevat tenminste:
 - a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. Een inventarisatie van de risico's;
 - c. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. Een kengetal voor de:
 - 1a. Netto schuldquote;
 - 1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 2. Solvabiliteitsratio;
 3. Grondexploitatie;
 4. Structurele exploitatieruimte; en
 5. Belastingcapaciteit.
 - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

De kengetallen zijn vanaf 2015 onderdeel van de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' en geven een beeld van de financiële positie van de gemeente en vergroten de vergelijkbaarheid tussen de verschillende gemeenten. Bij ministeriële regeling is bepaald op welke wijze de kengetallen bepaald dienen te worden.

2.3 Financiële verordening

De financiële verordening is in 2021 geactualiseerd. In artikel 19 zijn de volgende kaders voor het weerstandsvermogen en risicomanagement opgenomen:

1. Het college biedt de raad tenminste eens in de zes jaar een notitie aan over het weerstandsvermogen en risicomanagement. De raad stelt deze notitie vast.
2. Deze notitie behandelt ten minste de volgende onderwerpen:
 - a. spelregels voor het bepalen en beoordelen van het weerstandsvermogen;
 - b. beleid inzake de beheersing van risico's;
 - c. taken en verantwoordelijkheden inzake risicomanagement.

Zoals hiervoor aangegeven, staat in artikel 11 van het BBV welke informatie in elk geval in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en jaarstukken moet worden opgenomen, namelijk een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. In dit artikel 19 van de financiële verordening is in aanvulling daarop bepaald, dat het college naast deze paragraaf een apart beleidskader voor het weerstandsvermogen opstelt en ter vaststelling aanbiedt aan de raad.

2.4 Visie op control en Controlstatuut

In het controlstatuut is de verantwoordelijkheid voor de organisatiebrede implementatie van risicomanagement belegd bij de concerncontroller. In de Visie op control is risicomanagement benoemd als belangrijke pijler binnen het thema Sturen en beheersen, om de focus op het realiseren van onze doelen te versterken.

3. Risicomanagement - proces

3.1 Processtappen

In het proces van risicomanagement onderscheiden wij de volgende stappen, die in de paragrafen hierna nader worden toegelicht:

1. Identificeren;
2. Kans bepalen;
3. Gevolg bepalen;
4. Beheersen;
5. Registreren;
6. Sturen en rapporteren.

3.2 Identificeren

Risicomanagement start met het inventariseren van risico's en vervolgens het vastleggen hiervan. Na de vaststelling van de notitie Risicomanagement in 2017 zijn en worden workshops georganiseerd om het risicobewustzijn binnen de ambtelijke organisatie te bevorderen en risico's te inventariseren. Het identificeren en actualiseren van risico's is een continu proces. Het updaten van de risicoanalyses is onderdeel van de bestuurlijke P&C-cyclus en van de interne sturingscyclus. Daarnaast worden gerichte risicoanalyses uitgevoerd binnen de organisatie, zoals bijvoorbeeld op het gebied van ICT en digitale en fysieke veiligheid.

3.3 Kans bepalen

Aan de hand van referentie en ervaring wordt bepaald in welke kansklasse een risico geclassificeerd wordt. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van professionele oordeelsvorming en gezamenlijke afweging door de betrokken medewerkers. Voor financiële risico's die een kans inschatting hebben van 90% of hoger, geldt dat dit feitelijk geen risico's meer zijn. In deze gevallen wordt per geval beoordeeld of dit als risico opgenomen wordt, dan wel of een claim worden ingediend bij de P&C-cyclus.

Klasse	Omschrijving	Percentage
1	Zeër klein	10%
2	Klein	30%
3	Midden	50%
4	Groot	70%
5	Zeër groot	90%

3.4 Gevolg bepalen

Risico's worden ingedeeld naar verschillende gevolgcategorieën. Een risico hoeft immers niet altijd of direct financiële gevolgen te hebben. Wij hanteren de risicogevolgcategorieën: Financieel, Vertraging in de planning, Weerstand in de samenleving, Veiligheid en (indien van toepassing) Overig. In aanvulling op deze bestaande categorieën wordt de gevolgcategorie Klimaat toegevoegd, waarmee risico's bedoeld worden die betrekking hebben op de gevolgen van klimaatverandering voor onze gemeente.

Voor één zelfde risico kunnen meerdere gevolgcategorieën van toepassing zijn. Elke risicogevolgcategorie is verdeeld in vijf gevolgklassen:

Klasse	Financieel*	Vertraging in planning**	Weerstand in de samenleving	Veiligheid	Klimaat	Overige
1	< € 100.000	< 3 maanden	Zeër klein (individueel)	Zeër klein (individueel)	Zeër klein (individueel)	Zeër klein
2	€ 100.000 tot € 400.000	3 tot 6 maanden	Klein (plaatselijk)	Klein (plaatselijk)	Klein (plaatselijk)	Klein
3	€ 400.000 tot € 1.000.000	6 tot 12 maanden	Midden (gemeentelijk)	Midden (gemeentelijk)	Midden (gemeentelijk)	Midden
4	€ 1.000.000 tot € 5.000.000	1 tot 2 jaar	Groot (regionaal)	Groot (regionaal)	Groot (regionaal)	Groot
5	> € 5.000.000	> 2 jaar	Zeër groot (landelijke)	Zeër groot (landelijk)	Zeër groot (landelijk)	Zeër groot

* Indien het een risico betreft met structurele financiële gevolgen, dan wordt conform de werkwijze van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement het bedrag per jaar vermenigvuldigd met 2,5. De uitkomst van deze rekensom bepaald de gevolgklasse.

**De vertraging dient gemeld te worden als het betrekking heeft op baten of lasten > € 1 miljoen.

Kwantificeren financiële risico's

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit de gedachte dat een risico zich voordoet maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente ten minste (minimumbedrag) en ten hoogste (maximale omvang) kwijt is. De minimale en maximale omvang geven dus de ondergrens en de bovengrens aan waarbinnen – als het risico zich daadwerkelijk voordoet – de financiële schade zich zal bevinden. Hierbij wordt rekening gehouden met het effect van de genomen beheersmaatregelen. Naast de onder- en bovengrens wordt een inschatting gemaakt van de verwachte omvang. Deze verwachtingswaarde is de meest waarschijnlijke financiële omvang van het gevolg als het risico zich ondanks de genomen beheersmaatregelen toch voordoet, oftewel het restrisico. Voor alle financiële risico's wordt in de risicomanagementapplicatie de onderbouwing voor de kans van optreden en het financiële gevolg opgenomen.

Indien het een risico betreft met structurele financiële gevolgen, dan wordt conform de werkwijze van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement het bedrag per jaar vermenigvuldigd met 2,5. Omdat bij het berekenen van de ratio weerstandsvermogen zowel de weerstandscapaciteit als het risicobedrag bij wijze van momentopname als één bedrag wordt uitgedrukt, moeten de structurele componenten geconverteerd worden naar een eenmalig bedrag. Hiervoor hanteren wij een factor van 2,5. Dit wil zeggen dat de structurele posten voor 2,5 maal hun waarde meetellen.

Voor de niet-financiële risico's wordt alleen de verwachtingswaarde ingeschat, met uitzondering van de gevolgcategorie 'vertraging in de planning'. Voor laatstgenoemde categorie wordt ook een inschatting gemaakt van de minimale en maximale vertraging.

Notitie Risicomanagement en Weerstandvermogen

3.5 Beheersen

Nadat de risico's inclusief het gevolg en de kans in de kaart zijn gebracht, worden de beheersmaatregelen bepaald. Een beheersmaatregel is de reactie op het risico en het antwoord op de vraag hoe met het risico wordt omgegaan. De afweging voor beheersmaatregelen wordt mede bepaald door de risicobereidheid, afhankelijk hiervan worden maatregelen bepaald om het risico tot het acceptabel geachte niveau terug te brengen. De afweging die aan de beheersmaatregel ten grondslag wordt vastgelegd in de risicomanagementapplicatie.

ISO 31000 beschrijft de verschillende vormen van risicobeheersing die kunnen worden gehanteerd. De vier hoofdcategorieën zijn accepteren, vermijden, beheersen, overdragen of vermijden:

1. Accepteren:
 - nemen of verhogen van het risico teneinde een kans te benutten;
 - behouden van het risico op basis van een zichtbare onderbouwing, bijvoorbeeld omdat beheersmaatregelen niet haalbaar zijn.
2. Vermijden:
 - vermijden van het risico door te besluiten de activiteiten waardoor het risico wordt veroorzaakt niet uit te voeren of voort te zetten.
3. Beheersen:
 - wegnemen van de risicobron;
 - veranderen van de waarschijnlijkheid (kans);
 - veranderen van de gevolgen.
4. Overdragen:
 - delen van het risico met (een) andere partij(en) (bijvoorbeeld door contractuele afspraken of verzekeringen).

De beheersmaatregel kan ervoor zorgen dat de gevolgen beperkt blijven op het moment dat het risico zich voordoet. In dit kader wordt ook wel gesproken over bruto en netto risico's. Het bruto risico is de primaire beoordeling van het risico (zonder beheersmaatregelen); het netto risico is het risico dat resteert na het treffen van beheersmaatregelen.

3.6 Registreren

Om risicomanagement systematisch, transparant en uniform te houden, worden risico's opgenomen in onze risicomanagementapplicatie. Op het moment dat er informatie omtrent risico's gedeeld dient te worden kunnen de gegevens direct opgehaald worden uit de risicomanagementapplicatie. Naast de omschrijving van een risico wordt in ieder geval vastgelegd:

- oorzaak, gevolg en beheersmaatregel;
- het begrotingsprogramma waaronder een risico valt;
- de kwantificering van de gevolgen.

Risico's op budgetoverschrijding zijn geen financiële risico's die gedekt worden via het weerstandsvermogen en moeten gedekt worden in de begroting.

Alle strategische risico's, dat wil zeggen de risico's die het realiseren van de doelstellingen van onze organisatie kunnen belemmeren, worden geregistreerd in de risicomanagementapplicatie. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de risico-eigenaar, die ook verantwoordelijk is voor het proces of het realiseren van de doelstelling waar het risico betrekking op heeft (in de praktijk is dit meestal de project- of clustermanager).

De voornaamste risico's met betrekking tot projecten en investeringen worden opgenomen in risicomanagementapplicatie. Dit zijn minimaal de risico's waarover wordt gerapporteerd in het MPI of het (t)MPG. De risicomanagementapplicatie kan op deze wijze gebruikt worden als input voor deze P&C-rapportages. Het betreft alle risico's voor investeringen groter dan € 2 miljoen, met een gevolgklasse vanaf 4, of met gevolgklasse 3 en kansklasse 4 of 5.

Vanuit de evaluatie van de Visie op control zijn een drietal risicocategorieën benoemd waarbij het risicomanagement versterkt kan worden. Dit zijn clusteroverstijgende en organisatiebrede risico's en risico's met betrekking tot verbonden partijen. In het ambtelijk uitvoeringsplan bij deze notitie wordt de werkwijze hiervoor nader uitgewerkt.

Clusteroverstijgende en organisatiebrede risico's

Bepaalde risico's zijn van toepassing op meerdere clusters binnen de organisatie, zoals bijvoorbeeld privacy-gerelateerde risico's. Voor deze clusteroverstijgende of organisatiebrede risico's wordt één risico-eigenaar benoemd, die verantwoordelijk is voor (het coördineren van) de registratie en sturing op het risico. De risico-eigenaar stuurt en rapporteert over het totaalbeeld.

Risico's Verbonden partijen

Met verbonden partijen loopt de gemeente indirect risico's. Afhankelijk van het belang van de gemeente in een verbonden partij, kunnen wij aansprakelijk zijn voor de financiële risico's die deze organisatie loopt. In dit kader wordt gesproken over "geïmporteerde risico's": financiële risico's en rechtmatigheidsrisico's die via verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen ook een risico zijn voor onze eigen begroting. De governance op verbonden partijen wordt geregeld in de beleidsnotitie verbonden partijen.

3.7 Sturen en rapporteren

Risicomanagement is niet alleen een proces wat twee keer per jaar plaatsvindt bij de planning- en controlproducten om de paragraaf weerstandsvermogen op te stellen, maar is een doorlopend proces. Zo is risicomanagement ook onderdeel van projectmanagement en is er de mogelijkheid om voor specifieke onderwerpen verschillende vormen van risicosessies te houden om bewust keuzes te maken over de risicobeheersing. Sturing en rapportage over risicobeheersing vindt zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau plaats.

Rapportage aan het bestuur vindt op reguliere momenten plaats:

Planning en Controlcyclus

In de paragraaf Weerstandsvermogen in de programmabegroting en jaarstukken informeert het College de Raad over de actuele stand van zaken met betrekking tot risicobeheersing en weerstandsvermogen. Tussentijdse wijzigingen worden opgenomen in de voor- en najaarsrapportage. Een uitgebreide toelichting op de opzet van de paragraaf Weerstandsvermogen is opgenomen in hoofdstuk 4 van deze notitie.

In de P&C-cyclus wordt gerapporteerd over de voornaamste risico's met financiële gevolgen (risico's met een gevolgklasse vanaf 4 aangevuld met de risico's met gevolgklasse 3 met kansklasse 4 of 5). De input hiervoor wordt geleverd door de risicomanagementapplicatie. Bij elk risico wordt aangegeven onder welk programma het risico valt, wat de kans- en gevolgklasse is en of het een incidenteel dan wel structureel risico betreft.

MPI/ (t)MPG

In het MPI wordt voor investeringen groter dan € 2 miljoen de risico's minimaal op de gevolgklasse financieel en vertraging in planning gerapporteerd. Het betreft de voornaamste risico's (risico's met een gevolgklasse vanaf 4 aangevuld met de risico's met gevolgklasse 3 met kansklasse 4 of 5). In het (t)MPG wordt minimaal op de gevolgklasse financieel en vertraging in planning gerapporteerd. Waarbij de vertraging in de planning uitgedrukt wordt als financieel gevolg. Aanpassingen in de gewogen risico's ten opzichte van de vorige peildatum worden toegelicht indien ze groter zijn dan € 400.000 (gevolgklasse 3).

Bestuurlijke voorstellen

In B&W-nota's en raadsvoorstellen is standaard aandacht voor de vraag "wat zijn de kanttekeningen en risico's" (voor risico's in de brede zin). Daarnaast dient er bij de paragraaf "Wat mag het kosten" expliciet aandacht te zijn voor de financiële risico's. Hiermee is risicomanagement expliciet een onderdeel van de bestuurlijke besluitvorming.

Controleplan

In onze gemeente wordt dagelijks gewerkt aan het bereiken van onze maatschappelijke doelen op het gebied van het leef- en werkklimaat voor onze burgers, instellingen en ondernemers. Deze werkzaamheden vinden plaats binnen de kaders die daarvoor zijn vastgesteld. Onze kaders zijn onder andere het vastgestelde beleid, de vigerende wet- en regelgeving, processen, afspraken en middelen. Wij hebben met elkaar controle en auditinstrumenten afgesproken om aan te tonen in welke mate de gemeente opereert binnen de kaders. Daarnaast dienen deze instrumenten om de omvang van de impact op het realiseren van onze maatschappelijke doelen inzichtelijk te maken en zijn dragen daarmee bij aan de risicobeheersing.

Rapportage frauderisicoanalyse

Als gemeente vinden wij het belangrijk om een goed inzicht te hebben in de risico's en risicobeheersing op het gebied van fraude. Op verschillende manieren geven we hier al langer aandacht aan. Mede naar aanleiding van wijzigingen in de regelgeving, stellen wij vanaf 2022 jaarlijks een integrale, overkoepelende frauderisico-analyse op, waarin de verschillende onderdelen samen komen. De rapportage van deze analyse wordt jaarlijks aangeboden aan de raad.

4. Weerstandsvermogen

4.1 Weerstandsvermogen

In de uitvoering van onze taken zijn risico's niet te vermijden, maar we moeten er rekening mee houden dat ze impact kunnen hebben op de realisatie van onze doelen. Daarom gaan we zorgvuldig om met risico's, willen we bewuste afwegingen maken bij het aangaan van risico's en passende beheersmaatregelen nemen om de risico's tot een acceptabel niveau te beperken (risicobereidheid). Indien risico's zich toch manifesteren willen wij zorgen dat we de gevolgen kunnen dragen. Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen. Het geeft een beeld van de robuustheid van onze financiële situatie. Een gezond weerstandsvermogen stelt ons in staat om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat dit ons beleid of de uitvoering daarvan direct in gevaar brengt.

De weerstandscapaciteit, een indicatie voor de mogelijkheden om toekomstige niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, kan worden gezien als een noodzakelijke buffer om de continuïteit van te waarborgen, waar het gaat om het realiseren van onze doelstelling en het uitvoeren van onze activiteiten. Een dergelijke buffer ligt deels in de sfeer van de exploitatie (de begroting van baten en lasten) en deels in de vermogenssfeer (reserves).

4.2 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en jaarstukken rapporteren we over de voornaamste risico's en het weerstandsvermogen. De kaders en richtlijnen hiervoor zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Daarnaast zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting ook de vijf, in het BBV, voorgeschreven financiële kengetallen opgenomen, die het inzicht van de raad in de financiële positie van de gemeente versterken.

Van al onze geïdentificeerde en geregistreerde risico's is bepaald wat de kans is dat de gebeurtenis zich voordoet en wat de gevolgen daarvan zouden zijn. Deze risico's zijn allen meegenomen in de analyse van het weerstandsvermogen in een kans- en gevolgklasse.

In de P&C producten rapporteren wij de voornaamste risico's met financiële gevolgen (risico's vanaf € 1 miljoen, aangevuld met de risico's vanaf € 0,4 miljoen waarbij de kans van optreden 70% of hoger is). In de weergave van deze voornaamste risico's wordt inzicht gegeven in de kans en de gevolgen en geven wij ook aan of een risico structurele (S) of incidentele (I) effecten heeft. Indien een risico structureel is, laten wij het meerjarige financiële gevolg zien. Daarnaast worden de beheersmaatregelen weergegeven. In gevallen waarbij dit de belangen van de gemeente kan schaden (zoals juridische geschillen) doen wij in deze paragraaf geen uitspraak over de kans en/of de financiële gevolgen.

Risico's waarover in een eerder P&C product gerapporteerd is zijn opgenomen in de alinea voornaamste risico's. Nieuwe of vervallen risico's worden apart weergegeven. Indien actualisatie heeft geleid tot een aanpassing van kans- of gevolgklasse, worden deze verwerkt onder de gewijzigde risico's.

4.3 Beschikbaar weerstandsvermogen

De weerstandscapaciteit, een indicatie voor de mogelijkheden om toekomstige niet-begrote financiële tegenvallers op te vangen, kan worden gezien als een noodzakelijke buffer om de continuïteit van onze activiteiten en het realiseren van onze doelstellingen te waarborgen. Een dergelijke buffer ligt deels in de sfeer van de exploitatie (de begroting van baten en lasten) en deels in de vermogenssfeer (reserves). Hieronder geven we een inschatting van deze capaciteit.

4.3.1 Weerstandscapaciteit in de exploitatiesfeer

Posten in de exploitatiesfeer dragen bij aan de structurele weerstandscapaciteit, omdat deze (potentiële) ruimte bieden om tegenvallers met structurele gevolgen op te vangen. In de sfeer van de exploitatie zijn de volgende vier onderdelen van belang voor de weerstandscapaciteit:

1. raming voor onvoorzien en een eventueel positief begrotingssaldo in het lopende jaar;
2. onbenutte belastingcapaciteit;
3. begrotingsposten (bijvoorbeeld stelposten) waarvoor nog geen verplichting is aangegaan;
4. te inventariseren mogelijkheden voor ombuiging/ heroverweging.

Ad 1. Raming onvoorzien en eventueel positief begrotingssaldo

Jaarlijks nemen we in de begroting een budget voor het opvangen van incidentele onvoorziene lasten op. De begrotingsruimte, ook wel het positieve resultaat van de begroting genoemd, wordt doorgaans aan de algemene reserve toegevoegd en draagt zo automatisch bij aan de incidentele weerstandscapaciteit.

Ad 2. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra ruimte die de gemeente heeft om, met inachtneming van de wetgeving, maximale inkomsten te genereren uit de gemeentelijke heffingen. Bij de gemeente Haarlemmermeer zit deze ruimte in de belastingen en met name in de onroerendezaakbelastingen (OZB). De raad is vrij de belastingtarieven te verhogen. Om te beoordelen of er onbenutte belastingcapaciteit is, maken wij gebruik van de ruimte tussen de eigen OZB-tarieven en het redelijk peil van de OZB dat wordt vastgesteld in het kader van artikel 12 Financiële verhoudingswet (de artikel 12-norm).

Ad 3. Stelposten waarvoor nog geen verplichting is aangegaan

In het geval van begrotingsposten waarvoor nog geen verplichting is aangegaan (bijvoorbeeld stelposten), dragen deze bij aan de weerstandscapaciteit. Het uitgangspunt is echter dat er dergelijke begrotingsposten niet worden opgenomen.

Ad 4. Te inventariseren mogelijke bezuinigingen/heroverwegingen

Indien bezuinigingen leiden tot incidentele of structurele lastenverminderingen, kan dit ertoe leiden dat meer middelen naar de algemene reserves vloeien. In dat geval wordt dit bedrag meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

4.3.2 Weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer

Bij de posten in de vermogenssfeer is sprake van incidentele weerstandscapaciteit. Dit houdt in dat ze eenmalig kunnen worden aangewend en alleen in het jaar van aanwending een positief resultaat opleveren. De weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer bestaat uit de algemene reserves en de stille reserves. Beide onderdelen worden hierna toegelicht.

Algemene reserves

Algemene reserves zijn reserves waarvoor geen specifieke bestemming is bepaald en die daarom vrij kunnen worden ingezet voor het afdekken van risico's en dergelijke; dit in tegenstelling tot bestemmingsreserves waaraan wel een specifieke bestemming is gegeven en waar dus niet vrij over kan worden beschikt. De algemene reserves bestaan uit twee onderdelen, namelijk de Algemene dekkingsreserve en de Algemene reserve grondzaken. De aard van deze reserves lichten we hierna nader toe.

Algemene dekkingsreserve

De Algemene dekkingsreserve is gevormd door het doteren vanuit diverse uitkeringen en overschotten. De reserve is een buffer voor het opvangen van tegenvallers en het afdekken van risico's. Daarmee is expliciet duidelijk gemaakt dat deze reserve wordt meegerekend tot de weerstandscapaciteit.

Algemene reserve grondzaken

De Algemene reserve grondzaken is een risicobuffer voor positieve en negatieve resultaten van grondexploitaties. Afhankelijk van de resultaten vindt respectievelijk een dotatie aan (bij positief resultaat) dan wel een onttrekking uit (bij negatief resultaat) de Algemene reserve grondzaken plaats. Op grond van regels met betrekking tot de minimale en maximale stand van de Algemene reserve grondzaken kan er aanvulling dan wel afroaming van de reserve plaatsvinden. Een aanvulling wordt onttrokken uit de Algemene dekkingsreserve, een afroaming wordt gedoteerd aan de Algemene dekkingsreserve. Omdat de Algemene reserve grondzaken specifiek is bedoeld voor het opvangen van risico's met betrekking tot grondexploitaties en omdat deze risico's worden meegenomen in de totale risicoanalyse wordt de stand van deze reserve ook meegenomen in de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Stille reserves

Stille reserves zijn bezittingen van de gemeente die momenteel op de balans lager zijn gewaardeerd dan hun huidige marktwaarde. Dit betekent dat verkoop van deze bezittingen een eenmalig financieel voordeel voor de gemeente kan opleveren. Voorwaarde hiervoor is wel dat de verkoop op korte termijn tegen die marktwaarde kan geschieden en dat de verkoop de bedrijfsvoering van de gemeente niet beperkt.

4.4 Benodigd weerstandsvermogen

Voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen wordt bij de Programmabegroting en de Jaarstukken een risicosimulatie uitgevoerd, gebaseerd op de zogenoemde Monte Carlo-methode. Omdat in de praktijk niet alle risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen of zich voor de maximale omvang zullen manifesteren, zijn er allerlei verschillende scenario's denkbaar. De risicosimulatie rekent deze mogelijke scenario's na door enkele duizenden kansberekeningen uit te voeren met verschillende waarden voor deze onzekerheden. Bij de simulatie wordt een zekerheidsniveau van 90% gehanteerd. Dit betekent dat het totaalbedrag dat uit de simulatie volgt in 90% van de gevallen voldoende zal zijn om alle daadwerkelijk uitgekomen risico's te dekken.

Om inzicht te krijgen in hoeverre de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is om risico's op te vangen, wordt de ratio weerstandsvermogen bepaald:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{totale weerstandscapaciteit}}{\text{financiële impact risico's bij 90 \% zekerheid}}$$

In de streefwaarde voor het weerstandsvermogen moet een goede balans gevonden worden tussen een verantwoorde buffer om de uitvoering van de gemeentelijke taken te waarborgen en overdadige voorzichtigheid. Bij een te laag weerstandsvermogen (met name lager dan 1) loopt de beleidsuitvoering gevaar, maar het opbouwen van een onnodig hoog weerstandsvermogen neemt middelen in beslag die elders ingezet hadden kunnen worden. In onderstaande tabel is de classificatie van de ratio's opgenomen, die ook het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (Naris) aanhoudt en die het Provinciaal gemeenschappelijk toezichtskader als normering hanteert. De gemeente Haarlemmermeer hanteert een streefwaarde van de ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,4.

Ratio	Beoordeling
> 2	Uitstekend
1,4 tot 2	Ruim voldoende
1 tot 1,4	Voldoende
0,8 tot 1	Matig
0,6 tot 0,8	Onvoldoende
< 0,6	Ruim onvoldoende

Inzicht in de ontwikkeling van het weerstandsvermogen

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen over jaren zegt meer dan een eenmalige beoordeling.

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen meerjarig is in de Programmabegroting en in de Jaarstukken weergegeven in het hoofdstuk Financiële hoofdlijnen.

5. Risicomanagement - taken en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren bij risicomanagement opgenomen en toegelicht.

Raad

- De raad bepaalt de kaders van het risicomanagement en weerstandsvermogen door het vaststellen van de notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen.

College

- Het college biedt de raad eens in de zes jaar een notitie aan over het risicomanagement en weerstandsvermogen.
- Het college is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de door de raad vastgestelde notitie risicomanagement en daarmee met de uitvoering van de kaders uit de notitie.
- Het college biedt de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing als onderdeel van de programmabegroting en jaarstukken aan de raad aan. Tussentijdse bijstellingen in de risico's worden opgenomen in de voor- en najaarsrapportage.

Directie

- De directie bespreekt minimaal jaarlijks de sturingsinformatie over risicomanagement.
- De directie stelt de prioritering in de te beheersen risico's en de risicobereidheid vast.
- De directie biedt het college eens in de zes jaar een notitie aan over het risicomanagement en weerstandsvermogen.
- De directie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de notitie risicomanagement en de daarin gestelde kaders.
- De directie biedt de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing als onderdeel van de programmabegroting en jaarstukken aan het college aan. Tussentijdse bijstellingen in de risico's worden opgenomen in de voor- en najaarsrapportage.

Directeur/ Ambtelijke opdrachtgever projecten (AOG)

- De directeur bespreekt de risico's bij de gesprekken over de werkplannen en daarop volgende managementrapportages met de clustermanager.
- De AOG bespreekt de risico's bij de gesprekken over het projectcontract en de faseovergangsdokumentatie met de projectmanager.
- De directeur/AOG neemt kennis van de resultaten uit het proces van risicomanagement die onder zijn verantwoording vallen, tijdens de reguliere afstemming of ad hoc en onderneemt actie indien dit nodig blijkt te zijn.

Corporate control

- Corporate control ziet erop toe dat het proces van risicomanagement adequaat functioneert en stelt, indien nodig, verbeteringen voor aan de directie.
- Corporate control levert eenmaal per jaar overkoepelende sturingsinformatie aan de directie aan gebaseerd op de gegevens uit de risicomanagementapplicatie. De sturingsinformatie bevat in ieder geval het totaaloverzicht van de risico's.

- Corporate control heeft een faciliterende rol en organiseert de activiteiten ter bevordering van bewustwording, toepassing van ISO 31000 en het gebruik van de risicomanagementapplicatie, waaronder het organiseren van trainingen.
- Corporate Control toetst en verwerkt de risico's met financiële gevolgen zoals opgenomen in de risicomanagementapplicatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de P&C-producten.
- Corporate Control toetst de kwaliteit en volledigheid van de onderkende risico's en beheersmaatregelen en identificeert zonodig risico's op clusteroverstijgend of organisatiebreed niveau.

Chief Information Security Officer (CISO)

- De CISO stuurt de informatiebeveiliging van de gemeente overeenkomstig de behoeften en de risicobereidheid van de organisatie. De CISO adviseert hierbij de directie en lijnmanagers over de mogelijke risico's en maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging.

Functionaris Gegevensbescherming (FG)

- De FG houdt toezicht op gevoelige verwerkingen van persoonsgegevens in interne processen. De FG signaleert daarbij de risico's voor de betrokkenen en de organisatie. De FG adviseert het lijnmanagement en rapporteert aan de gemeentesecretaris over de mogelijke risico's en maatregelen op het gebied van gegevensbescherming.

Clustermanager

- De clustermanager is verantwoordelijk voor en eigenaar van het proces en resultaat met betrekking tot het inzichtelijk maken van de significantste risico's voor de maatschappelijke doelen en processen die plaatsvinden binnen zijn cluster en de zichtbare en onderbouwde registratie hiervan.
- De clustermanager is verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van de beheersmaatregelen omtrent de processen en de maatschappelijke doelen, zodat de kans dat risico's werkelijkheid worden ingeperkt worden.
- De clustermanager draagt zorg voor het (laten) opnemen van de voornaamste risico's in de werkplannen, managementrapportages inclusief de (voorgestelde/ afgestemde) risicobeheersingsstrategie (de genomen beheersmaatregelen).
- De clustermanager is verantwoordelijk voor het registreren van de risico's in de risicomanagementapplicatie.
- De clustermanager borgt voor zijn cluster de werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van risicomanagement. Dit kan in de vorm van een risico-coördinator(en).

Projectmanager

- De projectmanager is verantwoordelijk voor en eigenaar van, het proces en resultaat met betrekking tot het inzichtelijk maken van de significantste risico's voor de maatschappelijke doelen en processen die plaatsvinden binnen zijn project en de zichtbare en onderbouwde registratie hiervan.
- De projectmanager is verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van de beheersmaatregelen omtrent de processen en de maatschappelijke doelen, zodat de kans dat risico's werkelijkheid worden ingeperkt worden.

- De projectmanager draagt zorg voor het (laten) opnemen van de voornaamste risico's in het (t)MPG, MPI, het projectcontract en de faseovergangsdokumentten.

Risico-coördinator

- De risico-coördinator ondersteunt het cluster bij het doorlopen van het proces van risicomanagement.
- De risico-coördinator vraagt binnen het cluster aandacht voor het onderwerp risicomanagement.
- De risico-coördinator is het eerste aanspreekpunt voor het invoeren van gegevens in de risicomanagementapplicatie.
- De risico-coördinator toetst of de vastgelegde risico's (in de risicomanagementapplicatie) voldoen aan uitgangspunten van risicomanagement.

Bedrijfsvoeringsadviseurs

- De clusters wisselen met bedrijfsvoeringsadviseurs risico's uit waarbij de bedrijfsvoeringsadviseurs risico's vanuit het eigen vakgebied aandragen en de daarnaast de risicoscore (kans + gevolg) en onderbouwing van de aangedragen risico's door de clusters toetsen.

Cluster Financiën & Administratie

- Cluster Financiën & Administratie verwerkt de risico's met financiële gevolgen zoals opgenomen in de risicomanagementapplicatie in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de P&C-producten.
- Cluster Financiën en Administratie berekent voor de programmabegroting en de jaarstukken het weerstandsvermogen en verwerkt dit in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement.
- Cluster Financiën & Administratie is verantwoordelijk voor de governance en rapportage van risico's bij verbonden partijen.
- Cluster Financiën & Administratie toetst de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen van de P&C-producten en is verantwoordelijk voor het opstellen van het onderdeel weerstandscapaciteit.