



Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015–2018

Colofon

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2015 – 2018

Uitgave

Gemeente Utrecht

Drukwerk

RICOH Nederland

Fotografie

Ramon Mosterd

John Ploeg

John Gundlach

Informatie

Gemeente Utrecht

Bestuurs- en Concernstaf: Concernmanagement Financien en Control

finutrecht@utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Juni 2015

Inhoudsopgave

Ten geleide 2015	5
Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	9
2 Kaders	13
3 Definities	15
4 Risicomanagement	17
4.1 Verantwoordelijkheden	18
4.2 Identificeren en classificeren	19
4.3 Kwantificeren	21
4.4 Sturen en beheersen	24
4.5 Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	25
4.6 Risico's met niet-financiële gevolgen	26
5 Weerstandsvermogen	29
5.1 Benodigde weerstandscapaciteit	29
5.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	30
5.3 Inzetten, aanvullen en afnemen van de weerstandscapaciteit	38
5.4 Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	41
6 Bronnen	43
Bijlage 1: Risicocategorieën	44
Bijlage 2: Informatie per risico	46
Bijlage 3: Relevante wet- en regelgeving	47
Bijlage 4: Risicomanagement en verzekeren	49
Bijlage 5: Procesontwerp risicomanagement en weerstandsvermogen	52
Bijlage 6: Begrippenlijst	54

Ten geleide 2015

In 2006 is de eerste nota Weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. Deze nota actualiseren we één keer in de vier jaar. Dit is de tweede actualisatie, op basis van:

- De opgedane ervaringen in de afgelopen vier jaren
- Gewijzigde regelgeving: BBV
- Een actuele risicosimulatie
- De gemeentebrede professionaliseringsslag op risicomanagement
- De adviezen van de accountant
- Een vergelijking met andere gemeenten

Dit leidt tot een aantal aanpassingen van het beleid zoals vastgesteld in de nota van 2011. Hierbij valt meteen op dat de naam van de nota is gewijzigd. De nota Weerstandsvermogen en risicomanagement heet voortaan de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Het omwisselen van deze begrippen is allesbehalve symbolisch. De professionaliseringsslag die gemeentebreed gaande is laat zien dat de kwaliteit van het risicomanagement de basis vormt voor een realistisch weerstandsvermogen. Hoewel risicomanagement en weerstandsvermogen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, begint dit proces in de business met risicomanagement (identificeren en classificeren, kwantificeren en sturen en beheersen) en eindigt bestuurlijk met de berekening van het weerstandsvermogen aan de hand van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. De ratio die het weerstandsvermogen uitdrukt is hiermee het sluitstuk van een nauwgezet managementproces. Tegen deze achtergrond is de nota geactualiseerd.

De nieuwe nota verbetert de kwaliteit van het risicomanagement wat ook zijn doorwerking heeft op een meer betrouwbare berekening van het weerstandsvermogen. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt:

- Het proces voor risicomanagement is via de Lean methode aangepast. De keuzes daarin zijn in deze nota verwerkt. Daarmee zijn de rollen en verantwoordelijkheden binnen het proces van risicomanagement en weerstandsvermogen helder omschreven waarmee de kwaliteit van de risico-inventarisatie wordt verbeterd.
- De relatie tussen risicomanagement en verzekeren is in de nieuwe nota beter uitgewerkt. Verzekeren is één van de beheersmaatregelen binnen het risicomanagement. Feitelijk worden daarmee de (schade)gevolgen overgedragen aan een andere partij die in ruil voor een premie bereid is deze risico's te dragen.
- In lijn met aanbevelingen van de accountant wordt in de nota aangekondigd dat een "volwassenheidsmodel" wordt ontwikkeld in 2015 in overleg met de Subcommissie Controle en Financiën. Dit model geeft een beeld van de stand van zaken van het risicomanagement in de gemeentelijke organisatie. Voorstel is om één keer per vier jaar – gekoppeld aan de actualisering van de nota – deze scan uit te voeren en verder jaarlijks in de risicoparagraaf (bij de verantwoording) te rapporteren over de wijze waarop de kwaliteit van het risicomanagement is geborgd.
- Ook niet-financiële risico's worden voortaan inzichtelijk gemaakt in de risicoparagraaf. Risicomanagement gaat immers niet alleen over risico's met financiële gevolgen. Daarmee wordt de gemeenteraad zowel over financiële als over niet-financiële risico's geïnformeerd, waarbij de niet-financiële risico's (zoals imagoschade) geen onderdeel uitmaken van de weerstandscapaciteit.
- Het kansenmanagement wordt nadrukkelijker een onderdeel van risicomanagement, waardoor risico's niet louter een negatieve invulling krijgen. Kansen duiden op positieve gevolgen van risico's, waarmee doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het verbeteren van kansenmanagement is niet alleen een opgave van beleidsmatige verankering maar veeleer een cultuuromslag in het denken over risicomanagement. De weg ernaartoe is vrijgemaakt door positieve risico's voortaan expliciet op te nemen in de risicoparagraaf, zonder dat ze meetellen voor de berekening van het weerstandsvermogen.

Met de nieuwe nota wordt de betrouwbaarheid van de berekening van het weerstandsvermogen vergroot en qua systematiek ook meer in lijn gebracht met de G4. Over deze aanpassingen heeft ook overleg plaatsgevonden met het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) dat veel gemeenten adviseert op het gebied van risicomanagement. De wijzigingen zijn als volgt:

- Bij iedere actualisering van het weerstandsvermogen (begroting en verantwoording) gebruiken we een actuele risicosimulatie. Deze risicosimulatie is gebaseerd op de Monte Carlo simulatietechniek die algemeen geaccepteerd is in zowel de profit als de non-profit sector. Voorheen gebeurde deze simulatie één keer per vier jaar bij het opstellen van deze nota. Op basis van één simulatie werd vervolgens een zogenaamde 'zekerheidsfactor' berekend

voor de komende vier jaar. Het nadeel hiervan was dat de berekende zekerheidsfactor betrekking had op een werkelijkheid die steeds verder in het verleden lag. Om dit te voorkomen kiezen we ervoor om de risicosimulatie bij iedere actualisering opnieuw uit te voeren.

- De mate van zekerheid, die voortvloeit uit de risicosimulatie, wordt opgehoogd van 75% naar 90%. De mate van zekerheid heeft betrekking op de vraag in hoeverre we zeker willen zijn dat we de omvang van alle geïnterpreteerde risico's hebben afgedekt. Deze ophoging heeft te maken met de uitkomst van een stresstest uit januari 2013 waaruit is gebleken dat Utrecht relatief kwetsbaar is binnen de G4. Zo is de gemeente Utrecht veel eenzijdiger afhankelijk van het Rijk (gemeentefonds). Overigens is de ophoging naar 90% ook conform advies van het NAR.
- De minimumnorm wordt afgeschaft. Deze minimumnorm betrof 2% van de som van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de OZB-capaciteit en stond op 13 miljoen euro. Het aanhouden van een minimumnorm is geen wettelijke verplichting. Deze minimumnorm is geïntroduceerd in 2006. Motivering was destijds om daarmee een minimale dekking te hebben voor risico's die zich onverhoopt zouden voordoen en niet in beeld waren. De hoogte van de minimumnorm is echter inhoudelijk lastig te onderbouwen. Daarnaast is er inmiddels voldoende ervaring opgedaan met risicomanagement waardoor alle risico's worden gekwantificeerd.
- Wat betreft de risico's rond het gemeentefonds stellen we voor om deze niet meer uit te sluiten voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Dit heeft te maken met het besluit van het Rijk om de behoedzaamheidsreserve voor gemeenten af te schaffen. Daarmee is het risicoprofiel van het gemeentefonds gestegen en dienen de risico's (gekwantificeerd) meegenomen te worden in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Verder is het van belang om nader in te gaan op de gemeentebrede professionaliseringsslag op risicomanagement die sinds begin 2014 gaande is. Naast het prominenter verankeren van risicomanagement in de business zijn hierin een aantal belangrijke stappen gezet die de kwaliteit van het risicomanagement – en daarmee ook de kwaliteit van het weerstandsvermogen – moeten verbeteren. Het realiseren van de gewenste cultuuromslag is hier ongetwijfeld aan randvoorwaardelijk. Die cultuuromslag kenmerkt zich o.a. door de acceptatie van risico's, open en transparante communicatie en naleving van afgesproken beheersmaatregelen. Concreet leidt dit tot een verbeterde borging van doelrealisatie tot op het niveau van programmadoelstellingen welke door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De belangrijkste stap die we hiervoor hebben gezet en de komende jaren verder zullen onderhouden cq. ontwikkelen is het faciliteren van een gemeentebreed risicomanagement netwerk. Daarmee wordt kennisdeling rondom risicomanagement actief gestimuleerd langs de weg van ontmoeting en dialoog.

Een andere ontwikkeling die relevant is bij deze actualisering is het coalitieakkoord 2014 – 2018 'Utrecht maken we samen' en de bepalingen daarin ten aanzien van het weerstandsvermogen. De coalitiepartners hebben afgesproken het weerstandsvermogen op één te houden en dit tweemaal per jaar te herijken, namelijk bij de begroting en bij de verantwoording. Daarbij is afgesproken het weerstandsvermogen indien nodig aan te vullen bij de Voorjaarsnota.

Managementsamenvatting

De nota Risicomanagement en weerstandsvermogen gaat in op de manier waarop binnen de gemeente Utrecht risico's geïnterpreteerd, gewogen en beheerst worden. Ook wordt aangegeven welk vermogen nodig is om gebeurtenissen financieel het hoofd te bieden. Achtereenvolgens gaan wij in op de spelregels en richtlijnen op het gebied van risicomanagement en het weerstandsvermogen.

Risicomanagement

Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Uitgangspunt is dat organisatieonderdelen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn.

Het college neemt geen besluiten zonder dat financiële consequenties en risico's volledig in beeld zijn gebracht en gedekt. Daarbij is de vastgestelde begroting leidend. Heroverweging van de vastgestelde begroting, inclusief investeringen en reserves, vindt plaats bij de voorjaarsnota. Er is dus één integraal afweegmoment per jaar, zodat het bestuur en de organisatie kunnen werken vanuit een helder financieel kader. Zo wordt ad hoc financiële besluitvorming voorkomen.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). Risicomanagement bestaat uit de volgende stappen:

1. identificeren en classificeren
2. kwantificeren
3. sturen en beheersen.

Identificeren betekent het in kaart brengen van risico's. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen risico's waarvan de oorzaak zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt (externe risico's) en risico's waarvan de oorzaak zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevindt (interne risico's).

Externe risico's worden onderscheiden in de categorieën:

- economisch/markt;
- politiek/maatschappelijk;
- natuur.

Interne risico's worden onderscheiden in de categorieën:

- organisatorisch;
- politiek/bestuurlijk;
- uitvoering;
- middelen;
- personeel;
- juridisch.

Kwantificeren betekent het in geld uitdrukken van de mogelijke gevolgen van risico's. Dit heeft twee doelen: (1) ordening aanbrengen ten bate van sturing en beheersing en (2) bepalen benodigde weerstandscapaciteit. De impact van risico's is afhankelijk van de omvang van het risico (de gevolgschade) en de mate van waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

Bij het bepalen van de omvang van het risico, worden risico's ingedeeld in risicoklassen. De mogelijke scores zijn 1 t/m 5. Hoe hoger de score, hoe groter de netto verwachte omvang van het risico. Voor risico's met structurele gevolgen telt hierbij de verwachte omvang in een aflopend percentage mee, namelijk 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar (totaal 175%). Volgens deze aflopende lijn moeten de gevolgen van het risico zijn geminimaliseerd, dan wel opgevangen binnen de exploitatie.

Bij het bepalen van de waarschijnlijkheid waarmee het risico zich voordoet, worden ook risicoklassen gehanteerd. Mogelijke scores zijn eveneens 1 t/m 5. Hoe hoger de score, hoe waarschijnlijker dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

Op basis van de score op omvang (1 t/m 5) en de score op waarschijnlijkheid (1 t/m 5) wordt de impact van het risico bepaald. Hiervoor worden de score op omvang en de score op waarschijnlijkheid met elkaar vermenigvuldigd. Op basis van de uitkomsten (1 t/m 25) worden de risico's gerangschikt. Hoe hoger de uitkomst hoe groter de potentiële impact van het risico en hoe hoger de prioriteit van het risico voor sturings- en beheersingsmaatregelen. Risico's met een score groter dan 5 worden gemeld aan het college. Risico's met een score groter dan 10 worden gemeld aan de raad.

Sturing en beheersing van risico's kan op drie manieren. Vermijden van het risico (opheffen oorzaak), verminderen van de impact van het risico (terugbrengen netto verwachte omvang en/of terugbrengen waarschijnlijkheid) en overdragen van het risico (bijvoorbeeld door te verzekeren). Als geen van deze opties mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Het is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering

daarvan in gevaar komt. Let wel: het weerstandsvermogen is niet bestemd voor het opvangen van tegenvallers. In eerste instantie worden tegenvallers opgevangen door maatregelen, zoals bezuinigingen en bijstelling van het bestaande beleid (prioriteiten heroverwegen). Pas in laatste instantie kan ervoor worden gekozen het weerstandsvermogen aan te spreken.

Het weerstandsvermogen is afhankelijk van de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn nodig om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen?) en de beschikbare weerstandscapaciteit: hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen?

De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit de verwachte impact van de aanwezige risico's. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met de mogelijke gevolgschade en mate van waarschijnlijkheid, maar ook met andere onzekerheden die spelen rond risico's (bijvoorbeeld dat meerdere risico's zich in 1 jaar voordoen). Dit berekenen we aan de hand van een risicosimulatie.

Voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit worden vanuit het voorzichtigheidsprincipe positieve risico's niet verrekend met de negatieve risico's. Het bestaan van positieve risico's is wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen. Positieve risico's worden expliciet gemaakt in de risicoparagraaf.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit:

- de reserves (voor zover niet bestemd en voor zover de rente niet is ingezet als dekking in de exploitatie);
- onbenutte belastingcapaciteit (tenzij wettelijk beperkingen zijn opgelegd of in het collegeprogramma anders is afgesproken);
- nog niet ingevulde begrotingsruimte;
- de post onvoorzien.

Het uitgangspunt is dat het weerstandsvermogen (berekend als beschikbare gedeeld door benodigde weerstandscapaciteit) groter of gelijk is aan 1. Ofwel: de gemeente moet de verwachte impact van haar risico's kunnen opvangen, zonder dat dit hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen.

Als het weerstandsvermogen daalt tot onder de 1, zijn er twee mogelijkheden: (1) de beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen of (2) de benodigde weerstandscapaciteit verminderen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement. Als geen concrete maatregelen worden benoemd voor het weer op peil brengen van het weerstandsvermogen, dan worden alle gemeentebrede voordelen die zich voordoen toegevoegd aan de beschikbare weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen weer op niveau is.

Als een beroep wordt gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit, moet tegelijkertijd besloten worden over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zal brengen. Als geen concrete maatregelen worden benoemd, geldt ook hier dat alle gemeentebrede voordelen worden toegevoegd aan de weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen op het oude niveau is.

Als het weerstandsvermogen stijgt tot boven de 1, wordt het overschot afgeroomd. Voorwaarde voor afroaming is dat de aanwezige weerstandscapaciteit (reserves + nog niet ingevulde begrotingsruimte + post onvoorzien) minimaal 75% van de benodigde weerstandscapaciteit bedraagt. Afroamen gebeurt stapsgewijs (om rekening te houden met fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit). Jaarlijks wordt maximaal $\frac{1}{4}$ deel van het overschot van het betreffende jaar ingezet. Over de resterende $\frac{3}{4}$ deel wordt pas bij de volgende voorjaarsnota beslist. Bezien moet worden of ook dan weer voldaan wordt aan de voorwaarden voor afroaming.

1 Inleiding

De financiële crises van de afgelopen jaren heeft ons de waarde van verstandig financieel beleid getoond. Niet alleen bedrijven, maar ook overheden kwamen door de wereldwijze crises in de problemen. Het belang van een gedegen financieel beleid staat buiten kijf. Dit bestaat uit een sluitende meerjarenbegroting, gebaseerd op betrouwbare ramingen, én de aanwezigheid van voldoende weerstandsvermogen om de risico's die de gemeente loopt op te kunnen vangen. Gemeente Utrecht is dankzij een gedegen financieel beleid door de jaren heen weerbaar en wendbaar gebleken. Dit geeft echter geen garantie dat het ook zo blijft.

Utrecht wordt geregeld geconfronteerd met risico's die gevolgen hebben voor de gemeente. Een recent voorbeeld is tegenvallende opbrengsten uit de grondexploitaties als gevolg van de kredietcrisis. Ander recent voorbeeld is de toename van het bijstandsvolume door de kredietcrisis. Risico's kunnen forse financiële gevolgen (en daarmee ook beleidsmatige gevolgen) hebben en zijn dus een belangrijk onderwerp voor de sturing. Onderstaande figuren illustreren wat er kan gebeuren als risico's zich voordoen.

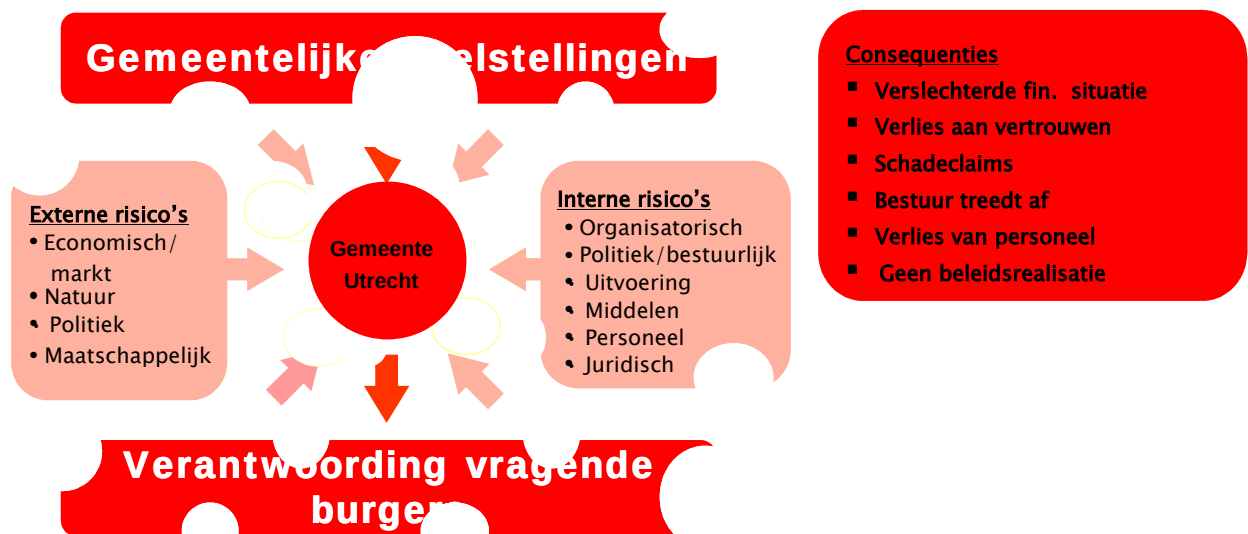
Wat voor risico's zijn er?



Bron: AON Risk Consultants

Zowel interne als externe risico's kunnen voor problemen zorgen. Denk hierbij niet alleen aan de mogelijke financiële gevolgen van een risico dat zich daadwerkelijk voordoet. Maar ook aan gevolgen voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen of schade aan het imago van de gemeente en het verlies van vertrouwen in de overheid en haar bestuurders.

Wat kan er gebeuren?



Bron: AON Risk Consultants

Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn een essentieel onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Als een onverwachte financiële tegenvaller zich daadwerkelijk voordoet, hoe vangen we dit dan op?

Met het toepassen van risicomanagement streeft de gemeente Utrecht de volgende doelstelling na:

- Het maken van verantwoorde keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's
- Zorgdragen dat het optreden van (ongewenste) risico's zo weinig mogelijk effect heeft op gemeentelijke doelstellingen
- Het stimuleren en benutten van gewenste risico's die een positief effect hebben op gemeentelijke doelstellingen
- Het minimaliseren van de (ongewenste) financiële, imago- en vertragingsgevolgen van ontstane risico's
- Het risico-bewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten
- Het inzichtelijk maken van de risico's die de gemeente loopt
- Het verbeteren van de sturing op risico's
- Het voldoen aan de wettelijke vereisten over het weerstandsvermogen uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Deze nota bevat (voorstellen voor) het Utrechtse beleid op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen en is daarmee (na vaststelling) een kaderstellend document. De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is de basis voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en de verantwoording. Tot 2013 was deze paragraaf bekend onder de naam 'weerstandsvermogen'. Na 2013 is hier 'risicobeheersing' aan toegevoegd om dit aspect beter tot uitdrukking te laten komen. In deze nota staat 'hoe' we omgaan met deze onderwerpen (methoden en richtlijnen). In de paragraaf staat elk jaar een actualisatie van 'wat' dit betekent voor de financiële positie van Utrecht. Daarnaast wordt er in de verantwoording inzicht gegeven in de kwaliteit van het risicomanagement binnen de gemeente Utrecht.

De nota bevat de principes voor risicomanagement en weerstandsvermogen die we in de gemeente Utrecht hanteren. Het is een kaderstellende nota, wat betekent dat er nadrukkelijk niet naar gestreefd is om voor alle mogelijke situaties een kant en klare oplossing te presenteren. We actualiseren de nota één keer in de vier jaar.

Leeswijzer

De nota is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: Overzicht van de wettelijke kaders, waarbinnen de nota tot stand is gekomen.
- Hoofdstuk 3: Definities van de belangrijkste begrippen: risico's, risicomanagement, weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen.
- Hoofdstuk 4: Spelregels en richtlijnen op het gebied van risicomanagement.
- Hoofdstuk 5: Spelregels en richtlijnen op het gebied van weerstandsvermogen.
- Hoofdstuk 6: Bronnen

2 Kaders

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld:

Rijk	Gemeentewet Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2013 Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten 2004
Provincie	Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht 2014 – 2015
Gemeente	Financiële verordening gemeente Utrecht

Gemeenschappelijk kenmerk van deze kaders is te waarborgen dat de financiën van gemeenten gezond zijn en blijven. Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn hier een essentieel onderdeel van.

Het BBV omvat voorschriften over de inrichting van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de verantwoording. Deze voorschriften zijn uitgewerkt in de financiële verordening (art 212) van de gemeente Utrecht (voor het laatst gewijzigd op 26 september 2013). Zie bijlage 3 voor relevante wet- en regelgeving op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen.

De financiële verordening van de gemeente Utrecht zegt hierover (artikel 16, lid 1):

“Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.”

Dit is de derde nota op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen van de gemeente Utrecht. Deze nota gaat voornamelijk in op de beleidsmatige aspecten van risicomanagement en weerstandsvermogen (zoals de manier waarop risico's worden geclassificeerd en gekwantificeerd). De concrete uitwerking (zoals een inventarisatie van de aanwezige risico's) wordt jaarlijks opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en de verantwoording.

De financiële verordening van de gemeente Utrecht zegt hierover (artikel 16, lid 2 en lid 3):

“Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.”
“Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.”

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing staan in nauwe relatie tot de andere zes paragrafen uit de programmabegroting (Wendbaarheid en Weerbaarheid, Onderhoud kapitaalgoederen (incl. investeringen), Financiering, Bedrijfsvoering, Verbonden Partijen, Grondbeleid, Lokale heffingen) en de bijbehorende nota's. De paragraaf Wendbaarheid en Weerbaarheid is een betrekkelijk nieuwe paragraaf waarin de stand van het weerstandsvermogen als één van de indicatoren voor wendbaarheid en weerbaarheid wordt meegenomen. In deze paragraaf wordt het weerstandsvermogen dus in een breder financieel perspectief geplaatst dan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Activiteiten op het gebied van treasury, de grondexploitatie, en de verbonden partijen hebben invloed op de risico's die de gemeente loopt. Het beleid en risicomanagement op deze terreinen is daarmee van invloed op het weerstandsvermogen. Ditzelfde geldt voor de lokale heffingen (via de onbenutte belastingcapaciteit). Voor nadere informatie op dit terrein verwijzen wij naar de betreffende paragraaf dan wel nota.

3 Definities

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn. Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's. Gewenste risico's kunnen ten slotte worden bestempeld als kansen.

Risicomanagement komt dus eerst. Weerstandsvermogen is het sluitstuk van risicomanagement. Het risicomodel is daarbij een hulpmiddel om de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen.

Het woord 'vermogen' in de term weerstandsvermogen verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de ongewenste gevolgen van risico's op te vangen. Het gaat hierbij niet om tegenvallers van een paar euro, maar om tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar brengen.

In hoeverre een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van:

- De risico's die de gemeente loopt.
- De middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen.

Hierbij zijn twee elementen belangrijk:

- Hoeveel middelen zijn nodig om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen? Dit noemen we de benodigde weerstandscapaciteit.
- Hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen? Dit noemen we de beschikbare weerstandscapaciteit.

De term weerstandscapaciteit verwijst daarmee wél naar 'geld': enerzijds hoeveel geld nodig is (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het weerstandsvermogen geeft aan wat de verhouding is tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld, of de mate waarin de gemeente in staat is om de ongewenste gevolgen van risico's op te vangen. Dit wordt uitgedrukt in onderstaande breuk:

$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- De verwachte impact van de aanwezige risico's.
- De gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen.
- De mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico's met ongewenste gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen niet gesaldeerd worden met negatieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De kans is erg klein dat álle aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt én alle risico's dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit rekening wordt gehouden met de verwachte impact van de risico's en de gewenste mate van zekerheid dat deze opgevangen kunnen worden.

Benodigde weerstandscapaciteit = verwachte impact risico's bij gewenste mate van zekerheid

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

Beschikbare weerstandscapaciteit = beschikbare middelen voor opvangen tegenvallers

Eén van de meest 'bekende' posten is de algemene reserve. Maar er zijn meer mogelijkheden, zoals stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien. Onderstaand schema bevat een overzicht van de (theoretisch) mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen posten die te maken hebben met de balans en posten die te maken hebben met de exploitatie. Deze worden per onderdeel in paragraaf 5.2 verder toegelicht.

Balans

- Reserves
- Stille reserves

Exploitatie

- Onbenutte belastingcapaciteit
- Andere onbenutte inkomstenbronnen
- Nog niet ingevulde begrotingsruimte
- Nog niet ingevulde investeringsruimte
- Bezuinigingen
- Post onvoorzien

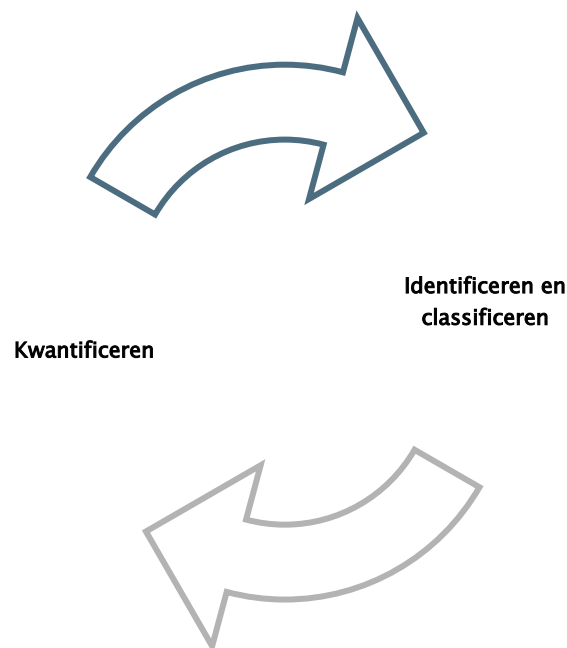
4 Risicomanagement

De uitgangspunten die de gemeente Utrecht hanteert ten aanzien van risicomanagement zijn:

- Er worden al veel dingen goed beheerst, het gaat erom samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren
- Bewust omgaan met risico's is een onderdeel van ieders werk
- Wie zijn risico's niet kent, heeft geen keuze. Het gaat er vooral om te komen tot verantwoorde besluiten
- Risico's identificeren is een proces waar meerdere disciplines bij betrokken zijn
- Risico's worden het best beheerst door hen die er invloed op en belang bij hebben
- Risico's kunnen naast ongewenste gevolgen ook gewenste gevolgen hebben
- Wie niet reflecteert op successen en fouten, stopt met leren
- Risico's nemen is onvermijdelijk, er over communiceren ook.

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt. Dit noemen we de fase van identificatie en classificatie (zie paragraaf 4.2). Indien mogelijk wordt ook aangegeven wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Dit is de fase van kwantificeren (zie paragraaf 4.3). De indeling van de risico's in verschillende soorten (classificatie) is noodzakelijk voor de sturing op en beheersing van de risico's (zie paragraaf 4.4). Voor verschillende soorten risico's zijn namelijk verschillende 'oplossingsrichtingen' (verzekeren, voorziening, weerstandsvermogen, etcetera).

\



4.1 Verantwoordelijkheden

Uitgangspunt is dat organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor hun risico's. Dit geldt zowel voor het gehele proces vanaf risico identificatie tot en met het sturen op en beheersen van risico's. Organiseatieonderdelen zijn – voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is (zie ook paragraaf 5.3) – ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van mogelijke gevolgen van risico's. Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de IRM en de financiële spelregels¹. Bestuurlijk is het college verantwoordelijk.

De organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor de eigen risico's.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). De budgethouders zijn de risicomangers voor de hun toevertrouwde taak/taken. Per product cq. doelstelling van de programma's uit de programmabegroting worden de bovengenoemde stappen doorlopen. Dit is een continu proces, waarover bij de begroting (integraal), bestuursrapportage (op afwijkingen) en verantwoording (integraal) gerapporteerd wordt. De IRM's leggen daarnaast in de managementcyclus verantwoording af over het gevoerde risicomanagement.

Risicomanagement vindt decentraal in de organisatie plaats (uitzondering hierop zijn de werkzaamheden rond verzekeringen die worden verricht door het team Risicobeheer van Interne Bedrijven). Het is een lijnverantwoordelijkheid. De bedoeling hiervan is om de risico's van onderuit de organisatie naar boven te laten komen (bottom-up benadering). Dit is een praktische benadering omdat risico's zo benoemd worden door degenen die dagelijks het werk uitvoeren. Afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen is daarom belangrijk. Risicobeheersingsmaatregelen van het ene onderdeel mogen geen nieuwe problemen creëren voor een ander onderdeel (niet over de schutting gooien). Het 'leverende' onderdeel is hiervoor verantwoordelijk. Het 'ontvangende' onderdeel brengt dergelijke problematiek bij signalering proactief onder de aandacht van het 'leverende' onderdeel.

Het proces van risicomanagement is in 2013 gekoppeld aan het proces van de totstandkoming van het weerstandsvermogen. Dit procesontwerp is opgesteld met behulp van LEAN (zie bijlage 5). LEAN is de Utrechtse methodiek om processen te optimaliseren. De resultaten van LEAN dragen bij aan het verder professionaliseren van risicomanagement binnen de gemeente Utrecht. Eén van de belangrijkste resultaten van dit procesontwerp is dat het proces van risicomanagement prominenter is verankerd in de business.

¹ In de Financiële spelregels (2014) is bepaald dat: "Tegenvallers worden in beginsel opgevangen binnen het programma waarin de tegenvallers ontstaan. Meevallers worden op het integrale afweegmoment, bij de voorjaarsnota, toegevoegd aan een nieuw te vormen reserves ten behoeve van het opvangen van onvoorziene kosten van de decentralisaties. Dan vindt ook een beoordeling plaats van de omvang van die reserve in relatie tot de verwachte risico's en kan tot vrijval van gelden naar de algemene middelen worden besloten."

4.2 Identificeren en classificeren

De eerste stap in risicomanagement is het in kaart brengen van de risico's. Zoals het schema op de vorige pagina laat zien is het ook een steeds terugkerende stap in het risicomanagement. Periodiek moet bekeken worden of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst afgevoerd kunnen worden en of er nieuwe risico's ontstaan zijn. Aangezien risicomanagement een terugkerend proces is, ligt het voor de hand om dit te koppelen aan de natuurlijke momenten in de planning en controlcyclus (zie ook paragraaf 4.5).

Bij het identificeren van risico's gaat het om het in kaart brengen van:

- Factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan.
- Nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen (bijvoorbeeld nieuwe/gewijzigde wetgeving).

Risicomanagement is hiermee nadrukkelijk gekoppeld aan het beleid dat de gemeente voert of in de toekomst gaat/moet gaan voeren. Logischerwijs is risicomanagement daarmee ook gekoppeld aan de organisatieonderdelen, daar worden immers het beleid en de plannen ontwikkeld, voorbereid en uitgevoerd.

Basis voor het in kaart brengen van de risico's zijn de prestatiedoelstellingen uit de programmabegroting. Per doelstelling wordt onderzocht óf (en zo ja welke) risico's het realiseren van de betreffende doelstelling in de weg kan staan. Risico's kunnen hierbij zowel het beleid als de uitvoering daarvan betreffen.

Risico's worden onderverdeeld in de categorieën. Dit maakt het mogelijk om:

- Vergelijkbare risico's die binnen verschillende organisatieonderdelen spelen in kaart te brengen.
- Afspraken te maken hoe wordt omgegaan met verschillende typen risico's.

De risicocategorieën geven een overzicht van de verschillende typen risico's die van toepassing kunnen zijn. Bij het systematisch doorlopen van deze lijst voor alle doelstellingen zal het overgrote deel van de risico's benoemd kunnen worden. De categorieën worden hieronder toegelicht. Het identificeren van risico's houdt echter niet op bij het doorlopen van deze algemene lijst. Ervaringsgegevens en 'gezond verstand' kunnen zeker bijdragen aan de identificatie van risico's.

We onderscheiden risico's in interne en externe risico's. Externe risico's worden gekenmerkt doordat de oorzaak van het risico zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt, zoals een economische recessie. Bij dit type risico's moet een vertaalslag plaatsvinden naar de concrete gevolgen voor de gemeente. In de risicoparagraaf noemen we dan niet 'recessie' als risico, maar bijvoorbeeld tegenvallende inkomsten op de tarieven of tegenvallende opbrengsten uit de grondexploitatie.

We onderscheiden de volgende categorieën externe risico's:

- economisch/markt;
- politiek/maatschappelijk;
- natuur.

In bijlage 1 is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Het feit dat de oorzaak van een risico buiten de gemeente ligt, betekent echter niet zonder meer dat de gemeente ook geen bijsturingsmogelijkheden heeft. Door middel van het temporiseren van projecten, het strak sturen op uitgaven en andere operationele maatregelen kunnen de gevolgen over het algemeen wel beperkt worden.

Interne risico's hebben betrekking op de gemeente zelf. Kenmerkend hieraan is dat deze risico's zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevinden. Bijvoorbeeld omdat zij het gevolg zijn van:

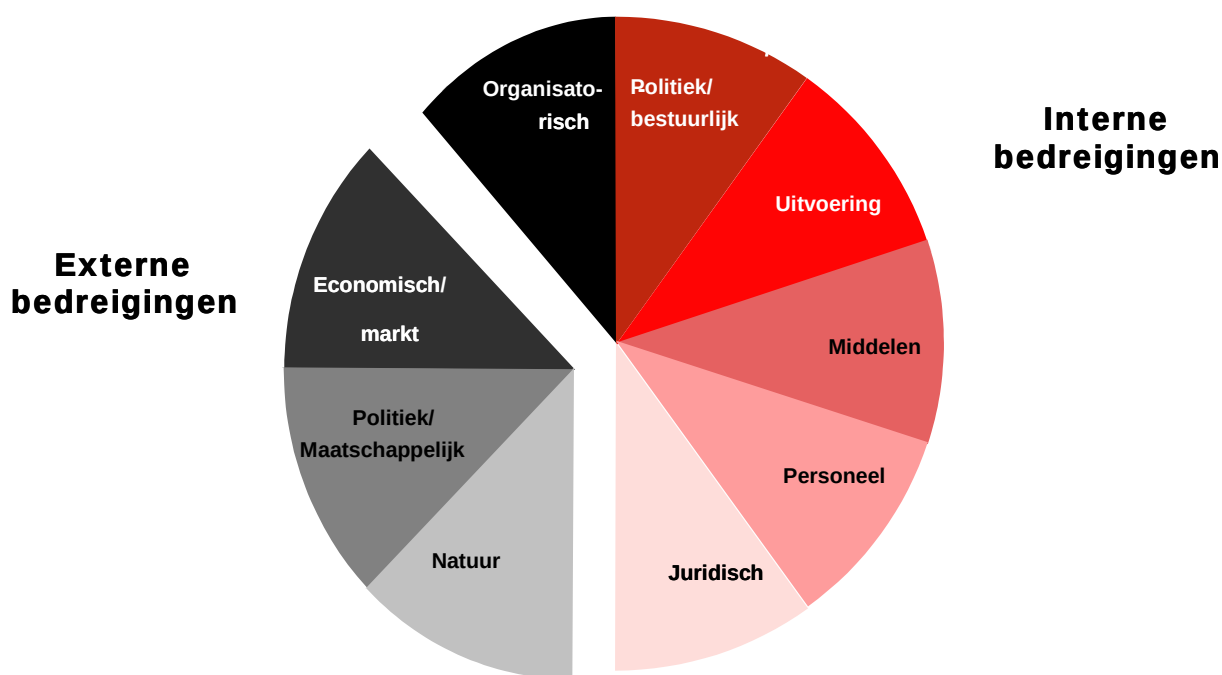
- Beleid en/of plannen van de gemeente en/of de uitvoering hiervan.
- Handelingen van de gemeente (dat wil zeggen van haar ambtelijk apparaat en bestuurders) of juist in het uitblijven daarvan.
- De eigendommen van de gemeente.

Voorbeelden van interne risico's zijn het uitvallen van informatie- en communicatie technologie of een staking van het eigen personeel. We onderscheiden de volgende categorieën interne risico's:

- organisatorisch;
- politiek/bestuurlijk;
- uitvoering;
- middelen;
- personeel;
- juridisch.

In de bijlage is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Op interne risico's heeft de gemeente over het algemeen wel bijsturingsmogelijkheden. Wel kan een kosten/baten analyse uitwijzen dat deze bijsturingsmogelijkheden kostbaarder zijn dan het risico zelf. Samenvattend hanteren we de volgende risicocategorieën:



Bron: AON Risk Consultants

Bij inventarisatie van risico's moet steeds de definitie van een risico in gedachten worden gehouden. Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn. Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's.

Dit betekent dat voor het weerstandsvermogen niet tot de risico's behoren:

- Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden².

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van beleid en plannen waarvan we uit ervaring weten dat ze op zullen treden, zoals planschades en nadeelcompensaties. Op basis van ervaringsgegevens kan vooraf een inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijke omvang hiervan, zodat deze kosten – en de dekking daarvan – een integraal onderdeel zijn van de besluitvorming. Wel blijft in dit voorbeeld het risico bestaan dat de werkelijk uit te keren bedragen afwijken van de – op basis van ervaringscijfers – ingeschatte bedragen.

Ook het ontbreken van financiële dekking behoort niet tot de risico's. Het feit dat er geen geld beschikbaar is, was van tevoren immers bekend.

² Hiervoor zou immers al dekking aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een voorziening of door dekking binnen het project of de exploitatie.

- Gebeurtenissen die voor de gemeente geen financiële gevolgen hebben. Gebeurtenissen die voor de gemeente niet-financiële gevolgen hebben, zoals imagoschade, kwaliteit en tijdigheid van uitvoering van de gemeentelijke taken, horen thuis in de risicoparaagraaf en het gemeentebrede risicomodel. Organisatieonderdelen blijven wel verantwoordelijk voor het risicomanagement van risico's met niet-financiële gevolgen (zie voor het risicomanagement van en de rapportage over risico's met niet-financiële gevolgen paragraaf 4.6).

Onzekere gebeurtenissen met positieve gevolgen behoren wél tot de risico's. Deze zijn in het kader van risicomanagement belangrijk. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen zodra ze zich aankondigen) worden positieve risico's voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit echter niet verrekend met negatieve risico's. Positieve risico's worden echter wel opgenomen in de risicoparaagraaf,

4.3 Kwantificeren

Het kwantificeren van risico's heeft twee doelen:

- ordening aanbrengen ten bate van focus in sturing en beheersing;
- bepalen omvang benodigde weerstandscapaciteit.

Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op grote aantallen risico's. Dit leidt tot versnippering. Bij risico kwantificering gaat het er om ordening in de lijst met risico's aan te brengen, zodat de meeste tijd en energie gestoken wordt in de beheersing van en sturing op de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

Uit de fase van risico identificatie volgt een lijst met risico's die onderling erg verschillen. Zo is het risico dat de woningmarkt instort van een heel andere orde dan het risico dat een afnemer niet betaalt. Handvatten om de mogelijke impact van risico's te bepalen zijn:

- de geschatte omvang van het risico;
- de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

Op basis hiervan kan ordening in de lijst met risico's worden aangebracht, die behulpzaam is bij de sturing op en beheersing van risico's. Tegelijkertijd kan deze informatie gebruikt worden voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (zie paragraaf 5.1).

Omvang van het risico (gevolgschade)

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte 'als het risico zich voordoet, dan ...' maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente tenminste (minimale omvang) 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 gevolgschade zich zal bevinden.

Indien mogelijk maken we ook een inschatting van het bedrag dat de gemeente naar alle waarschijnlijkheid (verwachte omvang) kwijt is als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Als dit niet in te schatten is, hanteren we hiervoor het gemiddelde van de minimale en maximale omvang.

Indien nodig wordt voor het inschatten van de omvang van het risico de methode van intersubjectiviteit gehanteerd. Hierbij wordt de keuze gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers, die goed op de hoogte is van het betreffende onderwerp.

Risico's worden op basis van de verwachte omvang ingedeeld in risicoklassen. Deze risicoklassen worden gebruikt voor de ordening van de risico's ten bate van het aanbrengen van focus in sturing en beheersing. Hierbij gaat het er natuurlijk om, om de meeste tijd en energie te steken in die risico's die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Daarom maken we onderscheid tussen de bruto verwachte omvang van het risico en de netto verwachte omvang van het risico:

Bruto verwachte omvang =	Verwachte gevolgschade van risico	
	Reductie risico door beheersmaatregelen	-/-
	Compensatie door derden / verhaal op derden (verzekering / Rijk)	-/-
	Al gedekt / rekening mee gehouden (reserve, voorziening, stelpost, exploitatie, investeringsbedrag)	-/-
Netto verwachte omvang =	Nog te dekken gevolg van risico	

Risico's worden op basis van de netto verwachte omvang ingedeeld in een van onderstaande risicoklassen. Risico's met structurele gevolgen delen we in op basis van de verwachte omvang in de eerste drie jaar met een aflopend percentage, dat wil zeggen 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar (dus verwachte omvang * 1,75) (zie ook paragraaf 4.4):

Netto verwachte omvang	Risicoscore op omvang
• < € 250.000	1
• € 250.000 – € 1.000.000	2
• € 1.000.000 – € 2.500.000	3
• € 2.500.000 – € 5.000.000	4
• > € 5.000.000	5

Waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet

Ook wordt een inschatting gemaakt van de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Indien nodig wordt voor het inschatten van de waarschijnlijkheid van het risico de methode van intersubjectiviteit gehanteerd. Hierbij wordt de keuze gebaseerd op consensus binnen een groep van medewerkers, die goed op de hoogte is van het betreffende onderwerp.

Ook voor de mate van waarschijnlijkheid hanteren we vijf klassen:

Mate van waarschijnlijkheid	Risicoscore op waarschijnlijkheid
Zeer klein	1
Klein	2
50/50	3
Groot	4
Zeer groot	5

Toelichting op de klassen:

- 'Zeer klein' hanteren we voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – slechts één keer in de twintig jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden erg laag is (vuistregel 5%), denk bijvoorbeeld aan een grootschalige uitbraak van de Q-koorts.
- 'Klein' hanteren we voor risico's waarvan het niet zo waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – één keer in de 4vier jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden laag is (vuistregel 25%), denk bijvoorbeeld aan het uitvallen van de verkeerscomputer.
- '50/50' hanteren we voor risico's die nog beide kanten op kunnen. Het kan zijn dat ze zich komend jaar voordoen, het kan ook zijn van niet: het kan vriezen en het kan dooien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – één keer in de twee jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden gemiddeld is (vuistregel 50%), denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen van de rentestand.
- 'Groot' hanteren we voor risico's waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich voor zullen doen in het komende jaar. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – jaarlijks voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden groot is (vuistregel 75%), denk bijvoorbeeld aan tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop in tijden van economische recessie.

- 'Zeer groot' hanteren we voor risico's waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich komend jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – meerdere keren per jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden zeer groot is (vuistregel 95%), denk bijvoorbeeld aan lagere inkomsten uit het gemeentefonds in tijden van landelijke bezuinigingen.

Risico's ontwikkelen zich vaak over de tijd. Naar aanleiding hiervan kunnen risico's dan ook verschuiven tussen de verschillende klassen.

Impact van risico's

Door het vermenigvuldigen van de scores op 'netto verwachte omvang' en 'waarschijnlijkheid' kan per risico een risicoscore worden uitgerekend. Deze risicoscore is een maatstaf voor de potentiële impact van het risico. Op basis van deze risicoscores, kunnen risico's worden gerangschikt. Dit is weergegeven in onderstaande risicokaart. Hierbij geldt dat, hoe hoger de risicoscore:

- hoe donkerder de kleur in onderstaande risicokaart;
- hoe groter de potentiële impact;
- hoe hogere prioriteit de aanpak van het risico heeft.

			Netto verwachte omvang				
			< € 250.000	€ 250.000 – € 1.000.000	€ 1.000.000 – € 2.500.000	€ 2.500.000 – € 5.000.000	> € 5.000.000
Waarschijnlijkheid	zeer klein	1	1	2	3	4	5
	Klein	2	2	4	6	8	10
	50/50	3	3	6	9	12	15
	Groot	4	4	8	12	16	20
	zeer groot	5	5	10	15	20	25

Legenda:

Risicoscore op impact	Risicoklasse
0 < 3	Minimaal
3 < 5	Laag
5 < 10	Gemiddeld
10 < 20	Hoog
≥ 20	Urgent

Een toelichting op de relatie tussen de risicoscore en de rapportage aan college en raad is opgenomen in paragraaf 4.5. Hierbij is ook aangegeven over welke aspecten van risico's gerapporteerd wordt.

4.4 Sturen en beheersen

Bij de sturing op en beheersing van negatieve risico's gaat het om reductie van de verwachte impact van risico's. Dit kan op drie manieren:

- vermijden;;
- verminderen;;
- overdragen;
- accepteren

Bij het vermijden van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door:

- Het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen.
- Prudent financieel beleid: dat wil zeggen eerst verdienen, dan uitgeven als de inkomsten nog onzeker zijn.

Vermijden is niet in alle gevallen een mogelijkheid. Zo ligt bij externe risico's de oorzaak van het risico immers niet binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente. Ook kan vermijden de realisatie van beleidsdoelstellingen in de weg staan.

Verminderen van de impact van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de waarschijnlijkheid van optreden terug te brengen. Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak, zoals het nemen van voorzorgsmaatregelen (voorkomen is beter dan genezen en anticiperen in plaats van reageren) of het instellen van een bestemmingsreserve³.

Overigens is het een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De te treffen voorziening moet gelijk zijn aan de netto verwachte omvang.

Overdragen van risico's houdt in dat de gevolgen van een risico niet langer de gemeente raken, maar over gaan naar een derde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen (zie bijlage 4).

Binnen de gemeente Utrecht verzorgt het team Risicobeheer van Interne Bedrijven verzekeringsdekkingen tegen een breed scala aan risico's die de gemeente cq. organisatieonderdelen lopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brand-, aansprakelijkheid-, wagenpark, kunst- en antiek-, bouw- en bodemsaneringsverzekeringen, enzovoort. Een aantal verzekeringsdekkingen is gemeentebreed (brand en aansprakelijkheid), terwijl andere verzekeringen specifieke risico's betreffen die bij slechts een of enkele organisatieonderdelen voorkomen.

Vermijden elimineert een risico. Verminderen en overdragen verlagen de netto omvang van een risico:

Bruto verwachte omvang =	Verwachte gevolgschade van risico	
	Reductie risico door beheersmaatregelen	-/-
	Compensatie door derden / verhaal op derden (verzekering / Rijk)	-/-
	Al gedekt / rekening mee gehouden (reserve, voorziening, stelpost, exploitatie, investeringsbedrag)	-/-
Netto verwachte omvang =	Nog te dekken gevolg van risico	

³ Het instellen van een bestemmingsreserve heeft weliswaar geen invloed op de gevolgschade van het risico (op voorhand is dit de bruto verwachte omvang), maar vermindert wel de nog te dekken gevolgen van het risico (op voorhand is dit de netto verwachte omvang). Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 wordt de impact van een risico berekend op basis van de netto verwachte omvang.

Voor de bepaling van de netto verwachte omvang van structurele risico's tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste drie jaar mee voor een dalend percentage, namelijk 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar (totaal 175%). Volgens deze aflopende lijn moeten de gevolgen van het risico zijn geminimaliseerd, dan wel opgevangen binnen de exploitatie.

Risico's met structurele gevolgen moeten drie jaar nadat zij zich gemanifesteerd hebben, opgevangen worden binnen de exploitatie. In het eerste jaar telt het risico voor 100% mee, in het tweede jaar voor 50% en het derde jaar voor 25%. Daarna moeten de gevolgen volledig zijn opgevangen binnen de exploitatie.

Als geen van bovenstaande opties (vermijden, verminderen, overdragen) mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van maatregelen en het implementeren ervan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregelen effect hebben en het zonodig bijsturen hierop. Eerste aandachtspunt bij risicomanagement zijn de risico's die het hoogste scoren in de matrix uit paragraaf 4.3.

Bij positieve risico's gaat het uiteraard om maximalisatie in plaats van reductie, vanzelfsprekend binnen de grenzen die de wet hieraan stelt (dus bijvoorbeeld niet bankieren).

Per geïdentificeerd risico wordt de voor sturing en beheersing essentiële informatie vastgelegd. Bijlage 2 bevat een overzicht van welke punten dit minimaal betreft.

Voor sturing en beheersing zijn niet alleen de individuele risico's van belang. Ook moet in de gaten gehouden worden wat de totale omvang van de risico's van het organisatieonderdeel (= verantwoordelijkheid directeur) cq. de gemeente als geheel (= onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing) is.

4.5 Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Integrale rapportage over risico's vindt plaats op twee momenten in het jaar, bij de programmabegroting en bij de verantwoording. Bij de tussentijdse rapportage wordt alleen gerapporteerd over majeure afwijkingen. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's.

Bij de rapportages wordt ingegaan op risico's van materiële omvang en waarschijnlijkheid die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Hiervoor hanteren we de risicokaart uit paragraaf 4.3:

Risicoscore op impact	Risicoklasse	Rapportage bij cyclusmomenten aan:
• 0<3	Minimaal	Organisatieonderdeel intern
• 3<5	Laag	Directieraad
• 5<10	Gemiddeld	College
• 10<20	Hoog	Raad → paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing
• ≥20	Urgent	Raad → paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

Dit betekent dat de raad geïnformeerd wordt over risico's met een potentiële impact van circa 1,2 miljoen euro of meer. In de praktijk zullen risico's met een iets kleinere impact, maar een hoge waarschijnlijkheid ook gemeld worden.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt ingegaan op de risico's uit de risicoklassen hoog en urgent. Per risico wordt vermeld:

- welk programma en welke doelstelling het betreft;
- de risicocategorie (economisch/markt, politiek/maatschappelijk, natuur, organisatorisch, politiek/bestuurlijk, uitvoering, middelen, personeel, juridisch);
- inhoudelijke toelichting op het risico;
- de gekozen methode voor sturing / beheersing (vermijden, reduceren, overdragen, accepteren);
- de getroffen/nog te treffen maatregelen;
- de netto verwachte omvang;
- de risicoscore op omvang (1 t/m 5) en waarschijnlijkheid (1 t/m 5);
- of de gevolgen incidenteel of structureel zijn.

Ook wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing het totale risicobedrag vermeld. Dit wordt afgezet tegen de weerstandscapaciteit (zie paragraaf 5.4).

Risico's die op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (art 10 en 11) een geheim karakter hebben (bijvoorbeeld doordat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of doordat publicatie de financiële belangen van de gemeente zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, maar via vertrouwelijke weg aan de raad ter informatie voorgelegd.

Indien buiten de cyclusmomenten om, zich majeure ontwikkelingen voordoen op de risico's, dan geldt de actieve informatieplicht. Richtsnoer hiervoor is dat de raad wordt geïnformeerd over:

- nieuwe risico's met een risicoscore van 20 of hoger (risicoklasse urgent);
- bestaande risico's: als het risico stijgt van 9 of lager (risicoklasse minimaal, laag of gemiddeld) naar 20 of hoger (risicoklasse urgent).

Dit betekent dat bij een nieuw cyclusdocument de risicoklasse urgent in principe geen risico's bevat die nog niet eerder aan de raad zijn gemeld (hetzij bij een cyclusstuk, hetzij via afzonderlijke informatie).

4.6 Risico's met niet-financiële gevolgen

In paragraaf 4.3 is ingegaan op de rapportage over de financiële gevolgen van risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de verantwoording. Risicomanagement gaat echter, zoals uit de definitie blijkt, niet alleen over risico's met financiële gevolgen. Risicomanagement is gedefinieerd als het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. De gevolgen van deze risico's kunnen financieel zijn maar dit hoeft niet. De gevolgen kunnen ook beleidsmatig zijn.

Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's. Risico's met niet-financiële gevolgen (te denken valt aan imago schade voor de gemeente of de kwaliteit of tijdigheid van de uitvoering van het beleid komt in het geding) horen echter ook thuis in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Vanzelfsprekend maken niet-financiële risico's geen onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Het inzichtelijk maken van risico's met niet-financiële gevolgen is nieuw ten opzichte van de vorige nota. Ook voor risico's met niet-financiële gevolgen geldt het uitgangspunt dat organisatieonderdelen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn en regelmatig de volgende stappen moeten doorlopen:

1. identificeren en classificeren
2. kwantificeren
3. sturen en beheersen.

De stappen 'identificeren en classificeren' en 'sturen en beheersen' komen in grote lijnen overeen met het proces van identificeren en classificeren en sturen en beheersen van risico's met financiële gevolgen. De stap kwantificeren is wezenlijk anders dan bij risico's met financiële gevolgen. Hier is de gevolgschade namelijk niet uit te drukken in geld. Wel kan de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet worden ingeschat. Ook is het mogelijk een inschatting van de gevolgschade te doen aan de hand van alternatieve risicoklassen. Onderstaande vier indelingen bieden handvatten voor de focus in sturing en beheersing van risico's met niet-financiële gevolgen. De keuze voor een gevolgschade is afhankelijk van de aard van het risico.

Gemeente komt negatief in verschillende media		Risicoscore op omvang
• Blijft binnen gemeentelijke organisatie	1	
• Op lokaal niveau	2	
• Op regionaal niveau	3	
• Op landelijk niveau	4	
• Op internationaal niveau	5	
Vertraging in planning		Risicoscore op omvang
• Vertraging korter dan 1 week	1	
• Vertraging van 1 maand	2	
• Vertraging van 6 maanden	3	
• Vertraging van 1 jaar	4	
• Vertraging langer dan 1 jaar	5	
Capaciteitsdruk personeel		Risicoscore op omvang
• Hoge werkdruk onder medewerker(s)	1	
• Onvoldoende gemotiveerde medewerker(s)	2	
• Kortdurige uitval medewerker(s)	3	
• Langdurige uitval medewerker(s)	4	
• Langdurige uitval projectteam	5	
Veiligheid		Risicoscore op omvang
• Licht gewonden die ter plekke worden behandeld	1	
• Licht gewonden die afgevoerd worden naar ziekenhuis	2	
• Gewonden in kritieke toestand	3	
• Dodelijk slachtoffer	4	
• Dodelijke slachtoffers	5	

5 Weerstandsvermogen

Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Gezien de definitie van benodigde weerstandscapaciteit (= verwachte impact alle risico's * gewenste mate van zekerheid) is het uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit:

Weerstandsvermogen =	$\frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit} \geq 1}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$
----------------------	--

5.1 Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend als de verwachte impact van de risico's bij gewenste mate van zekerheid.

Bij het bepalen van de verwachte impact van risico's moet onderscheid gemaakt worden tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. De verwachte impact van risico's met structurele gevolgen is in principe oneindig, de gevolgen komen immers jaarlijks terug. Dit zou betekenen dat ook het weerstandsvermogen oneindig groot zou moeten zijn. Dit is niet realistisch. Voor de bepaling van de verwachte impact van structurele risico's – en daarmee voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit – tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste drie jaar: 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar. Door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid moet het risico volgens deze dalende lijn geminimaliseerd dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

Vanuit het voorzichtigheidsprincipe (winsten pas nemen als ze gerealiseerd zijn, verliezen meteen) worden positieve risico's niet gesaldeerd met negatieve risico's voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. Ook risico's die al op andere wijze (bijvoorbeeld verzekering, voorziening) zijn afgedekt, tellen niet mee voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. De aanwezigheid van positieve risico's is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De verwachte impact van de (negatieve en nog niet anderszins afgedekte) risico's is gebaseerd op:

Netto verwachte omvang risico 1	x	waarschijnlijkheid risico 1	=	verwachte impact risico 1	
Netto verwachte omvang risico 2	x	waarschijnlijkheid risico 2	=	verwachte impact risico 2	
Netto verwachte omvang risico...	x	waarschijnlijkheid risico...	=	verwachte impact risico...	
Netto verwachte omvang risico N	x	waarschijnlijkheid risico N	=	verwachte impact risico N	+
				Totaal	

De waarschijnlijkheid waarmee risico's optreden zijn in het kader van risicomanagement kwalitatief geïnventariseerd. Voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen hangen we hier een dekkingspercentage aan. Dit percentage geeft de mate aan waarin de verwachte omvang van het risico meetelt voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen. Voor alle risico's in een klasse, wordt hetzelfde percentage gehanteerd.

Waarschijnlijkheid	Dekkingspercentage
Zeer klein	5%
Klein	25%
50/50	50%
Groot	75%
Zeer groot	95%

Bovenstaande berekening van de totale verwachte impact van risico's, moet nog aangepast worden voor de gewenste mate van zekerheid. Het hoe en waarom hiervan wordt uitgelegd in het voorbeeld in het kader hieronder.

Netto verwachte omvang risico 1	x	waarschijnlijkheid risico 1	=	verwachte impact risico 1	
Netto verwachte omvang risico 2	x	waarschijnlijkheid risico 2	=	verwachte impact risico 2	
Netto verwachte omvang risico...	x	waarschijnlijkheid risico...	=	verwachte impact risico...	
Netto verwachte omvang risico N	x	waarschijnlijkheid risico N	=	verwachte impact risico N	+
				Totaal verwachte impact risico's	

De gewenste mate van zekerheid komt tot uiting in de risicosimulatie die wordt uitgevoerd. Deze risicosimulatie is gebaseerd op de Monte Carlo simulatietechniek die algemeen geaccepteerd is in zowel de profit als de non-profit sector. Hierbij wordt op een computer op basis van gegevens over de individuele risico's (minimale, verwachte en maximale omvang en waarschijnlijkheid) duizenden keren de werkelijkheid nagebootst. Dit leidt tot een grafiek waaruit is af te leiden wat de verwachte impact van de risico's is in een willekeurig jaar. Uitgangspunt hierbij is dat op basis van statistische methoden (risicosimulatie) sprake moet zijn van 90% zekerheid dat de gemeente haar risico's af kan dekken. In deze nota kiezen we ervoor om de mate van zekerheid op te hogen van 75% naar 90%. Deze ophoging heeft te maken met de uitkomst van een stresstest uit januari 2013 waaruit is gebleken dat Utrecht relatief kwetsbaar is binnen de G4. Zo is de gemeente Utrecht veel eenzijdiger afhankelijk van het Rijk (gemeentefonds). Overigens zitten de andere G4 gemeenten op dit moment ook op 90% danwel 95% zekerheid.

Wat betreft de risico's rond het gemeentefonds stellen we voor om deze niet meer uit te sluiten voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Dit heeft te maken met het besluit van het Rijk om de behoedzaamheidsreserve voor gemeenten af te schaffen. Daarmee is het risicoprofiel van het gemeentefonds gestegen en dienen de risico's (gekwantificeerd) meegenomen te worden in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Als gevolg hiervan kunnen we schommelingen in de hoogte van de uitkeringen uit het gemeentefonds beter opvangen.

5.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken. De theoretisch mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen Utrecht tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. In het vervolg van deze paragraaf wordt elk onderdeel afzonderlijk besproken. Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen van de gemeentefinanciën alleen tot het weerstandsvermogen behoren indien daadwerkelijke inzet:

- Niet leidt tot een gat in de begroting.
- Hieraan niet al een bestemming is gegeven, dan wel geplande uitgaven tegenover staan.

Balans		Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit?	
• Reserves	Deels	I	Voor zover nog niet bestemd en voor zover de rente niet is ingezet als dekking in de exploitatie.
• Stille reserves op financiële vaste activa	Deels	I	Voor zover direct verkoopbaar en voor zover dividenduitkeringen geen onderdeel uitmaken van de exploitatie
• Stille reserves op materiële vaste activa	Nee		Bij verkoop van panden moeten exploitatie effecten afgedekt worden.
• Voorzieningen	Nee		Staan verplichtingen tegenover.
Exploitatie			
• Onbenutte belastingcapaciteit	Ja	S	Behoort tot de onbenutte inkomstenbronnen.
• Andere onbenutte inkomstenbronnen	Nee		Geen onbenutte inkomstenbronnen bekend.
• Nog niet ingevulde begrotingsruimte	Ja	I/S	Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.
• Nog niet ingevulde investeringsruimte	Nee		Is bestemd voor instandhouding kapitaalgoederen cq. inlopen van achterstallig onderhoud.
• Bezuinigingen	Nee		Is alternatief, geen onderdeel van.
• Post onvoorzien	Ja	S	Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.

* I = incidenteel, S = structureel

Deze worden hieronder besproken, waarbij wordt uitgelegd waarom deze elementen wel of niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden gerekend. Incidentele middelen tellen één maal mee voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit. Structurele middelen tellen twee of vier maal mee, afhankelijk van de vraag of de middelen al daadwerkelijk aanwezig zijn (post onvoorzien en nog niet ingevulde structurele begrotingsruimte) of dat ze in potentie aanwezig zijn (onbenutte belastingcapaciteit). Voordat deze potentiële middelen ingezet kunnen worden om risico's op te vangen, moet immers daadwerkelijk tot tariefsverhoging besloten zijn. Let wel: Dat elementen van de gemeentefinanciën nu niet meegerekend worden als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit, wil niet zeggen dat deze ook niet ingezet zouden kunnen worden om risico's op te vangen. Dit is wel degelijk mogelijk, onder druk wordt immers alles vloeibaar. Dit vereist echter een beleidswijziging en/of het vinden van dekking voor het ontstane probleem binnen de exploitatie.

5.2.1 Reserves

In Utrecht kennen we de volgende reserves:

- Algemene reserve, deze bestaat uit:
 - Algemeen deel
 - Dienstbedrijfsreserve Stadswerken
 - Reserves grondexploitatie
- Algemene dekkingsreserve
- Bestemmingsreserves

Onderstaand overzicht geeft aan welk deel van de reserves toegerekend kunnen worden aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Criteria hierbij zijn:

- Er is nog geen bestemming aan gegeven, dat wil zeggen er staan nog geen geplande (en door de raad goedgekeurde) uitgaven tegenover.
- De rente over de reserve is niet (structureel) ingezet als dekkingsmiddel in de exploitatie.

Reserve	Bestemd?	Dekkingsmiddel in exploitatie?	Onderdeel beschikbare weerstandscapaciteit?
Algemene reserve			
• Algemeen deel	Nee	Nee, niet structureel	Ja
• Dienstbedrijfsreserves grondexploitaties	Nee	Nee, niet structureel	Ja
Algemene dekkingsreserve	Nee	Ja	Nee
Bestemmingsreserves	Ja	Aflopend	Nee

Bij de Verantwoording 2012 is besloten om de dienstbedrijfsreserves – met uitzondering van de reserves van Stadswerken – af te schaffen.

5.2.2 Stille reserves

Stille reserves hebben te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd. De stille reserves maken alléén deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit als de betrokken activa op korte termijn (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn, verkoop van de stille reserves niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting en verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast.

Er zijn verschillende soorten activa waarbij stille reserves kunnen voorkomen:

- financiële vaste activa;
- materiële vaste activa.

Financiële vaste activa bestaan uit uitstaande leningen en deelnemingen:

Uitstaande leningen Geen stille reserves mogelijk. De boekwaarde is gelijk aan de werkelijke waarde.

Deelnemingen Deelnemingen kunnen stille reserves bevatten, maar deze kunnen meestal niet toegerekend worden aan de beschikbare weerstandscapaciteit. De werkelijke waarde van een deelneming kan hoger zijn dan de waarde op de balans. Deelnemingen zijn echter vaak beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook erg lastig is te realiseren. Daarnaast leveren sommige deelnemingen een rendement op door bijvoorbeeld jaarlijkse dividendontvangsten. Door verkoop van de deelneming vervallen deze opbrengsten en ontstaat een gat in de begroting. In verband met bovengenoemde bezwaren houden we bij de bepaling van de weerstandscapaciteit niet op voorhand rekening met mogelijke stille reserves in de financiële activa.

In geval van daadwerkelijke verkoop van deelnemingen is wel een link naar de weerstandscapaciteit mogelijk. De weerstandscapaciteit kan uit de opbrengst verhoogd worden.

Materiële vaste activa bestaan uit activa met economisch nut en activa met maatschappelijk nut:

Activa met een maatschappelijk nut Zijn niet verhandelbaar en vallen daarom niet onder de stille reserves.

Activa met een economisch nut Maken deel uit van de aanwendbare stille reserves als ze op korte termijn verkoopbaar zijn, verkoop van de stille reserve niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting en als de bedrijfsvoering van de gemeente door de verkoop niet aangetast wordt. Hierdoor valt een deel van de activa met economisch nut per definitie af, zoals rioleringen, vervoermiddelen, machines, apparaten en installaties. Panden en gronden die niet gebruikt worden voor de publieke taak en op korte termijn kunnen worden verkocht, behoren tot de stille reserves als de verkoop niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting. Bij verkoop van panden moeten echter exploitatie effecten

afgedekt worden. Daarnaast is in de gemeentebegroting een taakstelling op maatschappelijk vastgoed opgenomen. Daarom is het niet reëel deze activa mee te tellen in de stille reserve.

Tot slot kan in dit verband nog de kunstcollectie van het Centraal Museum worden genoemd. Kunst is in zijn geheel niet opgenomen op de balans, maar is veelal op korte termijn wel verhandelbaar. Toch behoort het niet tot de stille reserves. Met het Centraal Museum is namelijk afgesproken dat de opbrengsten uit verkoop van kunst terugvloeien in de collectie. Dit is ook in overeenstemming met de gedragslijn voor museale beroepsethiek. Daarnaast geldt natuurlijk het argument dat verkoop van kunst voor het opvangen van risico's de taakuitoefening van het museum zou aantasten.

Samenvattend:

Panden en gronden tellen niet mee in de stille reserves. Deelnemingen tellen in het algemeen niet mee omdat ze vaak beperkt of niet verhandelbaar zijn en verkoop leidt tot een gat in de begroting.

5.2.3 Voorzieningen

Voorzieningen behoren niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar zijn dekking voor verwachte risico's of verliezen. Het is een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1 b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Voorzieningen meetellen in de beschikbare weerstandscapaciteit zou een dubbeltelling zijn.

5.2.4 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen, bestemmingsbelastingen en retributies en de maximaal mogelijk inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – horen tot het weerstandsvermogen.

Naast de vraag van de politieke wenselijkheid, zijn op dit terrein ook de wettelijke kaders van belang. Onderstaand schema geeft op hoofdlijnen de wettelijke kaders rond de gemeentelijke tarieven weer. Voor meer informatie op dit onderwerp verwijzen wij u naar de nota lokale heffingen.

Belastingen	Limitatieve opsomming van de toegestane gemeentelijke belastingen is opgenomen in de gemeentewet. Gemeenten zijn vrij om het tarief van deze belastingen te bepalen (met uitzondering van de tarieven onroerendezaakbelasting).
Bestemmingsbelastingen	Maximaal kostendekkend.
Retributies	Maximaal kostendekkend.

Belastingen

Utrecht kent momenteel 5 verschillende belastingen: onroerendezaakbelasting (OZB), toeristenbelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting en precariobelasting. In theorie kunnen gemeenten tot een oneindig niveau belastingen heffen (met uitzondering van de OZB), waarbij de opbrengst naar eigen inzicht besteed mag worden:

Belasting	Begrote inkomsten 2014
Onroerendezaakbelasting	81,9 miljoen euro
Parkeerbelasting	28,5 miljoen euro
Toeristenbelasting	1,6 miljoen euro
Hondenbelasting	0,5 miljoen euro
Precariobelasting	0,5 miljoen euro
Totaal	113 miljoen euro

Het Rijk legt geen maximale tarieven voor de onroerendezaakbelasting meer op. Het Rijk stelt wel jaarlijks een macronorm vast. De macronorm geldt voor de totale opbrengst van de OZB van alle gemeenten samen. De onbenutte belastingcapaciteit op het gebied van de onroerendezaakbelasting is het verschil tussen de OZB opbrengst bij toepassing van deze macronorm en de OZB opbrengst bij het daadwerkelijk toegepaste stijgingspercentage. De onbenutte belastingcapaciteit OZB is structureel en telt daardoor twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit. Als gekozen wordt om de tarieven te verhogen is het betreffende bedrag structureel beschikbaar. Als niet gekozen wordt om de tarieven te verhogen, vervalt deze onbenutte belastingcapaciteit ook definitief. Als de tarieven in het ene jaar minder zijn verhoogd dan toegestaan, kan dit namelijk niet in het volgende jaar ingehaald worden.

Overigens: als in een coalitieakkoord een maximum stijging is afgesproken (en deze maximum stijging ook in de begroting is toegepast), is de onbenutte belastingcapaciteit nul. Het verder verhogen van de tarieven zou immers een beleidswijziging inhouden. Aangezien het bij weerstandsvermogen gaat om de mogelijkheden die gemeenten hebben om de gevolgen van risico's om te vangen, zonder dat dit leidt tot aantasting van het beleid, valt de mogelijkheid om tarieven te verhogen in dat geval niet onder de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit sluit tariefsverhogingen niet uit als middel om risico's op te vangen. Het inzetten van de weerstandscapaciteit is immers slechts één van de opties (naast bijvoorbeeld beleidsaanpassingen en bezuinigingen) om onverwachte tegenvallers op te vangen.

Samenvattend:

De onbenutte belastingcapaciteit op het gebied van de OZB is (tenzij het collegeprogramma anders bepaalt) het verschil tussen de OZB opbrengst bij toepassing van de macronorm en de OZB opbrengst bij het daadwerkelijk toegepaste stijgingspercentage. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

Ook de overige belastingen (parkeerbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting) kunnen bijdragen aan de onbenutte belastingcapaciteit. In het kader van de beschikbare weerstandscapaciteit rekenen we met een opbrengststijging van 5% per jaar. Ook hierbij geldt dat indien in een collegeprogramma een maximum stijging is afgesproken (en deze maximum stijging ook in de begroting is toegepast), de onbenutte belastingcapaciteit nul is. Het verder verhogen van de tarieven zou dan immers een beleidswijziging inhouden.

Als voorbeeld voor de Programmabegroting 2014:

Parkeerbelasting	28,5 miljoen euro
Toeristenbelasting	1,6 miljoen euro
Hondenbelasting	0,5 miljoen euro
Precariobelasting	0,5 miljoen euro
	31,1 miljoen euro

De onbenutte belastingcapaciteit op de belastingen (exclusief de onroerendezaakbelasting) bedraagt in dit voorbeeld $5\% \times 26,9$ miljoen euro = 1,3 miljoen euro. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

Samenvattend:

De onbenutte belastingcapaciteit op de belastingen (behalve OZB) is (tenzij het collegeprogramma anders bepaalt) de potentiële meeropbrengst van 5% tariefsverhoging. Dit bedrag telt 2 maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

Bestemmingsbelastingen

Utrecht kent op dit moment drie bestemmingsbelastingen: de afvalstoffenheffing, de rioolheffingen en de BIZ-heffing (Bedrijven Investerings-Zone). Kenmerkend aan de bestemmingsbelastingen is dat de opbrengst ervan niet vrij te besteden is maar dat het ook niet zo is dat er een volledig aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat.

Bestemmingsbelasting**Begrote inkomsten 2014**

Afvalstoffenheffing	28,8 miljoen euro
Rioolheffing	36,0 miljoen euro
BIZ-heffing	0,2 miljoen euro

Totaal**65,0 miljoen euro**

De onbenutte belastingcapaciteit op de bestemmingsbelastingen is het verschil tussen de werkelijke opbrengst in een jaar en de opbrengst bij 100% kostendekkendheid. Ook hierbij geldt dat indien in een collegeprogramma een maximum stijging is afgesproken (en deze maximum stijging ook in de begroting is toegepast), de onbenutte belastingcapaciteit nul is. Het verder verhogen van de tarieven zou dan immers een beleidswijziging inhouden. De rioolheffing is al 100% kostendekkend en voor de BIZ-heffing geldt dat de opbrengst geheel als subsidiebijdrage wordt doorgegeven aan de ondernemers. Daarom is hier geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit:

Als voorbeeld voor de Programmabegroting 2014:

Bestemmingsbelasting**Onbenutte belastingcapaciteit**

Afvalstoffenheffing	0,4 miljoen euro
Rioolheffing	0,0 miljoen euro
BIZ-heffing	0,0 miljoen euro

Totaal**0,4 miljoen euro**

Samenvattend:

De onbenutte belastingcapaciteit op de bestemmingsbelastingen is (tenzij het collegeprogramma anders bepaalt) het verschil tussen de werkelijke opbrengst in een jaar en de opbrengst bij 100% kostendekkendheid. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

Retributies

Utrecht kent momenteel vier soorten retributies: de leges, de marktgelden, brug- en havengelden en begraafplaatsrechten. Gemeenten mogen geen winst maken op retributies. Op begrotingsbasis mogen de inkomsten uit retributies niet hoger zijn dan de uitgaven. In Utrecht zijn nog niet alle retributies kostendekkend:

Retributie**Begrote inkomsten 2014**

Leges	19,0 miljoen euro
Marktgelden	0,7 miljoen euro
Brug- en havengelden	0,5 miljoen euro
Begraafplaatsrechten	1,1 miljoen euro

Totaal**21,3 miljoen euro**

De onbenutte belastingcapaciteit op de retributies is de onderdekking op de betreffende verordening. Ook hierbij geldt dat indien in een collegeprogramma een maximum stijging is afgesproken (en deze maximum stijging ook in de begroting is toegepast), de onbenutte belastingcapaciteit nul is. Het verder verhogen van de tarieven zou dan immers een beleidswijziging inhouden.

Als voorbeeld voor de Programmabegroting 2014:

Retributie	Onbenutte belastingcapaciteit
Leges	0,9 miljoen euro
Marktgelden	0 miljoen euro
Brug- en havengelden	0,005 miljoen euro
Begraafplaatsrechten	0,01 miljoen euro
	0,9 miljoen euro

Samenvattend:

De onbenutte belastingcapaciteit op de retributies is (tenzij het collegeprogramma anders bepaalt) het verschil tussen de werkelijke opbrengst in een jaar en de opbrengst bij 100% kostendekkendheid. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

5.2.5 Andere onbenutte inkomstenbronnen

Er zijn geen onbenutte inkomstenbronnen bekend.

5.2.6 Nog niet ingevulde begrotingsruimte

Het is regelmatig voorgekomen dat de beschikbare financiële ruimte bij de begroting wordt ingezet (als risicoband) voor het opvangen van risico's. Een van de voorbeelden hiervan is de buffer voor onvoorziene effecten van de kredietcrisis in de Programmabegroting 2010. Deze buffer is ingesteld in de Voorjaarsnota 2009 en de Programmabegroting 2010 om onvoorziene nadelige effecten van de kredietcrisis op te vangen. Deze buffer telt niet mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit. De buffer is immers bedoeld voor nog niet voorziene gevolgen van de kredietcrisis. Deze gevolgen zijn niet meegeteld in de geïnventariseerde risico's.

Het past in een verantwoord financieel beleid om met beschikbaar geld eerst de bestaande problemen op te lossen en dan pas nieuwe dingen te gaan doen. Dit is immers ook waarom we zeggen 'eerst verdienen, dan uitgeven' en 'geen plannen zonder geld'. De nog niet ingevulde begrotingsruimte kan tot de weerstandscapaciteit behoren, dit hoeft niet persé. Jaarlijks moet bij de besluitvorming over de begroting bezien worden of:

- Er begrotingsruimte beschikbaar is.
- Er nieuwe, nog niet afgedekte risico's bestaan.
- De raad deze risico's wil afdekken uit de nog niet ingevulde begrotingsruimte of dat er andere oplossingen mogelijk zijn.

Het college neemt geen besluiten zonder dat financiële consequenties en risico's volledig in beeld zijn gebracht en gedekt. Daarbij is de vastgestelde begroting leidend. Heroverweging van de vastgestelde begroting, inclusief investeringen en reserves, vindt plaats bij de voorjaarsnota. Er is dus één integraal afweegmoment per jaar, zodat het bestuur en de organisatie kunnen werken vanuit een helder financieel kader. Zo wordt ad hoc financiële besluitvorming voorkomen.

Als begrotingsruimte wordt ingezet voor een specifiek risico, dan daalt de netto verwachte omvang van dat risico, waardoor de benodigde weerstandscapaciteit daalt. Deze middelen tellen dan niet mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit (dit zou een dubbeltelling zijn). Als begrotingsruimte wordt ingezet voor niet voorziene risico's, dan telt dit bedrag eveneens niet mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit. De niet voorziene risico's zijn immers ook niet meegenomen in de risico-inventarisatie. Als begrotingsruimte wordt ingezet als een algemene risicoband, dus niet gekoppeld aan een specifiek risico, dan telt dit bedrag in principe wel mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit. Ook hierbij geldt dat incidentele bedragen één keer meetellen en structurele bedragen twee keer.

Samenvattend:

Als voorbeeld voor de Programmabegroting 2010:

De Programmabegroting 2010 bevat een buffer voor onvoorziene effecten van de kredietcrisis. Deze band is bestemd voor nog niet bekende risico's die niet in de risico-inventarisatie zijn meegenomen. Deze buffer telt daarom niet mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

5.2.7 Nog niet ingevulde investeringsruimte

In het kader van achterstallig onderhoud is het uitgangspunt vastgesteld dat de programmering van projecten in de investeringsplanning betrekking dient te hebben op vervanging dan wel inlopen van achterstallig onderhoud. Uitzonderingen op deze regel worden alleen geaccepteerd indien de consequenties die dit heeft met betrekking tot vervangingsinvesteringen in beeld worden gebracht en worden ondervangen. De investeringsruimte is dus volledig benodigd om de huidige kapitaalgoederen in stand te houden. Er is daarmee geen vrije investeringsruimte ten behoeve van de beschikbare weerstandscapaciteit zonder dat het huidige niveau wordt aangetast.

5.2.8 Bezuinigingen

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de mate waarin de gemeente haar risico's op kan vangen, zonder dat het beleid aangepast moet worden. Bezuinigingen is daarmee géén onderdeel van de weerstandscapaciteit. Het is een alternatief voor het opvangen van risico's.

5.2.9 Post onvoorzien

De begroting en meerjarenraming bevatten een structurele post onvoorzien. Dit is een verplichting onder het Besluit begroting en verantwoording. Deze post behoort tot het weerstandsvermogen, aangezien hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan. De post onvoorzien bedraagt 0,159 miljoen euro per jaar.

Samenvattend:

De post onvoorzien behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit bedrag telt vier maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

Samenvattend:

Als voorbeeld voor de Programmabegroting 2014:

De post onvoorzien draagt 0,6 miljoen euro bij aan de beschikbare weerstandscapaciteit (vier * 0,159 miljoen euro).

5.3 Inzetten, aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit

Bij het beleid ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit zijn drie elementen van belang:

- Wanneer doen we een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit?
- Hoe zorgen we dat het weerstandsvermogen op peil blijft, dus hoe vullen we de beschikbare weerstandscapaciteit weer aan?
- Wanneer gaan we over tot het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit?

Hierbij moet steeds in gedachten worden gehouden dat een beroep op de weerstandscapaciteit de laatste mogelijkheid is om de gevolgen van risico's op te vangen. Steeds moet de afweging worden gemaakt tussen een beroep op de weerstandscapaciteit en andere maatregelen, zoals bezuinigingen en bijstelling van het staande beleid (prioriteiten heroverwegen bijv. door de inzet van bestemmingsreserves). Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om tegenvallers op te vangen, zonder dat noodgedwongen het beleid aangepast hoeft te worden. Het bestaan van het weerstandsvermogen sluit de mogelijkheid tot bezuinigen niet uit, het schept alleen de mogelijkheid tot kiezen.

Een beroep doen op de beschikbare weerstandscapaciteit is dus slechts één van de opties voor het opvangen van tegenvallers. Andere keuzes zijn altijd mogelijk. De aanwezigheid van het weerstandsvermogen 'koopt tijd' om weloverwogen keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen.

Voor structurele risico's geldt dat deze voor een periode van maximaal drie jaar uit het weerstandsvermogen opgevangen kunnen worden, namelijk voor 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar (totaal 175%). Volgens dit dalende percentage moet door middel van bijsturing en/of aanpassing van het beleid het risico geminimaliseerd worden dan wel opgevangen worden binnen de exploitatie.

Beroep op

Ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, doet een risico zich voor. En dan? Het is niet zo dat risico's die meetellen voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit ook automatisch – als zij zich voordoen – ten laste komen van de gemeentebreed beschikbare weerstandscapaciteit.

Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor risico's die te maken hebben met hun producten en hun bedrijfsvoering (exclusief algemene middelen). Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de manager. De oplossing moet in beginsel dan ook gezocht worden binnen het organisatieonderdeel en binnen het betreffende programma. Pas als het organisatieonderdeel het risico in de redelijkheid niet zelf kan dragen, komen gemeentebrede maatregelen in beeld.

Samenvattend:

Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's, tenzij het organisatieonderdeel deze redelijkerwijs niet kan dragen.

Wanneer kan een onderdeel een risico in de redelijkheid niet zelf dragen? Precieze regels zijn hiervoor niet te geven. Het is maatwerk en heeft per definitie een zekere mate van subjectiviteit.

Bij de bepaling of een risico in aanmerking komt om te worden gezien als 'gemeentebreed risico' spelen de volgende elementen mee:

- Het risico gaat de draagkracht van het organisatieonderdeel te boven. Vuistregel hiervoor is bedragen groter dan 1% van de omzet van het organisatieonderdeel.
- De oorzaak van het risico en de mogelijkheid tot sturing en beheersing op het risico liggen buiten de invloedssfeer van het organisatieonderdeel.
- Stapeling van risico's: als diverse risico's zich binnen korte tijd na elkaar voordoen, waardoor de gevolgen zich opstapelen.

Bovenstaande elementen zijn slechts indicatoren voor wanneer een risico in aanmerking komt als 'gemeentebreed risico'. Het is geen checklist, die automatisch toegang geeft tot. Een risico is pas een gemeentebreed risico nadat het door het college is geaccepteerd als zodanig. Hiervoor is dus expliciete besluitvorming vereist.

Wanneer besloten wordt dat een onderdeel een risico in de redelijkheid niet zelf kan dragen, betekent dit niet dat het risico volledig ten laste komt van de algemene middelen. Er zal ook gekeken worden welk deel van het risico het organisatieonderdeel in de redelijkheid wél zelf kan dragen. Het organisatieonderdeel houdt een 'eigen risico'.

Bovenstaande betekent dat organisatieonderdelen verantwoordelijkheden hebben in het opvangen van de eigen risico's. Bij verantwoordelijkheden horen mogelijkheden. De nog niet verplichte delen van de programmareserves en nog niet bestede budgetten binnen het programma vormen achtervang voor het opvangen van risico's van het organisatieonderdeel.

Aanvullen van

Er zijn twee situaties waarin het nodig kan zijn om de weerstandscapaciteit aan te vullen:

- Als een beroep is gedaan op de weerstandscapaciteit.
- Als de risico's zijn toegenomen.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, moet besluitvorming hierover gepaard gaan met besluitvorming over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zullen brengen. Als geen andere concrete maatregelen worden benoemd, dan worden alle financiële voordelen die zich voordoen toegevoegd aan de weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen weer op niveau is⁴. Indien de onderdelen van de weerstandscapaciteit niet op niveau zijn, worden de gemeentebrede voordelen hiervoor ingezet.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, wordt tegelijkertijd besloten over concrete maatregelen ter aanvulling. Als geen maatregelen worden benoemd, worden alle meevallers van het organisatieonderdeel respectievelijk alle gemeentebrede voordelen (als de overige onderdelen van de weerstandscapaciteit onvoldoende zijn) hiervoor ingezet.

Het kan dus tijdelijk zo zijn dat:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}} < 1$$

De weerstandscapaciteit is dus geen 'dood' geld. Als het nodig is, kan de weerstandscapaciteit worden ingezet.

Als de ratio van het weerstandsvermogen door de toename van de risico's onder 1 uitkomt, zijn er twee mogelijkheden:

- De beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen.
- De benodigde weerstandscapaciteit terugbrengen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

Ook hier geldt dat als geen andere concrete maatregelen worden benoemd, dan worden alle gemeentebrede financiële voordelen die zich voordoen toegevoegd aan de weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen weer op niveau is.

Als het weerstandsvermogen lager is dan 1, worden alle gemeentebrede meevallers hiervoor ingezet. Tenzij besloten is tot andere maatregelen.

⁴ Het gaat erom dat het weerstandsvermogen niet wordt aangetast. Dit betekent niet dat hetzelfde bedrag moet worden aangevuld als waarvoor een beroep op de weerstandscapaciteit werd gedaan. De deling beschikbare / benodigde weerstandscapaciteit moet hetzelfde getal opleveren. Hiervoor is niet alleen de uitname uit de beschikbare weerstandscapaciteit van belang, maar ook de mate waarin het risico meetelde in de benodigde weerstandscapaciteit.

Bij besluitvorming over (nieuwe) grote projecten en beleidsnota's moet in het bestuursadvies een verplichte risicoparagraaf worden opgenomen. Hierbij moet aangegeven worden wat de effecten zijn voor de benodigde weerstandscapaciteit. In de verplichte risicoparagraaf neemt het organisatieonderdeel het ingevulde risicomodel op, inclusief te treffen beheersmaatregelen. Ook dient het bestuursadvies een dekking voorstel te bevatten voor de benodigde weerstandscapaciteit. Om te voorkomen dat er voor elk wisselwase een risicoparagraaf moet worden opgesteld en dit veel ambtelijke capaciteit kost, geldt de verplichte risicoparagraaf alleen voor projecten met een investeringsbedrag van meer dan 25 miljoen euro en voor beleidsnota's waarvan de jaarlijkse lasten meer dan 25 miljoen euro bedragen.

Bij besluitvorming over grote projecten en beleidsnota's is een risicoparagraaf verplicht. In het bestuursadvies dient dekking te worden aangegeven voor de benodigde weerstandscapaciteit.

Afkomen van

Bij de weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt tussen de middelen die in een jaar daadwerkelijk beschikbaar zijn om tegenvallers op te vangen (de aanwezige weerstandscapaciteit) en de middelen die vrij gemaakt kunnen worden om tegenvallers op te vangen (de potentiële weerstandscapaciteit).

Onder de aanwezige weerstandscapaciteit vallen:

- Het deel van de reserves dat vrij aanwendbaar is.
- Nog niet ingevulde begrotingsruimte.
- Post onvoorzien.

Onder de potentiële weerstandscapaciteit vallen:

- De onbenutte belastingcapaciteit.

Afkomen van de beschikbare weerstandscapaciteit (in de praktijk de algemene reserve) is mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Afkomen mag als:

$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \geq 1$	én	$\frac{\text{Aanwezige weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \geq 0,75$
--	----	---

Waarbij maximaal ¼ deel wordt ingezet.

Afkomen verloopt stapsgewijs. Elk jaar mag bij de voorjaarsnota maximaal ¼ van het overschot afgeroomd en ingezet worden. Over de resterende ¾ wordt bij de volgende voorjaarsnota beslist. Als dan wederom blijkt dat afgeroomd kan worden, mag weer ¼ deel (van het overschot in dat betreffende jaar) ingezet worden. Door het inbouwen van stappen in het afkomen van de aanwezige weerstandscapaciteit wordt rekening gehouden met fluctuaties in de benodigde weerstandscapaciteit van jaar op jaar. Het moet zo veel mogelijk voorkomen worden dat het ene jaar de weerstandscapaciteit wordt afgeroomd en het volgende jaar weer moet worden aangevuld.

5.4 Relatie tot paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt (naast de informatie over de risico's, zie paragraaf 4.4 en 4.5) aangegeven:

- Wat de stand van zaken van de organisatie is ten aanzien van risicomanagement (ééns per vier jaar in deze nota).
- Hoe de kwaliteit van risicomanagement binnen de organisatie is geborgd (jaarlijks in de verantwoording).
- Wat de beschikbare weerstandscapaciteit is.
- Wat de benodigde weerstandscapaciteit is.
- Wat de grootste risico's zijn en hoe deze worden beheerst.
- Wat de niet-financiële risico's zijn (deze risico's zijn niet gekoppeld aan het weerstandsvermogen).
- Wat het weerstandsvermogen is.
- Hoe weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen zich over de jaren ontwikkelen.
- Of er aanleiding bestaat het weerstandsvermogen aan te vullen of af te romen.

Het rapporteren over de stand van zaken van de organisatie zal plaatsvinden aan de hand van een volwassenheidsmodel. Hierbij wordt de gemeentelijke organisatie vanuit drie niveaus in beschouwing genomen. Deze niveaus betreffen het richten (de visie op risicomanagement), het inrichten (de structuur rond risicomanagement) en het verrichten (de uitvoering van risicomanagement). Per niveau hanteren wij een aantal basisprincipes die een best practice verwoorden. De uitkomsten worden vertaald in een volwassenheidsmodel. Tevens worden de belangrijkste verbeterpunten aangegeven. Dit model wordt in 2015 nader uitgewerkt en zal in overleg met de Subcommissie Controle en Financien tot stand komen.

Deze stap past in de ontwikkeling van Integrated Reporting. Integrated Reporting is een vorm van verantwoorden die ingaat op de wijze waarop organisaties op korte, midden en lange termijn waarde creëren. Bij Integrated Reporting gaat het niet om het geïntegreerd rapport als eindproduct, maar over de processen die leiden tot 'Integrated Thinking'; een geïntegreerd besluitvormingsproces waarbij organisaties op geïntegreerde wijze managen, meten en rapporteren. Het resultaat hiervan is dat sturing niet alleen plaatsvindt op basis van financiële informatie op de korte termijn, maar dat ook verbanden worden gelegd met de verwachtingen en ontwikkelingen voor de toekomst, in een breder dan uitsluitend financieel perspectief.

Met het rapporteren over de stand van zaken van de organisatie slaan we een brug tussen risicomanagement en integrated reporting. We laten zien welke processen en activiteiten waarde creëren in termen van risicomanagement in plaats van alleen te rapporteren over de risico's zelf. De waarde van het risicomanagement en weerstandsvermogen worden hierdoor beter zichtbaar. Die zichtbaarheid is de toegevoegde waarde van integrated reporting.

6 Bronnen

Literatuur:

- Twynstra Gudde, Risicomanagement bij grote projecten.
Op <http://www.twynstragudde.nl/tg.htm?ch=def&id=2048>
- Deloitte, Risicomanagement, meer dan de som der delen, 2009
- Deloitte, Risk Reporting, 2013
- Boorsma, P.B., Haisma, G.A.M. en Moolenaar, Y. Gemeentelijk risicomanagement, een empirisch onderzoek.
Op:
<http://www.risicomanagement.nl/advies/assets/files/bestanden/Implementatie/Gemeentelijk%20risicomanagement,%20een%20empirisch%20onderzoek.%20Boorsma%20en%20Haisma%20en%20Moolenaar.%20xxxx.pdf>
- Gerritsen, E. en Haisma, G.A.M. De paragraaf weerstandsvermogen verhoogt de efficiency.
In: B&G september 2003
- Gerritsen, E. Scenario's voor de weerstandscapaciteit.
In: B&G mei/juni 2003
- Haisma, G.A.M. Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie.
In: B&G mei/juni 2003
- Haisma, G.A.M. Risicomanagement: een bijdrage aan continuïteit in organisaties.
In: Handboek Organisatie Instrumenten, december 1999.
- Haisma, G.A.M. Risicomanagement! Wat, hoe en waarvoor?
In: B&G april 2003
- Nuland, M.B.J.M. van en Beek, H.J. van. Risicomanagement: antwoord op belangrijke ontwikkelingen bij lagere overheden?
In: Public Controlling, maart 2004
- Vademecum Gemeentefinanciën 2004. Kluwer
- Watersloot, J. Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie.
In: AON Gemeentebulletin, april 2005

Handreikingen, wet- en regelgeving:

- Commissie BBV: Besluit van 25 juni 2013, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het versterken van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en de meerjarenraming van provincies en gemeenten en het versterken van de horizontale controle daarop.
Op: <http://www.commissiebbv.nl/regelgeving/bbv>
- Overheid.nl: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
Op: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/>
- Rijksoverheid.nl. Handleiding Artikel 12 Fvw (mei 2011)
Op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/07/09/handleiding-artikel-12-financiele-verhoudingswet.html> Ministerie van BZK en IPO. Paragrafen in een duaal bestel (editie maart 2005)
- Provincie Utrecht. Beleidsplan Interbestuurlijk Toezicht 2014 – 2015
Op: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/interbestuurlijk/>

Nota's andere gemeenten:

- Amersfoort: Beleid voor risicomanagement (2005)
- Amsterdam: Methodiek bepaling omvang algemene reserve (2005)
- Arnhem: Beleidsnota weerstandsvermogen: risicomanagement en weerstandscapaciteit (2006)
- Breda: Beleid risicomanagement en weerstandsvermogen 2012 – 2016 (2012)
- Enschede: Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2009)
- Leiden: Notitie beleidskader risicomanagement en weerstandsvermogen (2004)
- Zaanstad: Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2005)
- Zwolle: Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2007)

Bijlage 1: Risicocategorieën

Economisch/markt

Onder de categorie 'economisch / markt' vallen risico's die verband houden met macro economische ontwikkelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de economie (recessie), fluctuaties in de rentestand, de ontwikkeling van de werkloosheid, ontwikkeling van de vastgoedmarkt en krapte op de arbeidsmarkt.

Politiek/maatschappelijk

Onder de categorie 'politiek / maatschappelijk' vallen risico's die verband houden met beleid en besluitvorming van hogere overheden (de provincie, het Rijk, de Europese Unie). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van (nieuwe) wetgeving. Onder deze categorie vallen ook risico's die verband houden met ontwikkelingen in de maatschappij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan terrorisme dreiging en gevolgen van sociale onrust.

Natuur

Onder de categorie 'natuur' vallen risico's die verband houden met zaken als het weer, het klimaat, de aarde, besmettelijke ziekten onder mensen (zoals de Mexicaanse griep), dieren (zoals Q-koorts) en planten (zoals de kastanjeziekte).

Organisatorisch

Onder de categorie 'organisatorisch' vallen risico's die verband houden met de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht en de afspraken (richtlijnen, regelgeving, spelregels, administratieve organisatie, interne controle, gedragscodes, protocollen etc.) die we met elkaar gemaakt hebben over hoe we dingen doen.

Bij de categorie 'organisatorisch' gaat het om risico's die veroorzaakt worden doordat dergelijke zaken verouderd, onvolledig of onjuist zijn. Risico's die verbonden zijn aan het 'niet houden aan' vallen onder de categorie 'uitvoering' dan wel 'personeel' (zie de omschrijvingen aldaar).

Politiek/bestuurlijk

Onder de categorie 'politiek / bestuurlijk' vallen risico's die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan besluitvorming in strijd met wet- en regelgeving, onbevoegde besluitvorming en strijdige gemeentelijke regelgeving.

Uitvoering

Onder de categorie 'uitvoering' vallen risico's die verband houden met de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Hieronder vallen zowel activiteiten in de exploitatie- als de investeringssfeer. Denk bijvoorbeeld aan onjuiste ramingen of aannames waardoor de uitvoering afwijkt van de planning, het bewust (opzettelijk) of onbewust (niet opzettelijk) niet houden aan richtlijnen e.d. (zie categorie 'organisatorisch'), het veroorzaken van bodemverontreiniging, bedrijfsongevallen en risico's rond documentaire informatievoorziening (archivering en dergelijke).

Middelen

Onder de categorie 'middelen' vallen risico's die verband houden met de bedrijfsmiddelen (excl. het personeel) en de eigendommen van de gemeente:

- Bedrijfsmiddelen zijn alle zaken die nodig zijn om de afgesproken prestaties te kunnen leveren, denk bijvoorbeeld aan financiële middelen, ICT, wagenpark, machines, inventaris en gebouwen. Gemeentelijke zaken die eigendom zijn van cq. in beheer zijn van de gemeente.
- Gemeentelijke eigendommen kunnen tegelijkertijd bedrijfsmiddelen zijn en omgekeerd. Dit hoeft echter niet, vandaar dat beide apart genoemd worden. Denk bij gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan investeringen in de openbare ruimte, panden en gronden, aandelen en deelnemingen.

Denk bij risico's rond de bedrijfsmiddelen bijvoorbeeld aan onvolledige, ontbrekende of onjuiste administratie, open eind situaties bij financiering, subsidies en participaties (zoals gemeenschappelijke regelingen), het uitvallen van de ICT en schade toegebracht aan/met het gemeentelijke wagenpark.

Denk bij risico's rond de gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan risico's rond verbonden partijen, gevolgschade van achterstallig onderhoud en brand.

Personeel

Onder de categorie 'personeel' vallen risico's die de werknemers van de gemeente betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onvoldoende gekwalificeerd personeel (dat wil zeggen onvoldoende opgeleid, getraind voor de betreffende taken (zie de categorie 'organisatorisch')), integriteit en staking.

Juridisch

Onder de categorie 'juridisch' vallen risico's die verband houden met juridische procedures of de mogelijkheid daartoe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aansprakelijkheid uit (on)rechtmatige overheidsdaad (door een handeling dan wel het nalaten van een handeling), bezwaar en beroep en de gevolgen daarvan voor beschikkingen en (tariefs)verordeningen en contracten (lacunes in contractvorming, contractbreuk, ontbreken van contracten).

Bijlage 2: Informatie per risico

Per risico wordt minimaal vastgelegd:

- Het programma en de doelstelling waarop het risico betrekking heeft
- Een korte omschrijving / toelichting van het risico
- De risicocategorie. De keuzemogelijkheden hierbij zijn:
 - economisch / markt
 - politiek / maatschappelijk
 - natuur
 - organisatorisch
 - politiek / bestuurlijk
 - uitvoering
 - middelen
 - personeel
 - juridisch
- De minimale, verwachte en maximale omvang (bruto bedragen) en of de gevolgschade incidenteel of structureel is
- Risicoscore op omvang. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - < € 250.000 (score = 1)
 - € 250.000 tot € 1.000.000 (score = 2)
 - € 1.000.000 tot € 2.500.000 (score = 3)
 - € 2.500.000 tot € 5.000.000 (score = 4)
 - > € 5.000.000 (score = 5)
- Risicoscore op waarschijnlijkheid. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - Zeer klein (score = 1)
 - Klein (score = 2)
 - 50/50 (score = 3)
 - Groot (score = 4)
 - Zeer groot (score = 5)
- Risicoscore op impact (dit is de vermenigvuldiging van de score op omvang en de score op waarschijnlijkheid).
- De gekozen aanpak om te sturen op het risico. De keuzemogelijkheden zijn:
 - Vermijden
 - Verminderen
 - Overdragen
 - Accepteren
- Een toelichting op de genomen maatregelen. Welke acties zijn concreet genomen cq. zullen nog worden ondernomen.
- Het effect van de genomen maatregelen cq. van de voorgenomen maatregelen.
- De netto verwachte omvang.
- De ontwikkeling van het risico over de tijd.
- Is het risico geheim?

Bijlage 3: Relevante wet- en regelgeving

De Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geven de randvoorwaarden voor de begroting en de jaarstukken met als doel het bevorderen van een verantwoord democratisch proces en ter ondersteuning van de te maken afwegingen door de gemeenteraad. Het BBV bevat de uitgewerkte regelgeving voor onder andere het opstellen van de begroting, jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden.

De Gemeentewet zegt in artikel 212 het volgende over de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie.

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De verordening bevat in ieder geval:

- a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
- b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
- c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zegt het volgende over het weerstandsvermogen van de gemeente.

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Artikel 11

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 betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 26

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen.

Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Toelichting artikelsgewijs

Artikel 9

Artikel 9 bepaalt dat in de begroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en de lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor provinciale staten respectievelijk de raad voldoende inzicht krijgen. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting. Het tweede lid bepaalt de onderwerpen waarover een paragraaf moet worden opgenomen, indien dit onderwerp een rol speelt in de provincie of gemeente. Vrijwel alle onderwerpen spelen in alle provincies en gemeenten, maar er zijn uitzonderingen mogelijk. Zo is het denkbaar dat er in een provincie of gemeente geen enkele verbonden partij is. Met de genoemde onderwerpen is telkens een groot financieel belang gediend. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en langere termijn. Provincies en gemeenten zijn vrij zelf extra paragrafen toe te voegen. Een mogelijk voorbeeld is een paragraaf reserves en voorzieningen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp, bijvoorbeeld verbonden partijen of grondbeleid, een actuele nota bestaat kan in de paragrafen worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele nota ontbreekt dient een uitvoerigere paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de provincie respectievelijk gemeente. Het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen is aan te bevelen.

Artikel 11

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd) ingeval van een financiële tegenvaller. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie of gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen. Onderscheid kan worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek – private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen. Overigens dienen ook positieve risico's meegenomen te worden. Het gaat hierbij om dezelfde risico's als die in de CV 95 zijn beschreven bij de risicoparagraaf. De paragraaf weerstandsvermogen bevat een aanduiding van de weerstandscapaciteit en de risico's, alsmede het beleid omtrent beide. Wat in provincies en gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Provincies en gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen. Doordat de risico's die provincies en gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de provincies en gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Een voorbeeld van een beleidslijn zou kunnen zijn dat de weerstandscapaciteit binnen 5 jaar wordt verhoogd met een x-aantal euro's.

Artikel 26

Artikel 26 schrijft voor dat de paragrafen, die zijn opgenomen in de begroting, ook in het jaarverslag worden opgenomen. Zie verder de toelichting op de artikelen 9 tot en met 16.

Bijlage 4: Risicomanagement en verzekeren

Eén van de beheersmaatregelen die een gemeente kan treffen om de gevolgen van risico's te vermijden en te verminderen is het sluiten van verzekeringen. Feitelijk worden daarmee de (schade) gevolgen overgedragen aan een andere partij die in ruil voor een premie bereid is deze risico's te dragen. Onderstaand wordt nader ingegaan op het verzekeringsbeleid, het beheer van de portefeuille en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Een compleet overzicht waarvoor de gemeente Utrecht (doorlopende) verzekeringen heeft afgesloten met de daarbij behorende risicodekking en premiekosten is bekend bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen van Interne Bedrijven.

Er zijn vijf hoofdcategorieën van verzekeringen:

- Aansprakelijkheidsverzekering: dit betreft een gemeentebrede verzekering waarbij alle gemeenteonderdelen een verzekerde partij zijn. De verzekering biedt dekking voor een groot deel van de mogelijke claims op grond van aansprakelijkheid.
- Technische verzekeringen: hieronder zijn de projectmatige verzekeringen zoals Construction Allrisk (CAR), Bodemsanering en Transport te scharen.
- Wagenpark: onder dit contract zijn de voertuigen in beheer van de gemeente Utrecht verzekerd.
- Propertyverzekering: In dit contract zijn alle panden en inventarissen opgenomen en tegen brand en eventuele uitgebreide gevaren (bijv. waterinbraak en diefstalschade) verzekerd
- Varia: dit zijn de overige verzekeringen zoals ongevallen-, evenementen- en reisverzekeringen.

De mate waarin de gemeente Utrecht besluit om al dan niet het verzekeren in te zetten als beheersmaatregel wordt voornamelijk bepaald door de mate waarin de kansen en gevolgen van de daarmee samenhangende risico's leiden tot een onacceptabele verstoring van onze bedrijfsvoering c.q. financiële huishouding. De gemeente vindt het in die situatie niet verantwoord om de risico's met uitzondering van het deel 'eigen risico' te lopen en kiest ervoor de risico's bij verzekeraars onder te brengen door middel van een verzekering waarvoor een vergoeding, de verzekeringspremie, wordt betaald.

Niet elk risico dat onze gemeente loopt wordt verzekerd of kan worden verzekerd. Daarbij is het altijd nodig een afweging te maken waarbij gekeken wordt naar de kansen, de gevolgen en de kosten die verzekeringen nu eenmaal met zich meebrengen. Elk risico verzekeren is technisch niet mogelijk en financieel ook niet haalbaar en gelet op de kansen en de gevolgen in termen van schade ook niet noodzakelijk.

Verzekeren is zoals gezegd één van de mogelijkheden om met risico's om te gaan. Er dient afgewogen te worden of een risico wel of niet wordt verzekerd. Bij die afweging moet advies worden ingewonnen bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen van Interne Bedrijven in hun rol als adviseur. Indien daadwerkelijk besloten wordt om het financiële risico over te dragen aan derden (verzekeraars) wordt de vraag neergelegd bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen waar de deskundigheid op het gebied van verzekeren ligt. Dit team zorgt voor de uitvoering van het verzekeringsbeleid. Vanuit die optiek ligt de verantwoordelijkheid bij de directeuren om alvorens te verzekeren een risico-analyse uit te voeren. Dit wordt evenwel ingeperkt door een aantal algemene uitgangspunten:

- De directeuren bepalen aan de hand van een risico-analyse en kosten-baten analyse of zij risico's willen afdekken. De kosten van het afdekken van de risico's evenals de eigen risico's bedragen bij schadegevallen worden door de budgetten van de organisatie-onderdelen gedragen. Het Team Risicobeheer en Verzekeringen adviseert m.b.t. de kosten/baten analyse waar het de hoogte van verzekeringspremies betreft.
- Een aantal risico's worden zonder meer afgedekt vanwege de mogelijke financiële impact op het gemeentelijk budget indien de risico's zich openbaren. Calamiteiten kunnen miljoenen aan schaden als gevolg hebben. Het betreft de verzekering van opstallen en inventaris tegen brand en uitgebreide gevaren (property), en de wettelijke aansprakelijkheid voor zover die via de algemeen bekende aansprakelijkheidsverzekeringen kan worden afgedekt. Een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor het wagenpark is verplicht evenals de doorlopende CAR-verzekering. Directeuren hebben met betrekking tot bovenstaande verzekeringen geen keuze of ze de verzekeringen willen afnemen.
- Directeuren zijn verplicht om eens in de zes jaar (geldigheidsduur van een deskundigentaxatie) hun objecten te laten taxeren in het kader van de 'propertyverzekering'. Voor een goede risico-inschatting geldt het adagium meten = weten. De kosten van een dergelijke taxatie worden toegerekend aan de betreffende organisatie-onderdelen. De directeuren zijn verantwoordelijk voor actuele taxatierapporten van hun eigen portefeuille, daarbij ondersteund door het Team Risicobeheer en Verzekeringen.

- Hoewel niet noodzakelijk kan het voorkomen dat er sprake is van tegengestelde belangen tussen het organisatieonderdeel en het gemeentelijke belang. In zo'n geval geldt dat het gemeentelijke belang voor gaat op het organisatie-belang.

De verzekeringsportefeuille wordt beheerd door Team Risicobeheer en Verzekeringen, waarbij op systematische wijze de volgende aspecten in de afweging worden betrokken:

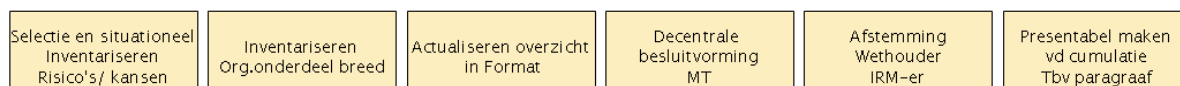
- prolongatiebeleid (of hoe en op welke wijze de verzekering al dan niet moet worden voortgezet)
- inkoopbeleid (premielkosten afwegingen, Europese aanbesteding)
- eigen risicobeleid (verhouding eigen risico en premiekosten)
- schadebeeld ontwikkeling (verhouding schade – betaalde premie)
- preventiebeleid (taxaties, geen onderverzekering, voorkomen schade door preventiemaatregelen)
- marktverkenning (verzekeraars en verzekeringsmakelaars, marktontwikkelingen, nieuwe producten, contractbepalingen)
- schadeafwikkeling en registratie

Zoals hiervoor is opgemerkt is het verzekeren één van de mogelijke beheersmaatregelen die de gemeente Utrecht kan nemen om risico's beheersbaar te maken. Bij de toepassing van risicomanagement zal de mogelijkheid om te verzekeren als beheersmaatregel nadrukkelijk betrokken worden bij de risicoanalyse en –beoordeling.

Bijlage 5: Procesontwerp risicomanagement en weerstandsvermogen

De scope van dit proces begint bij het project of het beleidsvoorstel waarbij risicomanagement een belangrijke rol speelt en eindigt bij het samenstellen van de risicoparagraaf. Door deze benadering van de scope vervlechten we twee cycli. Namelijk het kort cyclische risicomanagement-ritme van een organisatieonderdeel met de laag frequentere cyclus van de risicoparagraaf.

Het proces kent zes stappen (zie figuur 1). Deze stappen worden hieronder toegelicht.



Figuur 1: Stappen proces Risicomanagement

1. Selectief/Situationeel inventariseren risico's en kansen

Tijdens deze eerste stap inventariseert de projectleider of beleidsmedewerker de kansen en risico's binnen zijn/haar project of beleidsveld middels een multidisciplinaire sessie. Aan deze risico's en kansen worden beheersmaatregelen gekoppeld. Bij deze stap is de projectleider/beleidsmedewerker uitvoeringsverantwoordelijk, is de IRM-er eindverantwoordelijk, worden IB-Financiën en eventuele experts om advies gevraagd en worden de business controller en stuurgroep achteraf geïnformeerd.

2. Inventariseren organisatie onderdeel breed

Tijdens deze stap inventariseert de business controller de kansen en risico's van zijn/haar organisatieonderdeel bij de verschillende projectleiders/beleidsmedewerkers. De business controller zorgt voor een totaal overzicht van het organisatieonderdeel voor het MT van het organisatieonderdeel. Bij deze stap is de business controller uitvoeringsverantwoordelijk, is de IRM-er eindverantwoordelijk, wordt de IPM-er om advies gevraagd en wordt het MT van het organisatieonderdeel achteraf geïnformeerd.

3. Actualiseren overzicht in format

Tijdens deze stap vindt er actualisatie plaats van de risico's die benoemt zijn in stap één. De business controller informeert bij de betreffende projectleider/beleidsmedewerker of de risico's en beheersmaatregelen zijn veranderd door bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen of het ingaan van een nieuwe projectfase. Het streven is dat deze actualisatie maandelijks gaat plaats vinden. Bij deze stap is de business controller uitvoeringsverantwoordelijk, is de IRM-er eindverantwoordelijk, wordt de betreffende projectleider/beleidsmedewerker om advies gevraagd en wordt het MT van het organisatieonderdeel achteraf geïnformeerd.

4. Decentrale besluitvorming MT

Tijdens deze stap stemt het MT in met het overzicht van de risico's en de beheersmaatregelen. Bij deze stap is het MT uitvoeringsverantwoordelijk, is de IRM-er eindverantwoordelijk, wordt de business controller om advies gevraagd en wordt de betreffende wethouder van het organisatieonderdeel achteraf geïnformeerd.

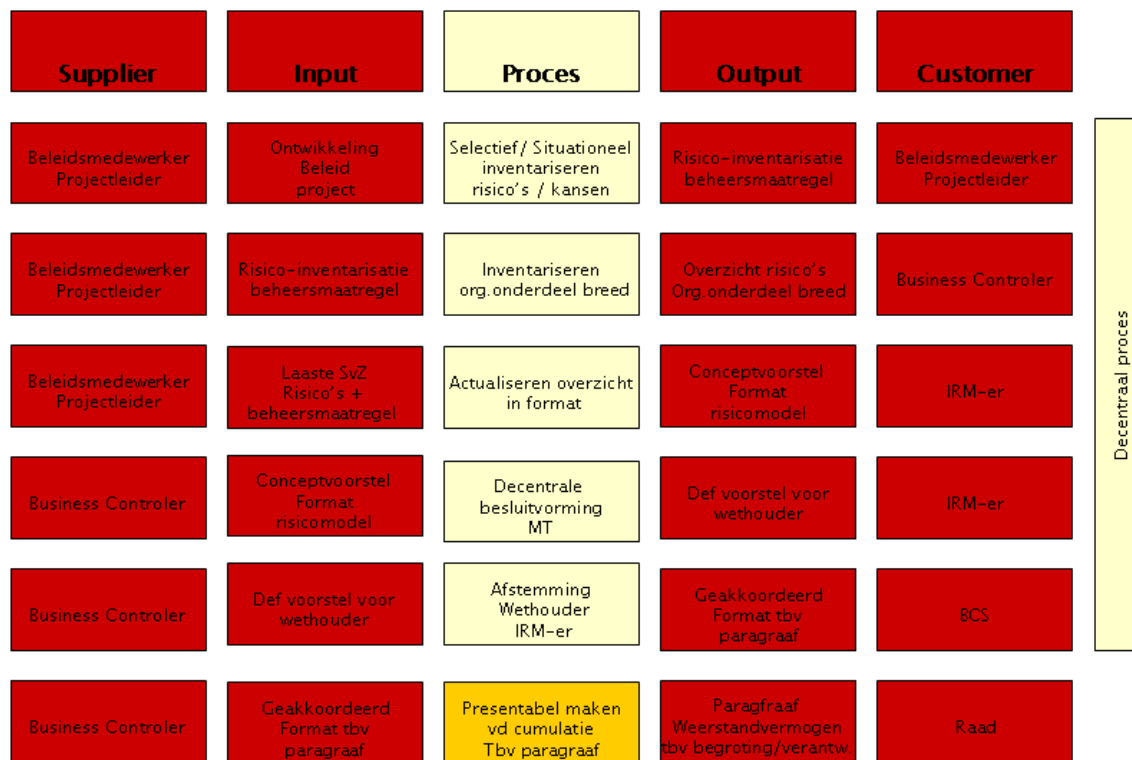
5. Afstemming Wethouder en IRM-er

Tijdens deze stap bespreekt de IRM-er de lopende risico's van het organisatieonderdeel met de verantwoordelijke wethouder. Bij deze stap is de IRM-er (en deels ook de business controller) uitvoeringsverantwoordelijk, is de betreffende wethouder eindverantwoordelijk, wordt het betreffende MT om advies gevraagd en wordt het MT van het organisatieonderdeel en de BCS achteraf geïnformeerd.

6. Presentabel maken voor de cumulatie ten bate van het weerstandsvermogen

Tijdens deze stap verzamelt de BCS de risico's van alle organisatieonderdelen en berekent zij op basis van deze informatie het weerstandsvermogen en stelt zij de risicoparagraaf voor de begroting of de verantwoording op. Bij deze stap is de BCS uitvoeringsverantwoordelijk, is de concernmanager F&C eindverantwoordelijk, wordt de betreffende IRM-er en de concernmanager F&C om advies gevraagd en worden de business controller van het organisatieonderdeel en de concernmanager F&C achteraf geïnformeerd.

Het gehele proces kan gevonden worden in figuur 2.



Figuur 2: Overzicht procesontwerp risicomanagement en weerstandsvermogen

Bijlage 6: Begrippenlijst

Aanvullen	Verhogen van de beschikbare weerstandscapaciteit zodat het weerstandsvermogen weer voldoende wordt.
Aanwezige weerstandscapaciteit	Het aandeel van de beschikbare weerstandscapaciteit dat daadwerkelijk aanwezig is op de balans of in de exploitatie.
Afromen	Verlagen van de beschikbare weerstandscapaciteit zodat het weerstandsvermogen niet groter is dan noodzakelijk.
Balans	Overzicht van de bezittingen en schulden van de gemeente op een bepaald moment.
Belastingen	Gemeentelijke heffingen die geen rechtstreeks verband houden met door de gemeente geleverde producten of diensten. De gemeente mag zelf bepalen waaraan de opbrengst besteed wordt. De gemeente mag de tarieven zelf bepalen (met uitzondering van de tarieven onroerendezaakbelasting).
Benodigde weerstandscapaciteit	De hoeveelheid middelen die nodig is om risico's op te kunnen vangen.
Beschikbare weerstandscapaciteit	De hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de aanwezige weerstandscapaciteit en de potentiële weerstandscapaciteit.
Gevolgschade	Zie 'omvang'.
Nog niet ingevulde begrotingsruimte	Middelen die in de begroting nog niet zijn bestemd voor specifieke doeleinden, maar zijn ingezet voor een algemene risicoband.
Omvang	Een inschatting van de in geld uitgedrukte gevolgen van een risico op het moment dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: • minimale omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) in ieder geval heeft • verwachte omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) waarschijnlijk heeft • maximale omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico (als het zich echt voordoet) ten hoogste heeft Ook wordt onderscheid gemaakt tussen: • bruto omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico heeft (als het zich echt voordoet), zonder dat rekening gehouden wordt met maatregelen die al getroffen zijn om deze gevolgen af te dekken • netto omvang: inschatting welke financiële gevolgen het risico heeft (als het zich echt voordoet), waarbij gecorrigeerd is voor de maatregelen die al getroffen zijn om deze gevolgen af te dekken. Met andere woorden: het deel van de financiële gevolgen waarvoor nog maatregelen getroffen moeten worden. Deze termen zijn onderling te combineren. De netto verwachte omvang is de basis voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.
Onbenutte belastingcapaciteit	Het verschil tussen de werkelijke inkomsten uit belastingen en retributies en de mogelijke inkomsten.
Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing	Onderdeel van de programmabegroting en de verantwoording, waarin ingegaan wordt op het weerstandsvermogen en de risico's.
Post onvoorzien	Middelen die in de begroting nog niet zijn bestemd voor specifieke doeleinden, maar

	beschikbaar zijn voor onvoorziene uitgaven. De post onvoorzien maakt deel uit van het programma algemene middelen.
Potentiële weerstandscapaciteit	Het aandeel van de beschikbare weerstandscapaciteit dat in potentie beschikbaar is. De middelen kunnen pas ingezet worden voor het opvangen van risico's, nadat hiervoor eerst aanvullende acties zijn genomen.
Reserves	De reserves zijn een onderdeel van de balans. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente, wat wil zeggen dat gemeenten in beginsel zelf mogen bepalen waaraan dit geld uitgegeven wordt.
Retributies	Gemeentelijke heffingen die rechtstreeks verband houden met door de gemeente geleverde producten of diensten. De opbrengsten mogen de kosten niet overstijgen.
Risico	Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente.
Risicomanagement	Het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's.
Risicoscore	Score van het individuele risico op basis van netto verwachte omvang en waarschijnlijkheid: $\text{Score op impact} = \text{score op omvang} * \text{score op waarschijnlijkheid}$
Risicosimulatie	Computersimulatie waarin wordt onderzocht wat de op basis van statistische technieken de verwachte gevolgen zijn van alle geïnventariseerde risico's samen in een willekeurig jaar. Op basis van de per risico geïnventariseerde minimale, verwachte en maximale omvang en waarschijnlijkheid wordt de werkelijkheid vele duizenden keren nagebootst.
Stille reserves	Het verschil tussen de marktwaarde van gemeentelijke bezittingen en de waarde waarvoor deze op de balans staan opgenomen. Hierop komt in mindering de gederfde toekomstige exploitatieresultaten.
Verwachte impact	Mate waarin het risico meetelt voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen: $\text{Verwachte impact} = \text{netto verwachte omvang} * \text{waarschijnlijkheid}$
Waarschijnlijkheid	Inschatting van de kans dat het risico zich voor zal doen.
Weerstandsvermogen	Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Deze maatstaf wordt berekend als: $\frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$ De term weerstandsvermogen verwijst (in tegenstelling tot de term weerstandscapaciteit) niet naar geld.