

Gemeente Leeuwarden

KADERNOTITIE RISICOMANAGEMENT

juni 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Doel en inhoud van de Kadernota	3
3.	Risicomanagement, definities en verantwoordelijkheidsverdeling	4
4.	Weerstandsvormogen en weerstandscapaciteit	6
5.	Risicomanagement – de praktijk.....	10
6.	Beleidsuitgangspunten (kaderstelling).....	12

1. Inleiding

De ontwikkeling van Risicomanagement heeft het afgelopen decennium zowel binnen als buiten de organisatie niet stil gestaan. Bij de laatste ontwikkelingen zien we dat er meer aandacht uitgaat naar frauderisico's en cyberaanvallen. De vraagstukken veranderen en vragen om alert te blijven op nieuwe ontwikkelingen. In dat licht is het relevant om periodiek het kader te herijken. Met deze kadernota actualiseren we de kaders uit 2016 waarbij we weer aansluiten bij de huidige praktijk en het ambitieniveau voor de komende jaren.

Vanuit de huidige fase waarin we risico's gestructureerd en overzichtelijk op geld zetten aan de hand van vaste methodieken, zetten we een volgende stap naar integraal risicomanagement, dat geïntegreerd is in de bedrijfsprocessen en opgenomen is in het DNA van de organisatie. Met deze werkwijze bepalen we de risico's vanuit de organisatie (in plaats vanuit de onderdelen) en krijgen we een volledig en betrouwbaar beeld van de risico's om daadwerkelijk op te kunnen sturen.

Integraal risicomanagement¹ leidt tot een betere beheersing van risico's door vooraf rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen die een impact kunnen hebben op kosten, tijd en/of kwaliteit. Het draagt daarmee bij aan de realisatie van de bestuurlijke doelen. We sluiten op voorhand niet alle risico's uit maar elimineren en voorkomen zoveel mogelijk waar dat mogelijk is. Bij het besturen van een organisatie hoort immers het nemen en beheersen van risico's.

Ook draagt risicomanagement met een integrale aanpak bij aan het vergroten van het risicobewustzijn in de gemeentelijke organisatie. Hierbij is het noodzakelijk dat een goede balans wordt geboden aan bestuur en management in het nemen en beheersen van risico's. De communicatie en de dialoog tijdens het open gesprek over risico's is daarbij essentieel en staat aan de basis voor het bereiken van het ambitieniveau. Ook binnen het operationeel proces is het beheersen van risico's een continu proces waarin manager en medewerkers de spil vormen.

Met de integrale aanpak staat deze kadernota in het teken van de doorontwikkeling van risicomanagement en maken we een stap in het versterken van risicomanagement in de organisatie. Deze kadernota beperkt zich niet tot financiële risico's, maar gaat ook over niet-financiële risico's zoals bestuurlijke en juridische risico's, imago- en frauderisico's. Deze hebben niet (altijd) direct een financiële impact, maar kunnen (op termijn) wel grote gevolgen hebben voor de gemeente. Naast risicomanagement zijn in deze nota ook kaders opgenomen over het weerstandvermogen zoals vastgelegd in Het Besluit Begroting en Verantwoording.

¹ Coso, *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*, 2017

2. Doel en inhoud van de Kadernota

Het doel van de voorliggende notitie is primair:

- Voldoen aan wet- en regelgeving. De gemeente dient op basis van wet- en regelgeving (Gemeentewet, BBV², Financiële verordening³) een inventarisatie van risico's en het weerstandvermogen te maken, en beleid over de weerstandscapaciteit en de risico's te voeren.
- Het vastleggen van beleidsuitgangspunten voor de normen voor bepaling van het benodigde weerstandsniveau en de bronnen voor bepaling van het weerstandvermogen. Het is daarmee duidelijk hoe het college invulling geeft aan risicomanagement, omgaat met het weerstandvermogen, en hoe de raad in dit opzicht invulling geeft aan zijn kaderstellende rol.
- Het benoemen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden die binnen het risicomanagement worden onderscheiden.
- Verhogen van het risicobewustzijn. Het bewustzijn is van belang op het niveau van het bestuur én op organisatieniveau. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het management zorgt voor een goede informatieverstrekking en dialoog over risico's richting het bestuur voor de besluitvorming en is verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Verder moet de organisatie zich ervan bewust zijn dat het risicomanagement een belangrijke plek heeft in de planning & control cyclus.

Dit document focust zich op die onderdelen van het risicobeleid die de verantwoordelijkheid van de raad raken en vragen om kaderstellende uitspraken. Daarnaast zijn voor de ambtelijke uitvoering aanvullende uitvoeringskaders beschikbaar zoals de nota Verbonden Partijen en handreikingen voor projectmanagement. In deze kadernota is kort uiteengezet wat de gemeente doet om risico's te beheersen en hoe de beheersing van de risico's in de gemeentelijke organisatie en haar processen is verankerd. Daarbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

1. Wat wordt verstaan onder een risico en wat zijn de indelingen in soorten risico? (hoofdstuk 3)
2. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden onderscheiden bij de uitvoering van het risicomanagement? (hoofdstuk 3)
3. Wat is weerstandvermogen, uit welke onderdelen is het opgebouwd en welke eisen worden gesteld voor de gewenste omvang van het weerstandvermogen? (hoofdstuk 4)
4. Op welke wijze wordt binnen de ambtelijke dienst invulling gegeven aan het risicomanagement, ten aanzien van operationele risico's, en ten aanzien van de strategische, beleidsmatige risico's (hoofdstuk 5)?

De beantwoording van deze vragen leidt tot een aantal uitgangspunten die samengevat zijn in hoofdstuk 6 en gezamenlijk het beleidskader voor de uitvoering van het risicomanagement vormen.

Met deze kadernota sluiten we aan bij de richtlijn ISO 31000 voor risicomanagement. De richtlijn gaat uit van 8 principes van risicomanagement waarbij het creëren en beschermen van waarde centraal staat.⁴

² artikel 8 en artikel 11 van het BBV, notitie paragraaf Bedrijfsvoering, augustus 2021

³ Artikel 4 en 19 Financiële verordening gemeente Leeuwarden 2020

⁴ ISO 31000: 2018 *Riskmanagement: Guidelines* 2018

3. Risicomanagement, definities en verantwoordelijkheidsverdeling

3.1 Definiëring en indeling

We hanteren in deze nota de volgende definities.

Risicomanagement:

Het beheersen van risico's door op gestructureerde wijze expliciet risico's te inventariseren, beheersmaatregelen uit te voeren en te evalueren ter vermijding/vermindering van die risico's. Dit alles in een cyclisch proces waarin de inventarisaties voortdurend up-to-date worden gehouden.

Risico:

Gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die de realisatie van de doelstellingen van de gemeente bedreigt.

Risico's kunnen zeer verschillend van aard zijn en verschillend worden geordend. Voor een logische ordening passen we de veel gehanteerde indeling toe van Kaplan⁵. Deze maakt het volgende onderscheid:

- **Te voorkomen (operationele) risico's;** interne risico's die te beheersen zijn en die in principe vermijdbaar of te voorkomen zijn. Voorbeelden zijn continuïteitsrisico's in routinematige operationele processen, bijvoorbeeld door te kort schietende interne beheersing, onvoldoende capaciteit of deskundigheid en onethisch handelen van medewerkers of managers. Deze risico's moeten proactief aangepakt worden door (het regelmatig) checken van processen en regels rondom gedrag en besluitvorming.
- **Strategische risico's;** gerelateerd aan de strategie en daarmee vrijwillig geaccepteerde risico's. Een voorbeeld is besluitvorming rond een risicovol project. Risico's en rendement worden hierbij afgewogen. Bij deze risico's dient de kans van optreden dan wel de mogelijke impact te worden verkleind. Hierdoor kunnen weer nieuwe risico's worden genomen. Bij deze risico's dient een terugkerende dialoog tussen ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen te worden georganiseerd.
- **Externe risico's;** dit zijn niet beïnvloedbare, van buiten de organisatie komende risico's. Denk hierbij aan natuurrampen, macro economische, politieke, demografische omstandigheden. Maar ook de 'Zwarte Zwanen'⁶, totaal onverwachte, niet voorzienbare risico's met een hoge impact. Deze risico's moeten geïnventariseerd worden en ook hier dient dialoog over plaats te vinden. De beheersing op externe risico's moet vooral gericht worden op het opvangen/verzachten van de impact van de gebeurtenis.

De risico's in bovengenoemde indeling kunnen zich voordoen op allerlei terreinen, een niet-volledige opsomming: risico's met financiële weerslag (rente, de markt, kredieten, tekorten, conjunctuur, personeel, inkoop, projecten, wet- en regelgeving, informatievoorziening en -beveiliging, privacy) en niet-financiële risico's (imago, integriteit, politiek, strategisch beleidsmatige risico's).

Risicomanagement beperkt zich daarmee niet alleen tot een risico-inventarisatie en de financiële vertaling daarvan in de paragraaf weerstandsvermogen. De scope is breed en loopt van programma, beleid en projecten tot uitvoering daarvan. Daarbij is er een verbinding met het management en bestuur en maken we gebruik van een adequaat instrumentarium voor het vastleggen en volgen van de risico's.

⁵ Managing Risks: A new Framework, Kaplan en Mikes, Harvard Business Review, juni 2012.

<http://robertthart.risicomanagement.nl/2012/06/10/kaplanmikes-risicomanagement-een-nieuw-raamwerk/>

⁶ De Zwarte Zwaan, Taleb, 2008.

In het proces van risicomanagement onderscheiden we bruto en netto risico's. Bruto risico zijn risico's in de meest maximale omvang. Dat wil zeggen zonder mogelijke of natuurlijke beheersmaatregelen. De netto risico's zijn de restrisico's na aftrek van getroffen beheersmaatregelen.

Aanvullend op risico's kunnen zich ook zogenaamde 'issues' aandienen. Voor een volledig beeld op risicomanagement is het van belang deze te benoemen en in dialoog met bestuur en management te brengen. Het draagt dan bij aan het proactieve karakter van risicomanagement.

Issue:

Een issue is een betwistbaar punt, dat consequenties kan hebben voor de strategie van een organisatie. Het vormt veelal een potentieel risico dat zich aandient maar (nog) niet kwantificeerbaar is.

Aansluitend op de indeling van Kaplan zal over issues ook de dialoog moeten worden aangegaan.

3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Het risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle gemeentelijke activiteiten en de bijbehorende acties om de risico's die met deze activiteiten gepaard gaan te beheersen.

Risicomanagement is daarnaast een vorm van integraal management, wat inhoudt dat lijn en projectmanagers verantwoordelijk zijn voor de beheersing van de risico's die samenhangen met de processen of projecten waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Rol van de raad

De raad stelt de kaders. De raad is verantwoordelijk voor een begroting die duurzaam in evenwicht is en een weerstandsvermogen heeft dat van voldoende omvang is. Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de raad kaders vast om de risico's te beheersen en normen mee te geven voor het gemeentelijke weerstandsvermogen. Met het vaststellen en periodiek evalueren van deze kadernota geeft de raad invulling aan deze verantwoordelijkheid. Dit is belegd in de financiële verordening Leeuwarden 2020, met name in artikel 4, lid 7 en artikel 19.

Rol van het College

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het risicomanagement overeenkomstig de kaders van de raad ligt bij het college. Vanuit deze verantwoordelijkheid wordt jaarlijks de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening opgesteld. De paragraaf geeft inzicht in het actuele risicoprofiel, de getroffen beheersmaatregelen en de mate waarin het beschikbare vermogen van de gemeente toereikend is om resterende risico's af te dekken. Voorts dient het college bij elk in aanmerking komend beleidsvoorstel aan de raad na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en hierover op een passende wijze te rapporteren aan de raad (zie hoofdstuk 5).

Rol van het management

Het directieteam en zijn management zorgt ervoor dat de afgesproken werkzaamheden voor risicomanagement worden nageleefd en dat de doelen van risicomanagement worden behaald. Het directieteam stuurt daarbij op een integrale benadering van het risicomanagement. Dit houdt in dat de risico's verbonden aan going-concernprocessen, majeure projecten, beleidsprogramma's en grondexploitaties in samenhang worden beoordeeld.

Binnen de organisatie en ter ondersteuning van het management is de concerncontroller de spil van het risicomanagement. De taak van de concerncontroller is om het gedachtengoed en onderliggende instrumentarium van risicomanagement te verspreiden binnen het apparaat en up-to-date te houden. Bij deze rol hoort ook de verantwoordelijkheid van procesregisseur voor ontwikkeling en onderhoud van een

risicobeheerssysteem, de juiste toepassing hiervan en het initiëren van het proces van inventarisatie en herijking van risico's.

4. Weerstandvermogen en weerstandscapaciteit

4.1 Definitie weerstandvermogen

Weerstandvermogen is als beheersmaatregel het sluitstuk van het risicomanagement, een laatste vangnet om de resterende risicokosten op te vangen. Het geeft dus een indicatie van de weerbaarheid van de gemeente wanneer de voorziene risico's of eventuele niet als risico's herkende tegenvallers zich daadwerkelijk voordoen. Het weerstandvermogen kan als volgt worden gedefinieerd:

Weerstandvermogen:

De mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (weerstandscapaciteit) om de financiële gevolgen van risico's op te vangen.

Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit, dit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet voorziene kosten te dekken, en de benodigde weerstandscapaciteit, dit is het vermogen dat minimaal benodigd is om alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen restrisico's overblijven te dekken.

In formulevorm gaat het om de ratio (verhouding) voor het weerstandvermogen:

Ratio weerstandvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit

Het weerstandvermogen is een belangrijke indicator voor de robuustheid van de begroting. Door het op peil houden van het weerstandvermogen (het verhogen van de weerstandscapaciteit of het verlagen van de risico's) wordt voorkomen dat abrupte ingrepen in de begroting noodzakelijk zijn wanneer zich tegenvallers voordoen. Het weerstandvermogen heeft betrekking op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandvermogen) en op de resterende jaren van de meerjarenraming (dynamisch weerstandvermogen).

De risico's in de paragraaf Weerstandvermogen zijn in principe incidenteel. Voor de opvang van deze risico's wordt alleen de niet-structurele weerstandscapaciteit gebruikt. In de hiernavolgende paragraaf Samenstelling Weerstandvermogen gaan we nader in op de posten die hier onder vallen. Dit zijn direct aan te wenden middelen voor calamiteiten. Uitgangspunt is dat de structurele risico's via beleidsinterventies binnen de meerjarenbegroting moeten worden opgelost.

De ratio van het weerstandvermogen maken we voor elke vier jaar van de meerjarenbegroting inzichtelijk. Door voor elk afzonderlijk jaar uit de beleidsperiode de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit te bepalen krijgen we inzicht in de ontwikkeling en het verloop van de risico's en van de robuustheid van de begroting. Dit geeft de mogelijkheid om in een vroeg stadium te anticiperen op ontwikkelingen.

4.2 Gewenste omvang weerstandvermogen

De gewenste omvang van het weerstandvermogen komt tot uitdrukking in de norm die wordt gesteld voor de hoogte van de boven omschreven ratio. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel. Deze tabel wordt in de praktijk van het risicomanagement gezien als nuttig hulpmiddel bij de beoordeling van het weerstandvermogen en onder meer toegepast door Naris⁷ en vele andere organisaties.

⁷ www.naris.com

Ratio weerstandsvermogen (X)	Waardering
>2	Uitstekend
$1,4 < X < 2$	Ruim voldoende
$1 < X < 1,4$	Voldoende
$0,8 < X < 1$	Matig
$0,6 < X < 0,8$	Onvoldoende
$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Het college gaat uit van een ratio voor bepaling van het gewenste weerstandsvermogen van minimaal 1,5 voor de eerste jaarschijf. Dit houdt in dat het weerstandsvermogen zich op een ruim voldoende niveau moet bewegen voor het eerste begrotingsjaar. Deze norm is ook alléén van toepassing op de eerste jaarschijf van de begroting en niet voor de hele beleidsperiode. Voor de overige jaren wordt geen norm gesteld.

Het toepassen van de 1,5 norm op de hele beleidsperiode legt een te groot beslag op de Algemene Reserve en doet geen recht aan het doel van de weerstandscapaciteit. Risico's wijzigen immers in de loop van de tijd waardoor de 1,5 norm alleen voor het eerste begrotingsjaar wordt toegepast.

4.3 Ondergrens Algemene reserve

Door het tijdelijk wegvallen van risico's, het vormen van voorzieningen, het doen van afwaarderingen en het vormen van specifieke risicoreserves kan het beslag op de weerstandscapaciteit van de resterende lijnrisico's gering zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat een Algemene Reserve van slechts een paar miljoen euro 'ruim voldoende' zou zijn. De keerzijde hiervan is dat de gemeente minder beschermd is tegen de externe risico's in de definitie van Kaplan (zie hoofdstuk 3). Deze risico's zijn niet altijd vooraf te duiden. Denk aan de 'zwarte zwanen'. De impact van zo'n extern risico kan aanzienlijk zijn.

Ook wordt de Algemene Reserve breder ingezet dan voor het afdekken van lijnrisico's. De Algemene Reserve dient als dekking/bestemming voor mee- en tegenvallers, heeft een egalisatiefunctie, dient als een 'expansievat' om schokken op te kunnen vangen zonder direct over te hoeven gaan tot beleidsinterventies. De Algemene Reserve is daarmee een achtervang voor nog niet geïdentificeerde risico's, het opvangen van risico's die vooraf niet goed zijn ingeschat, voor het tekort op de weerstandscapaciteit en het tekort op de grondreserve.

Deze argumenten zijn reden om het voorzichtigheidsprincipe te hanteren. Dit betekent dat we bovenop de basisvoorwaarde, dat de ratio weerstandsvermogen minimaal 1,5 (ruim voldoende) is, een aanvullende voorwaarde stellen. Die voorwaarde is dat de ondergrens van de Algemene Reserve € 15 mln. is.

Daarbij nemen we als uitgangspunt de laagste stand van de Algemene Reserve zoals is berekend in de financiële positie behorend bij de primitieve begroting. Deze norm geldt niet voor andere reserves zoals de grondreserve en bestemmingsreserves die gebaseerd zijn op gecalculeerde risico's. Voor de nieuwe ondergrens is al rekening gehouden met het voornemen in het nieuwe Collegeprogramma om de jaarlijkse storting in de Algemene Reserve van € 1,7 mln. te beëindigen.

De ondergrens voor de Algemene Reserve ligt met dit bedrag op 2,5% van de totaal begrote gemeentelijke uitgaven 2022 waarbij we er rekening mee houden dat een deel van alle risico's al via de grondreserve en specifieke reserves is gedekt.

In het algemeen is voor de ondergrens naast de hiervoor vermelde argumentatie geen wetenschappelijke onderbouwing of formule beschikbaar.

Gemeenten gaan hierdoor verschillend om met het bepalen van de ondergrens. Vergelijkbaar met meerdere gemeenten kijken we naar de totale gemeentelijke uitgaven, de solvabiliteit en de beschikbare belastingcapaciteit. Door onder meer de herindelingen is deze positie verandert en heeft ook de verantwoordelijkheid als centrumgemeente invloed op de risico's. Daarnaast komen er steeds meer taken op gemeenten af en verandert de conjunctuur sneller dan we waren gewend. Het samenspel van factoren vraagt

om een solide buffer in de Algemene Reserve die past bij deze gemeente mede omdat we niet elk jaar de ondergrens aanpassen.

Het vaststellen van de ondergrens is daardoor vooral maatwerk op de lokale situatie om onvoorziene tegenvallers op te kunnen vangen. De ondergrens van € 15 mln. heeft tot gevolg dat ook bij een zeer geringe omvang van lijnrisico's de minimumhoogte van de Algemene Reserve bijdraagt aan een solide financiële positie.

4.4 Samenstelling weerstandscapaciteit

Bij de bepaling van de samenstelling van de beschikbare weerstandscapaciteit in onze gemeente wordt als belangrijkste criterium gehanteerd dat het vermogen direct beschikbaar is zonder ingrijpende beleidswijzigingen of het doorvoeren van lastenverhogingen voor de burger. Dat betekent dat wij de onbenutte belastingcapaciteit niet meerekenen. De weerstandscapaciteit heeft dan de volgende componenten:

- De algemene reserve waarbij we uitgaan van de laagste stand van de reserve zoals berekend in de meest actuele financiële positie voor het betreffende begrotingsjaar;
- De post onvoorzien van het betreffende begrotingsjaar;
- De reserve grondexploitatie voor het betreffende begrotingsjaar;
- Specifieke reserves ingesteld voor specifieke risico's;

Het is mogelijk dat de ratio weerstandsvermogen kleiner is dan 1,5 en daarmee onder de norm uitkomst. In dat geval is de ondergrens van de Algemene Reserve onvoldoende en moet deze worden aangevuld uit externe middelen of taakstellingen. Bij deze aanvulling dient ook rekening gehouden te worden dat zich nog niet geïdentificeerde risico's kunnen voordoen.

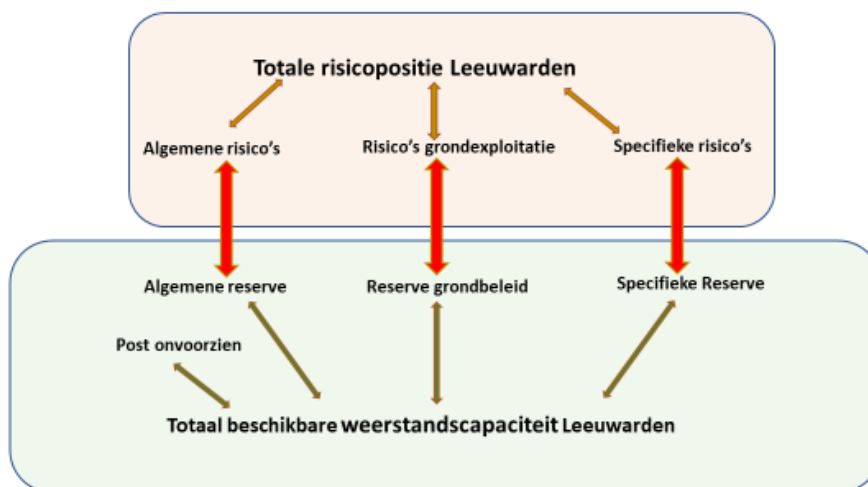
Bij de weerstandscapaciteit wordt dus een onderscheid gemaakt in weerstandscapaciteit ten opzichte van:

- Risico's samenhangende met de grondexploitaties.
Deze risico's worden apart gecalculeerd en de omvang van de risico's wordt afgedekt met de reserve grondexploitaties. De omvang van de grondrisico's maakt dit noodzakelijk. Bij het opstellen van de jaarrekening wordt het risicoprofiel afgezet tegen de reserve grondexploitatie. Een eventueel verschil wordt dan verrekend met de algemene reserve.
- Risico's die samenhangen met een specifieke beleidsonderdeel waarvan de omvang van het totaal van de risico's vraagt om een afzonderlijke reserve. De risico's worden apart gecalculeerd en de omvang van de risico's kan worden afgedekt met de voor dit onderdeel ingestelde reserve.
- Algemene risico's (overige risico's)
Het gaat hier om risico's die geen betrekking hebben op de grondexploitatie en specifieke beleidsdoelen.

4.5 Projectrisico's.

Voor projectrisico's van lopende projecten moet binnen het project een post onvoorzien worden opgenomen om onverwachte kosten en niet voorziene risico's op te kunnen vangen. In uitzonderlijke gevallen waarbij majeure risico's niet binnen het project kunnen worden opgevangen is dekking uit de Algemene Reserve mogelijk.

Vereenvoudigd ziet de confrontatie van de risicopositie van de gemeente met de totale weerstandscapaciteit er als volgt uit:



4.6 Weerstandparagraaf in de jaarrekening

De jaarrekening is een verantwoordingsdocument waarin over de risico's van het boekjaar verslag wordt gedaan. Vanuit deze gedachte wordt het weerstandsvermogen uit de begroting beoordeeld met een terugblik op de daarbij geïnventariseerde risico's. Hierbij wordt aangegeven welke risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan en hoe groot de schade was, uitgedrukt in geld, tijd, imago of ander gevolg. Ook wordt in de jaarrekening aangegeven ten laste van welk budget (het weerstandsvermogen of anderszins) de financiële dekking van de schade gebracht is.

Er vindt dus geen nieuwe risico-inventarisatie plaats bij de jaarrekening omdat het moment van die exercitie te dicht ligt bij de risico-inventarisatie voor de begroting en daarmee weinig toegevoegde waarde heeft.

5. Risicomanagement – de praktijk

5.1 Inleiding

In deze hoofdstuk wordt globaal de werkwijze in Leeuwarden geschetst. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Risicomanagement als onderdeel van de jaarlijkse P&C-cyclus (met name gericht op de risico's samenhangend met de beleidsuitvoering). Deze risico's hebben veelal een operationeel karakter, zijn in het algemeen goed kwantificeerbaar, zijn vaak het gevolg van interne factoren en relatief beter beïnvloedbaar. Ze vallen in de eerste risicogroep "te vermijden (operationele) risico's" volgens Kaplan.
- Risicomanagement bij de beleidsvorming in individuele beleidsdossiers (als onderdeel van de beleidsontwikkeling). Deze risico's hangen samen met strategische bestuurlijke afwegingen, zijn niet altijd goed kwantificeerbaar, vaak het gevolg van externe factoren en daardoor minder beïnvloedbaar. Ze vallen in de tweede en derde risicogroep volgens Kaplan.

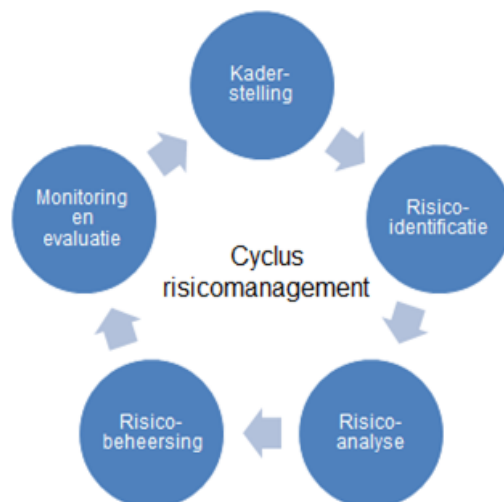
5.2 Risicomanagement in de P&C-cyclus

Primaire doel van deze vorm van risicomanagement is het systematisch en periodiek inventariseren van risico's samenhangende met de operationele processen, het beoordelen van de getroffen beheersmaatregelen, het bepalen en zo mogelijk kwantificeren van restrisico's en het confronteren van de risicopositie met de beschikbare weerstandscapaciteit. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een geautomatiseerd risicobeheersysteem. Daarmee is risicomanagement een continu proces waarbij zaken die (kunnen) fout gaan een directe en urgente aanpak en beheersing vereisen.

De aanpak van deze vorm van risicomanagement is gefundeerd op drie pijlers:

- Gebruik maken van bestaande P&C-producten en -momenten zoals de begroting, rekening en VIC-plannen;
- Analyse bottom-up maken;
- Verantwoordelijkheid laag in de organisatie beleggen, bij het management.

Daarbij worden schematisch de volgende procestappen onderscheiden:



Vanuit de bovenstaande opzet worden onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris integrale risicoanalyses uitgevoerd waarvan de uitkomsten in de vorm van de paragraaf weerstandsvermogen bij de rekening en begroting aan College en vervolgens aan de raad worden voorgelegd. Voor deze aanpak vindt periodiek een gesprek met managers plaats over risicomanagement waardoor een continu proces van

inventarisatie tot monitoring plaatsvindt. Ondersteund door een adequate tool houden we daarmee voortdurend zicht op de risico's.

5.3 Risicomanagement als onderdeel van de beleidsontwikkeling

Het primaire doel van deze vorm van risicomanagement is het bieden van ondersteuning aan College en Raad bij de besluitvorming met betrekking tot strategische beleidsontwikkeling en majeure projecten en programma's. Het gaat hierbij met name om de tweede en derde groep risico's volgens Kaplan, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Bij zwaardere beleidsnota's is het van belang om ambtelijk een reflectie op de risico's te organiseren. Hiertoe wordt in de betrokken raadsvoorstellen standaard een risicoafweging opgenomen. Invalshoek is de risico-attitude waarbij gestreefd wordt naar een evenwichtige verhouding tussen het risicoprofiel van een beleidsscenario en het daarmee te bereiken maatschappelijk effect. Risico's en maatschappelijk belang moeten dus tegen elkaar worden afgezet.

Wat bij deze vorm van risicomanagement hoort is het organiseren van countervailing power. Dit kan op verschillende manieren en kent geen voorschrift. Het kan intern zijn, via extern advies, het opvragen van een second opinion et cetera. De vorm is flexibel en afhankelijk van het onderwerp. De kern is steeds dialoog en reflectie.

De controllers hebben een rol in het aankaarten van strategische en externe risico's en het agenderen van de dialoog daarover bij zowel management als bestuur.

Belangrijk onderdeel van deze vorm van risicomanagement is het aangaan van de dialoog met het bestuur over potentiële risico's en de beheersing daarvan. Op deze wijze vindt een goede reflectie over potentiële risico's plaats. De uitkomsten van deze risicoreflectie wordt verwerkt in de advisering aan college en raad.

5.4 Risicowaardering

Voor ieder risico (voor zover mogelijk en voor zowel algemene, specifieke en grondexploitatie-risico's) wordt de verwachte financiële omvang bepaald. Deze inschatting is bepaald op basis van objectieve gegevens of ervaringscijfers. Naast de financiële omvang wordt ook de waarschijnlijkheid waarmee risico's optreden bepaald. Dit percentage geeft de mate aan waarin de verwachte omvang van het risico meetelt voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen. De uitkomst van deze berekening betreft de bruto benodigde weerstandscapaciteit. Door het effect van alle beheersmaatregelen hiervan af te trekken wordt de netto benodigde weerstandscapaciteit bepaald. De netto benodigde weerstandscapaciteit wordt aangepast naar de gewenste mate van zekerheid. Deze is bepaald op 90%. 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 basis van gegevens over de individuele risico's (minimale, verwachte en maximale omvang en waarschijnlijkheid) duizenden keren de werkelijkheid geautomatiseerd nagebootst. Dit leidt tot een grafiek waaruit is af te leiden wat de verwachte impact van de risico's is in een willekeurig jaar.

Voor de begroting en de rekening worden de top tien risico's met naam vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen. De overige netto risico's geven we weer in de risicomatrix.

6. Beleidsuitgangspunten (kaderstelling)

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van risicomanagement en de begrippen daarin, de weerstandscapaciteit versus de gesignaleerde en gecalculeerde risico's en de wijze waarop risicomanagement in de P&C-cyclus en in beleidsontwikkeling wordt geborgd.

Dit samenstel, de wijze waarop de gemeente omgaat met risicomanagement, wordt met de volgende beleidsuitgangspunten vastgesteld:

- Aan beleidsinitiatieven zijn vaak risico's verbonden. Om deze risico's goed te kunnen wegen en te bepalen of en in welke mate deze risico's acceptabel zijn stelt de raad de volgende voorwaarden:
 1. De risico's, de getroffen beheersmaatregelen en het restrisico worden tijdig aan de gemeenteraad gemeld;
 2. Er is een goed functionerend systeem van risicomanagement;
 3. Er is voor de restrisico's weerstandscapaciteit aanwezig overeenkomstig de in deze nota gestelde kaders.
- De gemeente Leeuwarden hanteert bij de inrichting en uitvoering van het risicomanagement de verantwoordelijkheid en bevoegdheidsverdeling zoals beschreven in hoofdstuk 3 'risicomanagement: definities en verantwoordelijkheidsverdeling'
- De gemeente Leeuwarden hanteert de systematiek en borging van risicomanagement zoals beschreven in hoofdstuk 5 'Risicomanagement – de praktijk'.
- De bronnen voor de bepaling van de aanwezige weerstandscapaciteit zijn:
 1. De post onvoorzien;
 2. De algemene reserve;
 3. De reserve grondexploitatie;
 4. Specifieke reserves
- Ratio weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit moet ruim voldoende (groter dan of gelijk aan 1,5) zijn.
- De ratio van het weerstandsvermogen maken we voor elke vier jaar van de meerjarenbegroting inzichtelijk
- De ondergrens van de Algemene Reserve wordt gesteld op € 15 mln.
- Bij de zware beleidsadviezen met een strategische component dialoog en risicoreflectie organiseren, dit voorleggen aan en bespreken met het college, en als onderdeel van het voorstel voorleggen aan de raad.
- In de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening vindt verantwoording en reflectie plaats.

Deze Kadernota is van toepassing met ingang van de rekening 2022 en begroting 2023. Voor de primitieve begroting 2022 is nog de kadernota 2016 van toepassing.