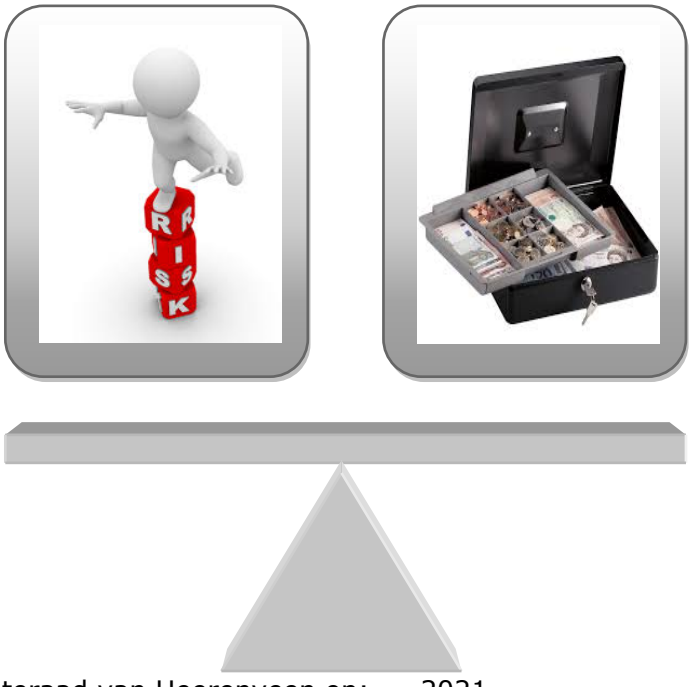
GEMEENTE HEERENVEEN

# Nota risicomanagement en weerstandsvermogen december 2021



Vastgesteld door de gemeenteraad van Heerenveen op: …. 2021

## Inhoudsopgave

**1 Inleiding** **3**
1.1 Aanleiding 3
1.2 Doel en verantwoordelijkheidsverdeling 3
**2 Risicomanagement(beleid)** **5**
2.1 Het begrip risico 5
2.2 Het begrip risicomanagement 5
2.3 Wat levert risicomanagement op? 5
2.4 Het proces van risicomanagement 6
2.5 Risicomanagement binnen de gemeente Heerenveen 7
2.6 Rapportages 8
2.7 Naris/GREX-manager 8
2.8 Doorontwikkeling risicomanagement 8
**3 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen** **10**
3.1 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen 10
3.2 Berekening benodigde weerstandscapaciteit 11
3.3 Beschikbare weerstandscapaciteit 12
3.4 Ratio weerstandsvermogen en norm voor de ratio 13

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

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

Binnen gemeenten is er een toenemende aandacht voor de manier waarop risico's worden beheerst. Een toenemende complexiteit van de samenleving, grote decentralisaties (onder andere de (financiële) druk op het domein Jeugdzorg), bezuinigingen, maar bijvoorbeeld ook de recente gevolgen van de COVID-19 uitbraak dwingen de gemeente tot een groter risicobewustzijn.

Daarnaast laten gebeurtenissen van de laatste jaren mede zien hoe belangrijk het is om inzicht te hebben in de risico's en hierop te sturen.

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

## 1.2 Doel en verantwoordelijkheidsverdeling

Doel van deze nota is dat de raad het beleidskader voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen vaststelt. Deze nota vloeit voort uit de "Financiële verordening gemeente Heerenveen" (cf. artikel 212 gemeentewet) en het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten).

Risicomanagement is een nuttig instrument dat ingezet wordt om risico's efficiënter en effectiever te beheersen en doelstellingen te realiseren. Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden; het geeft wel aan dat actief wordt gewerkt aan het in beeld brengen, voorkomen en het bewust verminderen van het effect van risico's.

Het weerstandsvermogen heeft betrekking op de relatie tussen de risico's die de gemeente loopt en de financiële middelen die de gemeente kan vrij maken om de nadelige gevolgen op te vangen.

De raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Risicomanagement valt onder het de integrale verantwoordelijkheid van het college. Risicomanagement is een vorm van integraal management. Voor de gemeente Heerenveen betekent dit dat het management verantwoordelijk is voor de uitvoering van het risicomanagement  binnen de afdelingen en directie.

De raad is verantwoordelijk voor een begroting die duurzaam en reëel in evenwicht is en een weerstandsvermogen dat van voldoende omvang is. Vanuit deze

verantwoordelijkheid stelt de raad het beleid omtrent het risicomanagement en het weerstandsvermogen op en houdt toezicht hierop.

# 2 Risicomanagement(beleid)

## 2.1 Het begrip risico

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

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

## 2.2 Het begrip risicomanagement

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

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

## 2.3 Wat levert risicomanagement op?

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

- Risicoalertheid creëren (risicoalertheid en risicobewustzijn & expertise)
  Door het risicomanagement worden de risico's voor de betrokkenen inzichtelijk gemaakt. Dit bevordert het risicobewustzijn en de expertise in risico's en het beheersen ervan.

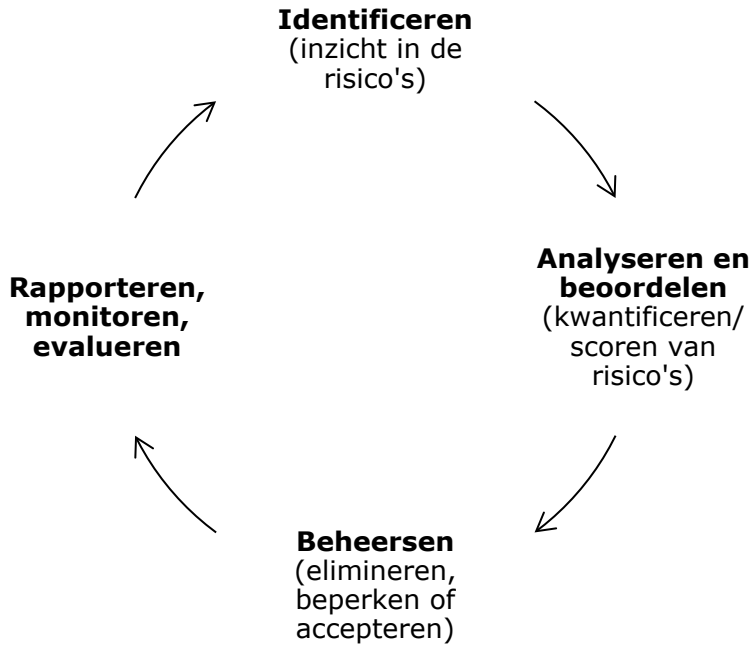
- Proactief met risico's omgaan in plaats van reactief
  Het is mogelijk proactief met risico's om te gaan door beheersmaatregelen vroegtijdig te benoemen en uit te voeren. Dus: vóórdat de risico's optreden. Dit is beter dan af te wachten tot het risico optreedt en dan pas actie te ondernemen om de gevolgen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

- Informatie voor besluitvorming & risicobereidheid
  Door het risicomanagement krijgen het management, het college en de raad meer inzicht in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden. De risico's worden actief meegenomen in de besluitvorming. Hiermee wordt de risicobereidheid explicieter gemaakt. De mate waarin risico's worden genomen is een politieke bestuurlijke afweging. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van audits bij afdelingen en het ontwikkelen/uitvoeren van een selfassesment voor afdelingen.

- Weerstandsvermogen
  Op basis van de risico's met een financieel gevolg (benodigde weerstandscapaciteit) kan worden bekeken of deze in balans zijn met de beschikbare weerstandscapaciteit.

## 2.4 Het proces van risicomanagement

Risicomanagement bestaat uit vier stappen:




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

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

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

3. Beheersen
   De derde stap is het in beeld brengen van de mogelijke beheersingsmaatregelen en vervolgens de gekozen beheersmaatregelen uitvoeren.
   Beheersingsmaatregelen zien op:
   - Elimineren (vermijden) van het risico's
   - Beperken van de kans van optreden
   - Beperken van het negatieve gevolg
   - Accepteren van het risico's

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

## 2.5 Risicomanagement binnen de gemeente Heerenveen

De gemeente Heerenveen past minimaal twee keer per jaar (aansluitend bij begroting en jaarrekening) concernbreed risicomanagement toe per organisatieonderdeel (afdelingen en directie). De concernbrede inventarisatie ziet op het geheel aan risico's om een zo actueel, volledig en juist risicoprofiel op te kunnen stellen. Daarnaast wordt bekeken of uitvoering kan worden gegeven aan actiever risicomanagement tussen de twee momenten in. Vanuit Concerncontrol wordt jaarlijks een algemene toets gedaan op de risico's. Hierbij wordt met een integrale blik onder andere gekeken naar consistentie, rode draden en de beheersing van risico's.

Het risicomanagementsysteem is primair gericht op risico's met een financieel gevolg in verband met de onderbouwing van het weerstandsvermogen. Daarnaast gebruikt het management van de gemeente Heerenveen het risicomanagement ook voor (bedrijfsvoerings)risico's met een niet-financieel gevolg. De risico's met niet-financiële gevolgen vallen buiten de scope van deze nota.

De gemeente Heerenveen voert verschillende taken uit. Soms worden deze taken door externe organisaties uitgevoerd. Ook in deze gevallen is het van belang om hier voldoende inzicht in en grip op te houden. Om hier invulling aan te geven is de Nota Samenwerken opgesteld. Hierin staat onder andere beschreven dat bij de partijen met een hoge invloed op het realiseren van gemeentelijke doelen (Nota Samenwerken-partijen) risicomanagement wordt toegepast. Dit gebeurt in samenwerking met andere Friese gemeenten. Bij de begroting en jaarrekening wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang en uitkomsten van het risicomanagement bij Nota Samenwerken-partijen.

## 2.6 Rapportages

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

Ten behoeve van de begroting en de jaarrekening wordt de paragraaf weerstandsvermogen opgesteld. In deze paragraaf staat de actuele top 25 van de grootste risico's. Met 'grootste' wordt hierbij bedoeld de risico's die een hoogste score krijgen aan de hand van financiële gevolg maal (x) de kans van optreden. Daarnaast bevat de paragraaf weerstandsvermogen de informatie over de actuele risico's met financiële gevolgen in relatie tot de beschikbare weerstandscapaciteit om de risico's te kunnen opvangen.

## 2.7 Naris/GREX-manager

De gemeente Heerenveen maakt gebruik van NARIS@ (NAR Risicomanagement informatiesysteem). Deze risicomanagementsoftware wordt gebruikt voor registratie, analyse en rapportage over het risicoprofiel van de gemeente Heerenveen. Het ondersteunt risicomanagement en faciliteert hiermee integraal risicomanagement.

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

Voor het grondbedrijf wordt de GREX-manager gebruikt. Deze risicomanagementsoftware is specifiek gericht op risico's binnen het grondbedrijf.

## 2.8 Doorontwikkeling risicomanagement

Risicomanagement is geen doel op zich maar een hulpmiddel om in control te komen en te blijven. De gemeente Heerenveen wil komende jaren met behulp van Naris het risicomanagement blijven door ontwikkelen.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Voortdurend streven naar nog betere en betrouwbare managementinformatie en daarmee managementrapportages met betrekking tot risico's;
- Gebruik van Naris voor alle risico's, financieel en niet-financieel;
- Nog meer toepassing van risicomanagement binnen de gehele organisatie (gemeengoed voor de gehele organisatie(onderdeel));
- Onderzoeken of het inventariseren van risico's die betrekking hebben op het realiseren van doelstellingen een meerwaarde kan hebben;
- Financieel kunnen inschatten van risico's die in omvang nog onzeker zijn (in relatie tot de gehanteerde algemene factor 1,2 van de risicosimulatie; zie paragraaf 3.2);

- Doorontwikkeling t.a.v. de mogelijke keuzes en gemaakte afwegingen voor het nemen van beheersmaatregelen;
- Nog meer zichtbare toepassing van risicomanagement bij projecten en programma's en besluitvorming van het college en de raad.

# 3 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen

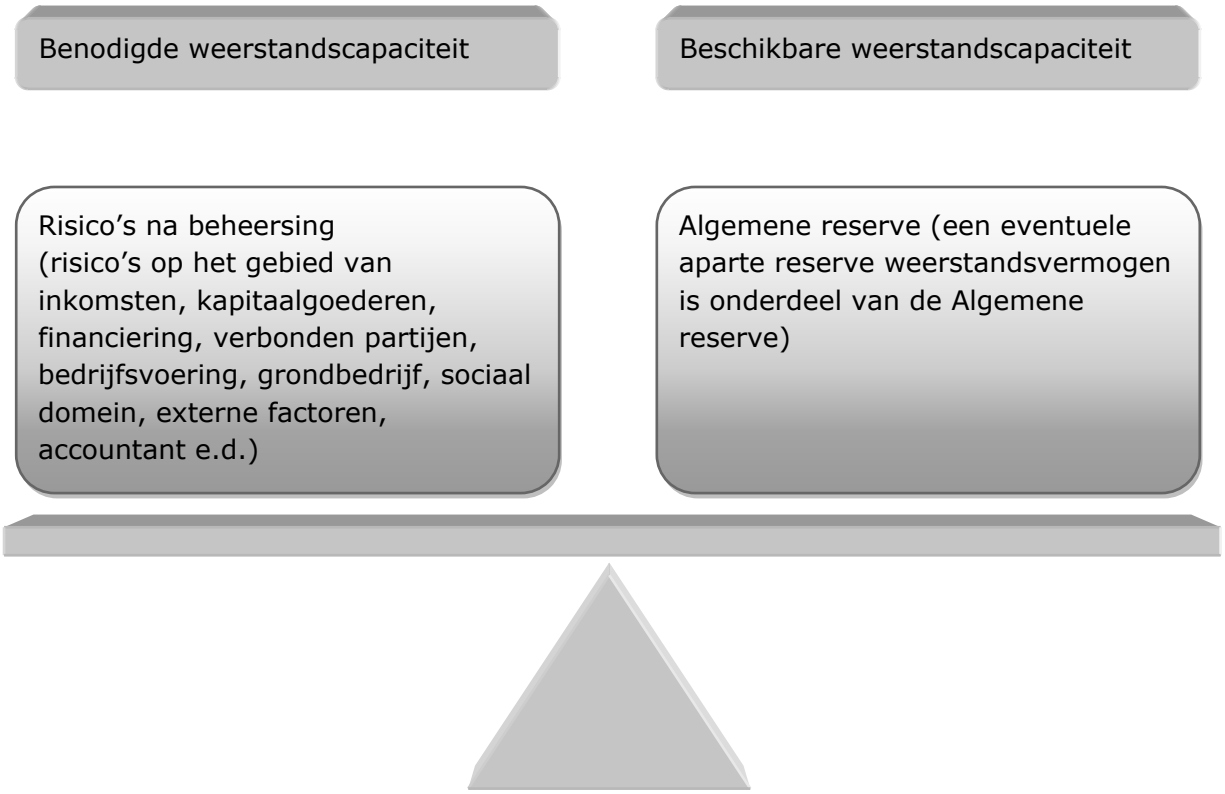
## 3.1 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen

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

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

Het weerstandsvermogen bestaat uit benodigde weerstandscapaciteit als gevolg van het risicoprofiel afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit, hetgeen daadwerkelijk aanwezig is om de risico's financieel op te vangen.

Het weerstandsvermogen, zoals gehanteerd in Heerenveen, kan afgebeeld worden als onderstaande weegschaal:



3.2 Berekening benodigde weerstandscapaciteit

Op grond van het risicoprofiel dat is ingevoerd in Naris, wordt een risicosimulatie uitgevoerd met de risico's met een financieel gevolg. Dat is een simulatie (Monte Carlo-analyse) waarbij ervan uit wordt gegaan dat de risico's zich nooit op één moment én allemaal tegelijk én allemaal in hun maximale omvang voordoen. Op basis van de risicosimulatie kan worden berekend welk bedrag er nodig is aan benodigde weerstandscapaciteit. De software Naris verzorgt deze analyse.

Voor het grondbedrijf wordt een soortgelijke analyse uitgevoerd. De applicatie GREX-manager verzorgt deze analyse.

Voor de berekening van het benodigde weerstandscapaciteit worden de risico's met een financieel negatief gevolg als onderstaand mee gerekend in de simulatie:

1. Risico's met een structureel financieel negatief gevolg worden niet meer verhoogd met een opslagfactor. Voor het grondbedrijf gold deze opslag al niet. Hier ontbreekt namelijk het onderscheid tussen risico's met een incidenteel en structureel karakter;
2. Er wordt en zekerheidspercentage van 90% gekozen;
3. De uitkomst van het de benodigde weerstandscapaciteit (simulatie Naris en GREX-manager) wordt vermenigvuldigd met factor 1,2.

Ad 1. De gemeente Heerenveen kiest ervoor risico's met een structureel financieel nadeel in beginsel eenmaal mee te laten rekenen voor de benodigde weerstandscapaciteit. Dit in tegenstelling tot de oude situatie waarin structurele risico's automatisch met de factor x2 werden verhoogd vanuit de gedachte dat het 2 jaar kost om dergelijke risico's te beheersen. Er wordt in de nieuwe situatie specifiek naar de risico's gekeken. Per risico wordt de afweging gemaakt of er een verhogende factor aan de orde is en hoe hoog die is. Bepalend hierbij is onder andere de tijd die nodig is een risico te beheersen.

Ad 2. De gemeente Heerenveen kiest ervoor dat het bedrag dat uit de simulatie komt met een zekerheidspercentage van 90% voldoende is om de risico's daadwerkelijk af te dekken. Dit is een optimale verhouding tussen het reserveren van voldoende middelen en onnodig geld te reserveren.

Ad 3. Tenslotte kiest de gemeente ervoor om de uitkomst van de simulatie te vermenigvuldigen met factor 1,2. De belangrijkste reden om met een factor te rekenen, is het feit, dat er van te voren niet ingeschatte risico's kunnen optreden ("de zogenaamde zwarte zwanen"). Daarnaast is er altijd een bepaalde mate van onzekerheid bij de inschatting van risico's

3.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken.

In deze nota en voor de berekening van de ratio van het weerstandsvermogen gaat de gemeente Heerenveen alleen uit van de algemene reserve als direct aanwezige (beschikbare) weerstandscapaciteit.

Er zijn ook andere middelen aan te wijzen die bij grote tegenvallers ingezet zouden kunnen worden.

*Bestemmingsreserves en stille reserves*
Voor beide soorten reserves geldt dat deze snel/direct en vrij beschikbaar moeten zijn. Dit zal niet snel aan de orde zijn. Daarom worden deze reserves niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

*Onbenutte belastingcapaciteit*
De berekening van de onbenutte belastingcapaciteit komt tot stand op basis van de drie belangrijkste (belasting)inkomsten van de gemeente, de onroerende zaakbelastingen (OZB), de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Er is sprake van onbenutte belastingcapaciteit wanneer er ruimte is de tussen de eigen OZB-tarieven en het redelijk peil van de OZB dat wordt vastgesteld in het kader van artikel 12 Financiële verhoudingswet (de artikel 12-norm). Voor de afvalstoffenheffing en de rioolheffing is sprake van onbenutte capaciteit als de tarieven niet kostendekkend zijn.

Uitgaande van de artikel 12 norm bij het OZB-tarief (gemiddeld landelijk OZB-tarief + 20%) kan worden geconcludeerd, dat Heerenveen bij woningen nagenoeg gelijk is aan de norm en bij niet woningen hoger. Bij de afvalstoffenheffing en de rioolheffing wordt gestreefd naar kostendekkende tarieven. Daarom wordt de onbenutte belastingcapaciteit niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

*Bezuinigings-/ombuigingsmogelijkheden*
Door middel van een zeer sober beleid is het mogelijk de omvang van de begroting onder het huidige niveau te brengen. Doorvoeren van bezuinigingen betekent wel dat een aantal van de bestaande voorzieningen wordt versoberd of afgebouwd. Om dit te bewerkstelligen is echter een aantal jaren nodig om de verschillende voorzieningen af te bouwen. Heerenveen heeft reeds ombuigingsrondes gehad. Bovendien is de financiële ruimte die mogelijk nog aanwezig is moeilijk te bepalen. Daarom wordt de benodigde belastingcapaciteit niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

*Begrotingsruimte*
Dit betreft met name de post onvoorzien. Deze post is in een ombuigingsvoorstel teruggebracht naar € 1. Daarom wordt begrotingsruimte niet meegenomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit

## 3.4 Ratio weerstandsvermogen en norm voor de ratio

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

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

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

| **Ratio** | **Waarderingscijfer** | **Betekenis** |
|---|---|---|
| > 2 | A | Uitstekend |
| 1,4 – 2,0 | B | Ruim voldoende |
| 1,0 – 1,4 | C | Voldoende |
| 0,8 – 1,0 | D | Matig |
| 0,6 – 0,8 | E | Onvoldoende |
| < 0,6 | F | Ruim onvoldoende |

De gemeente Heerenveen streeft naar een Ruim voldoende weerstandsvermogen (waarderingscijfer B (1,4 – 2,0)). De streefratio is verhoogd ten opzichte van de vorige nota (C Voldoende), omdat bij de berekening van het benodigd weerstandsvermogen niet meer automatisch rekening meer wordt gehouden met een verhogende factor voor structurele risico's en de algemene opslagfactor is verlaagd van 1,4 naar 1,2.

Als de ratio weerstandsvermogen onder de streefwaarde komt, komen wij met een advies waarbij in beginsel wordt aangegeven hoe weer op de streefwaarde uit te komen.