

Beleidsnota Risicomanagement

2025

“Voor elk spannend traject een risicosessie”

Vastgesteld in college: 14 oktober 2025 Organisatieonderdeel: Concerncontrol

Inhoudsopgave

A.	Samenvatting	3
1.	Introductie	3
2.	Doelstellingen	4
B.	Kaders gemeentebreed risicomanagement	5
1.	Inleiding	5
2.	Drie doelstellingen	7
C.	Monitoren, sturen en verantwoorden	12
1.	Indicatoren	12
2.	Risico's	13
3.	Financiën	15
4.	Voortgang en verantwoording	15
	Bijlage	16

A. Samenvatting

1. Introductie

Het vakgebied risicomanagement is de afgelopen jaren sterk veranderd. Waar traditioneel risicomanagement vaak ging om financiële risico's en compliance, ligt de focus tegenwoordig veel breder. Ook in Utrecht zijn we in deze ontwikkeling meegegaan. Al lerend zijn we gaan werken met kaders die meer passen bij het huidige risicomanagement.

Van focus op alleen financiële impact naar een integrale aanpak

Waar voorheen de focus vooral lag op de financiële impact van risico's, is risicomanagement inmiddels doorgroeid naar een integrale aanpak waarbij ambities en (strategische) doelstellingen centraal staan. Risicomanagement is breder verankerd in de organisatie. De informatievoorziening naar de raad over onze belangrijkste strategische risico's en maatregelen is daardoor toegenomen.

Met deze nieuwe beleidsnota verankeren we deze kaders, zodat we deze ontwikkeling kunnen vasthouden en verder kunnen aanscherpen. Dit is belangrijk omdat risicomanagement dat ambities en doelstellingen centraal stelt, in plaats van enkel een financiële vertaling, fundamenteel sterker is. Een uitsluitend financiële benadering beperkt het inzicht tot financieel kwantificeerbare risico's, terwijl veel essentiële risico's een bredere impact hebben dan alleen financieel. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de krappe arbeidsmarkt op zowel onze uitvoeringkracht als die van onze partners met als gevolg langere wachttijden in de zorg of hoge werkdruk bij professionals. Of de problematiek rondom netcongestie waardoor we onze duurzaamheidsambities mogelijk niet halen of projecten later worden opgeleverd. Een ander voorbeeld is de toename aan crises en de mogelijke effecten daarvan op de veiligheid in de stad. Ook kunnen onze opgaven mogelijk te maken krijgen met bijvoorbeeld weerstand bij bewoners en ondernemers vaak ook door de veelheid aan stakeholders en belangen.

Aanscherping kaders vanuit integrale blik

Met een integrale benadering kijken brengen we *alle* bedreigingen en kansen om onze maatschappelijke opgaven te realiseren in beeld. En treffen we gerichte maatregelen om bij te sturen. Aangescherpte kaders vanuit een brede blik op risicomanagement is juist nu belangrijk omdat:

- De uitdagingen waar Utrecht voor staat – zoals woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en inclusie - sterk met elkaar verweven zijn. Een brede blik voorkomt dat risico's in 'kokers' worden bekeken.
- Toenemende schaarste (personeel, financiën) betekent dat de we bewuster moeten afwegen welke risico's acceptabel zijn en waar inzet het meeste effect heeft. Een brede blik helpt om risico's af te wegen in het licht van maatschappelijke waarde, niet alleen geld
- De maatschappij sneller verandert dan ooit, denk aan digitalisering en veranderende wetgeving. Proactief risicomanagement zorgt dat we vooruitkijken, weten waar het spannend wordt en welke maatregelen we moeten treffen.
- De focus verschuift van het vermijden van risico's naar het bewust omgaan met onzekerheden. Risicomanagement vanuit ambities ondersteunt een wendbare, lerende en risicobewuste organisatie. Waarbij we risico's soms ook bewust aangaan om onze ambities te kunnen realiseren

Deze beleidsnota schetst hoe (strategisch) risicomanagement binnen de gemeente Utrecht is vormgegeven inclusief informatievoorziening van college naar raad over onze belangrijkste risico's. Risicomanagement vormt geen zelfstandig vakgebied. Het is een tool die ons helpt bij het bereiken van onze ambities en doelstellingen en zorgt voor extra informatie bij het besluitvormingsproces. Op alle beleidsterreinen, programma's en projecten.

Met implementatie van het beleid “voor elk spannend traject een risicosessie” willen we het risicogestuurd werken en de beheersing van onze processen, programma’s en projecten steviger implementeren. Risicomanagement betekent expliciet en bewust met elkaar de risico’s en onzekerheden in kaart brengen en daar gericht maatregelen op treffen, zeker bij spannende trajecten waarbij de onzekerheid groot is. Risicosessies, waarbij we de dialoog voeren over risico’s en onzekerheden, vormen het startpunt bij deze bewustwording

Deze beleidsnota vervangt de hoofdstukken 1, 2 en 3 van de huidige Nota “Risicomanagement en weerstandsvermogen” uit 2019. Hiermee stelt de raad de kaders voor gemeentebreed strategisch risicomanagement vast, inclusief informatievoorziening daarover aan de raad.

Hoofdstuk 4 “Weerstandsvermogen” een deel van hoofdstuk 3.3 van deze oude nota, blijven vooralsnog van kracht. Hierin wordt heel specifiek ingezoomd op één onderdeel van risicomanagement, namelijk de kaders voor de financiële impact van risico’s. In de Bijlage zijn deze passages integraal opgenomen.

De beleidsnota kent belangrijke raakvlakken met de volgende beleidsdocumenten

- [Regeling Risicovolle Projecten](#)
- [Beleidsnota standaard voor beleidscyclus](#)

2. Doelstellingen

We leven in een tijdperk vol onzekerheden, gevoed door dynamiek en complexiteit., Veel in ons werk verandert continu, zoals digitalisering en verduurzaming. Bij het realiseren van onze maatschappelijke ambities en doelen zijn we afhankelijk van onze stakeholders zoals onze inwoners, Rijksoverheid, bedrijfsleven en de vele maatschappelijke partners. Hoe gaan we om met deze onzekerheden en afhankelijkheden? In zo’n omgeving is het essentieel om flexibel, wendbaar en veerkrachtig te zijn. En om risico’s te durven nemen en ervan te leren. Risicomanagement helpt daarbij: expliciet en gestructureerd met elkaar de dialoog voeren over deze onzekerheden en bepalen welke maatregelen we kunnen en willen treffen. Risicomanagement is erop gericht dat doelen beter gerealiseerd kunnen worden als risico’s in alle fases van besluitvorming en daadwerkelijke realisatie in beeld zijn en onderdeel vormen van het (bij)sturen op onze ambities en doelstellingen.

De doelstellingen van de Utrechtse aanpak van risicomanagement zijn:

1. Positieve en open cultuur ten aanzien van strategische onzekerheden en dilemma’s bij bestuur, management en organisatie
2. Bewustwording bij bestuur en organisatie dat risicogestuurd werken met daarbij regelmatig de dialoog over risico’s en maatregelen bijdraagt aan het verwezenlijken van ambities en doelstellingen
3. Zorgdragen voor gemeenschappelijkheid in aanpak risicomanagement en risicotaal die consequent wordt toegepast

B. Kaders gemeentebreed risicomanagement

1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de gemeentebrede aanpak voor risicomanagement aan de hand van de drie doelstellingen

1. Positieve en open cultuur ten aanzien van strategische onzekerheden en dilemma's bij bestuur, management en organisatie
2. Bewustwording bij bestuur en organisatie dat risicogestuurd werken met daarbij regelmatig de dialoog over risico's en maatregelen bijdraagt aan het verwezenlijken van ambities en doelstellingen
3. Zorgdragen voor gemeenschappelijkheid in aanpak risicomanagement en risicotaal die consequent wordt toegepast

Weerbare organisatie

De indeling van Kaplan en Mikes¹ vormt de basis voor onze focus voor risico's en maatregelen, zie onderstaand figuur:

Soorten risico's en maatregelen

Kaplan en Mikes "rules or dialogue"

	Te beheersen risico's	Strategische beleidsrisico's	Externe risico's
Voorbeelden	Intern en beheersbaar Onrechtmatig handelen Fouten in processen Data lekken Vaak veel media-aandacht Gevaar voor risicoregelreflex	Investerings, samenwerkingen, subsidies, fusies, nieuwe activiteiten Inherent aan uitvoering beleid Uitvoering in regie	Nieuwe wet- en regelgeving Bezuinigingen Rijk Economie en demografie Natuurrampen
Maatregelen	Actieve preventie Gedragsregels Monitoring en controle Opleiding Instructies	Integrale aanpak besluitvorming Dialoog met partners Draagvlak bij stakeholders Zorgen dat gevolgen niet hele organisatie raken (pilot)	Monitoring signalen Lobby naar Rijk Dialoog en communicatie Flexibiliteit organisatie Financiële reserve



Toelichting

Te beheersen risico's

Bij "te beheersen risico's" speelt de beheersing van interne bedrijfsvoeringsprocessen een belangrijke rol. Vaak gaat het om risico's die, als ze optreden, veel aandacht krijgen in de media, juist omdat vaak de interne processen dan onvoldoende op orde blijken. De basis op orde vormt bij deze processen een belangrijke randvoorwaarde om onze doelstellingen en ambities voor de stad waar te kunnen

¹ Kaplan en Mikes, Managing Risks: a new framework (2012)

maken. Maatregelen die we treffen om te zorgen dat ongewenste gebeurtenissen zo min mogelijk optreden liggen vooral bij de juiste inzet van beheersingsstrategieën: heldere kaders, zelfcontrole, 4-ogenprincipe en periodieke (onafhankelijke) toetsing en audit

Strategische beleidsrisico's

Bij "strategische beleidsrisico's" gaat het om risico's die we bewust aangaan in onze programma's, projecten of ons beleid. We zijn ambitieus in ons beleid, hebben mooie ambities voor de stad, en daar horen nu eenmaal onzekerheden en risico's bij. Overigens kunnen deze onzekerheden ook kansen bieden. Het gaat om onzekerheden, risico's en kansen, die rechtstreeks verbonden zijn aan de keuzes die we maken in ons beleid. We krijgen te maken met belangenafwegingen, veelheid aan stakeholders, belangrijke financiële beslissingen en/of belangrijke innovaties. De ijking van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) vormt een leidraad bij het inzichtelijk krijgen van de belangrijkste risicovolle thema's. Maatregelen zijn vooral gericht op dialoog met onze partners, zorgdragen voor draagvlak bij inwoners, oog voor verschillende belangen ook tussen opgaven, zowel binnen als buiten de organisatie.

Externe risico's

Bij externe risico's gaat het om onzekerheden die van buiten op ons afkomen, zoals ontwikkelingen Rijk, veranderende wet- en regelgeving, maar ook de arbeidsmarkt of de ontwikkelingen rondom de huidige geopolitieke situatie. Maatregelen liggen vooral op het verlagen van de impact, zoals het weerbaar en wendbaar maken van de organisatie. Voorbereid zijn om de komende ontwikkelingen, zoeken naar alternatieven, of het aanhouden van een financiële buffer (benodigd weerstandscapaciteit). Maar ook bij externe ontwikkelingen zijn er maatregelen die we aan de voorkant kunnen nemen, zoals bijvoorbeeld lobby naar het Rijk.

We richten risicomanagement als volgt in vanuit de drie cycli vanuit sturen en verantwoorden,

Planning- en controlcyclus	Focus op	Relatie tussen cycli
Begrotingscyclus	Externe risico's, zowel in programma's als paragrafen en de maatregelen die we treffen om onze weerbaarheid en wendbaarheid te vergroten	Externe risico's beleidscyclus komen op hoofdlijnen terug in begrotingsprogramma's
Beleidscyclus	- Te beheersen risico's; projectbeheersing - Strategische beleidsrisico's; risico's verbonden aan onze beleidskeuzes - Externe risico's	Belangrijkste externe risico's met financiële gevolgen komen terug in paragraaf weerstandsvermogen Belangrijkste externe risico's bedrijfsvoering (management cyclus) komen terug in paragraaf bedrijfsvoering
Management cyclus	- Te beheersen risico's; risico's vanuit de bedrijfsvoeringsprocessen) - Externe risico's op het gebied van bedrijfsvoering	

2. Drie doelstellingen

1. Positieve en open cultuur: “risico’s en ambities gaan hand in hand”

Opgavegericht werken is werken aan de vraagstukken in de stad om ‘Gezond stedelijk leven’ voor iedereen te realiseren. Dit doen we met alle belangen in beeld. We realiseren onze ambities in een dynamische en complexe omgeving. We moeten ons realiseren dat al onze activiteiten gepaard gaan met onzekerheden. Risico’s en ambities gaan nu eenmaal hand in hand. Als we in dit krachtenveld deze onzekerheden vooraf zoveel mogelijk kennen, kunnen we ook gerichte maatregelen treffen, en hierover communiceren.

De raad en het college spelen een grote rol bij het risicomanagement. Met name de ‘tone at the top’ van raad, college en management bepaalt veel van de effectiviteit van het risicomanagement in de organisatie. Risicomanagement wint aan kwaliteit in een organisatiecultuur waarin het vanzelfsprekend is dat onzekerheden transparant en begrijpelijk worden gecommuniceerd, in onze startdocumenten, beleidsnota’s en voortgangsrapportages.

De informatievoorziening naar de raad over onze belangrijkste risico’s willen we verder aanscherpen. De focus is daarbij als volgt:

Begrotingscyclus

- a) Begrotingsprogramma: Belangrijkste externe risico’s en maatregelen in relatie tot de ambities van het programma.
- b) Paragrafen: belangrijkste externe risico’s en maatregelen verbonden aan de inhoud van de paragraaf, zoals de paragrafen Risicomanagement en weerstandsvermogen, Verbonden partijen en Bedrijfsvoering

Beleidscyclus

- a) Beleidsnota’s en voortgangsrapportages: Belangrijkste risico’s bij de ambities en doelstellingen van de opgaven, en de maatregelen. Inclusief informatie hoe de inventarisatie tot stand is gekomen en wie daarbij betrokken waren. Zie ook [Beleidsnota standaard voor beleidscyclus](#)
- b) Programma’s en Projecten
Risicomanagement vormt een integraal onderdeel van project- en programmamanagement. Belangrijkste informatievoorziening naar de raad gaat via de Regeling Risicovolle Projecten ([RRP](#))

3. Managementcyclus

- a) In de managementcyclus richten we ons vooral op de bedrijfsvoeringsrisico’s. De belangrijkste externe bedrijfsvoeringsrisico’s (denk aan krapte op de arbeidsmarkt of cyberrisico’s) komen terug in de paragraaf bedrijfsvoering van de begrotingscyclus

2. Bewustwording bij bestuur en organisatie: “voor elk spannend traject een risicosessie”

Bewustwording bij bestuur, management en organisatie dat regelmatig de dialoog voeren over risico's bijdraagt aan het verwezenlijken van ambities en doelstellingen, vormt een belangrijke pijler bij de aanpak van risicomanagement. Hierbij geldt “voor elk spannend traject een risicosessie”.

Risicomanagement is een belangrijk instrument om onze ambities voor de stad waar te kunnen maken. Immers hoe groter en innovatiever onze ambities, hoe groter onze risico's en hoe belangrijker om deze te kennen. Risicomanagement vormt daarom een belangrijk onderdeel bij de uitvoering van onze opgaven, projecten en processen. Bewust en expliciet omgaan met kansen en bedreigingen levert een positieve bijdrage aan het bereiken van de ambities, doelstellingen en resultaten. En zorgt voor een weerbare en wendbare organisatie. Risicomanagement passen we toe op allerlei projecten en opgaven, van beleidsontwikkeling tot complexe projecten in sociaal of fysiek domein of op interne kritieke processen

Risicomanagement draagt bij aan

- Een betere beheersing van programma's, projecten en/of processen. Door inzichtelijk te maken welke risico's van invloed kunnen zijn op de ambities, doelstellingen en beheersaspecten kunnen gericht maatregelen getroffen worden;
- Het stellen van prioriteiten. Door het uitvoeren van een risico-inventarisatie ontstaat inzicht in de belangrijkste, meest risicovolle thema's.
- Betere besluitvorming. Inzicht in de risico's helpt bij het afwegen van verschillende opties en scenario's
- Weerbaar en wendbaar maken van de organisatie. Door voorbereid te zijn op externe risico's (denk aan de huidige geopolitieke situatie), maar ook doordat regelmatig de dialoog voeren over risico's bijdraagt aan een risicobewuste cultuur waarin we zorgen openlijk met elkaar bespreken

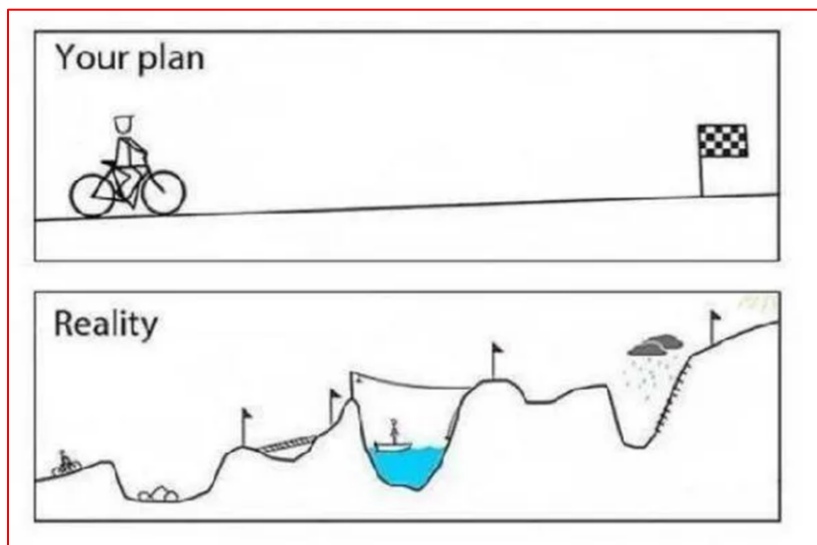
Wanneer is een traject 'spannend'?

Een spannend traject kan zijn een programma, project of veranderopgave maar ook kritieke interne processen. Een risicosessie voeren we in ieder geval uit bij de volgende 'spannende' trajecten

1. Start van een beleid, overzicht van risico's en maatregelen vormen vast onderdeel van een beleidsnota
2. Start van projecten en programma's, afhankelijk van het risicoprofiel worden eisen gesteld aan inrichting van risicomanagement. Bij bepaling van het risicoprofiel maken we gebruik van de 10 ijkpunten van de RRP. Bij projecten en programma's met een score van 20 of hoger stellen we eisen aan de inrichting van risicomanagement
3. Kritieke interne processen (denk aan financiële processen of processen rondom informatievoorziening)

Wat is een risicosessie?

Een risicosessie vormt de start van het proces van risicomanagement. Het is een gestructureerde bijeenkomst waarin alle mogelijke risico's die van invloed kunnen zijn op de ambities en doelstellingen worden geïdentificeerd. In een risicosessie worden (bewust en expliciet) mogelijke belemmeringen, onzekerheden en risico's en kansen in relatie tot de doelstellingen en ambities besproken plus de te treffen maatregelen. Belangrijk hierin is een brede groep te betrekken; meerdere disciplines en eventueel partners in de stad.



In een risicosessie staan drie vragen centraal

1. Wat zijn de ambities en doelstellingen?
2. Wat zijn de belangrijkste zorgen en onzekerheden?
3. Welke maatregelen willen we treffen?

Meerdere risicosessies soms nodig

Afhankelijk van de het risicoprofiel en de complexiteit het programma of project zijn mogelijk meerdere risicosessies nodig. Herijking van de risico's geschiedt in ieder geval:

- Begrotingscyclus:
 - Begrotingsprogramma's: Eén keer per jaar; update bij begroting van risico's en maatregelen
 - Paragrafen: twee keer per jaar, update bij begroting en jaarverslag van risico's en maatregelen
- Beleidscyclus:
 - Voortgangsrapportages van beleidsnota's; update van risico's en maatregelen
 - Voortgangsrapportages; 1x per jaar bij de projecten en programma's conform RRP
 - Fase-overgangen van programma's en projecten
- Managementcyclus;
 - 1x per jaar bij opstellen jaarplan, daarnaast voortgang op implementatie maatregelen tijdens voortgangsgesprekken (interne cyclus)

3. Zorgdragen voor gemeenschappelijke aanpak

Rollen en verantwoordelijkheden

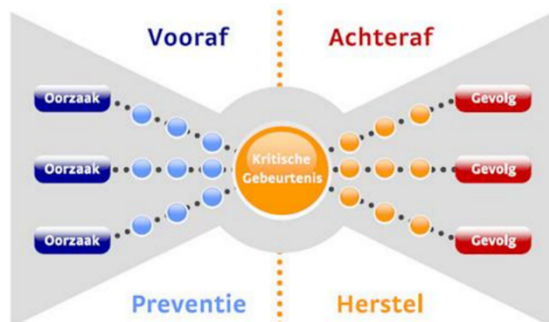
De bestuurlijke rollen zijn als volgt verdeeld:

1. Wethouder financiën en control is verantwoordelijk voor het (overkoepelende) stelsel van risicomanagement. Dit betekent:
 - Verantwoordelijk voor en toezien op het systematisch functioneren van risicomanagement. Onder meer door het zorgdragen voor overkoepelend beleid en toezien op de toepassing hiervan.
2. Wethouders en burgemeester zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor het risicomanagement binnen hun toegewezen portefeuille als integraal onderdeel van de verantwoordelijkheid voor het behalen van ambities en doelstellingen. Dit houdt in dat zij erop toezien dat:
 - Risicomanagement wordt toegepast in de voorbereiding van de besluiten die zij het college voorleggen via de beleidscyclus. Risico's worden transparant toegelicht en voorzien van maatregelen
 - Risicomanagement wordt toegepast in de uitvoering binnen de portefeuilles
 - Verantwoording plaats heeft over het gevoerde beleid, inclusief risico's in begrotings- en beleidscyclus, waaronder ook projecten die vallen onder de RRP

Deze verantwoordelijkheden zijn doorvertaald naar de organisatie, waarbij de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor het stelsel van risicomanagement.

Definitie risico

Een risico is een onzekere gebeurtenis met een kans van optreden en effecten op doelstellingen². Een goede omschrijving van een risico gaat daarom in op de onzekere gebeurtenis zelf, de oorzaken én de gevolgen. Een gangbaar hulpmiddel binnen de gemeente Utrecht is het volgende model.



In het midden staat de onzekere gebeurtenis zelf, links de mogelijke oorzaken en rechts de mogelijke impact op ambities en doelstellingen. Maatregelen kunnen zowel getroffen worden op de oorzaken, om de kans dat het risico optreedt te verlagen, als op de gevolgen, om de impact op de doelstellingen te verlagen.

Integrale risicoanalyse

We kijken integraal naar risico's, vanuit meerdere invalshoeken. Bij de RISMAN-methode³ wordt een project, programma of opgave bekeken vanuit de volgende verschillende invalshoeken. Dit levert een integraal beeld op van de risico's:

1. politiek/bestuurlijk

² Van Staveren; Risicodialoog (2023)

³ Methode ontwikkeld door Twynstra Gudde en partners (1995)

2. financieel-economisch
3. juridisch/wettelijk
4. technisch
5. organisatorisch
6. geografisch/ruimtelijk
7. maatschappelijk

Deze invalshoeken zijn de 'bronnen' van waaruit risico's kunnen ontstaan.

Aanpak en standaardrapportage

De gemeenschappelijke aanpak die we binnen de gemeente Utrecht hanteren voor risicomanagement bestaat uit zes stappen. Meerdere theorieën zoals Risman en Coso onderscheiden deze zes stappen van risicomanagement. Bovendien hanteren we een eenduidige gemeentebrede standaardrapportage om te rapporteren over risico's aan bestuur en management.

C. Monitoren, sturen en verantwoorden

1. Indicatoren

doelstelling	effect-indicator		Begroting ja/nee
1. Positieve en open cultuur ten aanzien van strategische onzekerheden en dilemma's bij bestuur, management en organisatie 2. Bewustwording in de organisatie dat regelmatig de dialoog voeren over risico's en maatregelen bijdraagt aan het verwezenlijken van ambities en doelstellingen 3. Zorgdragen voor gemeenschappelijkheid in aanpak risicomanagement die consequent wordt toegepast	Begrotingscyclus - Elke begrotingsprogramma (plus de specifieke paragrafen) gaat in op de belangrijkste externe risico's en maatregelen - Deze zijn via een risicosessie tot stand gekomen - Risico's en voortgang maatregelen worden in begroting geüpdatet	Alle programma's Vanaf begroting 2027 nieuwe cyclus op basis van coalitieakkoord	nee
	Beleidscyclus Beleidsnota's - Elke beleidsnota gaat in op de belangrijkste strategische en externe risico's en maatregelen - Deze zijn via een risicosessie tot stand gekomen - Risico's en voortgang maatregelen worden in voortgangsrapportage naar raad geüpdatet	Vanaf heden Vanaf 2026 Vanaf 2026/2027	
	Projecten en programma's - Alle projecten en programma's vullen risicoladder in (gebaseerd op ijking RRP) - Alle Type A-projecten (hoogste risicoprofiel = RRP-project) via een risicosessie risico's en maatregelen - Alle Type B-projecten via een risicosessie risico's en maatregelen	Vanaf 2026/2027 Vanaf heden Vanaf 2026	
	Managementcyclus - Belangrijkste externe bedrijfsvoeringsrisico's in paragraaf bedrijfsvoering Begroting - Dit overzicht is vanuit risicosessies in de organisatie tot stand gekomen	Vanaf begroting 2027	

2. Risico's

Risico-omschrijving	Toelichting	Maatregelen
In de theorie staat een aantal valkuilen benoemd⁴. Die zijn ook hier van toepassing. Het gaat om 1. Complexiteit: risicomanagement wordt door specialisten complex gemaakt, zowel in omvang als classificatie 2. Getallen: Specialisten vinden iets alleen een risico als het in getallen is het uit te drukken. 3. Illusie: Verwachting dat met risicomanagement geen risico's meer optreden 4. Niets doen: Risicodossier belandt in de la, zonder dat de afgesproken maatregelen worden uitgevoerd Risicomanagement wordt dan een doel op zich in plaats van een krachtige tool die helpt bij het halen van doelstellingen en ambities. Daardoor wordt het een instrument van specialisten in plaats van de 1^e lijn.	Dit zijn belangrijke valkuilen die ook in onze organisatie op de loer liggen. Inzicht in risico's en onzekerheden is een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van ambities, doelstellingen en resultaten. Als risicomanagement een verplichte "invuloefening" wordt, komt de dialoog over wat <i>echt</i> belangrijk is niet op gang.	Houd het simpel en eenvoudig, dit voorkomt dat risicomanagement een doel op zich wordt: • Focus je in de gesprekken met bestuur en management vooral op de belangrijkste risico's en maak afspraken over de maatregelen. • Maak opvolging van de maatregelen belangrijker dan een compleet risicodossier. Zo voorkom je dat het een vinkenlijstje wordt • Stel de drie vragen in een risicosessie centraal (zie pagina 10). Hierdoor komen de belangrijkste risico's snel boven tafel • Wees terughoudend met het kwantificeren van risico's. Doe dit alleen als dit nodig is (bijvoorbeeld om je benodigde risicoreserve te weten). Zorg voor levendige risicosessies die energie geven • Ambities, doelstellingen en resultaten centraal stellen • Zoveel mogelijk in workshops de 1^e lijn betrekken en enthousiast maken voor het eenvoudige verhaal Elk risico aan ambitie, doelstellingen of resultaten koppelen Zoveel mogelijk in workshops de 1^e lijn betrekken en enthousiast maken voor het eenvoudige verhaal

⁴ Van Staveren; Risicogestuurd werken in de praktijk (2015)

		Tone at the top, dit geldt voor raad, college van B&W en directie: vraag naar de belangrijkste risico's Bewustwording dat risico's en ambities hand in hand gaan. Erken dat risico's niet volledig zijn weg te nemen met maatregelen. Dit geldt vooral bij strategische beleidsrisico's en externe risico's
--	--	---

3. Financiën

In 1.000 €

Activiteit	Gedekt vanuit programma	Structureel jaarbedrag
Doorontwikkeling, borging en onderhoud systeem van risicomanagement	Algemene middelen en overhead	65

4. Voortgang en verantwoording

Voortgang en verantwoording over externe en strategische risico's geschiedt via de reguliere begrotingscyclus, beleidscyclus en rapportages:

- Begrotingscyclus, focus op externe risico's:
 - Begrotingsprogramma's
 - Parafen
- Beleidscyclus, focus op strategische en externe risico's:
 - Voortgangsrapportages beleidsnota's
 - Voortgangsrapportages RRP

Risicosessies zijn een belangrijke eerste stap om het risicomanagement voor een traject op te starten of kritische processen onder de loep te nemen. Bovendien vormt de dialoog rondom risico's, in de vorm van risicosessies, een belangrijke voorwaarde om het risicobewustzijn van de organisatie te bevorderen. En daarmee de weerbaarheid en wendbaarheid van de organisatie te verbeteren. Daarom vormt het "uitvoeren van risicosessies" een indicator om de voortgang van de implementatie van deze beleidsnota te volgen (zie 1. Indicatoren)

Drie jaar na vaststelling van deze nota, zullen we deze evalueren. De uitkomsten worden gedeeld met de raadscommissie financiën en control.

Bijlage

Hoofdstuk 4 Nota risicomanagement en weerstandsvermogen, 2019

Passage uit hoofdstuk 3.3

4 Weerstandsvermogen

Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. In Utrecht hanteren we als uitgangspunt dat de beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit:

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

4.1 Benodigde weerstandscapaciteit

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

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

$\text{Netto verwachte omvang risico N} \quad \times \quad \text{waarschijnlijkheid risico N} \quad = \quad \text{verwachte impact risico N}$

De waarschijnlijkheid waarmee risico's optreden zijn in het kader van risicomanagement kwalitatief geïnterpreteerd. 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. Zie ook paragraaf 3.3.

Bovenstaande berekening van de totale verwachte impact van risico's, moet nog aangepast worden voor de gewenste mate van zekerheid. 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

4.2 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 c.q. 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.

4.2.1 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
• Dienstbedrijfsreserve SB & reserve grondexploitaties	Nee	Nee, niet structureel	Ja
Algemene dekkingsreserve	Nee	Ja	Nee
Bestemmingsreserves	Ja	Aflopend	Nee

4.2.2 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.

3.3 Kwantificeren

Voor de bepaling van de netto verwachte omvang van risico's met structurele gevolgen 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.