



Raadsvoorstel 2012.0029001

Onderwerp Nota risicomangement en weerstandsvermogen

Portefeuillehouder J.J. Nobel
Stellers U. Donmez en A. Rozet
Collegevergadering 12 juni 2012
Raadsvergadering

1. Samenvatting

Wat willen we bereiken?

Tot op heden is er in de gemeente geen formeel beleid vastgesteld op het gebied van risicomangement en weerstandsvermogen. Met de Nota risicomangement en weerstandsvermogen 2012 leggen wij een beleidskader voor dat we elke vier jaar actualiseren.

Wat gaan we daarvoor doen?

In deze nota worden de verantwoordelijkheden en rapportageverplichtingen ten aanzien van risicomangement uiteengezet. Daarnaast wordt geformaliseerd hoe de grootte van de financiële buffers (weerstandscapaciteit) wordt bepaald en wordt een streefwaarde van deze buffer ten opzichte van het totaal aan risico's vastgesteld.

Wat mag het kosten?

Met het opstellen en uitvoeren van het nieuwe beleid zijn geen additionele kosten gemoeid.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid, het college draagt vervolgens zorg voor de uitvoering hiervan. Op het gebied van risicomangement en weerstandsvermogen is de wethouder Financiën primair aanspreekpunt.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Na vaststelling van deze nota wordt het beleidskader voor het eerst in praktijk gebracht bij de Programmabegroting 2013-2016. Vanaf dat moment wordt in de Programmabegroting en de Jaarstukken via de paragraaf Weerstandsvermogen over de actuele status en eventuele ontwikkelingen gerapporteerd.

2. Voorstel

Op grond van het voorgaande besluit het college de raad voor te stellen om:

1. de Nota risicomangement en weerstandsvermogen 2012 en het bijbehorende beleidskader vast te stellen.

3. Uitwerking

Wat willen we bereiken?

Tot op heden is er in de gemeente geen formeel beleid vastgesteld op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen. Met de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2012 leggen wij een beleidskader voor dat we elke vier jaar willen actualiseren. Hiermee versterken wij de kaderstellende rol van de raad over de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer omgaat met risico's en daarover aan de raad rapporteert. Dit kader geeft tevens richtlijnen over de wijze waarop risico's moeten worden beoordeeld en beheerst en over de samenstelling en de gewenste omvang van de financiële buffer.

Wat gaan we daarvoor doen?

Alle relevante risico's worden in kaart gebracht en uitgesplitst naar gevolgcategorieën (financieel, vertraging/stagnatie, imagoevolg, overig) en naar vijf gevolg- en kansklassen (van zeer klein tot zeer groot; cijfermatig uitgedrukt van 1 tot 5). Per risico wordt de gevolg- en kansklasse bij elkaar opgeteld resulteren. Dit resulteert voor elk risico in een gevolgscore (variërend van 2 tot 10).

Op het niveau van de directie worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 100.000 (gevolgklasse 2) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 5 of meer.

Op het niveau van het college worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 6 of meer.

Op het niveau van de raad worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 7 of meer.

Risico's worden zo goed mogelijk beheerst (accepteren, voorkomen, beperken, financieren of vermijden).

Wij gaan een stresstest uitvoeren en onderzoeken of deze stresstest het juiste instrument is dat ons de gewenste informatie kan verschaffen. Wij zullen de raad hierover informeren.

Wij willen uitgebreidere informatie over de financiële positie van de gemeente in de bestaande planning en controldocumenten integreren en doorgaan met het opnemen van informatie over risico's en weerstandscapaciteit in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en de jaarrekening. Als input voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit maken we gebruik van een jaarlijkse organisatiebrede inventarisatie van risico's.

In de paragraaf Weerstandsvermogen (met ingang van de Programmabegroting 2013-2016) nemen we omtrent risico's de volgende informatie op:

- Een risicoprofiel met toelichting uitgesplitst naar soort risico: financieel, vertraging, imago etc.
- De grootste risico's (ook uitgesplitst) op het niveau van de raad zoals hiervoor is aangegeven

- De uitkomst van de berekening (simulatie) van de benodigde dekking van de risico's
- Om de raad een volledig inzicht te geven wordt ook het totale risico uit grondexploitaties in de paragraaf Weerstandsvermogen opgenomen

De weerstandscapaciteit wordt (met ingang van de Programmabegroting 2013-2016) bepaald aan de hand van de volgende begrotings-, balansposten en financiële ruimte:

- Begrotingspost Onvoorzien
- Een eventueel positief begrotingssaldo
- Onbenutte belastingcapaciteit en tariefverhoging van leges en heffingen
- Budgetten geschikt voor heroverweging (flexibele beleidsruimte)
- Algemene reserves (algemene dekkingsreserve, algemene reserve RIH, behoedzaamheidsreserve, algemene reserve Grondzaken)
- Stille reserves

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit, oftewel de financiële waarde die volgt uit de inventarisatie en het kwantificeren van het totaal aan risico's, hanteren wij een risicosimulatie. Daarbij gebruiken wij een waarde die een zekerheidsniveau van 90% weergeeft. Dit betekent dat het betreffende bedrag in 90% van de gevallen voldoende is om alle daadwerkelijk uitgekomen risico's te dekken. De ratio voor het weerstandsvermogen wordt als volgt berekend:

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

Hierbij streven wij naar minimaal voldoende (ratio > 1).

Wat mag het kosten?

Met het opstellen en uitvoeren van het nieuwe beleid zijn geen additionele kosten gemeoid.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid, het college draagt vervolgens zorg voor de uitvoering hiervan. Op het gebied van risicomangement en weerstandsvermogen is de wethouder Financiën primair aanspreekpunt.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Na vaststelling van deze nota wordt het beleidskader voor het eerst in praktijk gebracht bij de Programmabegroting 2013-2016. Vanaf dat moment wordt in de Programmabegroting en de Jaarstukken via de paragraaf Weerstandsvermogen over de actuele status en eventuele ontwikkelingen gerapporteerd.

4. Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris, de burgemeester,


drs. C.H.J. Brugman


drs. Th.L.N. Weterings

Bijlage(n)

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen

- Voor raadsleden en fractieassistenten liggen de bijlagen ter inzage op de fractiekamers en bij de postbakjes.
- Voor overige geïnteresseerden zijn de bijlagen digitaal beschikbaar op de gemeentelijke website. Tevens liggen de bijlagen ter inzage in het raadhuis en bij de bibliotheek.

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

- 1.1. Aanleiding van de nota 3
- 1.2. Leeswijzer 4

2. Risicomanagement 4

- 2.1. Wat zijn risico's en wat is risicomanagement? 4
- 2.2. Toedelen van taken 7
- 2.3. Informatiekolom: op welk niveau moet een risico bekend zijn? 8
- 2.4. Rapportages 8

3. Weerstandsvermogen 9

- 3.1. Inleiding 9
- 3.2. Wettelijk kader en definities 9
- 3.3. Inhoud weerstandscapaciteit 10
- 3.4. Omvang weerstandsvermogen/weerstandscapaciteit 12
- 3.5. Stresstest 13

4. Samenvatting beleidskader 13

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van de nota

'Ongeacht type en omvang van de organisatie wordt elke organisatie geconfronteerd met interne en externe factoren en invloeden die ertoe leiden dat het onzeker is of en wanneer de organisatie de doelstellingen zal behalen. Het effect dat deze onzekerheid heeft op de doelstellingen van de organisatie is risico. Alle activiteiten van een organisatie zijn onderhevig aan bepaalde risico's. Organisations managen risico's door deze te identificeren en te analyseren, en vervolgens te beoordelen of het risico behoort te worden aangepast door het toepassen van beheersmaatregelen' (NEN-ISO 31000, 2009).

Ook de gemeente Haarlemmermeer kent risico's die een belemmering kunnen vormen voor het behalen van de doelstellingen. Jaarlijks rapporteert het college hierover in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en –jaarrekening. Die paragraaf bevat daarnaast ook informatie over de beschikbare middelen om de financiële gevolgen van die risico's af te dekken (de weerstandscapaciteit). Deze informatie is bedoeld om de raad inzicht te geven in de risico's die een bedreiging vormen bij de realisatie van onze doelstellingen en de mate waarin wij in staat zijn om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat de realisatie van onze doelstellingen daardoor in gevaar komt.

Tot op heden heeft de raad geen kader vastgesteld hoe de organisatie met risico's om moet gaan en waaraan de informatievoorziening over risico's en weerstandscapaciteit moet voldoen. In de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen die thans voor u ligt, leggen wij dit kader ter vaststelling aan u voor. De reden dat wij u vragen om een beleidskader vast te stellen is om hiermee uw kaderstellende rol te versterken ten aanzien van de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer omgaat met risico's en daarover aan de raad rapporteert. Het kader dat wij in deze nota aan u voorleggen geeft tevens richtlijnen over de wijze waarop risico's moeten worden beoordeeld en beheerst en over de samenstelling en de gewenste omvang van de financiële buffer.

Naast het versterken van de kaderstellende functie van de raad, beogen wij met deze nota invulling te geven aan de voorschriften over het beleid rond risico's en weerstandscapaciteit die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Handreiking Duale Begroting. Die voorschriften geven aan dat het college het betreffende beleid op twee methoden door de raad kan laten vaststellen. De eerste methode is het beleid jaarlijks in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting opnemen. De tweede methode is een specifieke beleidsnota opstellen die de raad vaststelt. Daarbij is het van belang dat de nota actueel blijft door deze minimaal één keer in de vier jaar bij te stellen. Wij hebben met deze nota voor de tweede methode gekozen. In de paragraaf Weerstandsvermogen zullen wij vervolgens jaarlijks inzoomen op de voortgang van de in de nota beschreven beleidsuitvoering, de nieuwe ontwikkelingen en de vraag of de inhoud van het beleid nog steeds van toepassing is. Na vaststelling van deze nota zal het beleidskader voor het eerst in praktijk worden gebracht bij de Programmabegroting 2013-2016.

Bij het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze nota, hebben wij ook onderzocht wat de toegevoegde waarde van een stresstest is. Stresstesten zijn in het afgelopen jaar door verschillende (commerciële) organisaties onder de aandacht van gemeenten gebracht. Met een stresstest zou het inzicht in de financiële positie van gemeenten ten opzichte van de traditionele wijze van het bepalen van het weerstandsvermogen toenemen. In de nota gaan wij hierop in.

1.2 Leeswijzer

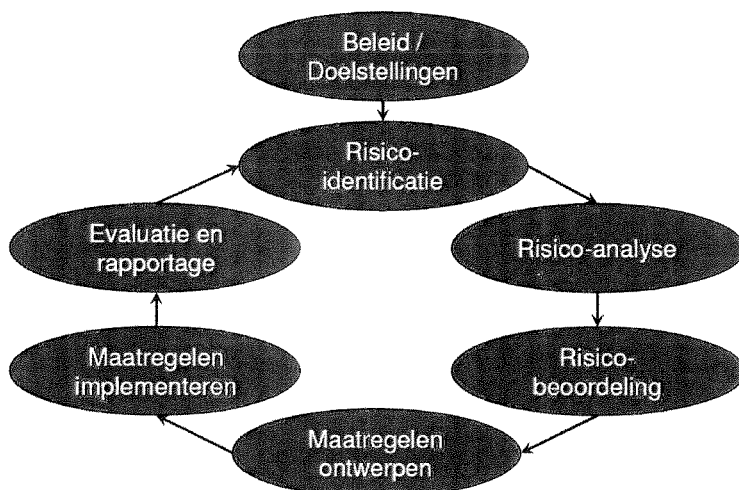
De nota bestaat uit twee onderdelen. In het volgende hoofdstuk wordt het eerste onderdeel, risicomanagement, behandeld. Onderwerpen die daarbij aan de orde komen zijn de definitie van een risico en risicomanagement, de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer het risicomanagement-proces vormgeeft en de wijze waarop over risico's wordt gerapporteerd. Daarna volgt een hoofdstuk over de financiële buffer, de weerstandscapaciteit. In dit hoofdstuk gaan wij ook in op de beoordeling van de verhouding tussen risico's en de weerstandscapaciteit, het weerstandsvermogen, en de vraag of stresstesten hierbij een rol kunnen spelen. Aan het eind van de nota vatten wij het kader van risicomanagement en weerstandsvermogen samen en vragen wij u dit kader vast te stellen.

2. Risicomanagement

2.1 Wat zijn risico's en wat is risicomanagement?

In de inleiding van deze nota hebben wij een risico gedefinieerd als *het effect van onzekerheid op het behalen van doelstellingen*. Uitgangspunt in deze definitie zijn de doelstellingen. In ons geval de doelstellingen van de gemeente Haarlemmermeer. Die doelstellingen worden gekenmerkt door verschillende aspecten (bijvoorbeeld financieel, tijdigheid of kwaliteit) en hebben betrekking op verschillende niveaus (zoals bestuurlijk/strategisch of organisatorisch/procesmatig). Door het ontbreken van voldoende informatie over gebeurtenissen die relevant zijn voor de realisatie van de doelstellingen ontstaat onzekerheid over het feitelijke effect van die gebeurtenissen, i.c. een afwijking ten opzichte van de verwachting, op het behalen van de doelstellingen.

Onze organisatie beheerst risico's door deze te identificeren en te analyseren, en vervolgens te beoordelen of het noodzakelijk is om maatregelen te treffen die de mogelijke nadelige effecten verminderen. Dit risicomanagementproces is een continu cyclisch proces. In figuur 1 is dit proces schematisch in beeld gebracht.



Figuur 1: Overzicht van het risicomanagementproces van de gemeente Haarlemmermeer

Hierna worden de verschillende stappen in het proces kort toegelicht.

Doelstellingen als uitgangspunt

De belangrijkste reden voor risicomanagement is om zonder veel schade (financieel, vertraging, imago e.d.) onze doelen te bereiken. Daarbij is het van belang dat, voordat risico's in kaart worden gebracht, we helder hebben wat onze doelstellingen zijn.

Risico-identificatie

In de eerste stap in de cyclus brengen we alle relevante risico's in kaart. Hierbij valt te denken aan een breed scala van risico's. Voorbeelden van risicocategorieën zijn:

- Financiële en fiscale risico's (directe aantasting van de vermogenspositie)
- Juridische/aansprakelijkheidsrisico's (claims van derden/juridische procedures met mogelijke gevolgen voor de vermogenspositie)
- Risico's in het bedrijfsproces (aantasting van de productiecapaciteit)
- Imago/politieke risico's (onbevoegde besluitvorming, negatieve publiciteit)
- Materiële risico's (beschadiging of verlies van gebouwen, en bedrijfsmiddelen)

Risicoanalyse en –beoordeling

De risicoanalyse bestaat uit een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en wat daarvan de gevolgen zullen zijn. Door de kans en het gevolg in klassen in te delen ontstaat een risicoprofiel, waarmee alle risico's gerangschikt kunnen worden van groot naar klein.

Voor de beoordeling van de kans dat een risico zich voordoet gebruiken we vijf kansklassen met de volgende indeling.

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

Het kiezen van een kansklasse is echter geen exacte wetenschap. Het is per definitie een subjectieve aangelegenheid. Risico's hebben te maken met onzekerheid en zijn daarom lastig in te schatten. Om een klasse te bepalen kan men zich bijvoorbeeld afvragen of het risico zich al eerder heeft voorgedaan of onder welke condities het risico optreedt.

Voor gevolgen van risico's hanteren we de volgende, voor onze organisatie relevante gevolgcategorieën:

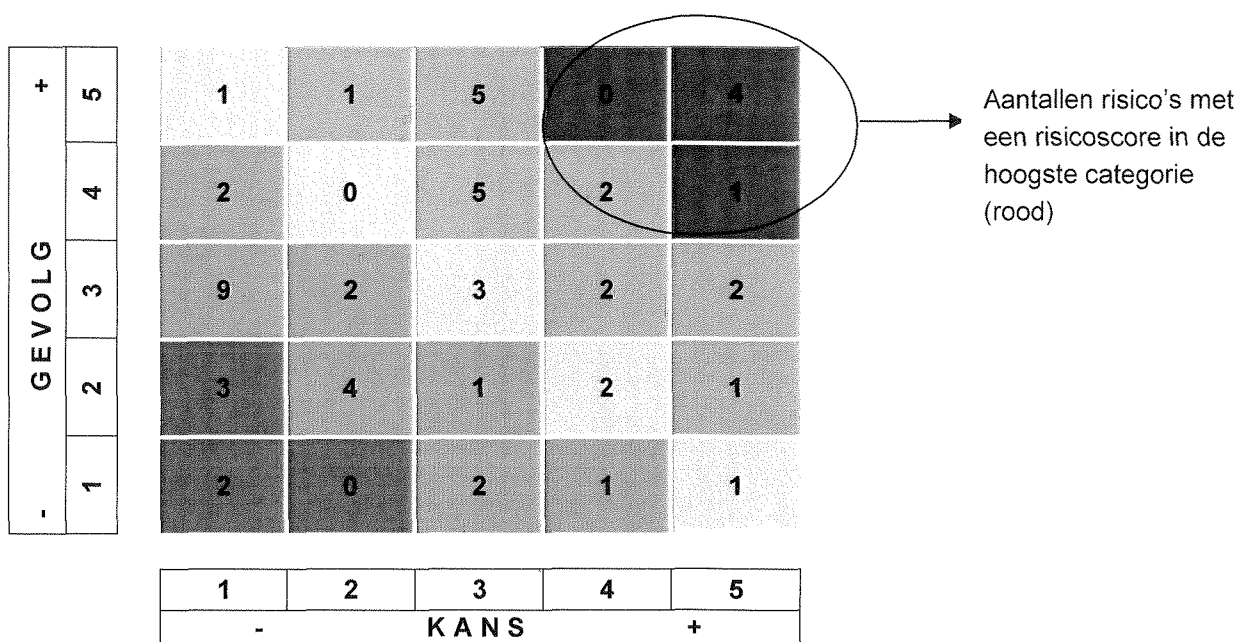
- Financieel
- Vertraging/stagnatie (productie)
- Imago (waardering door derden)
- Overig (zoals veiligheid/letsel, milieu)

De gevolklassen van de belangrijkste categorieën zijn als volgt:

Klasse	Financieel	Vertraging/stagnatie	Imagogevolg
1	$x < € 100.000$	$x < 1$ mnd	Zeer klein (individueel)
2	$€ 100.000 < x < € 400.000$	1 mnd $< x < 3$ mnden	Klein (persoonlijke kring)
3	$€ 400.000 < x < € 1.000.000$	3 mndn $< x < 6$ mndn	Midden (plaatselijke pers)
4	$€ 1.000.000 < x < € 2.000.000$	6 mndn $< x < 1$ jaar	Groot (regionale pers)
5	$X > € 2.000.000$	$x > 1$ jaar	Zeer groot (landelijke pers)

Voor de bepaling van de noodzakelijke weerstandscapaciteit (zie volgende hoofdstuk) is met name een goede inschatting van de financiële gevolgen van groot belang. De indeling van de financiële gevolklassen is gerelateerd aan onze begrotingsomvang.

Door middel van een risicokaart is de spreiding van de risico's naar kans en gevolg (onder andere door het gebruik van kleuren) in één oogopslag inzichtelijk te maken (zie figuur 2 als voorbeeld van een risicokaart; de (fictieve) cijfers in de cellen geven de aantallen risico's in de betreffende cellen). Elke cel op de risicokaart heeft ook een risicoscore. Die score bestaat uit de som van de kans en gevolgcategorie (de cel rechtsboven heeft bijvoorbeeld een risicoscore van $5+5=10$). Die score gebruiken wij hierna als maatstaf voor de informatievoorziening aan directie en bestuur.



Figuur 2: Risicokaart (het cijfer in een cel geeft het aantal risico's met een specifieke kans en gevolg weer)

Maatregelen om de risico's te beheersen

Nadat de risico's in kaart zijn gebracht en zijn gerangschikt, beoordelen wij welke risico's we willen gaan aanpakken. Niet alle risico's uit het risicoprofiel hoeven beheerst te worden. Ook is het niet mogelijk om alle risico's die wel beheerst moeten worden tegelijkertijd aan te pakken. Om te bepalen welke risico's wij als eerste moeten beheersen, kijken wij naar de kansen en gevolgen van de verschillende risico's. De hiervoor genoemde risicokaart is hierbij een goed hulpmiddel. Afhankelijk van de score van een risico kunnen wij verschillende beheersmaatregelen toepassen. Daarbij is van belang dat de beheersmaatregel

in verhouding staat tot de omvang van het risico (het kan voorkomen dat op grond van een kosten-batenanalyse wordt besloten dat bepaalde risico's moeten worden geaccepteerd).

Voorbeelden van beheersingsmaatregelen zijn:

- Risico's accepteren
- Risico's voorkomen
- Beperken van de gevolgen
- Financiering van de gevolgen
 - Intern: zorgen voor voldoende weerstandscapaciteit
 - Extern: verzekeren
- Risico's vermijden (niet uitvoeren van risicovolle activiteiten)

Evaluatie van de genomen maatregelen

Aan het einde van de cyclus is het zinvol om een evaluatie, waaronder het effect van de uitgevoerde beheersmaatregelen, uit te voeren. De resultaten hiervan kunnen worden gebruikt als input voor een nieuwe cyclus.

2.2 Taken en verantwoordelijkheden

Wij hanteren het uitgangspunt dat risicomanagement moet plaatsvinden op de plek waar het beste inzicht bestaat in de risico's die een bedreiging kunnen vormen voor de realisatie van de doelen en de beheersmaatregelen die daartegen genomen kunnen worden.

De *raad* stelt het beleid rond risicomanagement en weerstandsvermogen vast. Ook neemt de raad kennis van de informatie over risico's in de planning en controldocumenten en de afzonderlijke raadsvoorstellen en stelt deze bij de besluitvorming over deze stukken impliciet vast.

Het *college* is, vanuit de rol van bestuurlijk uitvoerder van het beleid dat door de raad is vastgesteld, verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's die een bedreiging vormen voor de realisatie van dat beleid. In dat kader neemt het college via de directie en de clustermanagers regelmatig kennis van de ontwikkelingen in risico's en geeft zo nodig sturing aan de beheersing daarvan. Tevens is het college verantwoordelijk voor de informatie over risico's die aan de raad wordt aangeboden. Deze informatie kan worden gegeven in de planning en controldocumenten (onder andere in de paragraaf Weerstandsvermogen), maar ook in risicoparagrafen van belangrijke raadsvoorstellen. Tenslotte is het de taak van het college om periodiek, het voorstel is minimaal één keer in de vier jaar, het beleid rond risicomanagement en weerstandsvermogen te actualiseren en ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

De rol van de *directie* bestaat uit het monitoren en toetsen van de ontwikkeling en beheersing van de risico's uit de clusters en het vormgeven van een organisatiebrede aanpak van risico's die clusteroverstijgend zijn. Daarnaast stelt de directie op basis van een gemeentebrede risicoprofiel vast welke risico's bij voorrang aangepakt moeten worden en welke beheersmaatregelen daarvoor worden ingezet. Ook verzorgt de directie de rapportages inzake risico's die aan het bestuur worden voorgelegd.

De *corporate controller* bewaakt het risicomanagementproces. Hij organiseert de jaarlijkse cycli die de clusters doorlopen en bewaakt de kwaliteit van het proces. Op basis van de clusterrapportages stelt de corporate controller de gemeentebrede rapportage ten behoeve van de directie samen. Deze rapportage vormt ook de basis voor de informatie die in de planning en controldocumenten aan de raad wordt voorgelegd. Daarnaast kan de corporate controller naar aanleiding van risicorapportages of incidentmeldingen specifieke onderzoeken instellen waarbij adviezen en aanbevelingen worden gegeven over te nemen beheersmaatregelen.

2.3 Informatiekolom: op welk niveau moet een risico bekend zijn?

Aan de basis van de informatiekolom liggen de inventarisaties en analyses van actuele risico's en beheersmaatregelen die de clustermanagers periodiek laten uitvoeren. Een aantal van de geanalyseerde risico's heeft een kleine kans van optreden of een geringe impact op de gestelde doelen. Voor deze risico's is het voldoende dat ze alleen bij de managers in beeld zijn. Risico's met een grotere kans en gevolg moeten aan de ambtelijke top en het bestuur worden gemeld, zodat men zich op die niveaus bewust is van mogelijke afwijkingen van de geplande doelen en daar desgewenst op kan sturen. Om te bepalen welke risico's hoger in de informatiekolom bekend moeten zijn, gebruiken wij de volgende richtlijnen.

Op het niveau van de directie worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 100.000 (gevolgklasse 2) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 5 of meer.

Op het niveau van het college worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 6 of meer (gele, oranje en rode cellen op de risicokaart).

Op het niveau van de raad worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 7 of meer (oranje en rode cellen op de risicokaart).

Bij deze kaders van de informatievoorziening maken we één kanttekening. In paragraaf 2.1 hebben wij opgemerkt dat risico's gekoppeld zijn aan doelen en dat die doelen verschillend van aard kunnen zijn, zoals bestuurlijk/strategisch of organisatorisch/procesmatig. De risico's die wij aan de raad melden hebben primair betrekking op bestuurlijk/strategische (beleids-)doelen. Dit houdt in dat wij risico's die te maken hebben met de bedrijfsvoering en de operationele processen die de organisatie uitvoert niet aan de raad rapporteren, tenzij er een direct causaal verband bestaat met het realiseren van die beleidsdoelen of de impact dermate groot kan zijn dat de financiële positie van de gemeente daarvan schade ondervindt.

2.4 Rapportages

Uitgaande van de inhoud en kaders van de informatie die wij hiervoor hebben beschreven, geven wij hier vervolgens aan op welke wijze en met welke frequentie daarover op de verschillende niveaus wordt gerapporteerd.

Clustermanagers informeren de directie in diverse overlegvormen regelmatig over ontwikkelingen in risico's. Daarnaast bevatten de managementrapportages (Maraps) van de clusters, die met de directie worden besproken, standaard een risicoparagraaf met actuele risico's. De directie wordt daarnaast in dezelfde periodes als de managementrapportages door de corporate controller geïnformeerd over clusteroverstijgende en organisatiebrede risico's.

De portefeuillehouders ontvangen informatie over risico's bij de reguliere overleggen met clustermanagers en directie. Deze informatie wordt indien relevant ook voorgelegd aan de wethouder financiën. De risico's worden vastgelegd in de database van Naris. Daarnaast verzorgt de corporate controller, gelijktijdig met de rapportage aan de directie, een organisatiebrede risicorapportage op het niveau van het college.

De raad neemt kennis van risico's in de vier planning en controledocumenten die gedurende het jaar worden aangeboden. In de programmabegroting en de –jaarrekening gebeurt dat in de vorm van de paragraaf Weerstandsvermogen. In die paragraaf informeren wij de raad naast de opsomming van de risico's, door middel van een risicokaart (zoals hiervoor is toegelicht) met toelichting, en de uitkomst van de berekening van de benodigde dekking van de risico's. In de opsomming zullen wij ook het totaal van de risico's van actieve grondexploitaties opnemen. De raad wordt hierover op een gedetailleerder niveau geïnformeerd in het (tussentijds) Meerjaren Perspectief Grondzaken ((t)MPG) dat wij twee keer per jaar aanbieden.

De hiervoor genoemde informatievoorziening over risico's zullen wij maximaal stroomlijnen. Het voordeel daarvan is dat op alle niveaus synchroon een gedeeld beeld ontstaat van de stand van zaken met betrekking tot de actuele risico's en de maatregelen die we moeten treffen om de gevolgen te beperken. Tevens bereiken wij met deze stroomlijning dat het proces van risicomanagement efficiënt wordt uitgevoerd. Dit geldt met name voor de uitvraag van informatie die op de verschillende niveaus wordt gedaan voor de risicorapportages.

3. Weerstandsvermogen

3.1 Inleiding

Het weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre een gemeente de financiële capaciteit heeft om tegenvallers op te vangen. Hiervoor wordt deze financiële weerstandscapaciteit afgezet tegen de financiële risico's waar de gemeente zich mee geconfronteerd ziet. In dit gedeelte van de nota geven wij aan welke elementen de gemeente Haarlemmermeer meeneemt in de berekening van de weerstandscapaciteit, hoe het weerstandsvermogen wordt bepaald en wat de streefwaarde wordt voor het weerstandsvermogen van de gemeente.

3.2 Wettelijk kader en definities

De wettelijke voorschriften met betrekking tot het weerstandsvermogen, zoals opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zijn niet bijzonder uitgebreid. Artikel 9 van het BBV stelt onder andere dat de begroting een paragraaf weerstandsvermogen moet bevatten. Artikel 11 gaat verder in op de inhoud van de paragraaf, maar volstaat met de definitie van het weerstandsvermogen (zie verderop) en het voorschrijven dat de paragraaf ten minste het volgende moet bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's (tenzij dit in een apart beleidsdocument is vastgelegd)

Tenslotte stelt artikel 26 dat de jaarstukken dezelfde paragrafen als genoemd in artikel 9 dienen te bevatten als verantwoording van de overeenkomstige paragrafen in de begroting.

In de 'Financiële verordening Gemeente Haarlemmermeer 2009' heeft artikel 17 betrekking op weerstandsvermogen en risicomanagement. Het artikel vat in feite elementen van bovengenoemde artikelen 9, 11 en 26 uit het BBV samen zonder aanvullende eisen aan de paragraaf weerstandsvermogen te stellen.

Weerstandsvermogen wordt in het BBV gedefinieerd als de relatie tussen de weerstandscapaciteit enerzijds en de risico's waar de gemeente aan blootstaat anderzijds. De weerstandscapaciteit is "de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken". Wat er precies in de weerstandscapaciteit moet worden

meegenomen is noch in het BBV noch in de financiële verordening van de gemeente voorgeschreven. In deze nota worden daar richtlijnen voor gegeven.

3.3 Inhoud weerstandscapaciteit

Aangezien er vanuit het BBV geen eenduidige voorschriften over zijn, verschilt het per gemeente welke posten precies worden meegenomen in de weerstandscapaciteit. Wel zijn er enkele 'vaste' posten te constateren die altijd wel deel uitmaken van de weerstandscapaciteit. In deze paragraaf beschrijven we enkele posten die hiervoor in aanmerking komen en trekken we de conclusie of deze voor de gemeente Haarlemmermeer thuishoren in de weerstandscapaciteit. Daarbij maken we onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit

De volgende posten zijn incidentele posten. Dit houdt in dat ze eenmalig kunnen worden aangewend en alleen in het jaar van aanwending een positief resultaat opleveren.

Algemene Dekkingsreserve

De Algemene Dekkingsreserve, ook wel gewoon 'algemene reserve' genoemd, is een in principe vrij aanwendbare reserve. In de 'Nota reserves en voorzieningen 2008' is de doelstelling van de algemene reserve vastgesteld als "reserve als buffer voor het opvangen van tegenvallers en het afdekken van risico's". Daarmee is expliciet duidelijk gemaakt dat deze reserve behoort tot de weerstandscapaciteit van de gemeente. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat door het aanhouden van de algemene reserve de gemeente financieringskosten bespaart, en dat het aanwenden van de reserve dus een hogere rentelast in volgende jaren zal veroorzaken.

Reserve RIH en behoedzaamheidsreserve

Aparte aandachtspunten zijn de recent opgezette reserve Ruimtelijke Investeringen Haarlemmermeer (RIH) en de behoedzaamheidsreserve. Hoewel de reserve RIH en de behoedzaamheidsreserve in principe beide een eigen expliciete doelstelling hebben, zijn deze formeel onderdeel van de algemene reserve, en tellen wij dus beide mee in de weerstandscapaciteit.

Algemene reserve Grondzaken

Het doel van de Algemene reserve Grondzaken komt sterk overeen met dat van de Algemene Dekkingsreserve, met als verschil dat het bij deze reserve specifiek gaat om risico's met betrekking tot grondexploitaties. Daarnaast kan de reserve aangewend worden voor strategische grondaankopen. Het al dan niet meenemen van de Algemene reserve Grondzaken in de weerstandscapaciteit is afhankelijk van de aanwezigheid van risico's betreffende grondzaken in de financiële risico-inschatting van de gemeente. Zoals wij in het vorige hoofdstuk hebben aangegeven, nemen wij het totaal aan grondexploitatie-risico's mee in de centrale risico-inventarisatie. Dan is het consequent om ook de Algemene reserve Grondzaken deel uit te laten maken van de weerstandscapaciteit van de gemeente.

Overige reserves (Bestemmingsreserves)

In sommigen gemeenten worden ook de bestemmingsreserves meegeteld in de weerstandscapaciteit. Deze tellen dan niet voor 100% mee maar voor een gedeelte waarvan wordt geacht dat het vrij kan vallen zonder de oorspronkelijke bestemming in de weg te staan. Dit impliceert dat de reserves ruimer dan noodzakelijk zijn. Voor de gemeente Haarlemmermeer gaan we niet van deze veronderstelling uit, en laten de bestemmingsreserves dan ook buiten de berekening van de weerstandscapaciteit.

Stille reserves

Stille reserves zijn bezittingen van de gemeente die momenteel op de balans lager zijn gewaardeerd dan hun huidige marktwaarde. Dit betekent dat verkoop van deze bezittingen een (eenmalig) financieel

voordeel voor de gemeente kan opleveren. Voorwaarde hiervoor is wel dat de verkoop op korte termijn tegen die marktwaarde kan geschieden, en dat de verkoop de bedrijfsvoering van de gemeente niet beperkt. Stille reserves die aan deze voorwaarde voldoen nemen wij mee in de weerstandscapaciteit van de gemeente Haarlemmermeer.

Structurele weerstandscapaciteit

Structurele posten hebben na aanwending meerdere jaren een positief effect. Een tariefverhoging verhoogt bijvoorbeeld permanent de inkomsten van de gemeente.

Positief resultaat begroting

Een positief resultaat op de jaarrekening wordt doorgaans aan de algemene reserve toegevoegd en draagt zo dus tegelijkertijd bij aan de incidentele weerstandscapaciteit. Hieruit volgt dat een gepland positief meerjarenbeeld op de begroting ook in de weerstandscapaciteit kan worden meegenomen. Wel dient hierbij rekening gehouden te worden met eventuele bezuinigingstaakstellingen die in dit meerjarenbeeld zijn opgenomen, om te voorkomen dat de gemeente zich rijk rekent met geld dat er nog niet is.

Onvoorzien

De gemeente Haarlemmermeer neemt jaarlijks een post Onvoorzien op in de begroting, die indien nodig kan worden aangewend om tegenvallers of onverwachte nieuwe uitgaven op te vangen. Deze post is dan ook duidelijk onderdeel van de weerstandscapaciteit.

Belasting- en tariefverhoging

De mogelijkheid tot verhogen van gemeentelijke belastingen, heffingen en leges kan ook bijdragen tot het opvangen van financiële risico's. De ruimte die de gemeente heeft om belastingen en andere heffingen te verhogen wordt beperkt door wettelijke restricties. Het gaat dan bijvoorbeeld over vastgestelde maximum (verhoging van) belastingtarieven, of dat leges maximaal het niveau van kostendekkendheid mogen bedragen.

Voor een maximaal acceptabele verhoging van de onroerendezaakbelasting wordt de macronorm gehanteerd, die jaarlijks door het rijk wordt vastgesteld. Hierbij wordt uitgegaan van het verschil tussen de daadwerkelijke verhoging van het voorgaande jaar en de toegestane verhoging volgens de macronorm. Een verhoging van de toeristenbelasting kan als algemeen heffingsmiddel ook gebruikt worden voor de bepaling van de weerstandscapaciteit. Gezien de economische situatie en het relatief hoge tarief in de Haarlemmermeer wordt deze verhoging vooralsnog niet meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit. Voor de overige tarieven, leges en heffingen wordt de richtlijn gehanteerd van verhoging naar kostendekkendheid waar dit nog niet het geval is.

3.4 Omvang weerstandsvermogen/weerstandscapaciteit

Gemeenten hanteren verschillende richtlijnen voor de hoogte van hun weerstandsvermogen. Gemeenten zonder totaal financieel overzicht van hun uitstaande risico's hebben in plaats daarvan een maatstaf voor hun benodigde weerstandscapaciteit.

Sommige gemeenten hanteren bijvoorbeeld een richtbedrag per inwoner voor hun weerstandscapaciteit. Hoewel dit een concrete en duidelijke doelstelling is, is het alleen een nuttige doelstelling als deze gebaseerd is op een onderliggende berekening van de gewenste totale weerstandscapaciteit. Zonder link met bijvoorbeeld het totaal aan risico's waar de gemeente aan is blootgesteld is er immers geen manier om te beoordelen of en in hoeverre het gehanteerde richtbedrag voldoende is.

Hetzelfde probleem, hoewel in iets mindere mate, doet zich voor als de voorgestelde hoogte gekoppeld is aan de begroting (bijvoorbeeld 5-10% van de totale uitgaven), zoals bijvoorbeeld de Provincie Noord-Holland doet. Dit voorkomt in ieder geval dat een waarschijnlijk veel te lage (1%) of veel te hoge (50%) weerstandscapaciteit wordt aangehouden, maar er is nog steeds geen zicht op of er genoeg middelen in de reserves zitten ten opzichte van de specifieke risico's waaraan de gemeente blootstaat.

Hieruit blijkt dat een gemeente zonder financiële inschatting van de risico's hoogstens een globaal idee kan hebben over in hoeverre zij over afdoende weerstandscapaciteit beschikt. Als de twee wel aan elkaar gerelateerd kunnen worden en er iets over het weerstandsvermogen van de gemeente gezegd kan worden, vergroot dit de mogelijkheden. Wat hierbij wel in het oog gehouden dient te worden is dat het kwantificeren van bepaalde risico's een subjectieve inschatting is. De cijfers die hieruit volgen dienen dan ook als een gerichte indicatie te worden beschouwd in plaats van een harde waarheid. Hiermee wordt 'schijnzekerheid' voorkomen.

De berekening van de aanwezige weerstandscapaciteit is uitvoerig aan bod gekomen. Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit, oftewel de financiële waarde die volgt uit de inventarisatie en het kwantificeren van het totaal aan risico's, hanteren wij een risicosimulatie. Daarbij gebruiken wij een waarde die een zekerheidsniveau van 90% weergeeft. Dit betekent dat het betreffende bedrag in 90% van de gevallen voldoende is om alle daadwerkelijk uitgekomen risico's te dekken. De ratio van het weerstandsvermogen is dan als volgt te berekenen:

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

De ratio van het weerstandsvermogen moet minimaal 1 bedragen als de gemeente voldoende middelen beschikbaar wil hebben om in 90% van de gevallen alle risico's op te vangen. In samenwerking tussen het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) en de Universiteit Twente is de volgende tabel gecreëerd om het weerstandsvermogen te beoordelen.

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

In de streefwaarde voor het weerstandsvermogen moet er een goede balans gevonden worden tussen een verantwoorde buffer om de uitvoering van de gemeentelijke taken te waarborgen, en overdadige voorzichtigheid. Bij een te laag weerstandsvermogen (met name lager dan 1) loopt de beleidsuitvoering gevaar, maar het opbouwen van een onnodig hoog weerstandsvermogen neemt middelen in beslag die elders ingezet hadden kunnen worden. Wij stellen voor dat de gemeente Haarlemmermeer een streefwaarde van de ratio weerstandsvermogen hanteert tussen 1 en 2, dat wil zeggen waardering B of C volgens bovenstaande tabel. Dit is echter vanwege het eerder aangegeven deels onzekere karakter van de kwantificering van risico's geen harde doelstelling. Dat wil zeggen dat niet bij iedere afwijking van deze streefwaarde er direct actie moet worden ondernomen. Pas als de streefwaarde drie jaren achtereen niet wordt bereikt wordt een plan opgesteld om het weerstandsvermogen alsnog binnen de streefwaarde te krijgen.

3.5 Stresstest

Naast de informatie over risico's en weerstandscapaciteit die hiervoor is beschreven, is het ook onze intentie om de raad te informeren over bredere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van onze gemeente. In de afgelopen maanden hebben verschillende organisaties over het nut en de vorm van deze informatie publicaties uitgebracht en instrumenten ontwikkeld die het benodigde inzicht zouden geven. Daarbij wordt veelal de term 'stresstest' gehanteerd. Met een stresstest wordt onderzocht wat de mogelijke gevolgen zijn van exogene (met oorzaken van buitenaf) schokken voor de financiële positie van de gemeente. Daartoe worden de belangrijkste bedreigingen voor de financiële stabiliteit in kaart gebracht en wordt een inschatting gemaakt van het effect daarvan op de financiële positie (i.c. een sluitend financieel meerjarenbeeld) van de gemeente. De uitkomst van een stresstest kan aanleiding zijn om maatregelen te nemen die gericht zijn op herstel van een acceptabel evenwicht in de financiële positie.

Bij de voorbereiding van deze nota is onderzocht of de stresstesten die 'op de markt' waren een toegevoegde waarde leverden voor het inzicht in onze financiële positie. De conclusie was dat het op dat moment nog niet het geval was. Deze conclusie is gebaseerd op onze bevindingen dat sommige onderzochte stresstesten teveel overlap vertoonden met onze eigen analyse of geen helder beeld gaven van de financiële positie. Eén stresstest was bovendien nog niet uitontwikkeld. Een zeer recente ontwikkeling is dat een viertal grote gemeenten gezamenlijk door een aan de Universiteit van Amsterdam gelieerde organisatie een stresstest heeft laten opstellen. In deze stresstest worden exogene schokken (financieel, sociaal economisch, vastgoedcrisis, rijksbezuinigingen en humanitaire ramp) via een model uitgewerkt. Dit leidt dan tot een financiële uitgangspositie en modelberekeningen. Wij gaan een stresstest uitvoeren en onderzoeken of deze stresstest het juiste instrument is dat ons de gewenste informatie kan verschaffen. Wij zullen de raad hierover informeren.

4. Samenvatting inhoud beleidskader

Inhoud beleidskader

Alle relevante risico's worden in kaart gebracht en uitgesplitst naar gevolgcategorieën (financieel, vertraging/stagnatie, imago-gevolg, overig) en naar vijf klassen.

De risico's worden zo goed mogelijk beheerst (accepteren, voorkomen, beperken, financieren of vermijden).

Op het niveau van de directie worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 100.000 (gevolgklasse 2) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 5 of meer.

Op het niveau van het college worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 6 of meer (gele, oranje en rode cellen op de risicokaart).

Op het niveau van de raad worden alle risico's gemeld die:

- Een financiële omvang hebben van € 400.000 (gevolgklasse 3) of meer, of
- Een gevolgscore hebben van 7 of meer (oranje en rode cellen op de risicokaart).

Voor het weerstandsvermogen wordt een ratio berekend:

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

en hierbij streven wij naar minimaal voldoende (ratio > 1).

Wij gaan een stresstest uitvoeren en onderzoeken of deze stresstest het juiste instrument is dat ons de gewenste informatie kan verschaffen. Wij zullen de raad hierover informeren.

Uitwerking beleidskader

- Integreren van uitgebreidere informatie over de financiële positie van de gemeente in de bestaande planning en controldocumenten,
- Continueren van het opnemen van informatie over risico's en weerstandscapaciteit in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en –jaarrekening,
- Gebruiken van de jaarlijkse organisatiebrede inventarisatie van risico's als input voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit,
- Opnemen in de paragraaf Weerstandsvermogen (met ingang van programmabegroting 2013) omtrent risico's de volgende informatie:
 - Een risicoprofiel met toelichting uitgesplitst naar soort risico: financieel, vertraging, imago etc.,
 - De grootste risico's (ook uitgesplitst) op het niveau van de raad zoals hiervoor is aangegeven,
 - De uitkomst van de berekening (simulatie) van de benodigde dekking van de risico's,
 - Om de raad een volledig inzicht te geven wordt ook het totale risico uit grondexploitaties in de paragraaf Weerstandsvermogen opgenomen,
- Bepalen van de weerstandscapaciteit (met ingang van programmabegroting 2013) aan de hand van de volgende begrotings-, balansposten en financiële ruimte:
 - Begrotingspost Onvoorzien
 - Een eventueel positief begrotingssaldo
 - Onbenutte belastingcapaciteit en tariefverhoging van leges en heffingen
 - Budgetten geschikt voor heroverweging (flexibele beleidsruimte)
 - Algemene reserves (algemene dekkingsreserve, algemene reserve RIH, behoedzaamheidsreserve, algemene reserve Grondzaken),
 - Stille reserves,
- Opnemen voor het weerstandsvermogen met ingang van programmabegroting 2013 een ratio + duiding op in de paragraaf Weerstandsvermogen,