

Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen

Gemeente Dordrecht
Maart 2013

Inhoudsopgave

Inleiding en wettelijk kader	3
1 Risicomanagementbeleid	5
1.1 Strategie en risicohouding	5
1.2 Scope en doelstellingen van risicomanagement	6
1.3 Wat levert risicomanagement op?	7
2 Risicomanagement	8
2.1 Risicomanagementproces	8
2.2 Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling	9
2.3 Actueel en compleet houden van het risicoprofiel	11
3 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen	12
3.1 Norm voor de ratio van het weerstandsvermogen	12
3.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	13
3.3 Benodigde weerstandscapaciteit	16
4 Ontwikkelpad risicomanagement	18
4.1 Korte termijn (2012-2013): focus en impulsen	18
4.2 Lange termijn (2014-2016): doorgroei naar strategisch risicomanagement	18
Bijlagen	20

Inleiding en wettelijk kader

Binnen de private en publieke sector is sprake van toenemende aandacht voor de beheersing van risico's. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen, zoals rampen die hebben plaatsgevonden, kostenoverschrijdingen van grote projecten en een reeks van schandalen.

Een andere ontwikkeling is dat van organisaties wordt geëist dat zij hun doelstellingen expliciet maken én realiseren, terwijl ze daarbij in toenemende mate met onzekerheden te maken krijgen.

Risicomanagement is een buitengewoon nuttig instrument dat ingezet kan worden om risico's efficiënter en effectiever te beheersen en organisatiedoelstellingen te realiseren. Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden. Het geeft wel de zekerheid dat je er van tevoren alles aan hebt gedaan om deze te voorkomen of de effecten ervan te verminderen.

Onbewust gebeurt er al veel op dit terrein binnen de gemeente Dordrecht. Het expliciet op de kaart zetten van risicomanagement draagt bij aan het risicobewustzijn van het management en geeft managers meer mogelijkheden proactief te sturen op risico's. Wij vinden dat Dordrecht hierin ambitieus moet zijn en een verdere doorgroei kan maken. Dat past bij een stad die veel investeert en die tegelijkertijd alert moet blijven haar begroting zowel financieel als beleidsinhoudelijk te realiseren.

Directe aanleiding voor de verhoogde aandacht voor risico's en risicomanagement binnen Dordrecht vormde de druk op ons weerstandsvermogen. Vanuit de Jaarrekening 2010 werd de toezegging gedaan het risicoprofiel door te lichten en impulsen te geven aan een systematischer aanpak voor risicomanagement. Ook bij Jaarrekening 2011 en Kadernota 2013 is de weerstandsratio, resultante van de confrontatie tussen het totaal aan risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit, onderwerp van bespreking geweest.

Belang dat de raad aan risicomanagement hecht

In het duale bestel heeft de raad een verordenende bevoegdheid, een kaderstellende en controlerende functie en budgetrecht. Het is aan de raad om in een nota de beleidskaders vast te stellen ten aanzien van risicomanagement en het weerstandsvermogen. De uitvoering van het risicomanagement is voorbehouden aan het college.

Centraal uitgangspunt in deze Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen (Nota RM&WSV) is dat duidelijk vastgelegd wordt op welke wijze het college van de gemeente Dordrecht invulling geeft aan risicomanagement en omgaat met het weerstandsvermogen en op welke wijze het college hierover communiceert met de raad. Vanuit de kerntaak van de raad om toe te zien op een meerjarig sluitende gemeentelijke begroting, inclusief een hierbij horend voldoende niveau van het weerstandsvermogen, zijn de volgende algemene doelstellingen van de nota geformuleerd:

1. Vaststellen van de methodiek en beleidskaders voor risicomanagement binnen Dordrecht, inclusief de hierbij behorende financiële beleidskaders ten behoeve van de berekening van het weerstandsvermogen;
2. Inzichtelijk maken dat actief risicomanagement een belangrijk en waardevol sturingsinstrument is voor bestuur en management en vastleggen op welke wijze daarover wordt gerapporteerd;
3. Voldoen aan de wet- en regelgeving vanuit BBV; in verband met de gewenste transparantie wordt aanbevolen te kiezen voor een specifieke beleidsnota. Dit is tevens vastgelegd in de eigen financiële verordening;
4. Bepaling van de norm voor de weerstandsratio en het te volgen aanpassingskader bij afwijking hiervan.

Dordrecht onderkent aldus het belang van risicomanagement. De raad van Dordrecht heeft er voor gekozen om naast de vereiste paragrafen bij de begroting en de rekening ook periodiek een (bijgestelde) Nota RM&WSV op te stellen. Dit is vastgelegd in artikel 6 van de door de raad vastgestelde financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet.

Ter nadere uitwerking hiervan is eind 2006 door de raad in dat verband de eerste Nota RM&WSV vastgesteld.

Als uitgangspunten voor risicomanagement en bepaling van het weerstandsvermogen worden in de nota een dertiental beleidskaders voorgesteld.

Met deze notitie en de invoering hiervan na besluitvorming zal aan deze beleidskaders worden voldaan, c.q. nader invulling aan worden gegeven.

Vervolgens kan de gemeenteraad toezicht houden, monitoren en toetsen of deze kaders worden ingevuld en nageleefd.

1 Risicomanagementbeleid

1.1 Strategie en risicohouding

Dordrecht is een ambitieuze stad als het gaat om beleidsprogrammering en grote projecten. Om deze ambitie waar te blijven maken zal er ook in de toekomst behoefte zijn aan voldoende investeringen in de stad. Ook in onzekere tijden blijven wij ideeën ondersteunen en kiezen wij er voor om zoveel mogelijk in te blijven zetten op voorstellen die maatschappelijke meerwaarde hebben. Hierbij past een actieve risicohouding. Immers voor groei en succes van ons handelen is het van belang om tegelijkertijd ook ondernemend te blijven. Daarbij past het tonen van enige lef en past niet louter de grondhouding van 100% zekerheid willen hebben voor het nemen van besluiten.

Proactief met risico's omgaan zorgt er bovendien voor dat risico's geregeld, met vastgestelde tussenpozen, geïnventariseerd en besproken worden. Op deze wijze houden we de risico's binnen projecten en programma's levend en is er een voortdurende aandacht voor de beheersing ervan. Het wordt bijgevolg mogelijk proactief met risico's om te gaan, in plaats van af te wachten tot het risico optreedt en dan pas actie te ondernemen om de gevolgen te beperken.

Het proces om de beoogde doelstellingen te realiseren is en blijft evenwel onzeker: er zijn risico's die realisatie van onze doelstellingen in de weg kunnen staan. Van een professionele organisatie mag worden verwacht dat zij de risico's tijdig onderkent en zo goed mogelijk beheerst. Wij zijn ons hier terdege van bewust en stellen tegelijkertijd grenzen aan onze risicobereidheid. Het gaat immers ook om de vraag welke mate van risicoblootstelling aanvaardbaar is voor de belanghebbenden.

Daarom is het goed hier structuur aan te geven. Dat zorgt ervoor dat we *systematisch* gebeurtenissen inventariseren die het behalen van de doelen in gevaar kunnen brengen. Om vervolgens passende *maatregelen* te nemen om ellende te voorkomen. Toch geeft risicomanagement geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden. Het geeft wel de *zekerheid* dat je er van tevoren alles aan hebt gedaan ze te voorkomen of de effecten ervan te verminderen.

Risico's beschouwen we in deze nota niet als iets negatiefs, dat zoveel mogelijk moet worden uitgebannen. Beleid maken en uitvoeren is nu eenmaal risico nemen. Dat betekent wel dat van tevoren goed moet zijn nagedacht over de mogelijke gevolgen, zodat college en raad goed afgewogen besluiten kunnen nemen. Risicomanagement heeft dan ook een politieke kant: de mate waarin risico's worden genomen is een politieke bestuurlijke afweging.

Beleidskader 1

De gemeente Dordrecht wil een ondernemende stad zijn en accepteert dat aan onze beleidsinitiatieven altijd risico's verbonden zijn. De gemeenteraad accepteert deze risico's onder de voorwaarde dat de risico's, de getroffen beheersmaatregelen en het restrisico tijdig aan de gemeenteraad worden gemeld (1), er een goed functionerend systeem van risicomanagement is (2), en voor de restrisico's weerstandscapaciteit aanwezig is overeenkomstig de in deze nota gestelde kaders.

De raad heeft er voor gekozen om naast de vereiste paragrafen bij de begroting en de rekening ook periodiek een (bijgestelde) Nota RM&WSV op te stellen. Dit is vastgelegd in artikel 6 van de door de raad vastgestelde financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet.

De paragraaf RM&WSV in de P&C-stukken bevat op meer operationeel niveau de uitwerking van het risicomanagement en de inventarisatie van beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Los van deze geijkte momenten onderkennen wij de actieve informatieplicht ten aanzien van substantiële mutaties in het risicobeeld. Voor projecten verloopt deze informatievoorziening doorgaans via de diverse voortgangsrapportages of afzonderlijke raadsinfo aan de raad. voor de diverse lijn- of beleidsrisico's ligt het meer voor de hand hiervoor aansluiting te zoeken bij de reguliere P&C-documenten.

Beleidskader 2

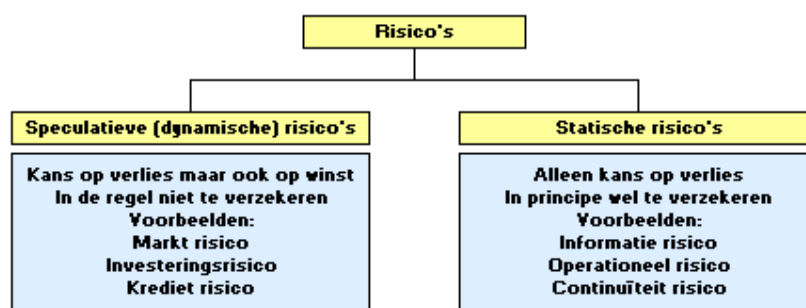
Dordrecht onderkent het belang van goed risicomanagement. De Nota Risicomanagement & Weerstandsvermogen dient hiertoe als kaderstellend document. Deze dient op haar beurt weer als basis voor de paragraaf RM&WSV in de diverse P&C-stukken.

De gemeente Dordrecht wil risicomanagement gemeentebreed toepassen. Om dit te kunnen doen moeten de doelstellingen van risicomanagement en de kaders waarbinnen risicomanagement zich afspeelt duidelijk zijn. In deze nota worden deze kaders verder uitgewerkt. Voor een eenduidige uitleg van de belangrijkste kernbegrippen uit deze nota, waaronder de begrippen risico, risicomanagement en risicomanagementbeleid, verwijzen wij u naar bijlage 1 van deze nota.

1.2 Scope en doelstellingen van risicomanagement

In het risicomanagementsysteem wordt rekening gehouden met het onderscheid tussen eenmalige (statische) risico's en speculatieve¹ risico's die meermalig kunnen voorkomen. Dit onderscheid kan invloed hebben op de te nemen beheersmaatregelen en eventueel de weerstandscapaciteit. Onder de eenmalige risico's vallen informatie risico's, operationele risico's en continuïteit risico's en project risico's.

Figuur 1: typen risico's



Eenvoudig gesteld kan het verschil tussen de twee typen risico's als volgt worden uitgelegd. Speculatieve risico's worden bewust opgeroepen, ze zijn inherent aan een ambitieuze stad en een hierbij passende actieve risicohouding. Eenmalige statische risico's zijn verzekeraar en 'overkomen' je (brand, inbraak, ziekte). Ze leiden direct tot schade. Daarnaast is er bij dit type risico's alleen kans op verlies.

Proces- en programmavalshoek

Alhoewel de praktijk binnen Dordrecht steeds is geweest om risico's vanuit een procesinvalshoek te benaderen, hebben wij de komende periode een kanteling naar een meer programmagerichte invalshoek voor ogen. Deze doorontwikkeling is ingegeven door de wens risico's meer en meer te koppelen aan de programma- en projectdoelstellingen waarover de raad haar allocatiefunctie uitoefent.

Met deze ontwikkeling streven wij tevens na dat het risicomanagementsysteem verder uitgroeit tot een systeem voor zowel strategische/beleidsmatige risico's als voor uitvoeringsrisico's. Naast de financiële risico's moet ook gekeken worden naar de (lastiger te benoemen) maatschappelijke en politieke risico's. Wij noemen dit strategisch risicomanagement.

Beleidskader 3

Het risicomanagementsysteem is primair gericht op financiële risico's. Dit systeem zal via een 'groeimodel' worden uitgebreid met betrekking tot de realisatie van doelstellingen (strategisch risicomanagement).

¹ Speculatieve risico's worden ook wel dynamische risico's genoemd. Om begripsverwarring met de term dynamisch risicomanagement te voorkomen houden we hier de term speculatieve risico's aan.

Met het verder implementeren van risicomanagement wordt een aantal specifieke doelen nagestreefd.

- *Inzicht krijgen in de strategische risico's die de gemeente Dordrecht loopt en daarmee het risicobewustzijn te stimuleren.*
Dit doel is gericht op het in kaart brengen van de risico's van de gemeente. Er moet meer inzicht komen in mogelijke gebeurtenissen die negatieve gevolgen voor de gemeente met zich meebrengen. Het gaat hierbij niet alleen om risico's met financiële gevolgen maar ook om inzicht in niet financiële gevolgen (bijvoorbeeld op politiek, imago of veiligheidsvlak). Zie hiervoor de doorgroeiambitie in paragraaf 4.2;
- *Vermindering van het negatieve effect van risico's op het bestaande beleid en de kwaliteit van de bestaande voorzieningen.*
Om dit doel te bereiken is eerst inzicht in de risico's noodzakelijk. Deze doelstelling hangt zodoende nauw samen met bovenstaande doelstelling. Pas als er inzicht is in de risico's kunnen deze ook beheerst worden zodat ze zo weinig mogelijk effect hebben op de uitvoering van het bestaande beleid en voorzieningen. Zie hiervoor paragraaf 2.1 (risicomanagementproces) en 2.3 (compleetheid risicoprofiel);
- *Optimaliseren van interne beheersing als onderdeel van integraal management.*
Het managen en beheersen van risico's maakt deel uit van het integrale management. Risicomanagement is één van de instrumenten die hiervoor beschikbaar is. Zie hiervoor *Sturing en beheersing van risico's* in paragraaf 2.1);
- *Onderbouwing berekening weerstandsvermogen*
Deze doelstelling richt zich op de wettelijke verplichting die voortvloeit uit de BBV. De gemeente dient een inventarisatie van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit te maken en bovendien beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's te voeren. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

1.3 Wat levert risicomanagement op?

Risico's managen geeft geen garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden. Het geeft wel de zekerheid dat je er van tevoren alles aan hebt gedaan om deze te voorkomen of de effecten ervan te verminderen. De belangrijkste resultaten en effecten van goed risicomanagement zien wij op het vlak van:

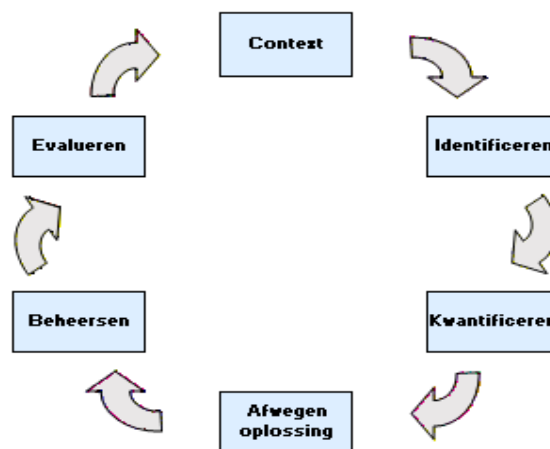
- Risicomanagement draagt bij aan het vergroten van risicobewustzijn van de organisatie. Het draagt bij aan het reduceren van risico's waaraan de organisatie blootstaat en daarmee aan de vermindering van de hoeveelheid middelen die nodig is om de gevolgen van risico's af te dekken;
- Risicomanagement biedt inzicht en overzicht in de risico's van de organisatie (en de projecten). Het leidt tot een keuze voor beheersmaatregelen die de sturing en beheersing van de organisatie en van de projecten versterkt;
- Concrete verbeterplannen voor sectoren of onderdelen hiervan of voor het halen van projectdoelstellingen. Risicomanagement draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen.
- Een belangrijk onderdeel van risicomanagement is het weerstandsvermogen. Door risico's in kaart te brengen binnen de gemeente en maatregelen te treffen ter beheersing van deze risico's kan het noodzakelijke weerstandsvermogen nauwkeuriger worden bepaald.
- Risicomanagement biedt informatie die de besluitvorming op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau ondersteunt. Risico's kunnen hierdoor explicieter worden meegewogen in de besluitvorming bijvoorbeeld over nieuwe projecten of beleidsontwikkelingen.

2 Risicomanagement

2.1 Risicomanagementproces

Het risicomanagementproces is het continue proces van risico's in beeld krijgen, het kwantificeren van de risico's, het afwegen van oplossingen, het implementeren van de te nemen beheersmaatregelen en vervolgens het evalueren van de effecten van de uitgevoerde maatregelen. Het risicomanagementproces wordt per organisatieonderdeel en project minimaal 2 keer per jaar (bij de programmabegroting en de jaarrekening) doorlopen, waarbij er uiteraard niet wordt gewacht bij het manifesteren van grote risico's.

Onderstaand figuur visualiseert het risicomanagementproces zoals dit op verschillende niveaus (o.a. projecten en programma's) binnen onze organisatie wordt toegepast.



Figuur 2: Het risicomanagementproces

De 6 stappen van de risicomanagementcyclus zijn als volgt te typeren:

- **Context:** Waarover gaat de risicoanalyse en wat willen we ermee bereiken?
- **Identificeren:** Wat kan ons allemaal overkomen?
- **Kwantificeren:** Wat zijn onze grootste risico's en hoe wegen en prioriteren we ze?
- **Afwegen:** Hoe kunnen we de grootste risico's beheersen?
- **Beheersen:** Hoe nemen we de beheersing ter hand?
- **Evalueren:** Wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

In bijlage 2 van deze nota worden de verschillende stappen nader toegelicht.

Sturing en beheersing van risico's

Wij vinden het sturen op en beheersen van risico's, ook wel het dynamische aspect genoemd, de spil waar het binnen risicomanagement om draait. Risicomanagement die niet gericht is op risicoreductie heeft naar onze mening geen toegevoegde waarde. In de conceptnota hanteren we daarom het volgende kader ten aanzien van risicomanagement:

Niet alle risico's verdienen naar onze mening evenveel aandacht. De hoger geprioriteerde risico's krijgen bij de beheersing van risico's prioriteit. Afhankelijk van kans, impact, aard van het risico, urgentie, organisatie(cultuur), draagvlak en de beschikbare middelen wordt afgewogen welke van de onderstaande soorten beheersmaatregelen per risico genomen moeten worden:

maatregelen waarbij we de risico's *overdragen* aan een andere partij

- Verzekeren
- Opdrachtnemer: stoppen met zelf uitvoeren (uitbesteden of inkopen)

maatregelen waarbij we risico's *zelf dragen*

- Vermijden: stoppen met de activiteit
- Verminderen: treffen van beheersmaatregelen
- Accepteren: aanvaarden resterend risico (onder voorwaarden)

Het resterend risico wordt slechts enkel geaccepteerd als deze onder het risicoacceptatieniveau blijft wat afhankelijk is van de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit. De eventuele financiële schade van een resterend risico moet dan namelijk volledig door de beschikbare weerstandscapaciteit worden afgedekt.

Beleidskader 4

Het sturen op en beheersen van risico's, het dynamisch aspect, wordt binnen Dordrecht als spil van het risicomangementproces gezien. Dit proces wordt via een zestal stappen doorlopen, wat uiteindelijk resulteert in een resterend risico dat wordt afgedekt via de beschikbare weerstandscapaciteit.

Het resterend risico wordt slechts enkel geaccepteerd als deze onder het risicoacceptatieniveau blijft wat afhankelijk is van de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit.

2.2 Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling

Net als de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke bedrijfsvoering valt ook risicomangement onder de integrale verantwoordelijkheid van het college. Het college is uiteindelijk verantwoordelijk voor alle gemeentelijke doelstellingen en de risico's die hiermee gepaard gaan en de bijbehorende acties die worden ondernomen om deze te beheersen.

Risicomangement is een vorm van integraal management wat inhoudt dat de lijn verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen. Voor de gemeente Dordrecht komt dat er op neer dat de sectoren verantwoordelijk zijn voor die risico's die binnen de sector gelopen worden. Dit werkt door tot op afdelings- en projectniveau.

Rol van de raad

De raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Hierbij geldt dat de raad verantwoordelijk is voor een begroting die duurzaam in evenwicht is en een weerstandsvermogen dat van voldoende omvang is. Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de raad kaders aan het beleid omtrent risicomangement en het omgaan met het gemeentelijk weerstandsvermogen.

De gemeenteraad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het beleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden en of hierin voldoende rekening is gehouden met de aanwezige risico's.

Op het gebied van risicomangement zijn, naast de kaders die in deze nota zijn opgenomen, de volgende kaders van belang: de paragraaf risicomangement & weerstandsvermogen en de hierin opgenomen risico's in de jaarrekening en de de programmabegroting.

De raad heeft aangegeven belang te hechten aan een regelmatige toetsing van het risicomagementsysteem en de uitwerking van de diverse beleidskaders door de accountant. Met name de kaders voor compleetheid en beheersing vragen om een onafhankelijke blik op het risicoprofiel. Het meest geëigende moment hiervoor is bij de Jaarstukken, zodat conclusies getrokken kunnen worden uit de realisatie van de (financiële) beleidskaders van risicomangement.

Een uitgebreider onderzoek naar de effectiviteit van risicomangement en de hiermee gemoeide interne processen wordt periodiek uitgevoerd door een eigen interne audit of onderzoek van een derde partij (Lokale Rekenkamer, Nederlands Adviescentrum voor Risicomangement).

Beleidskader 5

De raad stelt de kaders voor risicomanagement vanuit haar verantwoordelijkheid voor een begroting die duurzaam in evenwicht is en een weerstandsvermogen dat van voldoende omvang is. Het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. Het college is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Dordrecht en daarmee voor al haar beleid en bijkomende risico's en legt hierover verantwoording af aan de raad.

Beleidskader 6

De accountant wordt gevraagd bij de Jaarstukken een kritische onafhankelijke toets op de werking van het risicomanagementsysteem en de uitwerking van de beleidskaders te doen. Hierbij zal de nadruk liggen op de beleidskaders over compleetheid en beheersing van de risico's. Door een eigen interne audit of ander onafhankelijk onderzoek wordt de effectiviteit van het risicomanagementproces periodiek beoordeeld.

Rol van het college

Het college is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Dordrecht en daarmee voor al haar beleid en bijkomende risico's. Jaarlijks wordt de weerstandsparagraaf in de begroting en in de jaarstukken opgesteld. Daarnaast dient het college ervoor te zorgen dat de doelstellingen van risicomanagement worden bereikt.

Het college dient bij elk (raads)voorstel na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en dit te rapporteren aan de raad zodat zij op de hoogte is van de risico's die het realiseren van de beleids- of projectdoelstellingen in de weg kunnen staan. Pas dan is er voor raad en college mogelijkheid om in compleetheid besluiten te nemen of alternatieven af te wegen.

Het college heeft op basis van haar actieve informatieplicht de verantwoordelijkheid de raad over de risico's te informeren. Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen vooraf maar ook ten tijde van de uitvoering van de begrotingsprogramma's en projecten. Tussentijdse majeure mutaties in het risicoprofiel dienen vanuit de ambtelijke organisatie aan het college en daarna aan de raad te worden gemeld, zonder te wachten op de P&C-documenten.

Twee keer per jaar krijgt de raad van het college een duidelijk beeld van het risicoprofiel en de hierbij genomen beheersmaatregelen gepresenteerd. Dat is uitgebreid bij de begroting en het jaarverslag. Tussentijds gebeurt dit alleen als er onvoorziene omstandigheden zijn die ten tijde van de begroting en jaarstukken niet voorzien waren (actieve informatieplicht).

Beleidskader 7

Het college dient bij elk voorstel na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en dit te rapporteren aan de raad zodat zij op de hoogte is van de risico's die het realiseren van de beleids- of projectdoelstellingen in de weg kunnen staan. Deze actieve informatieplicht geldt zowel vooraf als tijdens de uitvoering van begrotingsprogramma's en projecten.

De raad ontvangt van het college ten tijde van de begroting en jaarstukken een uitgebreid inzicht in het risicoprofiel. Tussentijds gebeurt dit alleen als er onvoorziene omstandigheden zijn die ten tijde van de begroting en jaarstukken niet voorzien waren.

Rol van de directieraad

De directieraad is integraal verantwoordelijk voor het strategische risicomanagement en daarmee primair verantwoordelijk voor het gehele risicoprofiel van de gemeente Dordrecht. Vanuit deze verantwoordelijkheid bepaalt de directieraad de prioriteiten en de planning en zorgt zij ervoor dat bewust wordt omgaan met risico's en dat risicomanagement gemeentebreed wordt gestimuleerd.

Tevens dient de directieraad te sturen op de meest urgente risico's binnen de gemeente en is zij verantwoordelijk voor het realiseren en toepassen van de gedefinieerde beheersmaatregelen. Ieder lid van de directieraad bespreekt met de afdelingshoofden en/of projectleiders binnen zijn portefeuille periodiek de stand van zaken ten aanzien van het risicoprofiel van de sectoren en projecten.

Beleidskader 8

Risicomanagement is een vorm van integraal management wat inhoudt dat de lijn (directeuren van de sectoren en bedrijven) primair verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen.

Voor de rolomschrijvingen van de individuele sector- en programmadirecteuren, de afdelingshoofden, de projectmanagers en het team van risicocoördinatoren wordt verwezen naar bijlage 3.

2.3 Actueel en compleet houden van het risicoprofiel

Het risicoprofiel, de maat (kwalitatief of kwantitatief) voor het geheel aan risico's van het betreffende project, proces, programma of beleidstraject, wordt zo compleet en realistisch mogelijk in beeld gebracht.

Praktijk binnen Dordrecht is dat inzicht in de risico's die de gemeente loopt, begint bij het risicobewustzijn van de medewerkers in de organisatie. Als zij risicobewust zijn in hun dagelijkse werkzaamheden kan proactief worden ingespeeld op de risico's door het op tijd nemen van passende beheersmaatregelen. Compleetheid en actualiteit van het risicoprofiel is hiermee onlosmakelijk bonded met de alertheid en bereidheid van alle betrokkenen om risico's te signaleren en bespreekbaar te maken.

De gemeente Dordrecht verwacht ook van de eigen verbonden partijen dat zij een actief beleid voeren op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen en zal hier in de regionale overlegvormen actief aandacht voor vragen. Gelet op het feit dat wij als gemeente voor grote delen verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van verbonden partijen, vinden wij dat we ook eisen mogen stellen aan de wijze waarop verbonden partijen met risicomanagement omgaan. Hiermee kan enerzijds voorkomen worden dat we onverwachts geconfronteerd worden met een incompleet risicoprofiel vanuit een van de verbonden partijen en anderzijds dat we risico's aan onze kant op moeten nemen en hiervoor weerstandscapaciteit dienen te reserveren.

Beleidskader 9

Het risicoprofiel, de maat (kwalitatief of kwantitatief) voor het geheel aan risico's van het betreffende project, proces, programma of beleidstraject, wordt zo compleet en realistisch mogelijk in beeld gebracht.

Beleidskader 10

De gemeente Dordrecht verwacht ook van de eigen verbonden partijen dat zij een actief beleid voeren op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen en zal hier in de regionale overlegvormen actief aandacht voor vragen.

3 Risicomanagement in relatie tot het weerstandsvermogen

Het aspect *weerstandsvermogen* is onderdeel van het bredere risicomanagement. Het vormt als 'beheersmaatregel' het sluitstuk van risicomanagement, een laatste vangnet om de eventuele risicokosten op te vangen. Daarnaast geeft het een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Dordrecht is dus belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen.

Definitie: weerstandsvermogen

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

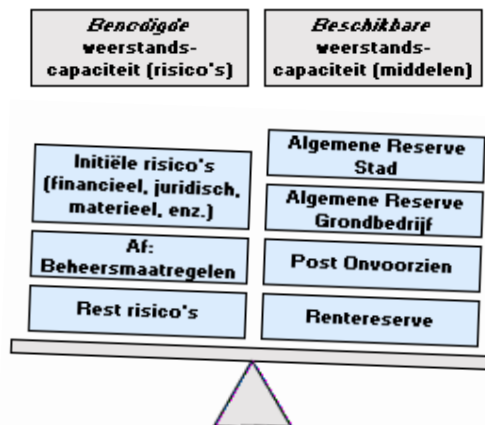
Het weerstandsvermogen bestaat aldus uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt (of kan beschikken) om niet voorziene kosten te dekken, en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen of waar na het treffen van maatregelen nog restrisico's overblijven.

In formulevorm gaat het hier om de ratio voor het weerstandsvermogen, te weten:

Ratio = beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit

3.1 Norm voor de ratio van het weerstandsvermogen

Het streven is de komende jaren over 'voldoende' weerstandscapaciteit te beschikken. Een normratiocijfer van ten minste 1,0 voldoet aan het criterium 'voldoende' voor het weerstandsvermogen. Wij willen hier, mede gelet op het amendement hierover, aan vasthouden. Het is daarnaast een logische norm omdat hiermee de omvang van de gekwantificeerde risico's in evenwicht is met de hiervoor aan te houden beschikbare weerstandscapaciteit waarmee de risico's opgevangen kunnen worden. Onderstaand figuur geeft het een en ander schematisch weer.

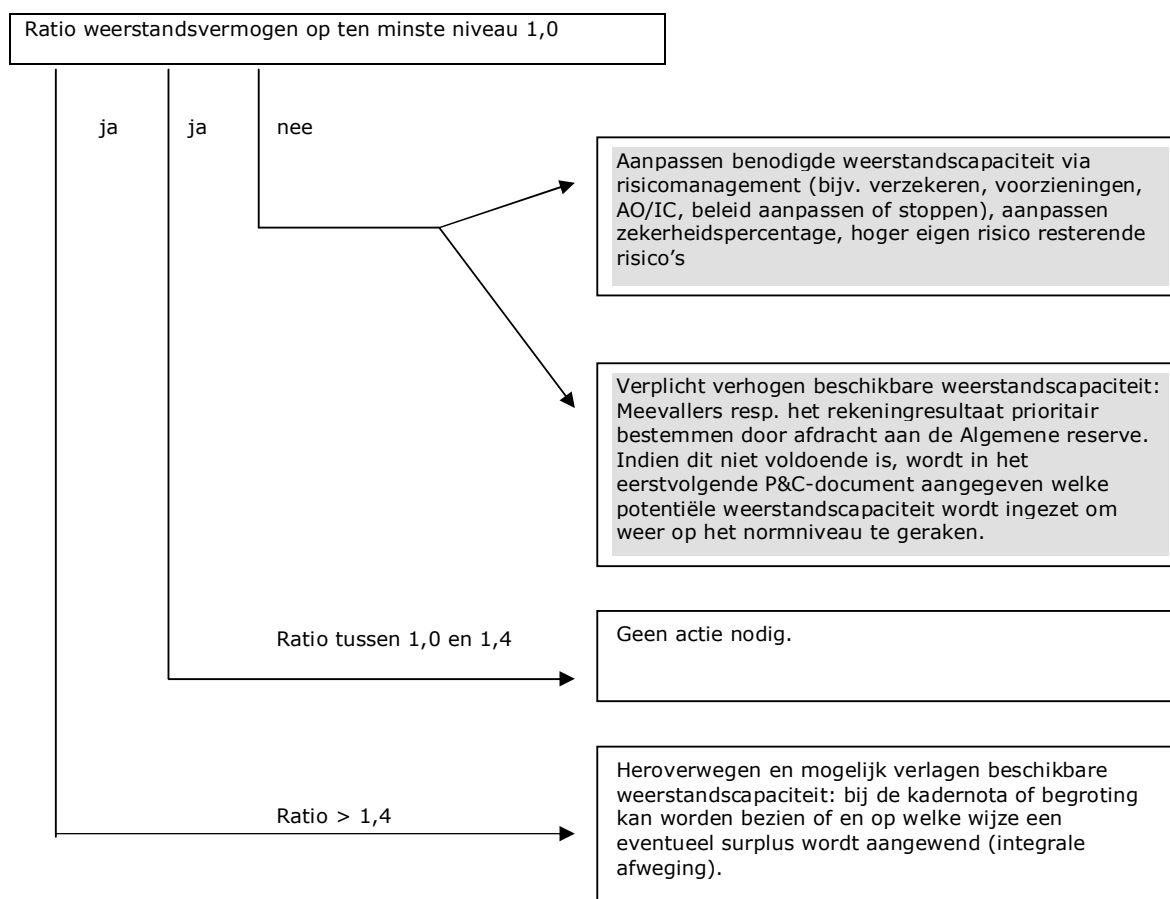


Figuur 3: schematische weergave weerstandsvermogen

De raad kan op deze normratio sturen. Wanneer deze ratio minder dan 1,0 bedraagt, is de gemeente kwetsbaar en beschikt dan niet over voldoende weerstandscapaciteit om de resterende risico's af te dekken.

Bij overschrijding van de ondergrens hanteren we onderstaande beslisboom om te bepalen welke actie nodig is om de ratio weer op het niveau van ten minste 1,0 te krijgen. In de beslisboom is tevens aan de onderzijde opgenomen de situatie waarin de ratio resulteert in een niveau van boven de 1,4. De grens van 1,4 is geen apart kader. Deze wordt veelal landelijk gehanteerd als overgang tussen de classificatie voldoende en ruim voldoende.

Figuur 4: beslisboom



In de navolgende paragrafen gaan we in op de mogelijke oplossingen, zoals weergegeven in de grijs gearceerde boxen uit de beslisboom, in de situatie dat nog niet is voldaan aan een ratio van ten minste 1,0.

(financieel) Beleidskader 11

Wij hanteren een normratiocijfer van ten minste 1,0. Bij overschrijding van de ondergrens hanteren we een beslisboom om te bepalen welke actie nodig is om de ratio weer op het niveau van ten minste 1,0 te krijgen.

3.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Onderscheid kan worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Tot op heden heeft Dordrecht enkel de algemene reserve Stad en Grondbedrijf tot de (incidenteel) beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Deze voorzichtige benadering willen wij op enkele onderdelen aanpassen. Realiteit is dat er ook andere middelen aan te wijzen zijn die bij het zich

voordoelen van grote tegenvallers *kunnen* worden ingezet. We praten in dit geval over potentiële weerstandscapaciteit.

In feite kent het weerstandsvermogen drie verschillende gradaties:

- A. middelen welke *direct* kunnen worden ingezet zonder gevolgen voor begroting of programma's;
- B. middelen welke *eventueel* kunnen worden ingezet, maar wel met gevolgen voor begroting of programma's;
- C. middelen welke *nog verder* kunnen worden ingezet door besluiten te heroverwegen of middelen anders in te zetten bij grote calamiteiten of financiële problemen.

In onderstaande tabel worden de diverse potentiële bestanddelen van de beschikbare weerstandscapaciteit genoemd en van een uitleg voorzien.

Bestanddelen van de weerstandscapaciteit	Gradatie
<p>1. Algemene reserve Stad en GBD De gemeente Dordrecht heeft een tweetal algemene reserve om incidentele risico's financieel af te dekken, te weten de Algemene reserve Stad en de Algemene reserve Grondbedrijf. De algemene reserve Stad heeft een permanent karakter met een minimale omvang van € 10 miljoen (vastgesteld in de Nota Reserves en Voorzieningen). Ten aanzien van de Algemene reserve Grondbedrijf is geen minimale omvang afgesproken.</p>	A
<p>2. Post onvoorzien Artikel 189 van de Gemeentewet en Artikel 8 (lid 1 en lid 6) van het BBV verplicht iedere gemeente een bedrag voor onvoorzien uitgaven op te nemen in de begroting. Dordrecht neemt jaarlijks bij de begroting een post onvoorzien op ter hoogte van € 1 miljoen. Feitelijk is hier sprake van structurele weerstandscapaciteit. De post onvoorzien is een buffer voor externe onvoorzien tegenvallers. Het dekt uitgaven die voldoen aan de 3-o's: onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar. In het bepalen van de hoogte van dit bedrag is een gemeente vrij.</p>	A
<p>3. Rentereserve De rentereserve (plafondstand € 5 miljoen) dient voor het opvangen van het risico van renteschommelingen. Het saldo van alle interne en externe rentelasten en rentebaten wordt verrekend met deze reserve. Wij stellen voor de rentereserve toe te rekenen aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Het is namelijk een reserve zonder bestedingsdoel of vooraf begrote exploitatiebijdrage, maar een reserve ter dekking van renterisico's. Bij het toerekenen van deze reserve aan het weerstandsvermogen dient in NARIS tegelijk een risico-inschatting te worden opgenomen op het zich voordoen van negatieve resultaten in de rente-omslag in de komende 3 jaar.</p>	A
<p>4. Inkomensreserve Dordrecht kent een tweetal inkomensreserve met een financieringsfunctie, te weten de Inkomensreserve en de Exploitatiereserve EZH-middelen (€ 98,4 miljoen, respectievelijk € 69,7 miljoen). Beide reserves behoren tot de potentiële weerstandscapaciteit met dien verstande dat interen op deze reserves een exploitatienadeel tot gevolg heeft door gemiste rente-inkomsten. Hierbij geldt dat bij een rentevoet van 4% iedere miljoen euro onttrekking een structurele bezuinigingsopgave oplevert van € 40.000.</p>	B
<p>5. Onbenutte belastingcapaciteit De onbenutte belastingcapaciteit bestaat uit de extra structurele middelen die gegenereerd kunnen worden door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen tot het wettelijk toegestane maximum. De onbenutte belastingcapaciteit kan worden berekend door de maximaal toegestane belastingbaten/-tarieven te vergelijken met de belastingbaten/-tarieven in de gemeente Dordrecht Voor Dordrecht geldt momenteel een onbenutte belastingcapaciteit van circa € 3 miljoen (structureel) ten aanzien van de OZB (enkel eigenaren van woningen). Indicatief kan gesteld worden dat iedere procent verhoging van het OZB-tarief leidt tot een jaarlijkse extra inkomst van € 100.000 voor de gemeente.</p>	B

<p>6. Begrotingsruimte Als de begroting en meerjarenraming sluiten met een positief saldo, dan is er begrotingsruimte. Alleen structurele begrotingsruimte kan worden ingezet voor structurele financiële tegenvallers die zich hebben voorgedaan en eerst incidenteel zijn afgedekt.</p>	B
<p>7. Ombuigingsmogelijkheden In een begroting kan ruimte gecreëerd worden door bezuinigingsmaatregelen of een heroverweging van het (bestaand) beleid. Ombuigingsmogelijkheden zijn vooraf moeilijk te meten, het is meer het resultaat van een bestuurlijk besluitvormingsproces. Desalniettemin, kan altijd bij optredende risico's tot aanvullende bezuinigingen en/of ombuigingen besloten worden.</p>	B
<p>8. Kostenreductie (bezuinigingen) Efficiencyoperaties (vb. brede doorlichting) en beperking van de kosten kunnen ook toekomstige ruimte scheppen in de begroting. Dit laat zich echter op voorhand moeilijk hard maken.</p>	B
<p>9. Overige bestemmingsreserves Dit zijn reserves met een bestedingsfunctie waarbij geld is weggezet voor toekomstige uitgaven of investeringen. Ondanks de eerder vastgestelde bestedingsfunctie kan de raad besluiten, indien noodzakelijk, de bestemmingsreserve bestedingsvrij te maken om risico's financieel op te vangen. Het gaat hierbij dan enkel om die bestemmingsreserves die bestuurlijk heroverweegbaar zijn omdat ten aanzien van de gereserveerde en gevoteerde middelen nog geen harde juridische verplichtingen zijn aangegaan.</p>	C
<p>10. Stille en geheime reserves Als activa onder de opbrengstwaarde zijn gewaardeerd is sprake van een stille reserve. Als activa niet zichtbaar op de balans staan, maar wel een opbrengstwaarde hebben, is sprake van een geheime reserve. Deze bezittingen staan niet op de balans, vandaar de term 'geheim'. Voor de bepaling van de weerstandscapaciteit is van belang dat de activa waarin een stille of geheime reserve besloten ligt direct verkoopbaar zijn. Niet direct verkoopbare activa blijven voor de berekening van de weerstandscapaciteit buiten beeld. Bij verkoop ontstaan winsten die eenmalig vrij inzetbaar zijn. Gemeenten kennen twee soorten stille/geheime reserves. Dit zijn stille/geheime reserves in financiële vaste activa (deelnemingen, aandelen) en stille/geheime reserves in de materiële vaste activa (bijv. gronden niet ingebracht in de grondexploitatie, panden etc.). Voor Dordrecht geldt dat wanneer de raad overweegt stille reserves te betrekken er nader onderzoek nodig is naar de potentiële weerstandscapaciteit van ons aandelenbezit in de N.V. Eneco en Waterleidingbedrijf Evides. Hetzelfde geldt voor het bezit aan gemeentelijke panden vanuit het Vastgoedbedrijf.</p>	C

Verbreiding beschikbare weerstandscapaciteit

Wij achten een iets bredere definitie van beschikbare weerstandscapaciteit hanteerbaar (gradatie A), waarbij als criterium geldt dat de bestanddelen zonder al te veel ingrijpende effecten inzetbaar zijn. De bestanddelen 'Post onvoorzien' en 'Rentereserve' kunnen in onze optiek worden toegerekend aan de beschikbare weerstandscapaciteit.

Binnen gradatie B is de Inkomensreserve verreweg het grootst inzetbare vermogensbestanddeel. Deze reserve heeft binnen de Dordtse begroting al jarenlang de functie van inkomstengenerator (rente). In geval van noodzaak kan deze reserve relatief gemakkelijk worden ingezet als buffer om perspectief te bieden op een gewenste ratio van ten minste 1,0. Consequentie hiervan is dat dekking gevonden dient te worden voor de gederfde rente-inkomsten, door structurele bezuinigingen en/of het verhogen van de tarieven.

Hierbij geldt dat de raad tegelijkertijd ook de afweging kan maken om de onbenutte belastingcapaciteit (gefaseerd) in te zetten en door middel van deze (tijdelijke) tariefsverhoging extra inkomsten en dus toevoeging aan het weerstandsvermogen kan genereren.

We stellen voor dat de 'Inkomensreserve' en de 'Onbenutte belastingcapaciteit' beiden behoren tot de potentiële weerstandscapaciteit, en enkel na uw goedkeuring als beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden aangemerkt. Indien de noodzaak tot (gecombineerde) inzetbaarheid van deze bestanddelen bestaat, bijvoorbeeld in het geval van een ratio kleiner dan 1,0, dan vragen wij u hiervoor altijd separaat om een besluit.

Ten aanzien van de overige bestanddelen met een gradatie B geldt dat wij het niet verstandig achten deze als direct inzetbare weerstandscapaciteit te beschouwen.

De toerekenbaarheid van bestanddelen uit categorie C achten wij momenteel niet realistisch en doen afbreuk aan het principe van betrouwbare overheid.

(financieel) Beleidskader 12

Uitgangspunt bij het definiëren van beschikbare weerstandscapaciteit is de mate waarin de bestanddelen zonder al te veel ingrijpende effecten inzetbaar zijn (gradatie A).

Naast de algemene reserves vallen hieronder de onderdelen 'Post onvoorzien' en 'Rentereserve'.

We stellen voor dat de 'Inkomensreserve' en de 'Onbenutte belastingcapaciteit' beiden behoren tot de potentiële weerstandscapaciteit, en enkel na goedkeuring door de raad als beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden aangemerkt. Indien de noodzaak tot (gecombineerde) inzetbaarheid van deze bestanddelen bestaat, bijvoorbeeld in het geval van een ratio kleiner dan 1,0, dan vragen wij de raad hiervoor altijd separaat om een besluit.

De inzetbaarheid van de overige bestanddelen met een gradatie B en de bestanddelen met een gradatie C rekenen we niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

3.3 Benodigde weerstandscapaciteit

Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (omvang van de risico's) wordt uitgevoerd met behulp van een in de praktijk beproefde risicosimulatie (Monte Carlo-simulatie²). Dit is een onderdeel van NARIS waarbij gebruik wordt gemaakt van de kansverdelingen en gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Op basis van de risicosimulatie kan worden berekend welk bedrag er benodigd is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt binnen Dordrecht thans gerekend met een zekerheidspercentage van 90%.

De uitkomst van de benodigde weerstandscapaciteit wordt vastgelegd in de weerstandsparagraaf. Deze wordt minimaal tweemaal per jaar geactualiseerd (bij programmabegroting en jaarrekening) en opgenomen in de planning & control producten.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de factoren:

- kwaliteit (en voornamelijk volledigheid) van de risico-inventarisatie;
- verwachte risicokans (waarschijnlijkheid);
- verwachte risico-omvang (effect, impact op de doelen of financiële positie);
- risicobereidheid of -acceptatiehouding bij afdekken van risico's;
- mate waarin risico's al op een andere wijze dan de beschikbare weerstandscapaciteit zijn afgedekt (nl. verzekeringen, voorzieningen, beheersmaatregelen etc.); en
- gewenste mate van zekerheid dat resterende risico's moeten worden opgevangen met de beschikbare weerstandscapaciteit.

De accountant heeft via de stresstest meerdere jaren laten zien dat Dordrecht een brede (=complete) benadering kent van haar risicoprofiel. Vergelijkbare 100.000+ gemeenten kennen een beduidend lager totaal aan risico's. Dat kan enerzijds te maken hebben met de compleetheid van risico-identificatie die wij nastreven. Anderzijds is dit ook inherent aan de risicohouding die bij ons past. Dordrecht is een ambitieuze stad waarbinnen de laatste jaren veel grote projecten in uitvoering zijn. En daar hoort nu eenmaal het op een verstandige manier omgaan met risico's bij.

Wij achten de volgende twee aanpassingen ter vaststelling van de benodigde weerstandscapaciteit aanvaardbaar:

² Hierbij wordt denkbeeldig op basis van individuele kansverdelingen per resterend risico met elke keer een andere startwaarde miljoenen keren de werkelijkheid nagebootst, waarbij gesimuleerd wordt dat een combinatie van bepaalde resterende risico's zich voordoet (Monte Carlo methode). Het risicosimulatiemodel houdt rekening met de verschillen tussen de kansen en met de verschillen in de impactomvang van resterende risico's die zowel positief als negatief kan zijn. Dit leidt tot een nieuwe gezamenlijke kansverdeling, die alle resterende risico's uit het risicoprofiel omvat.

Samenvoegen risico's Stad en Grondbedrijf

Aan de kant van de benodigde weerstandscapaciteit zijn we gewend om een aparte ratio voor zowel de risico's van de Stad als de risico's van het Grondbedrijf te presenteren. In Naris worden de hieronder liggende risico's vervolgens apart van elkaar beschouwd wanneer de simulatie naar de totale ratio wordt gemaakt.

Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) heeft ons erop attent gemaakt dat we hiermee de totaal benodigde weerstandscapaciteit te hoog beschouwen in vergelijking tot een simulatie van de risico's Stad en grondbedrijf gezamenlijk.

Het risicoprofiel van zowel Stad als Grondbedrijf blijft evenwel apart inzichtelijk in de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken.

Zekerheidspercentage in Naris van 90% naar 75%

Via de risicosimulatie in Naris berekenen we welk bedrag er nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met zekerheidspercentages. Deze percentages geven aan hoe waarschijnlijk het is dat de financiële gevolgen van de werkelijk opgetreden risico's onder de berekende waarde valt. Zo lopen we bij een zekerheidspercentage van 50%, 50% kans dat de werkelijke financiële gevolgen boven het berekende bedrag ligt. Bij het percentage van 90% is de kans op een hogere uitkomst nog maar 10%.

Het werken met een zekerheidspercentage van 75% wordt door enkele 100.000+ gemeenten gehanteerd (o.a. Arnhem en Breda). Het NAR geeft aan dat de keuze hiertoe afhankelijk dient te zijn van de mate van compleetheid van het risicoprofiel. Een breed risicoprofiel kan vergezeld gaan van een lager zekerheidspercentage. Gelet op de compleetheid waarmee wij onze risico's in Naris opnemen (zie ook Stresstest: benchmark met 100.000+ gemeenten), stellen wij voor een zekerheidspercentage van 75% te hanteren.

Het vaststellen van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit gebeurt uiteindelijk via het uitvoeren van de Monte Carlo-simulatie

Goed uitgevoerd risicomanagement voorkomt dat de benodigde weerstandscapaciteit (te) fors oploopt, omdat de meeste reguliere risico's in het kader van het risicomanagement pro-actief worden herkend en met beheersmaatregelen worden afgedekt. Bij de invoering van Naris is om die reden de interne afspraak gemaakt enkel risico's met een impact > € 50.000 op te nemen. Feitelijk fungeert deze ondergrens hiermee als 'eigen risico' voor de sectoren.

(financieel) Beleidskader 13

De benodigde weerstandscapaciteit is het resultaat van de risicosimulatie van risico's met een impact > € 50.000, waarbij we uitgaan van een zekerheidspercentage van 75% en een gecombineerde ratio van Stad en Grondbedrijf.

4 Ontwikkelpad risicomanagement

4.1. Korte termijn (2012-2013): focus en impulsen

Risicomanagement is geen doel op zich, maar is een middel om doelstellingen te bereiken. Daarom is het verstandig om na te gaan wat je er nu feitelijk mee wilt bereiken, nog voordat je met dit instrument verder aan de slag gaat

Risicomanagement kent tegelijkertijd een brede scope. Voorgesteld wordt om de doorgroeiambitie te concentreren op zowel het hieronder geformuleerde statische als het dynamische aspect van risicomanagement.

Onze risico's dienen een betrouwbare bron te zijn voor bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit. Onder dit min of meer vaste gegeven vallen activiteiten als het bepalen van het risicoprofiel, het maken van een stevige risico-identificatie inclusief kwantificering en het formuleren van realistische beheersingsmaatregelen. Alhoewel hier ook sprake is van een zekere dynamiek, is het vooral zaak om deze min of meer *klassieke* taken uit de BBV-regelgeving goed op orde te hebben en voortdurend te streven naar nog betere en betrouwbare managementinformatie.

Wij noemen dit het statische aspect van risicomanagement (niet te verwarren met statische risico's uit paragraaf 1.2). Gesteld kan worden dat Dordrecht dit aspect steeds meer op orde heeft en hierin de afgelopen jaren stappen voorwaarts heeft gezet. Doorontwikkeling zit hem met name in de kwaliteit van de risico-identificatie en -classificatie, het werken aan een risicovolgsysteem en het verder verbeteren en standaardiseren van de interne managementrapportages.

Risicomanagement dient verdere impulsen te geven aan de sturing op risico's. Het gaat hier om het actief maken en houden van beheersingsmaatregelen, hiervoor verantwoordelijkheid nemen en permanent volgen/bijstellen van de mogelijkheden voor risicoreductie. Kortom het dynamische aspect van risicomanagement. Voor dit aspect geldt een langere tijdshorizon (zie 4.2).

4.2 Lange termijn (2014-2016): doorgroei naar strategisch risicomanagement

Uitdaging zit hem erin om het dynamische aspect verder handen en voeten te geven. Hierin is een aantal mogelijkheden in doorontwikkeling denkbaar.

Varianten in doorgroei risicomanagement

1. vasthouden aan huidige werkwijze: vanuit de klassieke taken (statische aspect) van risicomanagement ontstaat voldoende grip om de beheersing van risico's te agenderen en uiteindelijk te effectueren;
2. doorpakken op huidige werkwijze: ad 1 aangevuld met het strakker organiseren van het risico-eigenaar, c.q. risicodragerschap. De huidige Naris-risico's (ca. 150 stuks) dienen één op één gekoppeld te worden aan één organisatieonderdeel en één persoon. Deze persoon voelt zich als eigenaar verantwoordelijk voor de beheersing van het risico en informeert het eigen MT periodiek over de voortgang;
3. doorpakken én veranderen van huidige werkwijze; ad 2 aangevuld met een opname van het risicoprofiel van de sectoren in de eigen jaarplannen op zo'n wijze dat hierover zowel intern als in de jaarplangesprekken (ook gedurende het uitvoeringsjaar) met de gemeentesecretaris de beheersing ervan kan worden besproken;
4. doorpakken en veranderen naar integrale werkwijze via strategisch risicomanagement³: ad

³ Van strategisch risicomanagement bestaat geen eenduidige definitie. Belangrijke aspecten zijn evenwel:
- risicoanalyse bezien vanuit de bestuurlijke en ambtelijke top
- risicoanalyse in relatie tot het bereiken van de organisatie-doelstellingen
- risicomanagement breder opzetten dan alleen financiële risico's
- het kiezen en bewust uitvoeren van een bepaald risicoprofiel en vanuit daar gericht acties ondernemen ten aanzien van de risico's.

3 aangevuld met koppeling van risico's aan de strategische doelen van de stad. De huidige financiële risico's (Naris) zijn vooralsnog losgekoppeld van de doelstellingen uit de programmakaarten. Aan iedere programmakaart wordt vanaf Begroting 2014 een onderdeel risico's toegevoegd. Hieruit moet kunnen worden opgemaakt waar de voornaamste obstakels, maar ook kansen, liggen voor realisatie van de beleids- en overige organisatiedoelstellingen. Met deze slag wordt tevens het college in positie gebracht als eindverantwoordelijke voor de realisatie van de doelstellingen uit de programma's. Andersoortige strategische risico's (bijv. politieke, maatschappelijke, integriteits, juridische, imago, personeel etc.) dienen expliciet benoemd te worden en, net als de financiële risico's, zoveel mogelijk gekoppeld te worden aan de doelstellingen. Risicobeheersing en -sturing wordt hiermee op natuurlijker manier onderdeel van managementverantwoordelijkheid.

Wij zien een doorgroei naar variant 4 voor Dordrecht als een noodzakelijke en haalbare stap. Hierbij is er het besef dat er zowel aan de zachte (cultuur) als aan harde kant van risicomanagement doorontwikkelingen nodig zijn. Zo zal koppeling van risico's aan doelstellingen via de programmakaarten zowel leiden tot een nadere operationalisering van doelstellingen als tot een duidelijker inzicht in de risicoverantwoordelijkheden. De wijze waarop risico's gekoppeld worden aan programmakaarten en hiermee onderdeel worden van de doelstellingen van beleid is echter binnen gemeenteland nog onontgonnen gebied. Deze doorontwikkeling zal de komende periode vanuit de sectoren en bedrijven ingezet gaan worden.

Bijlage 1

Voor de belangrijkste kernbegrippen uit deze nota hanteren wij een volgende definiëring:

Risico

Gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die kan leiden tot schade met een financieel gevolg of afwijking van een te behalen beleidsdoel.

Initieel risico

De inschatting van het risico zonder de effecten van beheersmaatregelen.

Beheersmaatregel

Een activiteit die zich op enige wijze richt op het elimineren, vermijden of verkleinen van de oorzaak of het gevolg van een ongewenste gebeurtenis. Maatregel waarmee een risico wordt gewijzigd.

Restrisico

De inschatting van het risico met medeneming van de effecten van beheersmaatregelen. Risico dat overblijft na risicobeheersing.

Risicomanagement

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

Risicomanagementbeleid

Verklaring van algemene bedoelingen en richting van een organisatie met betrekking tot risicomanagement.

Risicodrager

De persoon of het organisatieonderdeel aan wie het risico gealloceerd is.

Risico-eigenaar

De persoon die eindverantwoordelijk en bevoegd is om het risico te managen.

Risicohouding

Benadering van een organisatie bij de beoordeling en het uiteindelijk nastreven, behouden, nemen of vermijden van risico's.

Risico-identificatie

Proces waarmee risico's worden opgespoord, herkend en beschreven.

Risicomanagementproces

Systematisch toepassing van beleidslijnen, procedures en werkwijzen op de activiteiten met betrekking tot communicatie, overleg, vaststelling van de context, en het identificeren, beoordelen, behandelen, monitoren en evalueren van risico's.

Risicoprofiel

Een maat (kwalitatief of kwantitatief) voor het geheel aan risico's van het betreffende project, proces, programma of beleidstraject.

Bijlage 2

De 6 stappen van de risicomanagementcyclus:

- **Context:** Waarover gaat de risicoanalyse en wat willen we ermee bereiken?
- **Identificeren:** Wat kan ons allemaal overkomen?
- **Kwantificeren:** Wat zijn onze grootste risico's?
- **Afwegen:** Hoe kunnen we de grootste risico's beheersen?
- **Beheersen:** Hoe nemen we de beheersing ter hand?
- **Evaluëren:** Wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

Context (waarover gaat het en wat willen we bereiken?)

Risico-analyse is geen doel op zich, maar een middel. Het is daarom verstandig om na te gaan wat je ermee wilt bereiken. In deze stap wordt gekeken naar interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. Het gaat om vragen als: Wat is je doel? Waar sta je nu? Word je weleens verrast? Heb je zicht op de risico's? Krijgen anderen de kans hun risico's te benoemen? Wat gaat er mis zonder risicomanagement?

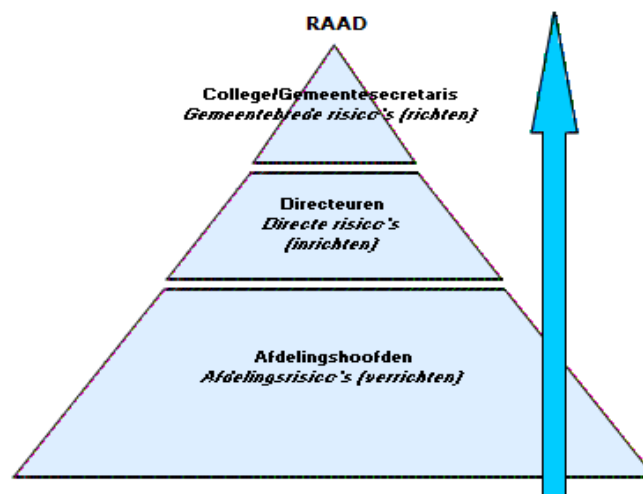
Met behulp van deze informatie kan de doelstelling van de risicoanalyse worden vastgesteld. Vervolgens gaan we het organiseren. Wie is de opdrachtgever en wie neem je op in de projectgroep? Uiteindelijk leidt dit alles tot een beargumenteerd antwoord op de vraag: Wat gaan we doen en wie is waarvoor verantwoordelijk?

Identificeren (wat kan ons overkomen?)

In deze stap proberen we een uitgebreid overzicht te verkrijgen van gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Het gaat er in deze stap om een zo breed mogelijk spectrum aan risico's te verkrijgen. We kijken dan ook vanuit meerdere invalshoeken. Het gaat er dus steeds om: hebben we alles in beeld en is het actueel? Dit doen de afdelingshoofden, projectleiders, directeuren en gemeentesecretaris. Hierna worden deze personen *risico-eigenaren* genoemd. Dit zijn de medewerkers die eindverantwoordelijk zijn voor het risico en erover rapporteren, elk op hun niveau.

De gemeente Dordrecht kiest ervoor om de risico's van onderuit de organisatie naar boven te laten komen (bottom-up benadering). Dit is een praktische benadering omdat risico's zo benoemd worden door degenen die dagelijks het werk uitvoeren. Met behulp van deze inzichten bepaalt iedere sector haar eigen top 10 risico's. Vervolgens vormen deze risico's de basis voor de gemeente brede risico's. Dit zijn de risico's die bepalend zijn voor de richting van de gemeente Dordrecht. Deze toprisico's worden gekozen door het college en worden opgenomen in de begroting en de jaarrekening. Bij grote tussentijdse mutaties van risico's kan ervoor gekozen worden hiervan een melding te maken in de Bestuursrapportage of de Kadernota. Bij grote projecten zal dit echter veelal gebeuren in de reguliere voortgangsrapportages aan de raad.

Figuur 5: Bottom-up benadering



Om een integraal beeld te krijgen, voeren de directies hun risico's toe aan de Naris-database. Tot slot kijkt de afdeling Concern naar de onderlinge samenhang, consistentie en integraliteit van het risicoprofiel.

Kwantificeren (wat zijn onze grootste risico's)

Na het in kaart brengen van de bedreigingen/risico's worden deze toegewezen aan *risicobeheerders*. Deze personen zijn operationeel verantwoordelijk voor het risico. Zij analyseren en beoordelen de bedreigingen/risico's in termen van kansen en risico's. Je hebt altijd een *best case*, dit is de kans, en je hebt ook een *worst case* en dat is je grootste risico. Op basis van de analyses bepalen we de kans van optreden en de mogelijke gevolgen. De gevolgen brengen we zo concreet mogelijk in beeld, waardoor de beheersmaatregelen vervolgens beter te bepalen zijn. Als het mogelijk is hanteren we meerdere bronnen om een zo reëel mogelijke inschatting van de omvang te maken. De uitkomsten van de risicoanalyse bespreken we met relevante betrokkenen (opdrachtgever, projectteam, afdeling) om risico's te delen en zo draagvlak te krijgen. Het is goed onderscheid te maken tussen het *initiële risico* en het *restrisico*. Het initiële risico is de inschatting van het risico zonder effect van de beheersmaatregelen. Door het nemen van correctieve beheersmaatregelen (zie: paragraaf Beheersen) zal de schade verminderen of zelfs helemaal verdwijnen. Wat dan resteert, is het *restrisico*. Als we hieronder spreken over gevolgen, spreken we over *restrisico's*. Dit risico neemt de risico-eigenaar op in zijn risicoregister. Als beheersmaatregelen geld kosten, dan nemen we deze op in de begrotingen.

Afwegen (hoe kunnen we onze risico's beheersen?)

Nu de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht, gaan we nadenken over de manier waarop we de belangrijkste risico's kunnen beheersen, dan wel de kansen te benutten. Daar is het immers allemaal begonnen. Voor de goede orde: het doel is niet om koste wat het kost risico's te vermijden of te voorkomen. Het doel is vooraf te overwegen wat we met een risico of kans gaan doen. Dat noemen we beheersmaatregelen.

Als er beheersmaatregelen genomen dienen te worden, is het van belang dat deze effectief zijn. Tevens is het belangrijk dat de maatregelen proportioneel zijn. Soms is het goedkoper het risico te nemen. Tevens beoordelen we of maatregelen uitvoerbaar zijn, of het om beïnvloedbare zaken gaat en of de beheersmaatregelen misschien nieuwe risico's met zich mee brengen. Op basis van deze informatie kiezen we onze beheerstrategie. De kosten en tijd voor het uitvoeren van de maatregelen verwerken we in de begrotingen en planningen.

Tot slot wijzen we de maatregelen toe aan een actor. Dit is degene die het risico het best kan beheersen en/of die er het meeste belang bij heeft. Dit alles dient goed vastgelegd te worden (bijvoorbeeld in een risicoregister) zodat de opdrachtgever kan monitoren hoe het risico zich ontwikkelt.

Beheersen (hoe nemen we de beheersing ter hand?)

Sommige risico's worden vermeden en sommige overgedragen. Maar er zijn ook risico's die we zelf moeten gaan beheersen, daarvoor hebben we in voorgaande stap een beheersstrategie bedacht. Nu komt het aan op het uitvoeren van deze maatregelen. We gaan daarbij zoveel mogelijk planmatig te werk. We maken een plan waarin is aangegeven wie wat gaat doen, wat daarvoor nodig is, hoe we de effecten van de maatregelen bewaken en hoe erover wordt gerapporteerd. Ook voor de beheersmaatregelen geven we kaders mee als budget, tijdsduur en kwaliteitseisen. Het uitvoeren van de beheerstrategie gaat zoveel mogelijk deel uitmaken van het dagelijks werk. We koppelen ook de rapportering zoveel mogelijk aan de reguliere cyclische producten. Daarin geven we steeds aan wat de status van de beheersmaatregelen is.

Evalueren (wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?)

Een groot deel van het proces is nu afgerond. We hebben de risico's geïnventariseerd, geanalyseerd, maatregelen bedacht om er zo goed mogelijk mee om te gaan en deze maatregelen ook uitgevoerd. Zijn we dan klaar? Nee, risicomangement is een cyclisch proces. Indien blijkt uit de evaluatie dat het effect van de maatregel niet het beoogde effect heeft op het minimaliseren van het risico, kan er nog bijgestuurd worden.

Het is dus goed om periodiek terug te kijken om beter vooruit te kunnen kijken. Hiermee wordt de risico-intelligentie verder aangescherpt. We leren zo beter prioriteiten vast te stellen, de effecten

van de beheersing beter in te schatten. De *risicocoördinatoren* van de sectoren zullen dan ook – minimaal eens per kwartaal - kwalitatieve analyses maken, evaluatiebijeenkomsten organiseren waarin vragen aan de orde komen als: Is het risicoprofiel kleiner of groter geworden? Zijn de restructies nog wel acceptabel? Zijn de beoogde effecten van de beheersmaatregelen behaald en zo nee, waarom niet? Hoe maken we het risicobewustzijn en risicomanagement tot een onlosmakelijk onderdeel van ons werk? Wat zijn de concrete vervolgstappen?

Bijlage 3

Rol van de individuele directeur

De directeur is eindverantwoordelijk voor alle risico's die binnen de afdelingen van de eigen sector of het programma bestaan. De directeur moet zelf tijdig eventuele risico's onderkennen en verantwoordelijkheid nemen voor de totstandkoming van passende beheersmaatregelen. Periodiek bespreekt hij de risico's binnen de sector of het programma met de afdelingshoofden, waarbij beoordeeld wordt in hoeverre de beheersmaatregelen toereikend zijn. Daarnaast bespreekt de directeur de risico's ook periodiek met de verantwoordelijke portefeuillehouder.

De directeur vult de risico's aan met eventuele afdelings- of programma overstijgende risico's, die zich binnen de sector of het programma kunnen manifesteren. Hij dient er verder voor zorg te dragen dat het risicobewustzijn binnen de sector of het programma wordt gestimuleerd. De directeur neemt de belangrijkste risico's en bijbehorende beheersmaatregelen (en de acties die leiden tot realisatie van die maatregelen) op in het sector- of programmaplan.

Rol van de afdelingshoofden

Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de risico's die zich voordoen binnen de eigen afdeling. De inventarisatie van risico's start bij het afdelingshoofd die de risico's beoordeelt tegen de achtergrond van de actuele ontwikkelingen en inzichten van het komende begrotingsjaar. Het afdelingshoofd kwantificeert de risico's en draagt zorg voor communicatie van de risico's binnen de afdeling en richting de sectordirecteur.

Periodiek actualiseren de afdelingshoofden hun risico-overzichten ten behoeve van de verschillende rapportages (bijvoorbeeld afdelingsplan, begroting, jaarverslag, tussentijdse rapportages). Hierbij worden ook passende beheersmaatregelen ontworpen. Het afdelingshoofd is tevens verantwoordelijk voor het toepassen van deze beheersmaatregelen.

Rol van de projectmanager

De projectmanager is verantwoordelijk voor alle risico's die zich binnen het eigen project voordoen. De projectleider moet zelf tijdig eventuele risico's onderkennen en passende maatregelen nemen. Periodiek bespreekt de projectleider de risico's binnen het projectteam met de deelprojectleiders, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre de beheersmaatregelen toereikend zijn. Daarnaast bespreekt de projectleider de risico's ook periodiek met de sectordirecteur en/of de verantwoordelijke portefeuillehouder in de directieraad. Voor projecten dient de risicorapportage aan te sluiten bij de belangrijke mijlpalen en beslismomenten van het project.

Rol van het team risicocoördinatoren

Risicomanagement is vanuit de gedachte van integraal management een zaak van het management van de verschillende onderdelen van de organisatie. De regie op het gebied van risicomanagement ligt bij de stadscontroller, echter het MT van elke sector bepaalt zelf hoe zij intern invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid.

Om risicomanagement effectief te implementeren is een risicocoördinator per sector aanwezig die toeziet op de gemaakte afspraken en die de sectoren en projecten ondersteunt bij hun taken op een voor hen nieuw vakgebied. De taak van de centrale risicocoördinator is bij de afdeling Concern ondergebracht.