

Nota Risicosturing en Weerstandsvermogen 2025 gemeente Heemskerk

1 Inleiding

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

Binnen gemeenten is er een toenemende aandacht voor de manier waarop risico's worden beheerst. Een almaar grotere afhankelijkheid van ICT-systemen, de krapte op de arbeidsmarkt, een toenemende complexiteit van de samenleving, grote decentralisaties (onder andere de (financiële) druk op het domein Jeugdzorg), de COVID-19 uitbraak, maar bijvoorbeeld ook de oorlog in Oekraïne dwingen gemeenten tot een groter risicobewustzijn.

Het risicomanagement en het daarmee verbonden weerstandsvermogen vormt een belangrijke pijler van de financiële positie van de gemeente. Veel gemeenten, en zo ook Heemskerk, maken daarom een nota 'Risicomanagement en weerstandsvermogen'. Hierin legt de Raad de kaders vast voor het beleid rondom risico's en weerstandsvermogen.

1.1 Doel van deze nota

Centraal uitgangspunt in deze nota is dat duidelijk wordt vastgelegd op welke wijze het college van de gemeente Heemskerk invulling geeft aan risicomanagement en omgaat met het weerstandsvermogen en op welke wijze het college hierover communiceert met de raad.

De nota kent de volgende algemene doelstellingen:

1. Vaststellen van de methodiek en beleidskaders voor risicomanagement binnen Heemskerk, 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. Bepaling van de norm voor de weerstandsratio.

In deze nota wordt tot slot de doorontwikkeling van risicomanagement naar een meer integrale wijze van risico's managen toegelicht. Integraal risicomanagement leidt tot breed inzicht in de activiteiten binnen de gemeente. Hierdoor is de gemeente beter voorbereid op onverwachte zaken en ontstaat op tijd inzicht in welke kansen er spelen, maar ook wat er misgaat, of dreigt te gaan. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt deel uit van alle (management)processen, programma's en projecten. En zorgt ervoor dat bewustwording en het beheersen van risico's doorlopend aandacht heeft.

1.2 Ontwikkelingen

Binnen het denken over risico's en het managen daarvan heeft de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden. Deze verschuiving is een beweging van conventioneel (statisch) risicomanagement naar meer dynamisch risicomanagement. Het dynamisch risicomanagement gaat ervan uit dat organisaties vrijwel dagelijks gevoed worden door tal van ontwikkelingen op mondiale, landelijke en lokale schaal en dat de effecten daarvan actief moet worden gemonitord.

Hieruit volgt automatisch de vraag hoe overheden, instellingen en bedrijven zich zo kunnen organiseren dat ze ondanks de continue complexiteit in staat blijven te doen wat ze moeten doen: het behalen van hun doelen, met de verwachte kwaliteit en veiligheid en tegen acceptabele en betaalbare kosten.

In de vigerende nota Reserves & Voorzieningen en weerstandsvermogen gemeente Heemskerk 2020 (D/2020/305860) zijn onder andere kaders opgenomen voor het beleid rondom weerstandsvermogen en de weerstandsratio. Het onderdeel weerstandsvermogen is uit nota Reserves & Voorzieningen en weerstandsvermogen gehaald en opgenomen in deze nieuwe nota Risicobeheersing en weerstandsvermogen.

Dit heeft te maken met dat het weerstandsvermogen onlosmakelijk verbonden is met risicomanagement en hierdoor sluit de nieuwe nota aan op de wettelijk verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (art 11.2 Besluit Begroting en Verantwoording). In deze nieuwe nota wordt, naast het weerstandsvermogen, ook het risicomanagementbeleid van de gemeente beschreven. Deze nota vervangt hiermee de Notitie Leidraad werkwijze risicomanagement en weerstandsvermogen 2017 (od/2017/205755) en de Nota Reserves & voorzieningen en weerstandsvermogen gemeente Heemskerk 2020 (D/2020/305860) voor het onderdeel weerstandsvermogen.

Daarnaast is een verbeterslag gemaakt van traditioneel risicomanagement naar risicogestuurd werken, gewijzigde regelgeving, zoals Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Financiële verordening uit 2022 aanleiding voor aanpassingen.

Risicogestuurd werken (risicosturing): een actuelere en bredere blik

Een mythe is dat risicomanagement synoniem is aan het vermijden van risico's: "Alle risico's de organisatie uit! Dan zijn wij in control..." Een bredere opvatting over risicomanagement gaat uit van het meer bewust omgaan met risico's. Dit betekent niet alleen het klassieke risico's vermijden, maar ook risico's verminderen, risico's accepteren of dus ook bewust risico's te nemen. Het gaat om een andere manier van denken ten opzichte van het traditionele risicomanagement. Een accentverschil is bijvoorbeeld risico's vroegtijdig opmerken in plaats van een focus op interne controle achteraf. Of onzekerheid toelaten, in plaats van proberen alles zeker te willen weten. Met andere woorden: realistisch en gestructureerd omgaan met de (onvermijdelijke) risico's. Niet om af te remmen, juist om gas te geven. Om zo de kans op innovatie en succes, ondanks alle onzekerheden, te vergroten.

Risicogestuurd werken gaat daarmee verder dan louter het managen van risico's. Het is hiermee een nuttig instrument om de dialoog over risico's en kansen aan te gaan, de risico's efficiënter en effectiever te beheersen en het realiseren van doelstellingen te vergemakkelijken. Risicogestuurd werken 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, te betrekken in de besluitvorming en uitvoering, of de effecten ervan te verminderen.

De essentie samengevat:

Wat is het doel en waar liggen kansen? Hoe worden die kansen benut? Welke onzekerheden kunnen het behalen van het doel in de weg staan en wat staat ons te doen om die onzekerheden te beheersen?

1.3 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 worden de kaders, taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement binnen de gemeente Heemskerk geschetst.
- In hoofdstuk 3 zijn de verschillende kernbegrippen en het proces van risicomanagement beschreven.
- In hoofdstuk 4 wordt de methode en beleid van gemeente Heemskerk met betrekking tot risicomanagement toegelicht.
- Hoofdstuk 5 bevat de keuzes met betrekking tot het weerstandsvermogen. Dit is het vermogen om de risico's financieel op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast.

2. Kaders en verantwoordelijkheden

Deze nota maakt deel uit van een groter geheel van kaders en wetgeving die tezamen zorgen voor een goede interne beheersing van de gemeentelijke organisatie, duidelijke afspraken tussen raad en college, en de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2.1 Relevante beleidskaders en wetgeving

Het Besluit Begroting en Verantwoording is het belangrijkste kader (BBV). In artikel 9 van het BBV is bepaald dat de begroting een paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" moet bevatten. In artikel 11 is over de inhoud van deze paragraaf het volgende opgenomen:

Artikel 11.1

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a) de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken.
- b) alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Artikel 11.2

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat tenminste:

- a) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn er beschikbaar?)
- b) een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen hebben we nodig?)
- c) het beleid over de weerstandscapaciteit en de risico's.

Aanvullend wordt vanuit het BBV een aantal kengetallen voorgeschreven waaronder de schuldquote en de solvabiliteit. Deze zijn ook onderdeel geworden van de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing". De kengetallen geven een beeld van de financiële positie van de gemeente en vergroten de vergelijkbaarheid tussen verschillende gemeenten.

Artikel 11.2

- d) een kengetal voor de:
 - 1a. netto schuldquote
 - 1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
 - 2. solvabiliteitsratio
 - 3. grondexploitatie
 - 4. structurele exploitatieruimte
 - 5. belastingcapaciteit
- e) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

2.2 Verantwoordelijkheden

Voor een succesvolle uitvoering van risicomanagement is het van belang dat de verschillende verantwoordelijkheden duidelijk zijn onderkend en belegd.

Het risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle gemeentelijke activiteiten en de bijbehorende acties om de risico's die met deze activiteiten gepaard gaan te beheersen. Risicomanagement is daarnaast een vorm van integraal management, wat inhoudt dat lijnmanagers en projectleiders verantwoordelijk zijn voor de beheersing van de risico's die samenhangen met de processen of projecten waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Rol van de raad

De raad stelt de kaders. De raad is verantwoordelijk voor een begroting die duurzaam in evenwicht is en een weerstandsvermogen heeft dat van voldoende omvang is. Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de raad kaders vast om de risico's te beheersen en normen mee te geven voor het gemeentelijke weerstandsvermogen. Met het vaststellen en periodiek evalueren van deze nota geeft de raad invulling aan deze verantwoordelijkheid.

Rol van het College

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het risicomanagement overeenkomstig de kaders van de raad ligt bij het college. Vanuit deze verantwoordelijkheid wordt jaarlijks de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening opgesteld. De paragraaf geeft inzicht in het actuele risicoprofiel, de getroffen beheersmaatregelen en de mate waarin het beschikbare vermogen van de gemeente toereikend is om resterende risico's af te dekken.

Rol van directie en management

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

De teammanagers zijn in 'de lijn' verantwoordelijk voor de realisatie van doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen. De teammanager is de risico-eigenaar van de risico's van het betreffende taakveld. Dit is een logische benadering, omdat risico's zich veelal op taakveldniveau uiten. Op dit niveau zijn risico's dan ook vaak eerder inzichtelijk te maken. Daarnaast dienen maatregelen op dit niveau geïmplementeerd te worden.

Rol van de projectleider

De projectleiders zijn risico-eigenaar van de risico's van hun projecten. De projectleider onderkent zelf tijdig eventuele risico's en neemt passende maatregelen. Periodiek bespreekt de projectleider de risico's binnen het projectteam. Daarnaast bespreekt de projectleider de risico's ook periodiek met zijn ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgevers

Rol van concerncontrol

Binnen de organisatie en ter ondersteuning van het management is concerncontrol de spil van het risicomanagement. De taak van concerncontrol is om het gedachtengoed en onderliggende instrumentarium (op dit moment Naris, zie paragraaf 4.3) van risicomanagement te verspreiden binnen de organisatie en het management te faciliteren bij het actualiseren. Concerncontrol is niet inhoudelijk verantwoordelijk, deze verantwoordelijkheid ligt bij de betreffende lijnmanagers.

Bij concerncontrol hoort wel de verantwoordelijkheid van procesregisseur voor ontwikkeling en onderhoud van een risicobeheerssysteem, de juiste toepassing hiervan en het initiëren van het proces van inventarisatie en herijking van risico's.

3. Risicomanagement

Risicomanagement is een continu proces. Het nadenken over en beoordelen van mogelijke risico's, en de implementatie en optimalisatie van beheersmaatregelen zijn onderdeel van de dagelijkse praktijk van de organisatie. Halfjaarlijks wordt een aantal stappen in dit proces geformaliseerd als onderdeel van de planning & control cyclus. Twee keer per jaar wordt het risicoprofiel geactualiseerd. Dit vindt zijn weerslag in de begroting en de jaarrekening, in de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing". Hiertoe worden de onderstaande stappen doorlopen.

3.1 Het begrip risico

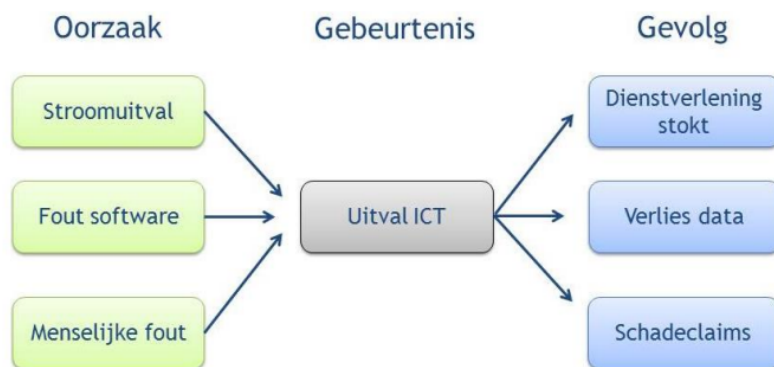
Bij een risico gaat het om de kans op het optreden van een gebeurtenis. Het woord kans zorgt ervoor dat het gaat over een mogelijke gebeurtenis. Als het zeker is dat een gebeurtenis zich voordoet is het geen risico meer. De mogelijke gebeurtenis heeft gevolgen voor het behalen van de organisatiedoelstellingen. Deze gevolgen kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn. We onderscheiden risico's in verschillende typen:

- Afkomstig van buiten de organisatie (externe risico's) of binnen de organisatie (interne risico's)
- Beïnvloedbare en niet beïnvloedbare risico's
- Terugkerende risico's (structureel) en eenmalige risico's (incidenteel)
- Financiële risico's en niet financiële risico's

Toelichting:

- Bij financiële risico's gaat het om risico's waarbij het financiële effect ervan het meest prominente gevolg is. Het gaat dan niet alleen om risico's die betrekking hebben op financiën (renterisico, debiteurenrisico, etc.) maar dit kunnen ook onderwerpen zijn waar bijvoorbeeld juridische risico's spelen;
- Bij niet-financiële risico's gaat het om risico's waarbij juist het niet-financiële effect ervan het meest prominente gevolg is. Het gaat dan om risico's met een impact op de doelstellingen en/of het imago van onze gemeente.

Een risico kan opgesplitst worden in een gebeurtenis, verschillende oorzaken en gevolgen. Hieronder is een schematische weergave van een voorbeeldrisico opgenomen.



3.2 Het begrip risicomanagement

Risicomanagement is het doelgericht omgaan met onzekerheden, in het besef dat risico's naast bedreigingen ook kansen bieden. Effectief risicomanagement is proactief en begint bij de beeldvorming van

een aan te pakken probleem. Deze eindigt met een evaluatie en geeft antwoord op de vraag hoe de risico's hebben uitgedaagd en in hoeverre de beheersing adequaat is geweest.

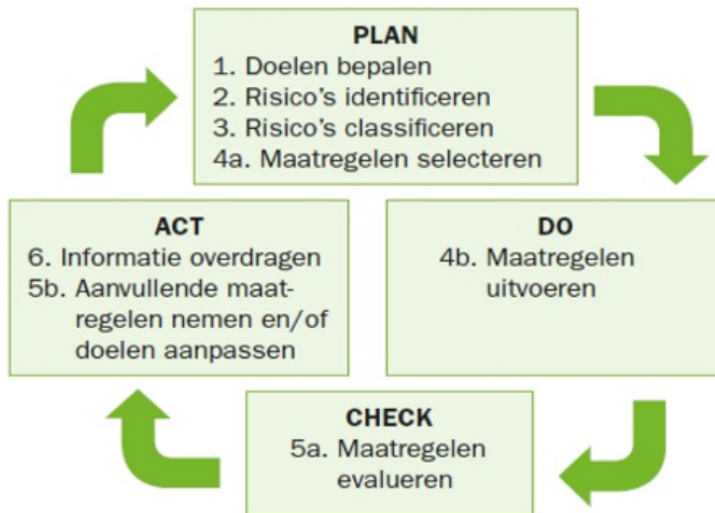
Risicomanagement houdt niet in dat koste wat het kost risico's vermeden moeten worden. Het gaat om het inzicht creëren in de risico's die van toepassing zijn en vervolgens bewust afwegen of het risico kan worden beheerst. Soms is het bewust accepteren van een risico de meest optimale beheersingsmaatregel.

3.3 Het proces van traditioneel risicomanagement

Wereldwijd zijn er zo'n 700 modellen voor risicoanalyse en -management. Elk vakgebied heeft zijn eigen versie. Wat eigenlijk opvalt in de grote diversiteit in modellen dat risicomanagement telkens uit zes algemeen toepasbare risicostappen bestaat. Deze zes generieke risicostappen zijn:

1. Doelen bepalen
2. Risico's en kansen identificeren
3. Risico's en kansen classificeren
4. Omgaan met risico's en kansen: wel/geen maatregelen nemen
5. Maatregelen evalueren
6. Communiceren en Rapporteren

Deze zes stappen vormen een cyclisch proces, dat prima past in een PDCA-cyclus, zoals de jaarlijkse P&C-cyclus.



1. **Doelen bepalen**

Bij bepalen van de doelen worden de gestelde doelen in kaart gebracht. Dit kunnen allerlei doelen zijn: van strategische beleidsdoelen, kernwaarden, operationele teamdoelen tot projectresultaten. Bij deze stap wordt ook naar de context en omgeving waarin de gemeente opereert, gekeken. De omgeving verandert en de gemeente verandert mee. Ook de vraag: hoeveel risico is de gemeente bereid om te nemen, dient bij deze stap bepaald te worden.

2. **Risico-identificatie**

Bij Risico-identificatie worden de onzekere gebeurtenissen die bij daadwerkelijk optreden effecten kunnen hebben op de gestelde doelen in kaart gebracht. Deze onzekere gebeurtenissen kunnen negatieve effecten hebben, zoals financiële schade, vertraging, imagoschade e.d. Dan spreken we over een risico.

3. **Risicoclassificatie**

Bij risicoclassificatie worden de geïdentificeerde risico's geclassificeerd op:

1. de kans dat de gebeurtenis zich voor zal doen en
2. de financiële consequenties als zich dat risico voor zal doen.

De eerste stap is het kwantificeren hoe groot de kans is dat de gebeurtenis zich voor zal doen. Voor elk risico is een inschatting gemaakt van de kans dat zich een risico voordoet. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande indeling:

Kans

Klasse (score)	Classificatie kans	Min.	Standaard	Max.	Omschrijving
1	Onwaarschijnlijk	0%	5%	10%	< of 1x per 10 jaar
2	Kans is klein	10%	10%	20%	1x per 5 – 10 jaar
3	Reële kans	20%	25%	50%	1x per 2 – 5 jaar
4	Kans is groot	50%	50%	75%	1x per 1 – 2 jaar
5	Zeer grote kans	75%	75%	100%	1x per jaar of >

De aansluitende vraag (tweede stap) is dan: wat zijn bij benadering de financiële consequenties als zich dit risico voor zal doen? Vaak is niet exact aan te geven wat de omvang van een risico in financiële zin zal zijn. Daarom wordt bij het bepalen van de gevolgen ook gebruik gemaakt van een klasse indeling:

Impact

Risicoklasse (score)	Netto verwachte omvang (gevolgschade)
1 Zeer beperkt	€ 25.000 < - > € 100.000
2 Beperkt	€ 100.000 < - > € 250.000
3 Redelijk	€ 250.000 < - > € 500.000
4 Aanzienlijk	€ 500.000 < - > € 1.000.000
5 Ernstig	> € 1.000.000

Deze classificatie wordt ook gebruikt om risico's onderling te prioriteren.

Risicoscore

De risicoscore wordt bepaald door van elk risico de bepaalde klassen van kans en impact te vermenigvuldigen volgens onderstaande formule:

Risicoscore = klasse kans x klasse impact.

De maximale risicoscore is $5 \times 5 = 25$.

Voor het duiden van de score wordt gebruik gemaakt van onderstaande risicomatrix.

Kans	1 onwaarschijnlijk (5%)	2 Kans is klein (10%)	3 Reële kans (25%)	4 Kans is groot (50%)	5 Zeer grote kans (75%)
Impact					
5 Ernstig	5	10	15	20	25
4 Aanzienlijk	4	8	12	16	20
3 Redelijk	3	6	9	12	15
2 Beperkt	2	4	6	8	10
1 Zeer beperkt	1	2	3	4	5

Risicoscore	Risicoklasse
$0 < 3$	Minimaal
$3 < 5$	Laag
$5 < 10$	Gemiddeld
$10 < 20$	Hoog
≥ 20	Urgent

4. Maatregelen ontwerpen en uitvoeren

Bij maatregelen ontwerpen en uitvoeren wordt bepaald aan de hand van de bij stap 3 bepaalde risicoscore *welke reactie volgt op een risico: reduceren, delen, accepteren of vermijden*. Dit kunnen operationele maatregelen zijn, zoals procedures, handboeken, verzekeren e.d., maar kunnen ook verandering in cultuur en gedrag inhouden. Voor de meest urgente risico's wordt een beheersstrategie bepaald en uitgevoerd. Toewijzing van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is hier een onderdeel van.

5. Evaluatie en bijstelling

Evaluatie en bijstelling bestaat uit het evalueren van de getroffen beheersmaatregelen door de effectiviteit hiervan te bepalen. Deze evaluatie kan tot bijstellingen in getroffen maatregelen leiden. Ook wordt geëvalueerd welke risico's of kansen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Dit geeft weer input voor de nieuwe cyclus van stap 1 t/m 6.

6. Communiceren en rapporteren

De laatste stap tenslotte bestaat uit het communiceren en rapporteren over het gevoerde risicomanagement en verrichte herstelmaatregelen e.d.. Het gaat hier om een processtap die eigenlijk continu plaats vindt. Hierbij wordt wel op basis van de ordening in risicoklassen onderscheid gemaakt naar meldingsniveau.

Qua communicatiestructuur is aangesloten bij de jaarlijkse budgetcyclus. De 10 belangrijkste risico's met een hoge of urgente risicoscore worden aan de gemeenteraad voorgelegd in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening. Dit is het eenvoudigst en voorkomt het optuigen van een extra proces.

4. Risicogestuurd werken binnen Heemskerk

Binnen Heemskerk werken we niet conform het traditionele risicomanagement maar werken we risicogestuurd.

De gemeenten staan voor een veeleisende taak: bij alle activiteiten verantwoord én uitlegbaar balanceren tussen het nemen van risico's en het beperken van risico's. Hierbij helpt het ontwikkelen en toepassen van integraal risicomanagement via risicogestuurd werken. Integraal risicomanagement is een brede invulling van risicomanagement, waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risicobewustzijn breder wordt gestimuleerd.

4.1 Van beheersen naar sturen

In het vorige hoofdstuk is het traditionele proces van risicomanagement beschreven. Dit conventionele of gangbare risicomanagementproces is goed toepasbaar op "eenvoudige" vraagstukken. Via het traditionele risicomanagement zijn dergelijke eenvoudige vraagstukken goed te beheersen. Risicomanagement heeft doorgaans een groot probleem: het wordt vaak te ingewikkeld gemaakt, waardoor veel leidinggevend en professionals afhaken. Dit belemmert omgaan risico's in de organisatie, op een effectieve, kosten-efficiënte en vooral ook doelgerichte wijze. Dit wordt voorkomen door **risicogestuurd werken** of kortweg **risicosturing**.

Met risicosturing wordt bedoeld dat er niet gestuurd wordt op alle mogelijke risico's, maar de sturing zich richt op louter de relevante risico's, gezien vanuit de doelen die de gemeente wil bereiken. Het begrip sturen heeft hier een brede betekenis: het anticiperen op basis van nieuwe informatie, snelle aanpassingen op basis van nieuwe signalen, bijsturen om doelen te realiseren. Bij risicogericht werken ligt de nadruk op de mens en cultuur in de organisatie; het leren, het aanpassingsvermogen. Het woord "werken" benadrukt dat risicosturing "gewoon" een routine moet zijn in het dagelijkse werk, wat dat werk ook is.

Om een verdere doorgroei te realiseren, dient de organisatie te vertrekken vanuit risicomanagement richting risicogestuurd werken. Doel hiervan is om het instrumentele risicomanagement dat buiten het dagelijkse werk staat, om te zetten in risicosturing binnen de dagelijkse management- en werkprocessen. De organisatie is dan in transitie naar risicoleiderschap.

Van 6 risicostappen naar 3 dagelijkse vragen

Omgaan met complexe vraagstukken in een dynamische en complexe omgeving start niet met ingewikkelde methoden en modellen, maar juist met eenvoud. In het vorige hoofdstuk zijn de zes algemeen toepasbare risicostappen getoond. Deze algemene risicostappen zijn eenvoudiger en praktischer toepasbaar in de dagelijkse werkprocessen. Werkprocessen moeten hierbij zo breed mogelijk worden geïnterpreteerd. Het betreft zowel strategievormingsprocessen, besluitvormingsprocessen, alle mogelijke managementprocessen maar ook processen om veiligheid, kwaliteit en continuïteit te waarborgen.

Al deze processen kunnen eenvoudig risicogestuurd worden gemaakt door de zes algemene risicostappen allemaal en opeenvolgend uit te voeren. Deze zes algemene risicostappen zijn in het dagelijkse werk nog verder in essentie te comprimeren naar drie dagelijkse zogenaamde DOD-vragen:

1. Wat is het **Doel** en voor wie?
2. Wat is daarbij **Onzeker**, voor wie?
3. Wat ga je daar al dan niet aan **Doen**, met wie?

Zes algemene risicostappen	Drie dagelijkse DOD-vragen
Risicostap 1: welke doelen?	1: Wat is het doel, voor wie?
Risicostap 2: welke risico's en kansen? Risicostap 3: hoe groot zijn ze?	2: Wat is daarbij onzeker, voor wie?
Risicostap 4: wat al dan niet doen? Risicostap 5: werken de maatregelen? Risicostap 6: hoe erover communiceren en rapporteren?	3: Wat ga je daar al dan niet aan doen, met wie?

Het stellen én beantwoorden van deze DOD-vragen moet vanzelfsprekend worden in de activiteiten, processen, diensten, projecten, programma's en opgaven van de gemeente. Alleen waar nodig, bijvoorbeeld bij hoge complexiteit of grote omvang van een project, wordt een verdieping met gangbare stappen van risicomanagement uitgevoerd.

Het is niet zozeer een kwestie van het een of het ander, van of het gebruikelijke risicomanagement of risicogestuurd werken. Het is veel meer een andere filosofie, benadering of aanpak, met dezelfde bouwstenen (de zes risicostappen) vanuit een andere mindset. In onderstaand overzicht zijn ter verduidelijking enkele belangrijke kenmerken van het conventionele risicomanagement ten opzichte van vernieuwend risicogestuurd werken weergegeven.

Dergelijke risicosturing vraagt wel iets van iedereen, namelijk het ontwikkelen van risicoleiderschap. Het is hierbij zaak om op onzekerheden, risico's én kansen te sturen, in plaats van dat je er door gestuurd wordt. Daarbij biedt sturing meer opties dan louter het beheersen en vermijden van risico's (het traditionele risicomanagement).

De kenmerken uit de onderstaande rechterkolom vormen het fundament voor risicoleiderschap. Risicoleiderschap tonen betekent bijvoorbeeld conflicterende doelen kunnen hanteren, heldere keuzes maken en tijdig signalen oppikken die op (nieuwe) risico's duiden. Het betekent ook (ongemakkelijke) vragen stellen in een open risicodialoog. Alleen zo kan actief en tijdig worden gestuurd op risico's én kansen die ontstaan vanuit onzekerheden.

Kenmerken van traditioneel risicomanagement	Kenmerken van vernieuwend risicogestuurd werken
Methoden zijn leidend	Doelen zijn leidend
Geld is dominant	Waarde is dominant
Standaardiseren/variantie minimaliseren	Variatie toelaten en benutten
Afdwingen	Uitnodigen
Weinig vertrouwen, hoge tolerantie	Veel vertrouwen, lage tolerantie
Zeker willen weten	Onzekerheid toelaten
Compleet willen zijn	Keuzes maken
Meer onderzoek vragen	Onderzoek beperken
Statisch zijn	Dynamisch zijn
Verspillingen en fouten uitsluiten	Verspillingen en fouten vroegtijdig opmerken
Kansen op risico's verkleinen	Gevolgen van risico's verkleinen
Ontwerpen	Ontwikkelen

4.2 Onze visie en risicogestuurd werken hand in hand

In de organisatievisie van onze gemeente staan een drie kernwaarden centraal, die perfect aansluiten bij de filosofie van risicogestuurd werken:

- Ik ben nieuwsgierig!
- Ik ben ambitieus!

- Ik ga het doen!

Laten we de waarden eens belichten en bekijken welke overeenkomsten er zijn met risicogestuurd risicomanagement.

Nieuwsgierigheid ligt ten grondslag aan risicogestuurd werken omdat het ons aanzet tot het actief zoeken naar potentiële risico's. Door nieuwsgierig te zijn, zijn we alert op veranderende omstandigheden en kunnen we anticiperen op toekomstige uitdagingen.

Daarnaast is ambitie een belangrijk element van onze visie. Het omarmen van nieuwe methoden en technieken om risico's te beoordelen en te beheersen, maakt ons veerkrachtiger en proactiever in het bereiken van onze doelstellingen.

"Ik ga het doen" is een uitnodiging tot ondernemend zijn en vooruit denken. Het is exact wat risicogestuurd werken beoogt: proactief actie ondernemen om risico's te beheersen en kansen te benutten. We kunnen niet stilzitten en wachten op problemen, we moeten ze aanpakken voordat ze zich voordoen.

Een stevig fundament is essentieel, en onze visie benadrukt dan ook het belang van "Basis op orde." Dit sluit naadloos aan bij het implementeren van risicogestuurd risicomanagement waarbij we zorgen dat onze processen en systemen goed georganiseerd zijn om risico's adequaat te kunnen beheersen.

Door onze organisatievisie te combineren met risicogestuurd werken, kunnen we een belangrijke stap in het creëren van een veerkrachtige en vooruitstrevende gemeente. We benutten onze nieuwsgierigheid en ambitie om proactief risico's te beheersen en kansen te benutten. Met een goed georganiseerd risicomanagementproces, kunnen we onze visie waarmaken en de gemeenschap de beste dienstverlening bieden die ze verdienen.

Tevens werken wij als gemeente opgavengericht. Risicogestuurd werken sluit naadloos aan bij opgavengericht werken, omdat het zich richt op het identificeren, analyseren en beheersen van risico's die het behalen van deze doelen en opgaven kunnen beïnvloeden en het herkennen van kansen. Door risicogestuurd werken te integreren in het opgavengerichte werken, wordt er proactief en preventief gehandeld om mogelijke obstakels en bedreigingen voor het succes van de opgaven te identificeren en aan te pakken en kansen te benutten. Bij het opstellen en uitvoeren van opgaveplannen worden de risico's en kansen geïdentificeerd en geanalyseerd, en worden passende maatregelen getroffen om deze te beheersen. Hierdoor kunnen knelpunten tijdig worden gesignaleerd en worden potentiële problemen voorkomen voordat ze zich voordoen. Dit stelt de gemeente in staat om op een meer gefocuste en effectieve manier te werken aan het realiseren van haar doelen en bij te dragen aan de maatschappelijke opgaven.

4.3 Risicoinformatiesysteem

Als hulpmiddel bij de uitvoering van risicomanagement maakt gemeente Heemskerk gebruik van een risicomanagementinformatiesysteem (op dit moment is dat NARIS). In dit systeem staan de geïdentificeerde risico's, zowel financiële risico's als niet financiële risico's ingevoerd met de bijbehorende kans op het risico en het maximale financiële gevolg. Het systeem berekend op basis van deze informatie de benodigde weerstandscapaciteit en een bruto risicoscore.

Met behulp van de risicoscore kunnen risico's worden geprioriteerd en wordt inzichtelijk welke risico's de grootste invloed kunnen hebben op het realiseren van de organisatiedoelstellingen. Naris wordt tevens gebruikt worden om risicosimulaties uit te voeren. Voor de berekening van het totaal aan financiële risico's wordt gebruik gemaakt van een risicosimulatie, de Monte Carlo-analyse. Bij deze simulatietechniek worden het optreden van de verschillende risico's in diverse scenario's vele malen gesimuleerd. Door deze methode heeft de gemeente een beeld van het benodigde weerstandsvermogen in vrijwel alle denkbare scenario's.

5. Weerstandsvermogen

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de risico's binnen de organisatie in kaart worden gebracht, worden beheerst en hoe hierover wordt gerapporteerd. De focus ligt daarbij op het vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de voorgescreven onderdelen van de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing". Dit zijn met name wettelijk bepaalde onderdelen, maar ook enkele door de gemeente zelf vast te stellen normen en de berekeningswijze.

Risico's en weerstandscapaciteit zijn een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van de gemeente:

- risicomanagement is erop gericht om risico's in kaart te brengen en om op basis hiervan bewust risico's te nemen, de risico's te verkleinen of de gevolgen ervan te beperken;
- weerstandsvermogen is het vermogen om financiële gevolgen van deze risico's op te kunnen vangen zonder dat de normale bedrijfsvoering wordt aangetast.

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

5.1 Verantwoording weerstandsvermogen

Op grond van het BBV artikel 9 dient gemeente Heemskerk in haar programmabegroting en programmarekening een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen. Op grond van BBV artikel 11 lid 2 is het in de paragraaf verplicht om een beeld te geven van de beschikbare weerstandscapaciteit, de gekwantificeerde financiële risico's (benodigde weerstandscapaciteit) en het beleid. Onder weerstandscapaciteit verstaan we de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten of tegenvallende inkomsten te kunnen dekken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit.

Het beleid richt zich met name op de wijze van berekening en beoordeling van beide onderdelen en de beoordeling van de verhouding. Deze verhouding wordt ook wel het weerstandsvermogen genoemd. Daarnaast is het voorgeschreven om kengetallen op te nemen en hier een beoordeling over te geven. Deze paragraaf komt tot stand met behulp van risicomanagement.

5.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

Het BBV omschrijft de weerstandscapaciteit als zijnde *"de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken"*. Dit wil zeggen hoeveel vrij besteedbare middelen de gemeente achter de hand heeft om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. Belangrijk is dat de financiële tegenvallers geen invloed hebben op het uitvoeren van de begroting en het bestaande beleid.

Gemeente Heemskerk rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- de algemene reserve;
- het budget voor onvoorziene uitgaven;
- de onbenutte belastingcapaciteit.

Algemene Reserve

De Algemene reserve heeft een bufferfunctie en is daarmee terecht onderdeel (zo niet het belangrijkste onderdeel) van de weerstandscapaciteit.

Budget onvoorzien

Het structureel geraamde budget voor onvoorziene uitgaven voldoet aan het criterium om direct over deze middelen te kunnen beschikken en wordt hierom tot de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend.

Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit is het bedrag dat aan extra inkomsten uit belastingen kan worden gegenereerd voor het geval zich tegenvallers voordoen. Het gaat dan alleen om de Onroerendezaakbelastingen. Dit onderdeel maakt onderdeel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Dit is ongewijzigd ten opzicht van de Nota Reserves en Voorzieningen en weerstandsvermogen 2020.

5.3 Benodigde weerstandscapaciteit

De risico's met financiële gevolgen die de organisatie loopt bepalen de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van de risico's inclusief beheersmaatregelen (de netto risico's).

Door de maximale gevolgen van de individuele risico's bij elkaar op te tellen ontstaat een te negatief beeld over het weerstandsvermogen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voor zullen doen. Daarnaast zal niet ieder risico zich daadwerkelijk in de maximale omvang voordoen.

Om deze overschatting van de risico's te voorkomen wordt gebruik gemaakt van risicosimulatie, die het risicomanagementinformatiesysteem (Naris) uitvoert op basis van de Monte Carlo-methode. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de kans op optreden en de gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Op basis van de risicosimulatie kan worden berekend welk bedrag er nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Er wordt uitgegaan van een zekerheidspercentage van 90%, zoals

geadviseerd door Naris en de Universiteit Twente. Dit is ongewijzigd ten opzicht van de Nota Reserves en Voorzieningen en weerstandsvermogen 2020.

De uitkomst van de benodigde weerstandscapaciteit wordt vastgelegd in de weerstandsparagraaf. Deze wordt 2 maal per jaar geactualiseerd; bij de programmabegroting en programmarekening.

5.4 Beoordeling weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor géén maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie (art. 11 BBV).

Dit verband is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



Het is van belang te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Als het risicoprofiel bekend is kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risicosimulatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen.

Ratio weerstandsvermogen =	Beschikbare weerstandscapaciteit
	Benodigde weerstandscapaciteit

In de toelichting op het BBV staat dat er geen algemene norm vast te stellen is voor de omvang van het benodigde weerstandsvermogen. De gewenste omvang van het weerstandsvermogen komt tot uitdrukking in de norm die wordt gesteld voor de hoogte van de hierboven omschreven ratio. Daarbij wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel. Deze tabel wordt in de praktijk van het risicomanagement gezien als nuttig hulpmiddel bij de beoordeling van het weerstandsvermogen en onder meer toegepast door Naris en vele andere organisaties.

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

De gemeente streeft na om de impact van de risico's op de bedrijfsvoering te minimaliseren. Dit betekent dat Heemskerk een weerstandsvermogen nastreeft dat tenminste voldoende is. Dat betekent een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 met als waarderingscijfer C (Voldoende). Dit is ongewijzigd ten opzicht van de Nota Reserves en Voorzieningen en weerstandsvermogen 2020.

5.5 Kengetallen

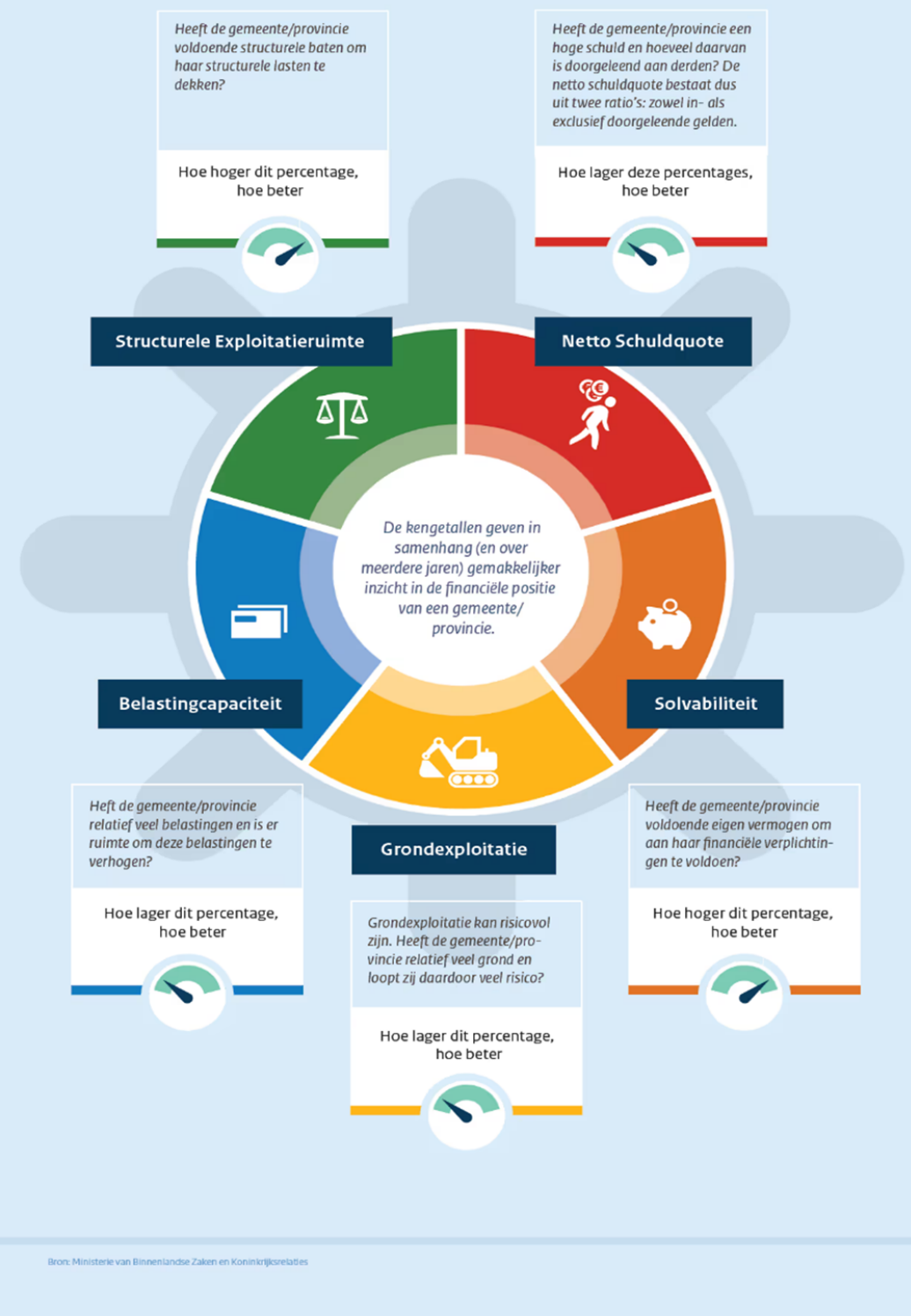
Hier wordt toegelicht welke methode we hanteren voor het beoordelen van de wettelijk verplichte kengetallen en de samenhang van de kengetallen. De beoordeling van de 5 individuele kengetallen en

hun samenhang moet worden beschreven in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarstukken (BBV Art. 11 lid 2).



Sturen met financiële kengetallen

Financiële situatie gemeente / provincie



De wettelijk verplichte kengetallen die opgenomen moeten worden in de weerstandsparagraaf zijn:

- Netto (gecorrigeerde) schuldquote
- Solvabiliteitsratio
- Grondexploitatie
- Structurele exploitatieruimte
- Belastingcapaciteit

Methode beoordeling kengetallen

De berekening van de kengetallen zelf is wettelijk vastgelegd. Bij de invoering van de kengetallen is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om geen norm op te leggen. Het is aan gemeenten zelf om ervoor te kiezen de kengetallen te normeren. Door onze toezichthouder, de provincie, worden de kengetallen beoordeeld op basis van 3 (risico) categorieën: Minst risicovol, Neutraal of Meest risicovol (Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (GTK 2020)).

Jaarlijks wordt door BDO een benchmark onderzoek Gemeenten uitgevoerd van de financiële positie van de Nederlandse gemeenten aan de hand van deze kengetallen. Zij borduren voort op de (risico)categorieën die de provincies hanteren.

Kengetal	Minst risicovol (A)	Neutraal (B)	Meest risicovol (C)
Netto (gecorrigeerd) schuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%
Solvabiliteitsratio	> 50%	20 – 50%	< 20%
Grondexploitatie	< 20%	20 – 35%	> 35%
Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
Belastingcapaciteit	< 95%	95 – 105%	> 105%

Voor de kengetallen geldt geen exacte waarde te laten als norm, maar een categorie als streefwaarde. Voor de kengetallen geldt categorie B (Neutraal) als minimale streefwaarde.

De betekenis van de kengetallen wordt hieronder nader toegelicht.

Netto (gecorrigeerde) schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Dit geeft een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken en daarmee op de vrije ruimte in de exploitatiebegroting. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Er wordt nog onderscheid gemaakt in de netto schuldquote en de netto gecorrigeerde schuldquote. In het tweede geval wordt er gecorrigeerd voor leningen die wij doorlenen. In deze nota wordt er verder voor de streefwaarden geen onderscheid gemaakt in de twee soorten. Mede omdat er in de uitkomsten van de berekeningen weinig verschil zit.

Solvabiliteit

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het geeft de verhouding tussen het eigen vermogen (het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves) en de totale balansomvang weer. Hoe hoger dit percentage, hoe gunstiger dit is voor de financiële weerbaarheid van de gemeente.

Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente. In het algemeen geldt: hoe lager dit percentage hoe beter.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe de jaarlijkse baten en lasten (gecorrigeerd voor incidentele baten, lasten en reservemutaties) zich verhouden en hoeveel ruimte nog in de exploitatie aanwezig is. Wanneer dit percentage negatief is, betekent het dat het structurele deel van de baten onvoldoende ruimte biedt om de structurele lasten te blijven dragen. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de financieringslasten) te dekken. Een cijfer van rond de nul betekent dat structurele baten en lasten min of meer in evenwicht zijn.

Belastingcapaciteit

Dit kengetal geeft inzicht in hoe de woonlasten voor een gezin bij een gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente zich verhouden tot de landelijk gemiddelde woonlasten van een gezin. Om te kunnen bepalen of de gemeente nog ruimte heeft om de belastingen te verhogen is het nodig om na te gaan in hoeverre

de riool- en afvalstoffenheffing kostendekkend zijn en hoe het OZB-tarief van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde.

6. Slotbepalingen

6.1 Citeertitel

Deze nota wordt aangehaald als de Nota Risicosturing en Weerstandsvermogen 2025 gemeente Heemskerk.

6.2 Wijziging van de nota

Indien wet- en regelgeving of andersoortige omstandigheden dit vereisen, wordt deze nota opnieuw beoordeeld op toepasbaarheid en actualiteit en waar nodig geactualiseerd.

6.3 Inwerkingtreding

Deze nota treedt in werking na vaststelling door de raad. De Nota Reserves & voorzieningen en weerstandsvermogen gemeente Heemskerk 2020 (D/2020/305860) en de Notitie Leidraad werkwijze risicomanagement en weerstandsvermogen 2017 (od/2017/205755) worden ingetrokken.