

Nota
Risicomanagement
en
Weerstandsvermogen

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
2 Kaders en definities	5
2.1 Kaders	5
2.2 Definities	5
3 Risicomanagement	7
3.1 Verantwoordelijkheden	7
3.2 Identificeren en classificeren	8
3.3 Kwantificeren	10
3.4 Sturen en beheersen	13
4 Weerstandsvermogen	15
4.1 Benodigde weerstandscapaciteit	15
4.2 Beschikbare weerstandscapaciteit	15
4.3 Inzetten, aanvullen en afnemen van de weerstandscapaciteit	20
 Bijlage 1: Risicocategorieën	 23
Bijlage 2: Informatie per risico	25
Bijlage 3: Risicomanagement en verzekeren	26

1 Inleiding

Deze 'nota risicomanagement en weerstandsvermogen' vervangt de 'nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2015–2018', omdat deze nota de einddatum heeft bereikt. Sinds de vaststelling ervan is de landelijke regelgeving gewijzigd in het hernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), ingaande januari 2017. Naar aanleiding daarvan is de financiële verordening van Utrecht met ingang van hetzelfde jaar aangepast. Daarbij is vastgelegd dat kadernota's zoals deze nota risicomanagement en weerstandsvermogen niet meer standaard elke vier jaar worden herzien, maar alleen indien de actualiteit daartoe aanleiding geeft (art. 8, lid 4).

Door vaststelling van deze nota worden de kaders met betrekking tot risicomanagement en weerstandsvermogen vastgelegd tot de actualiteit de herziening van de kaders nodig maakt. De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is de basis voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de programmabegroting en de verantwoording. De nota bevat de principes voor het risicomanagement en weerstandsvermogen die we in de gemeente Utrecht hanteren. Het is een kaderstellende nota, wat betekent dat er nadrukkelijk niet naar gestreefd is om voor alle mogelijke situaties een kant en klare oplossing te presenteren.

Het risicomanagement en weerstandsvermogen zijn een essentieel onderdeel van het (financiële) beleid van een gemeente. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Als een onverwachte financiële tegenvaller zich daadwerkelijk voordoet, hoe vangen we dit dan op?

Met het toepassen van risicomanagement streeft de gemeente Utrecht de volgende doelstelling na:

- Het maken van verantwoorde keuzes in het al dan niet aanvaarden van risico's
- Zorgdragen dat het optreden van (ongewenste) risico's zo weinig mogelijk effect heeft op gemeentelijke doelstellingen
- Het stimuleren en benutten van gewenste risico's die een positief effect hebben op gemeentelijke doelstellingen
- Het minimaliseren van de (ongewenste) financiële, imago- en vertragingsgevolgen van ontstane risico's
- Het risico-bewustzijn van de organisatie stimuleren en vergroten
- Het inzichtelijk maken van de risico's die de gemeente loopt
- Het verbeteren van de sturing op risico's
- Het voldoen aan de wettelijke vereisten over het weerstandsvermogen uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De enige inhoudelijke aanpassing in deze nieuwe nota betreft een spelregel van het financieel beleid uit het coalitieakkoord "ruimte voor iedereen". Als het weerstandsvermogen lager is dan één wordt het aangevuld, Als het hoger is dan één, kan het bedrag erboven volledig worden ingezet.

Met deze nota voldoen we aan de bepalingen uit de Financiële verordening gemeente Utrecht 2017. In artikel 14 van de financiële verordening staat welke onderwerpen in de nota moeten worden behandeld:

Artikel 14 Weerstandsvermogen en risicomanagement

Het college biedt de nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:

- De gewenste en beschikbare weerstandscapaciteit;
- Het achterliggende financieel beleid;
- De inventarisatie van risico's, de weging en de beheersing.

2 Kaders en Definities

2.1 Kaders

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen is tot stand gekomen binnen de kaders en voorschriften die op verschillende niveaus hieraan worden gesteld. Denk aan de gemeentewet, Beleidsplan interbestuurlijk toezicht en Besluit Begroting en Verantwoording.

Gemeenschappelijk kenmerk van deze kaders is te waarborgen dat de financiën van gemeenten gezond zijn en blijven. Het risicomanagement en het weerstandsvermogen zijn hier een essentieel onderdeel van.

De nota risicomanagement en weerstandsvermogen en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing staan in nauwe relatie tot de andere zes paragrafen uit de programmabegroting (Wendbaarheid en Weerbaarheid, Onderhoud kapitaalgoederen (incl. investeringen), Financiering, Bedrijfsvoering, Verbonden Partijen, Grondbeleid, Lokale heffingen) en de bijbehorende nota's. In de paragraaf Wendbaarheid en Weerbaarheid is de stand van het weerstandsvermogen als één van de indicatoren voor wendbaarheid en weerbaarheid meegenomen. In deze paragraaf wordt het weerstandsvermogen dus in een breder financieel perspectief geplaatst dan in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Activiteiten op het gebied van treasury, de grondexploitatie, en de verbonden partijen hebben invloed op de risico's die de gemeente loopt. Het beleid en risicomanagement op deze terreinen is daarmee van invloed op het weerstandsvermogen. Ditzelfde geldt voor de lokale heffingen (via de onbenutte belastingcapaciteit). Voor nadere informatie op dit terrein verwijzen wij naar de betreffende paragraaf dan wel nota.

2.2 Definities

Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Een risico is een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen beleidsmatig en/of financieel zijn. Bij het weerstandsvermogen ligt de focus op de financiële gevolgen van risico's. Gewenste risico's ten slotte kunnen worden bestempeld als kansen.

Ook de niet financiële risico's maken we zichtbaar in het risicomodel. Bij niet-financiële risico's kun je denken aan imago schade, kwaliteit en tijdigheid van uitvoering van de gemeentelijke taken.

Risicomanagement komt dus eerst. Weerstandsvermogen is het sluitstuk van risicomanagement. Het risicomodel is daarbij een hulpmiddel om de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen.

Het woord 'vermogen' in de term weerstandsvermogen verwijst niet naar geld. Het is een maatstaf voor de mate waarin een gemeente in staat is om de ongewenste gevolgen van risico's op te vangen. Het gaat hierbij niet om tegenvallers van een paar euro, maar om tegenvallers die – als er geen weerstandsvermogen zou zijn – de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar brengen.

In hoeverre een gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen hangt af van:

- De risico's die de gemeente loopt.
- De middelen die de gemeente vrij kan maken om risico's op te vangen.

Hierbij zijn twee elementen belangrijk:

- Hoeveel middelen zijn nodig om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen? Dit noemen we de benodigde weerstandscapaciteit.
- Hoeveel middelen zijn beschikbaar om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen? Dit noemen we de beschikbare weerstandscapaciteit.

De term weerstandscapaciteit verwijst daarmee wél naar 'geld': enerzijds hoeveel geld nodig is (de benodigde weerstandscapaciteit) en anderzijds hoeveel geld beschikbaar is (de beschikbare weerstandscapaciteit). Het weerstandsvermogen geeft aan wat de verhouding is tussen de beschikbare hoeveelheid geld en de benodigde hoeveelheid geld, of de mate waarin de gemeente in staat is om de ongewenste gevolgen van risico's op te vangen. Dit wordt uitgedrukt in onderstaande breuk:

$$\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- De verwachte impact van de aanwezige risico's.
- De gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen.
- De mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit tellen alleen risico's met ongewenste gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt (bijvoorbeeld door het afsluiten van een verzekering). Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen niet gesaldeerd worden met negatieve risico's. De aanwezigheid van positieve risico's is echter wel belangrijke achtergrondinformatie bij de beoordeling van het weerstandsvermogen.

De kans is erg klein dat álle aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dit allemaal tegelijkertijd gebeurt én alle risico's dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel leiden. Vandaar dat in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit rekening wordt gehouden met de verwachte impact van de risico's en de gewenste mate van zekerheid dat deze opgevangen kunnen worden.

$$\text{Benodigde weerstandscapaciteit} = \text{verwachte impact risico's bij gewenste mate van zekerheid}$$

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken.

$$\text{Beschikbare weerstandscapaciteit} = \text{beschikbare middelen voor opvangen tegenvallers}$$

Eén van de meest 'bekende' posten is de algemene reserve. Maar er zijn meer mogelijkheden, zoals stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien. Onderstaand schema bevat een overzicht van de (theoretisch) mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen posten die te maken hebben met de balans en posten die te maken hebben met de exploitatie. Deze worden per onderdeel in paragraaf 4.2 verder toegelicht.

Balans

- Reserves
- Stille reserves

Exploitatie

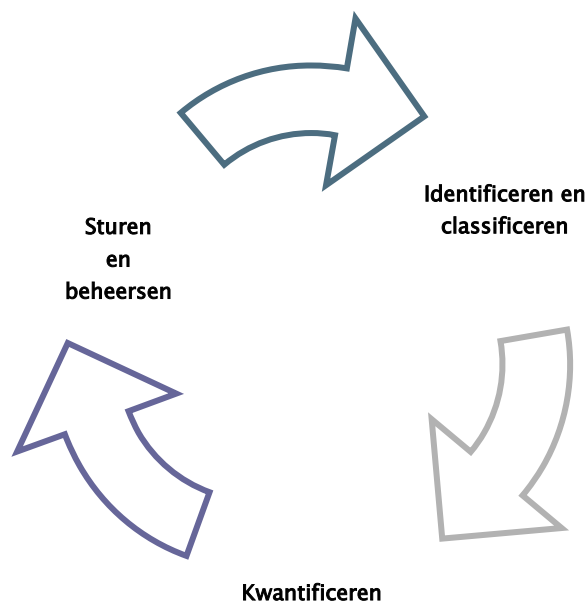
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Andere onbenutte inkomstenbronnen
- Nog niet ingevulde begrotingsruimte
- Nog niet ingevulde investeringsruimte
- Bezuinigingen
- Post onvoorzien

3 Risicomanagement

De uitgangspunten die de gemeente Utrecht hanteert ten aanzien van risicomanagement zijn:

- Er worden al veel dingen goed beheerst, het gaat erom samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren
- Bewust omgaan met risico's is een onderdeel van ieders werk
- Wie zijn risico's niet kent, heeft geen keuze. Het gaat er vooral om te komen tot verantwoorde besluiten
- Risico's identificeren is een proces waar meerdere disciplines bij betrokken zijn
- Risico's worden het best beheerst door hen die er invloed op en belang bij hebben
- Risico's kunnen naast ongewenste gevolgen ook gewenste gevolgen hebben
- Wie niet reflecteert op successen en fouten, stopt met leren
- Risico's nemen is onvermijdelijk, er over communiceren ook.

Risicomanagement bestaat uit verschillende stappen. Het proces begint met het in kaart brengen van de risico's die de gemeente loopt. Dit noemen we de fase van identificatie en classificatie (zie paragraaf 3.2). Indien mogelijk wordt ook aangegeven wat de omvang van het risico is en wat de kans is dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen. Dit is de fase van kwantificeren (zie paragraaf 3.3). De indeling van de risico's in verschillende soorten (classificatie) is noodzakelijk voor de sturing op en beheersing van de risico's (zie paragraaf 3.4). Voor verschillende soorten risico's zijn namelijk verschillende 'oplossingsrichtingen' (verzekeren, voorziening, weerstandsvermogen, etcetera).



3.1 Verantwoordelijkheden

Uitgangspunt is dat organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor hun risico's. Dit geldt zowel voor het gehele proces vanaf risico identificatie tot en met het sturen op en beheersen van risico's. Organiseeonderdelen zijn – voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is (zie ook paragraaf 4.3) – ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van mogelijke gevolgen van risico's. Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de IRM en de financiële spelregels. Bestuurlijk is het college verantwoordelijk.

De organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor de eigen risico's.

Risicomanagement vindt plaats binnen de organisatieonderdelen die belast zijn met de betreffende taak (= het budget hebben). De budgethouders zijn de risicomangers voor de hun toevertrouwde taak/taken. Per product c.q. doelstelling van de programma's uit de programmabegroting worden de bovengenoemde stappen doorlopen. Dit is een continu proces, waarover bij de begroting (integraal), bestuursrapportage (op afwijkingen) en verantwoording (integraal) gerapporteerd wordt. De IRM's leggen daarnaast in de managementcyclus verantwoording af over het gevoerde risicomanagement.

Risicomanagement vindt decentraal in de organisatie plaats (uitzondering hierop zijn de werkzaamheden rond verzekeringen die worden verricht door de unit Risicobeheer van Interne Bedrijven). Het is een lijnverantwoordelijkheid. De bedoeling hiervan is 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. Afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen is daarom belangrijk. Risicobeheersingsmaatregelen van het ene onderdeel mogen geen nieuwe problemen creëren voor een ander onderdeel (niet over de schutting gooien). Het 'leverende' onderdeel is hiervoor verantwoordelijk. Het 'ontvangende' onderdeel brengt dergelijke problematiek bij signalering proactief onder de aandacht van het 'leverende' onderdeel.

3.2 Identificeren en classificeren

De eerste stap in risicomanagement is het in kaart brengen van de risico's (zowel financieel als niet-financieel). Zoals het schema op de vorige pagina laat zien is het ook een steeds terugkerende stap in het risicomanagement. Periodiek moet bekeken worden of de geïnventariseerde risico's nog actueel zijn, of er risico's van de lijst afgevoerd kunnen worden en of er nieuwe risico's ontstaan zijn. Aangezien risicomanagement een terugkerend proces is, ligt het voor de hand om de rapportage over de risico's te koppelen aan de natuurlijke momenten in de planning en control cyclus.

Bij het identificeren van risico's gaat het om het in kaart brengen van:

- Factoren die de realisatie van de bestaande beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan.
- Nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen (bijvoorbeeld nieuwe/gewijzigde wetgeving).

Risicomanagement is hiermee nadrukkelijk gekoppeld aan het beleid dat de gemeente voert of in de toekomst gaat/moet gaan voeren.

Basis voor het in kaart brengen van de risico's zijn de prestatiedoelstellingen uit de programmabegroting. Per doelstelling wordt onderzocht óf (en zo ja welke) risico's het realiseren van de betreffende doelstelling in de weg kan staan. Risico's kunnen hierbij zowel het beleid als de uitvoering daarvan betreffen.

Risico's worden onderverdeeld in categorieën. Dit maakt het mogelijk om:

- Vergelijkbare risico's die binnen verschillende organisatieonderdelen spelen in kaart te brengen.
- Afspraken te maken hoe wordt omgegaan met verschillende typen risico's.

Risicocategorieën geven een overzicht van de verschillende typen risico's die van toepassing kunnen zijn. Bij het systematisch doorlopen van de lijst voor alle doelstellingen zal het overgrote deel van de risico's benoemd kunnen worden. De categorieën worden hieronder toegelicht. Het identificeren van risico's houdt echter niet op bij het doorlopen van deze algemene lijst. Ervaringsgegevens en 'gezond verstand' kunnen zeker bijdragen aan de identificatie van risico's.

We onderscheiden risico's in interne en externe risico's. Externe risico's worden gekenmerkt doordat de oorzaak van het risico zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt, zoals een economische recessie. Bij dit type risico's moet een vertaalslag plaatsvinden naar de concrete gevolgen voor de gemeente. In de risicoparagraaf noemen we dan niet 'recessie' als risico, maar bijvoorbeeld tegenvallende inkomsten op de tarieven of tegenvallende opbrengsten uit de grondexploitaties.

We onderscheiden de volgende categorieën externe risico's:

- economisch/markt;
- politiek/maatschappelijk;
- natuur.

In bijlage 1 is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Interne risico's hebben betrekking op de gemeente zelf. Kenmerkend hieraan is dat deze risico's zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevinden. Bijvoorbeeld omdat zij het gevolg zijn van:

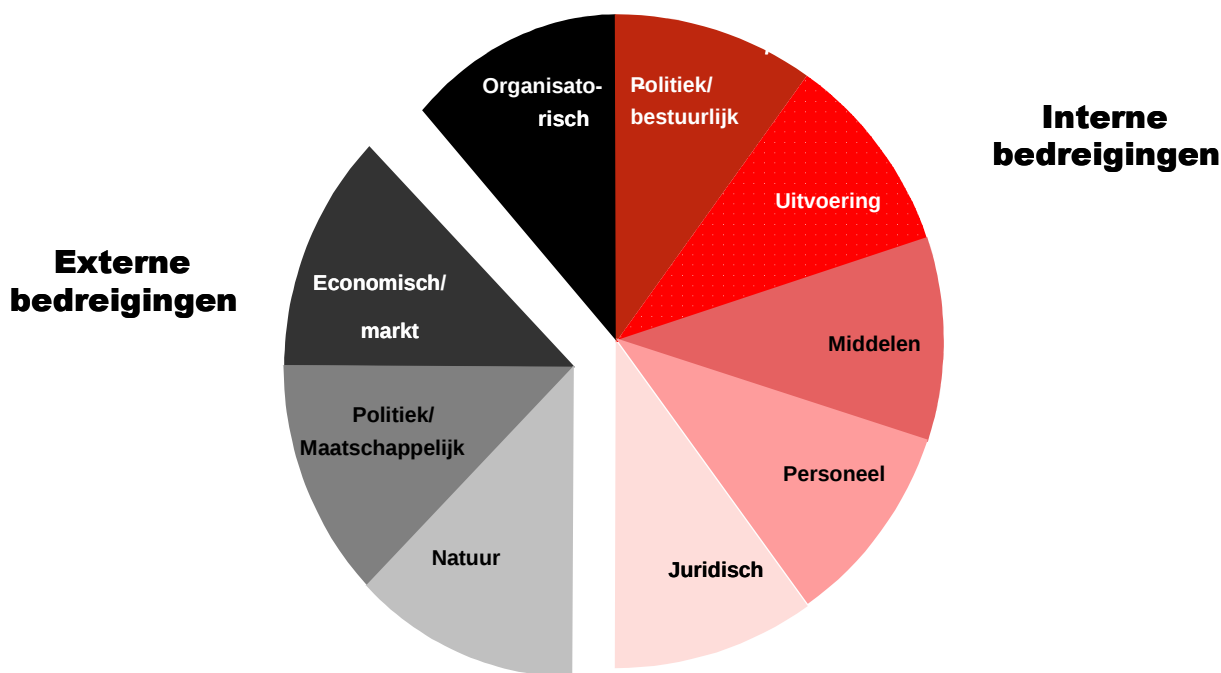
- Beleid en/of plannen van de gemeente en/of de uitvoering hiervan.
- Handelingen van de gemeente (dat wil zeggen van haar ambtelijk apparaat en bestuurders) of juist in het uitblijven daarvan.
- De eigendommen van de gemeente.

Voorbeelden van interne risico's zijn het uitvallen van informatie- en communicatie technologie of een staking van het eigen personeel. We onderscheiden de volgende categorieën interne risico's:

- organisatorisch;
- politiek/bestuurlijk;
- uitvoering;
- middelen;
- personeel;
- juridisch.

In bijlage 1 is een toelichting op deze categorieën opgenomen.

Samenvattend hanteren we de volgende risico's:



Bron: AON Risk Consultants

Bij inventarisatie van risico's moet steeds de definitie van een risico in gedachten worden gehouden. Dit betekent dat voor het weerstandsvermogen niet tot de risico's behoren:

1. Gebeurtenissen waarvan bekend is dat ze zullen optreden¹.
Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van beleid en plannen waarvan we uit ervaring weten dat ze op zullen treden, zoals planschades en nadeelcompensaties. Op basis van ervaringsgegevens kan vooraf een

¹ Hiervoor zou immers al dekking aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een voorziening of door dekking binnen het project of de exploitatie.

inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijke omvang hiervan, zodat deze kosten – en de dekking daarvan – een integraal onderdeel zijn van de besluitvorming. Wel blijft in dit voorbeeld het risico bestaan dat de werkelijk uit te keren bedragen afwijken van de – op basis van ervaringscijfers – ingeschatte bedragen.

2. Het ontbreken van financiële dekking. Het feit dat er geen geld beschikbaar is, was van tevoren immers bekend.

3.3 Kwantificeren

Het kwantificeren van risico's heeft twee doelen:

- ordening aanbrengen ten bate van focus in sturing en beheersing;
- bepalen omvang benodigde weerstandscapaciteit.

Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op grote aantallen risico's. Dit leidt tot versnippering. Bij risico kwantificering gaat het er om ordening in de lijst met risico's aan te brengen, zodat de meeste tijd en energie gestoken wordt in de beheersing van en sturing op de risico's die de grootste impact kunnen hebben op de organisatie en de gestelde doelstellingen.

Uit de fase van risico identificatie volgt een lijst met risico's die onderling erg verschillen. Zo is het risico dat de woningmarkt instort van een heel andere orde dan het risico dat een afnemer niet betaalt. Handvatten om de mogelijke impact van risico's te bepalen zijn:

- a) de geschatte omvang van het risico;
- b) de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

Op basis hiervan kan ordening in de lijst met risico's worden aangebracht, die behulpzaam is bij de sturing op en beheersing van risico's. Tegelijkertijd kan deze informatie gebruikt worden voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit (zie 4.1).

A)Omvang van het risico (gevolgschade)

Bij het bepalen van de omvang van het risico gaan we uit van een situatie dat het risico zich daadwerkelijk voordoet. Vanuit die gedachte 'als het risico zich voordoet, dan ...' maken we een inschatting van het bedrag dat de gemeente tenminste (minimale omvang) en ten hoogste (maximale omvang) kwijt is. De minimale en maximale omvang geven dus de ondergrens en de bovengrens aan waarbinnen – als het risico zich daadwerkelijk voordoet – de gevolgschade zich zal bevinden.

Indien mogelijk maken we ook een inschatting van het bedrag dat de gemeente naar alle waarschijnlijkheid (verwachte omvang) kwijt is als het risico zich daadwerkelijk voordoet. Als dit niet in te schatten is, hanteren we hiervoor het gemiddelde van de minimale en maximale omvang.

Risico's worden op basis van de verwachte omvang ingedeeld in risicoklassen. Deze risicoklassen worden gebruikt voor de ordening van de risico's ten bate van het aanbrengen van focus in sturing en beheersing. Hierbij gaat het er natuurlijk om, om de meeste tijd en energie te steken in die risico's die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Daarom maken we onderscheid tussen de bruto verwachte omvang van het risico en de netto verwachte omvang van het risico:

Bruto verwachte omvang =	Verwachte gevolgschade van risico	
	Reductie risico door beheersmaatregelen	-/-
	Compensatie door derden / verhaal op derden (verzekering / Rijk)	-/-
	Al gedekt / rekening mee gehouden (reserve, voorziening, stelpost, exploitatie, investeringsbedrag)	-/-
Netto verwachte omvang =	Nog te dekken gevolg van risico	

Financiële risico's worden op basis van de netto verwachte omvang ingedeeld in een van onderstaande risicoklassen.

Netto verwachte omvang	Risicoscore op omvang
• < € 250.000	1
• € 250.000 – € 1.000.000	2
• € 1.000.000 – € 2.500.000	3
• € 2.500.000 – € 5.000.000	4
• > € 5.000.000	5

Voor de bepaling van de netto verwachte omvang van risico's met structurele gevolgen tellen alleen de verwachte gevolgen in de eerste drie jaar mee voor een dalend percentage, namelijk 100% in het eerste jaar, 50% in het tweede jaar en 25% in het derde jaar (totaal 175%). Volgens deze aflopende lijn moeten de gevolgen van het risico zijn geminimaliseerd, dan wel opgevangen binnen de exploitatie.

Risico's met structurele gevolgen moeten drie jaar nadat zij zich gemanifesteerd hebben, opgevangen worden binnen de exploitatie. In het eerste jaar telt het risico voor 100% mee, in het tweede jaar voor 50% en het derde jaar voor 25%. Daarna moeten de gevolgen volledig zijn opgevangen binnen de exploitatie.

Niet financiële risico's

De stap kwantificeren bij niet-financiële risico's is wezenlijk anders dan bij risico's met financiële gevolgen. Hier is de gevolgschade namelijk niet uit te drukken in geld. Wel kan de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet worden ingeschat. Ook is het mogelijk een inschatting van de gevolgschade te doen aan de hand van alternatieve risicoklassen. Onderstaande vier indelingen bieden handvatten voor de focus in sturing en beheersing van risico's met niet-financiële gevolgen. De keuze voor een gevolgschade is afhankelijk van de aard van het risico.

Gemeente komt negatief in verschillende media

	Risicoscore op omvang
• Blijft binnen gemeentelijke organisatie	1
• Op lokaal niveau	2
• Op regionaal niveau	3
• Op landelijk niveau	4
• Op internationaal niveau	5

Vertraging in planning

	Risicoscore op omvang
• Vertraging korter dan 1 week	1
• Vertraging van 1 maand	2
• Vertraging van 6 maanden	3
• Vertraging van 1 jaar	4
• Vertraging langer dan 1 jaar	5

Capaciteitsdruk personeel

	Risicoscore op omvang
• Hoge werkdruk onder medewerker(s)	1
• Onvoldoende gemotiveerde medewerker(s)	2
• Kortdurige uitval medewerker(s)	3
• Langdurige uitval medewerker(s)	4
• Langdurige uitval projectteam	5

Veiligheid

	Risicoscore op omvang
• Licht gewonden die ter plekke worden	1

behandeld	
• Licht gewonden die afgevoerd worden naar ziekenhuis	2
• Gewonden in kritieke toestand	3
• Dodelijk slachtoffer	4
• Dodelijke slachtoffers	5

b) Waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet

Ook wordt een inschatting gemaakt van de waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk zal voordoen.

Ook voor de mate van waarschijnlijkheid hanteren we vijf klassen:

Mate van waarschijnlijkheid	Risicoscore op waarschijnlijkheid
Zeer klein	1
Klein	2
50/50	3
Groot	4
Zeer groot	5

Toelichting op de klassen:

- 'Zeer klein' hanteren we voor risico's waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – slechts één keer in de twintig jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden erg laag is (vuistregel 5%), denk bijvoorbeeld aan een grootschalige uitbraak van de Q-koorts.
- 'Klein' hanteren we voor risico's waarvan het niet zo waarschijnlijk is dat ze zich in het komende jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – één keer in de vier jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden laag is (vuistregel 25%), denk bijvoorbeeld aan het uitvallen van de verkeerscomputer.
- '50/50' hanteren we voor risico's die nog beide kanten op kunnen. Het kan zijn dat ze zich komend jaar voordoen, het kan ook zijn van niet: het kan vriezen en het kan dooien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – één keer in de twee jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden gemiddeld is (vuistregel 50%), denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen van de rentestand.
- 'Groot' hanteren we voor risico's waarvan het waarschijnlijk is dat ze zich voor zullen doen in het komende jaar. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – jaarlijks voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden groot is (vuistregel 75%), denk bijvoorbeeld aan tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop in tijden van economische recessie.
- 'Zeer groot' hanteren we voor risico's waarvan het zeer waarschijnlijk is dat ze zich komend jaar daadwerkelijk voor zullen doen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die zich – op basis van ervaringscijfers – meerdere keren per jaar voordoen of aan risico's waarvan de kans op optreden zeer groot is (vuistregel 95%), denk bijvoorbeeld aan lagere inkomsten uit het gemeentefonds in tijden van landelijke bezuinigingen.

Risico's ontwikkelen zich vaak over de tijd. Naar aanleiding hiervan kunnen risico's dan ook verschuiven tussen de verschillende klassen.

a x b = Impact van risico's

Door het vermenigvuldigen van de scores op 'netto verwachte omvang' en 'waarschijnlijkheid' kan per risico een risicoscore worden uitgerekend. Deze risicoscore is een maatstaf voor de potentiële impact van het risico. Op basis van deze risicoscores, kunnen risico's worden gerangschikt. Dit is weergegeven in onderstaande risicokaart. Hierbij geldt dat, hoe hoger de risicoscore:

- hoe donkerder de kleur in onderstaande risicokaart;
- hoe groter de potentiële impact;
- hoe hogere prioriteit de aanpak van het risico heeft.

			Netto verwachte omvang				
			< € 250.000	€ 250.000 – € 1.000.000	€ 1.000.000 – € 2.500.000	€ 2.500.000 – € 5.000.000	> € 5.000.000
Waarschijnlijkheid	zeer klein	1	1	2	3	4	5
	Klein	2	2	4	6	8	10
	50/50	3	3	6	9	12	15
	Groot	4	4	8	12	16	20
	zeer groot	5	5	10	15	20	25

- Legenda:

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

3.4 Sturen en beheersen

Bij de sturing op en beheersing van negatieve risico's gaat het om reductie van de verwachte impact van risico's. Dit kan op drie manieren:

- vermijden;
- verminderen;
- overdragen;
- accepteren

Bij het vermijden van het risico wordt de oorzaak van het risico opgeheven. Dit kan bijvoorbeeld door:

- Het beleid dat het risico veroorzaakt te stoppen of aan te passen.
- Prudent financieel beleid: dat wil zeggen eerst verdienen, dan uitgeven als de inkomsten nog onzeker zijn.

Vermijden is niet in alle gevallen een mogelijkheid. Zo ligt bij externe risico's de oorzaak van het risico immers niet binnen de beïnvloedingssfeer van de gemeente. Ook kan vermijden de realisatie van beleidsdoelstellingen in de weg staan. Toch kan het een keuze zijn van het College om op bepaalde beleidsthema's nooit of zo min mogelijk risico te willen lopen. Dit heeft te maken met risico acceptatie, de zogenaamde risk appetite.

Verminderen van de impact van het risico kan plaatsvinden door ofwel de omvang van het risico terug te brengen (bijvoorbeeld door projecten te faseren) ofwel de waarschijnlijkheid van optreden terug te brengen. Maatregelen voor

de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak, zoals het nemen van voorzorgsmaatregelen (voorkomen is beter dan genezen en anticiperen in plaats van reageren) of het instellen van een bestemmingsreserve². Overigens is het een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. De te treffen voorziening moet gelijk zijn aan de netto verwachte omvang.

Overdragen van risico's houdt in dat de gevolgen van een risico niet langer de gemeente raken, maar over gaan naar een derde partij. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan contracten, algemene voorwaarden, garanties, derden aansprakelijk stellen en verzekeringen (zie bijlage 3).

Binnen de gemeente Utrecht verzorgt de unit Risicobeheer van Interne Bedrijven verzekeringsdekkingen tegen een breed scala aan risico's die de gemeente c.q. organisatieonderdelen lopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan brand-, aansprakelijkheid-, wagenpark, kunst- en antiek-, bouw- en bodemsaneringsverzekeringen. Een aantal verzekeringsdekkingen is gemeentebreed (brand en aansprakelijkheid), terwijl andere verzekeringen specifieke risico's betreffen die bij slechts een of enkele organisatieonderdelen voorkomen.

Vermijden elimineert een risico. Verminderen en overdragen verlagen de netto omvang van een risico:

Bruto verwachte omvang =	Verwachte gevolgschade van risico	
	Reductie risico door beheersmaatregelen	-/-
	Compensatie door derden / verhaal op derden (verzekering / Rijk)	-/-
	Al gedekt / rekening mee gehouden (reserve, voorziening, stelpost, exploitatie, investeringsbedrag)	-/-
Netto verwachte omvang =	Nog te dekken gevolg van risico	

Als geen van bovenstaande opties (vermijden, verminderen, overdragen) mogelijk is, of als de verwachte impact van het risico naar verhouding erg klein is, kan er ook voor gekozen worden om het risico te accepteren.

Maatregelen voor de reductie van de impact van risico's liggen op het operationele vlak. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van maatregelen en het implementeren ervan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregelen effect hebben en het zonodig bijsturen hierop. Eerste aandachtspunt bij risicomanagement zijn de risico's die het hoogste scoren in de matrix uit paragraaf 3.3.

Bij positieve risico's gaat het uiteraard om maximalisatie in plaats van reductie, vanzelfsprekend binnen de grenzen die de wet hieraan stelt (dus bijvoorbeeld niet bankieren).

Per geïdentificeerd risico wordt de voor sturing en beheersing essentiële informatie vastgelegd. Bijlage 2 bevat een overzicht van welke punten dit minimaal betreft.

Voor sturing en beheersing zijn niet alleen de individuele risico's van belang. Ook moet in de gaten gehouden worden wat de totale omvang van de risico's van het organisatieonderdeel (= verantwoordelijkheid directeur) c.q. de gemeente als geheel (= onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing) is.

² Het instellen van een bestemmingsreserve heeft weliswaar geen invloed op de gevolgschade van het risico (op voorhand is dit de bruto verwachte omvang), maar vermindert wel de nog te dekken gevolgen van het risico (op voorhand is dit de netto verwachte omvang). Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 wordt de impact van een risico berekend op basis van de netto verwachte omvang.

4 Weerstandsvermogen

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

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

4.1 Benodigde weerstandscapaciteit

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

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

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

De waarschijnlijkheid waarmee risico's optreden zijn in het kader van risicomanagement kwalitatief geïnventariseerd. Voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen hangen we hier een dekkingpercentage aan. Dit percentage geeft de mate aan waarin de verwachte omvang van het risico meetelt voor de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen. Voor alle risico's in een klasse, wordt hetzelfde percentage gehanteerd. Zie ook paragraaf 3.3.

Bovenstaande berekening van de totale verwachte impact van risico's, moet nog aangepast worden voor de gewenste mate van zekerheid. De gewenste mate van zekerheid komt tot uiting in de risicosimulatie die wordt uitgevoerd. Deze risicosimulatie is gebaseerd op de Monte Carlo simulatietechniek die algemeen geaccepteerd is in zowel de profit als de non-profit sector. Hierbij wordt op een computer op basis van gegevens over de individuele risico's (minimale, verwachte en maximale omvang en waarschijnlijkheid) duizenden keren de werkelijkheid nagebootst. Dit leidt tot een grafiek waaruit is af te leiden wat de verwachte impact van de risico's is in een willekeurig jaar. Uitgangspunt hierbij is dat op basis van statistische methoden (risicosimulatie) sprake moet zijn van 90% zekerheid dat de gemeente haar risico's af kan dekken

4.2 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is de optelsom van alle elementen uit de gemeentefinanciën die daadwerkelijk kunnen worden ingezet om niet-begrote kosten te dekken. De theoretisch mogelijke onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn weergegeven in onderstaande tabel. Hierbij is aangegeven of en zo ja in hoeverre deze elementen ook binnen Utrecht tot de beschikbare weerstandscapaciteit worden gerekend. In het vervolg van deze paragraaf wordt elk onderdeel afzonderlijk besproken. Uitgangspunten hierbij zijn dat onderdelen van de gemeentefinanciën alleen tot het weerstandsvermogen behoren indien daadwerkelijke inzet:

- Niet leidt tot een gat in de begroting.
- Hieraan niet al een bestemming is gegeven, dan wel geplande uitgaven tegenover staan.

Balans	Draagt bij aan beschikbare weerstandscapaciteit?		
• Reserves	Deels	I	Voor zover nog niet bestemd en voor zover de rente niet is ingezet als dekking in de exploitatie.
• Stille reserves op financiële vaste activa	Deels	I	Voor zover direct verkoopbaar en voor zover dividenduitkeringen geen onderdeel uitmaken van de exploitatie
• Stille reserves op materiële vaste activa	Nee		Bij verkoop van panden moeten exploitatie effecten afgedekt worden.
• Voorzieningen	Nee		Staan verplichtingen tegenover.

Exploitatie

• Onbenutte belastingcapaciteit	Ja	S	Behoort tot de onbenutte inkomstenbronnen.
• Andere onbenutte inkomstenbronnen	Nee		Geen onbenutte inkomstenbronnen bekend.
• Nog niet ingevulde begrotingsruimte	Ja	I/S	Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.
• Nog niet ingevulde investeringsruimte	Nee		Is bestemd voor instandhouding kapitaalgoederen c.q. inlopen van achterstallig onderhoud.
• Bezuinigingen	Nee		Is alternatief, geen onderdeel van.
• Post onvoorzien	Ja	S	Staan nog geen geplande uitgaven tegenover.

* I = incidenteel, S = structureel

Deze worden hieronder besproken, waarbij wordt uitgelegd waarom deze elementen wel of niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit kunnen worden gerekend. Incidentele middelen tellen één maal mee voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit. Structurele middelen tellen twee of vier maal mee, afhankelijk van de vraag of de middelen al daadwerkelijk aanwezig zijn (post onvoorzien en nog niet ingevulde structurele begrotingsruimte) of dat ze in potentie aanwezig zijn (onbenutte belastingcapaciteit). Voordat deze potentiële middelen ingezet kunnen worden om risico's op te vangen, moet immers daadwerkelijk tot tariefsverhoging besloten zijn. Let wel: Dat elementen van de gemeentefinanciën nu niet meegerekend worden als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit, wil niet zeggen dat deze ook niet ingezet zouden kunnen worden om risico's op te vangen. Dit is wel degelijk mogelijk, onder druk wordt immers alles vloeibaar. Dit vereist echter een beleidswijziging en/of het vinden van dekking voor het ontstane probleem binnen de exploitatie.

4.2.1 Reserves

In Utrecht kennen we de volgende reserves:

- Algemene reserve, deze bestaat uit:
 - Algemeen deel
 - Dienstbedrijfsreserve Stadswerken
 - Reserves grondexploitatie
- Algemene dekkingsreserve
- Bestemmingsreserves

Onderstaand overzicht geeft aan welk deel van de reserves toegerekend kunnen worden aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Criteria hierbij zijn:

- Er is nog geen bestemming aan gegeven, dat wil zeggen er staan nog geen geplande (en door de raad goedgekeurde) uitgaven tegenover.
- De rente over de reserve is niet (structureel) ingezet als dekkingsmiddel in de exploitatie.

Reserve	Bestemd?	Dekkingsmiddel in exploitatie?	Onderdeel beschikbare weerstandscapaciteit?
Algemene reserve			
• Algemeen deel	Nee	Nee, niet structureel	Ja
• Dienstbedrijfsreserve SB & reserve grondexploitatie	Nee	Nee, niet structureel	Ja
Algemene dekkingsreserve	Nee	Ja	Nee
Bestemmingsreserves	Ja	Aflopend	Nee

4.2.2 Stille reserves

Stille reserves hebben te maken met activa die te laag (of tegen nul) zijn gewaardeerd. De stille reserves maken alléén deel uit van de beschikbare weerstandscapaciteit als de betrokken activa op korte termijn (binnen 1 jaar) verkoopbaar zijn, verkoop van de stille reserves niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting en verkoop de taakuitoefening van de gemeente niet aantast.

Er zijn verschillende soorten activa waarbij stille reserves kunnen voorkomen:

- financiële vaste activa;
- materiële vaste activa.

Financiële vaste activa bestaan uit uitstaande leningen en deelnemingen:

Uitstaande leningen Geen stille reserves mogelijk. De boekwaarde is gelijk aan de werkelijke waarde.

Deelnemingen Deelnemingen kunnen stille reserves bevatten, maar deze kunnen meestal niet toegerekend worden aan de beschikbare weerstandscapaciteit. De werkelijke waarde van een deelneming kan hoger zijn dan de waarde op de balans. Deelnemingen zijn echter vaak beperkt of niet verhandelbaar, waardoor de werkelijke waarde niet alleen lastig is te bepalen, maar ook erg lastig is te realiseren. Daarnaast leveren sommige deelnemingen een rendement op door bijvoorbeeld jaarlijkse dividendontvangsten. Door verkoop van de deelneming vervallen deze opbrengsten en ontstaat een gat in de begroting. In verband met bovengenoemde bezwaren houden we bij de bepaling van de weerstandscapaciteit niet op voorhand rekening met mogelijke stille reserves in de financiële activa.

In geval van daadwerkelijke verkoop van deelnemingen is wel een link naar de weerstandscapaciteit mogelijk. De weerstandscapaciteit kan uit de opbrengst verhoogd worden.

Materiële vaste activa bestaan uit activa met economisch nut en activa met maatschappelijk nut:

Activa met een maatschappelijk nut Zijn niet verhandelbaar en vallen daarom niet onder de stille reserves.

Activa met een economisch nut Maken deel uit van de aanwendbare stille reserves als ze op korte termijn verkoopbaar zijn, verkoop van de stille reserve niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting en als de bedrijfsvoering van de gemeente door de verkoop niet aangetast wordt. Hierdoor valt een deel van de activa met economisch nut per definitie af, zoals rioleringen, vervoermiddelen, machines, apparaten en installaties. Panden en gronden die niet gebruikt worden voor de publieke taak en op korte termijn kunnen worden verkocht, behoren tot de stille reserves als de verkoop niet leidt tot een gat in de gemeentebegroting. Bij verkoop van panden moeten echter exploitatie effecten afgedekt worden.

Samenvattend:

Panden en gronden tellen niet mee in de stille reserves. Deelnemingen tellen in het algemeen niet mee omdat ze vaak beperkt of niet verhandelbaar zijn en verkoop leidt tot een gat in de begroting.

4.2.3 Voorzieningen

Voorzieningen behoren niet tot de beschikbare weerstandscapaciteit, maar zijn dekking voor verwachte risico's of verliezen. Het is een wettelijke verplichting (BBV: artikel 44, lid 1b) om een voorziening te vormen voor risico's die een economisch of juridisch afdwingbare verplichting of verlies betreffen en waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Voorzieningen meetellen in de beschikbare weerstandscapaciteit zou een dubbelrekening zijn.

4.2.4 Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit doelt op het verschil tussen de huidige inkomsten uit belastingen, bestemmingsbelastingen en retributies en de maximaal mogelijk inkomsten. Deze potentiële extra opbrengsten – die tot stand zouden komen door tariefsverhogingen – horen tot het weerstandsvermogen.

Voor de hoogte van de onbenutte belastingcapaciteit gebruiken we zowel bij de begroting als bij de verantwoording de begrotingscijfers. Een belangrijke reden hiervoor is dat onbenutte belastingcapaciteit laat zien aan welke knoppen de Raad kan draaien om extra belastinginkomsten te genereren. Dit is alleen het geval bij de begroting. De jaarrekening is de resultante van exogene omstandigheden die niet (meer) direct of indirect door de Raad beïnvloed kan worden. Het kan daarom een vertekend beeld geven ten opzichte van de berekeningen op begrotingsbasis. Om ongewenste fluctuaties te voorkomen nemen we de begrote onbenutte belastingcapaciteit mee in de berekening.

Naast de vraag van de politieke wenselijkheid, zijn op dit terrein ook de wettelijke kaders van belang. Onderstaand schema geeft op hoofdlijnen de wettelijke kaders rond de gemeentelijke tarieven weer. Voor meer informatie op dit onderwerp verwijzen wij u naar de nota lokale heffingen.

- | | |
|---------------------------|---|
| a. Belastingen | Limitatieve opsomming van de toegestane gemeentelijke belastingen is opgenomen in de gemeentewet. |
| b. Bestemmingsbelastingen | Maximaal kostendekken, zoals opgenomen in de Gemeentewet en de Wet milieubeheer |
| c. Retributies | Maximaal kostendekkend, zoals opgenomen in de Gemeentewet |

a. Belastingen

Utrecht kent momenteel vijf belastingen: onroerende-zaakbelastingen (OZB), toeristenbelasting, parkeerbelastingen, hondenbelasting en precariobelasting. Hieronder geven we voor deze belastingen aan hoe we omgaan met de onbenutte belastingcapaciteit.

OZB:

De onbenutte belastingcapaciteit op het gebied van de OZB is het verschil tussen de OZB opbrengst bij toepassing van de macronorm en de OZB opbrengst bij het daadwerkelijk toegepaste stijgingspercentage. Dit geldt alleen als het daadwerkelijke stijgingspercentage lager is dan de macronorm. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit. Indien er sprake is van een ondernemersfonds dan wordt het aandeel hiervan buiten beschouwing gelaten.

Parkeerbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting:

De onbenutte belastingcapaciteit op deze belastingen is de potentiële meeropbrengst van 5% tariefsverhoging. Dit bedrag telt 2 maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

b. Bestemmingsbelastingen

Utrecht kent op dit moment drie bestemmingsbelastingen: de afvalstoffenheffing, de rioolheffingen en de BIZ-heffing (Bedrijven Investerings-Zone). Kenmerkend aan de bestemmingsbelastingen is dat de opbrengst ervan niet vrij te besteden is maar dat het ook niet zo is dat er een volledig aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat.

Bestemmingsbelastingen:

1. De onbenutte belastingcapaciteit op de rioolheffing en de afvalstoffenheffing is het verschil tussen de opbrengst bij 100% kostendekkendheid en de begrote opbrengst. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.
2. Er is geen sprake van onbenutte belastingcapaciteit bij de BIZ-heffing, omdat deze opbrengst in zijn geheel als subsidie doorgegeven aan ondernemers wordt en daarmee niet aan de algemene middelen van de gemeente toevloeien.

c. Retributies

Utrecht kent momenteel vijf retributies: leges, leges omgevingsvergunning, marktgelden, brug-, schut- en havengelden en begraaftplaatsrechten. Gemeenten mogen geen winst maken op retributies. Op begrotingsbasis mogen de inkomsten uit retributies niet hoger zijn dan de uitgaven. In Utrecht zijn nog niet alle retributies kostendekkend.

Retributies:

De onbenutte belastingcapaciteit op de retributies is het verschil tussen de opbrengst bij maximale kostendekkendheid en de begrote opbrengst. Retributies waarvoor door het Rijk een maximumtarief is vastgesteld, zoals de paspoortleges, blijven buiten de bepaling van de onbenutte belastingcapaciteit. Dit bedrag telt twee maal mee voor de beschikbare belastingcapaciteit.

4.2.5 Andere onbenutte inkomstenbronnen

Er zijn geen onbenutte inkomstenbronnen bekend.

4.2.6 Nog niet ingevulde begrotingsruimte

Het kan voorgekomen dat de beschikbare financiële ruimte bij de begroting wordt ingezet (als risicoband) voor het opvangen van risico's. Deze buffer telt niet mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

4.2.7 Nog niet ingevulde investeringsruimte

In het kader van achterstallig onderhoud is het uitgangspunt vastgesteld dat de programmering van projecten in de investeringsplanning betrekking dient te hebben op vervanging dan wel inlopen van achterstallig onderhoud. Uitzonderingen op deze regel worden alleen geaccepteerd indien de consequenties die dit heeft met betrekking tot vervangingsinvesteringen in beeld worden gebracht en worden ondervangen. De investeringsruimte is dus volledig benodigd om de huidige kapitaalgoederen in stand te houden. Er is daarmee geen vrije investeringsruimte ten behoeve van de beschikbare weerstandscapaciteit zonder dat het huidige niveau wordt aangetast.

4.2.8 Bezuinigingen

Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als de mate waarin de gemeente haar risico's op kan vangen, zonder dat het beleid aangepast moet worden. Bezuinigingen is daarmee géén onderdeel van de weerstandscapaciteit. Het is een alternatief voor het opvangen van risico's.

4.2.9 Post onvoorzien

De begroting en meerjarenraming bevatten een structurele post onvoorzien. Dit is een verplichting onder het Besluit begroting en verantwoording. Deze post behoort tot het weerstandsvermogen, aangezien hier op voorhand geen geplande uitgaven tegenover staan. De post onvoorzien bedraagt 0,159 miljoen euro per jaar.

Samenvattend:

De post onvoorzien behoort tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit bedrag telt vier maal mee voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

4.3 Inzetten, aanvullen en afromen van de weerstandscapaciteit

Bij het beleid ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit zijn drie elementen van belang:

- a) Wanneer doen we een beroep op de beschikbare weerstandscapaciteit?
- b) Hoe zorgen we dat het weerstandsvermogen op peil blijft, dus hoe vullen we de beschikbare weerstandscapaciteit weer aan?
- c) Wanneer gaan we over tot het afromen van de beschikbare weerstandscapaciteit?

Hierbij moet steeds in gedachten worden gehouden dat een beroep op de weerstandscapaciteit de laatste mogelijkheid is om de gevolgen van risico's op te vangen. Steeds moet de afweging worden gemaakt tussen een beroep op de weerstandscapaciteit en andere maatregelen, zoals bezuinigingen en bijstelling van het staande beleid (prioriteiten heroverwegen bijv. door de inzet van bestemmingsreserves). Het weerstandsvermogen is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om tegenvallers op te vangen, zonder dat noodgedwongen het beleid aangepast hoeft te worden. Het bestaan van het weerstandsvermogen sluit de mogelijkheid tot bezuinigen niet uit, het schept alleen de mogelijkheid tot kiezen.

Een beroep doen op de beschikbare weerstandscapaciteit is dus slechts één van de opties voor het opvangen van tegenvallers. Andere keuzes zijn altijd mogelijk. De aanwezigheid van het weerstandsvermogen 'koopt tijd' om weloverwogen keuzes te maken en aanloopkosten op te vangen.

a. Beroep op

Ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement, doet een risico zich voor. En dan? Het is niet zo dat risico's die meetellen voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit ook automatisch – als zij zich voordoen – ten laste komen van de gemeentebreed beschikbare weerstandscapaciteit.

Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor risico's die te maken hebben met hun producten en hun bedrijfsvoering (exclusief algemene middelen). Dit is in overeenstemming met de integrale verantwoordelijkheid van de manager. De oplossing moet in beginsel dan ook gezocht worden binnen het organisatieonderdeel en binnen het betreffende programma. Pas als het organisatieonderdeel het risico in de redelijkheid niet zelf kan dragen, komen gemeentebrede maatregelen in beeld.

Samenvattend:

Organisatieonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's, tenzij het organisatieonderdeel deze redelijkerwijs niet kan dragen.

Wanneer kan een onderdeel een risico in de redelijkheid niet zelf dragen? Precieze regels zijn hiervoor niet te geven. Het is maatwerk en heeft per definitie een zekere mate van subjectiviteit.

Bij de bepaling of een risico in aanmerking komt om te worden gezien als 'gemeentebreed risico' spelen de volgende elementen mee:

- Het risico gaat de draagkracht van het organisatieonderdeel te boven. Vuistregel hiervoor is bedragen groter dan 1% van de omzet van het organisatieonderdeel.
- De oorzaak van het risico en de mogelijkheid tot sturing en beheersing op het risico liggen buiten de invloedssfeer van het organisatieonderdeel.
- Stapeling van risico's: als diverse risico's zich binnen korte tijd na elkaar voordoen, waardoor de gevolgen zich opstapelen.

Bovenstaande elementen zijn slechts indicatoren voor wanneer een risico in aanmerking komt als 'gemeentebreed risico'. Het is geen checklist, die automatisch toegang geeft tot. Een risico is pas een gemeentebreed risico nadat het door het college is geaccepteerd als zodanig. Hiervoor is dus expliciete besluitvorming vereist.

Wanneer besloten wordt dat een onderdeel een risico in de redelijkheid niet zelf kan dragen, betekent dit niet dat het risico volledig ten laste komt van de algemene middelen. Er zal ook gekeken worden welk deel van het risico het organisatieonderdeel in de redelijkheid wél zelf kan dragen. Het organisatieonderdeel houdt een 'eigen risico'.

Bovenstaande betekent dat organisatieonderdelen verantwoordelijkheden hebben in het opvangen van de eigen risico's. Bij verantwoordelijkheden horen mogelijkheden. De nog niet verplichte delen van de programmareserves en nog niet bestede budgetten binnen het programma vormen achtervang voor het opvangen van risico's van het organisatieonderdeel.

b. Aanvullen van

Er zijn twee situaties waarin het nodig kan zijn om de weerstandscapaciteit aan te vullen:

- Als een beroep is gedaan op de weerstandscapaciteit.
- Als de risico's zijn toegenomen.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, moet besluitvorming hierover gepaard gaan met besluitvorming over concrete maatregelen die het weerstandsvermogen binnen afzienbare tijd (enkele jaren) weer op niveau zullen brengen. Als geen andere concrete maatregelen worden benoemd, dan worden alle financiële voordelen die zich voordoen toegevoegd aan de weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen weer op niveau is³. Indien de onderdelen van de weerstandscapaciteit niet op niveau zijn, worden de gemeentebrede voordelen hiervoor ingezet.

Als een beroep wordt gedaan op de weerstandscapaciteit, wordt tegelijkertijd besloten over concrete maatregelen ter aanvulling. Als geen maatregelen worden benoemd, worden alle meevallers van het organisatieonderdeel respectievelijk alle gemeentebrede voordelen (als de overige onderdelen van de weerstandscapaciteit onvoldoende zijn) hiervoor ingezet.

Het kan dus tijdelijk zo zijn dat:

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

De weerstandscapaciteit is dus geen 'dood' geld. Als het nodig is, kan de weerstandscapaciteit worden ingezet.

Als de ratio van het weerstandsvermogen door de toename van de risico's onder 1 uitkomt, zijn er twee mogelijkheden:

- De beschikbare weerstandscapaciteit aanvullen.
- De benodigde weerstandscapaciteit terugbrengen door extra inspanningen op het gebied van risicomanagement.

³ Het gaat erom dat het weerstandsvermogen niet wordt aangetast. Dit betekent niet dat hetzelfde bedrag moet worden aangevuld als waarvoor een beroep op de weerstandscapaciteit werd gedaan. De deling beschikbare / benodigde weerstandscapaciteit moet hetzelfde getal opleveren. Hiervoor is niet alleen de uitname uit de beschikbare weerstandscapaciteit van belang, maar ook de mate waarin het risico meetelde in de benodigde weerstandscapaciteit.

Ook hier geldt dat als geen andere concrete maatregelen worden benoemd, dan worden alle gemeentebrede financiële voordelen die zich voordoen toegevoegd aan de weerstandscapaciteit, net zolang totdat het weerstandsvermogen weer op niveau is.

Als het weerstandsvermogen lager is dan 1, worden alle gemeentebrede meevallers hiervoor ingezet. Tenzij besloten is tot andere maatregelen.

Risico's bij (nieuwe) grote projecten en beleidsnota's

Bij besluitvorming over (nieuwe) grote projecten en beleidsnota's moet in het bestuursadvies een verplichte risicoparagraaf worden opgenomen. Hierbij moet aangegeven worden wat de effecten zijn voor de benodigde weerstandscapaciteit. In de verplichte risicoparagraaf neemt het organisatieonderdeel het ingevulde risicomodel op, inclusief te treffen beheersmaatregelen. Ook dient het bestuursadvies een dekkingsvoorstel te bevatten voor de benodigde weerstandscapaciteit. Om te voorkomen dat er voor elk wisselwasje een risicoparagraaf moet worden opgesteld en dit veel ambtelijke capaciteit kost, geldt de verplichte risicoparagraaf alleen voor projecten met een investeringsbedrag van meer dan 25 miljoen euro en voor beleidsnota's waarvan de jaarlijkse lasten meer dan 25 miljoen euro bedragen.

Bij besluitvorming over grote projecten en beleidsnota's is een risicoparagraaf verplicht. In het bestuursadvies dient dekking te worden aangegeven voor de benodigde weerstandscapaciteit.

c. Afkomen van

Bij de weerstandscapaciteit kan onderscheid worden gemaakt tussen de middelen die in een jaar daadwerkelijk beschikbaar zijn om tegenvallers op te vangen (de aanwezige weerstandscapaciteit) en de middelen die vrij gemaakt kunnen worden om tegenvallers op te vangen (de potentiële weerstandscapaciteit).

Onder de aanwezige weerstandscapaciteit vallen:

- Het deel van de reserves dat vrij aanwendbaar is.
- Nog niet ingevulde begrotingsruimte.
- Post onvoorzien.

Onder de potentiële weerstandscapaciteit vallen:

- De onbenutte belastingcapaciteit.

Afkomen van de beschikbare weerstandscapaciteit (in de praktijk de algemene reserve) is mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Afkomen mag als:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \geq 1$$

Het afkomen gebeurt dus niet meer stapsgewijs.

Bijlage 1: Risicocategorieën

EXTERNE RISICO'S

Economisch/markt

Onder de categorie 'economisch / markt' vallen risico's die verband houden met macro economische ontwikkelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de economie (recessie), fluctuaties in de rentestand, de ontwikkeling van de werkloosheid, ontwikkeling van de vastgoedmarkt en krapte op de arbeidsmarkt.

Politiek/maatschappelijk

Onder de categorie 'politiek / maatschappelijk' vallen risico's die verband houden met beleid en besluitvorming van hogere overheden (de provincie, het Rijk, de Europese Unie). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van (nieuwe) wetgeving. Onder deze categorie vallen ook risico's die verband houden met ontwikkelingen in de maatschappij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan terrorisme dreiging en gevolgen van sociale onrust.

Natuur

Onder de categorie 'natuur' vallen risico's die verband houden met zaken als het weer, het klimaat, de aarde, besmettelijke ziekten onder mensen (zoals de Mexicaanse griep), dieren (zoals Q-koorts) en planten (zoals de kastanjeziekte).

INTERNE RISICO'S

Organisatorisch

Onder de categorie 'organisatorisch' vallen risico's die verband houden met de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht en de afspraken (richtlijnen, regelgeving, spelregels, administratieve organisatie, interne controle, gedragscodes, protocollen etc.) die we met elkaar gemaakt hebben over hoe we dingen doen.

Bij de categorie 'organisatorisch' gaat het om risico's die veroorzaakt worden doordat dergelijke zaken verouderd, onvolledig of onjuist zijn. Risico's die verbonden zijn aan het 'niet houden aan' vallen onder de categorie 'uitvoering' dan wel 'personeel' (zie de omschrijvingen daar).

Politiek/bestuurlijk

Onder de categorie 'politiek / bestuurlijk' vallen risico's die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan besluitvorming in strijd met wet- en regelgeving, onbevoegde besluitvorming en strijdige gemeentelijke regelgeving.

Uitvoering

Onder de categorie 'uitvoering' vallen risico's die verband houden met de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Hieronder vallen zowel activiteiten in de exploitatie- als de investeringssfeer. Denk bijvoorbeeld aan onjuiste ramingen of aannames waardoor de uitvoering afwijkt van de planning, het bewust (opzettelijk) of onbewust (niet opzettelijk) niet houden aan richtlijnen e.d. (zie categorie 'organisatorisch'), het veroorzaken van bodemverontreiniging, bedrijfsongevallen en risico's rond documentaire informatievoorziening (archivering en dergelijke).

Middelen

Onder de categorie 'middelen' vallen risico's die verband houden met de bedrijfsmiddelen (excl. het personeel) en de eigendommen van de gemeente:

- Bedrijfsmiddelen zijn alle zaken die nodig zijn om de afgesproken prestaties te kunnen leveren, denk bijvoorbeeld aan financiële middelen, ICT, wagenpark, machines, inventaris en gebouwen. Gemeentelijke zaken die eigendom zijn van c.q. in beheer zijn van de gemeente.
- Gemeentelijke eigendommen kunnen tegelijkertijd bedrijfsmiddelen zijn en omgekeerd. Dit hoeft echter niet, vandaar dat beide apart genoemd worden. Denk bij gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan investeringen in de openbare ruimte, panden en gronden, aandelen en deelnemingen.

Denk bij risico's rond de bedrijfsmiddelen bijvoorbeeld aan onvolledige, ontbrekende of onjuiste administratie, open eind situaties bij financiering, subsidies en participaties (zoals gemeenschappelijke regelingen), het uitvallen van de

ICT en schade toegebracht aan/met het gemeentelijke wagenpark.

Denk bij risico's rond de gemeentelijke eigendommen bijvoorbeeld aan risico's rond verbonden partijen, gevolgschade van achterstallig onderhoud en brand.

Personeel

Onder de categorie 'personeel' vallen risico's die de werknemers van de gemeente betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan onvoldoende gekwalificeerd personeel (dat wil zeggen onvoldoende opgeleid, getraind voor de betreffende taken (zie de categorie 'organisatorisch')), integriteit en staking.

Juridisch

Onder de categorie 'juridisch' vallen risico's die verband houden met juridische procedures of de mogelijkheid daartoe. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aansprakelijkheid uit (on)rechtmatige overheidsdaad (door een handeling dan wel het nalaten van een handeling), bezwaar en beroep en de gevolgen daarvan voor beschikkingen en (tariefs)verordeningen en contracten (lacunes in contractvorming, contractbreuk, ontbreken van contracten).

Bijlage 2: Informatie per risico

Per risico wordt minimaal vastgelegd:

- Het programma en de doelstelling waarop het risico betrekking heeft
- Een korte omschrijving / toelichting van het risico
- De risicocategorie. De keuzemogelijkheden hierbij zijn:
 - economisch / markt
 - politiek / maatschappelijk
 - natuur
 - organisatorisch
 - politiek / bestuurlijk
 - uitvoering
 - middelen
 - personeel
 - juridisch
- De minimale, verwachte en maximale omvang (bruto bedragen) en of de gevolgschade incidenteel of structureel is
- Risicoscore op omvang. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - < € 250.000 (score = 1)
 - € 250.000 tot € 1.000.000 (score = 2)
 - € 1.000.000 tot € 2.500.000 (score = 3)
 - € 2.500.000 tot € 5.000.000 (score = 4)
 - > € 5.000.000 (score = 5)
- Risicoscore op waarschijnlijkheid. De keuzemogelijkheden hierbij zijn 1 t/m 5, waarbij deze getallen staan voor:
 - Zeer klein (score = 1)
 - Klein (score = 2)
 - 50/50 (score = 3)
 - Groot (score = 4)
 - Zeer groot (score = 5)
- Risicoscore op impact (dit is de vermenigvuldiging van de score op omvang en de score op waarschijnlijkheid).
- De gekozen aanpak om te sturen op het risico. De keuzemogelijkheden zijn:
 - Vermijden
 - Verminderen
 - Overdragen
 - Accepteren
- Een toelichting op de genomen maatregelen. Welke acties zijn concreet genomen c.q. zullen nog worden ondernomen.
- Het effect van de genomen maatregelen CQ. van de voorgenomen maatregelen.
- De netto verwachte omvang.
- De ontwikkeling van het risico over de tijd.
- Is het risico geheim?⁴

⁴ Risico's die op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur (art 10 en 11) een geheim karakter hebben (bijvoorbeeld doordat zij vertrouwelijke bedrijfsgegevens van derden betreffen, of doordat publicatie de financiële belangen van de gemeente zou schaden) worden niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, maar via vertrouwelijke weg aan de raad ter informatie voorgelegd.

Bijlage 3: Risicomanagement en verzekeren

Eén van de beheersmaatregelen die een gemeente kan treffen om de gevolgen van risico's te vermijden en te verminderen is het sluiten van verzekeringen. Feitelijk worden daarmee de (schade) gevolgen overgedragen aan een andere partij die in ruil voor een premie bereid is deze risico's te dragen. Onderstaand wordt nader ingegaan op het verzekeringsbeleid, het beheer van de portefeuille en de afwegingen die daarbij een rol spelen. Een compleet overzicht waarvoor de gemeente Utrecht (doorlopende) verzekeringen heeft afgesloten met de daarbij behorende risicodekking en premiekosten is bekend bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen van Interne Bedrijven.

Er zijn vijf hoofdcategorieën van verzekeringen:

- Aansprakelijkheidsverzekering: dit betreft een gemeentebrede verzekering waarbij alle gemeenteonderdelen een verzekerde partij zijn. De verzekering biedt dekking voor een groot deel van de mogelijke claims op grond van aansprakelijkheid.
- Technische verzekeringen: hieronder zijn de projectmatige verzekeringen zoals Construction Allrisk (CAR), Bodemsanering en Transport te scharen.
- Wagenpark: onder dit contract zijn de voertuigen in beheer van de gemeente Utrecht verzekerd.
- Propertyverzekering: In dit contract zijn alle panden en inventarissen opgenomen en tegen brand en eventuele uitgebreide gevaren (bijv. waterinbraak en diefstalschade) verzekerd
- Varia: dit zijn de overige verzekeringen zoals ongevallen-, evenementen- en reisverzekeringen.

De mate waarin de gemeente Utrecht besluit om al dan niet het verzekeren in te zetten als beheersmaatregel wordt voornamelijk bepaald door de mate waarin de kansen en gevolgen van de daarmee samenhangende risico's leiden tot een onacceptabele verstoring van onze bedrijfsvoering c.q. financiële huishouding. De gemeente vindt het in die situatie niet verantwoord om de risico's met uitzondering van het deel 'eigen risico' te lopen en kiest ervoor de risico's bij verzekeraars onder te brengen door middel van een verzekering waarvoor een vergoeding, de verzekeringspremie, wordt betaald.

Niet elk risico dat onze gemeente loopt wordt verzekerd of kan worden verzekerd. Daarbij is het altijd nodig een afweging te maken waarbij gekeken wordt naar de kansen, de gevolgen en de kosten die verzekeringen nu eenmaal met zich meebrengen. Elk risico verzekeren is technisch niet mogelijk en financieel ook niet haalbaar en gelet op de kansen en de gevolgen in termen van schade ook niet noodzakelijk.

Verzekeren is zoals gezegd één van de mogelijkheden om met risico's om te gaan. Er dient afgewogen te worden of een risico wel of niet wordt verzekerd. Bij die afweging moet advies worden ingewonnen bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen van Interne Bedrijven in hun rol als adviseur. Indien daadwerkelijk besloten wordt om het financiële risico over te dragen aan derden (verzekeraars) wordt de vraag neergelegd bij het Team Risicobeheer en Verzekeringen waar de deskundigheid op het gebied van verzekeren ligt. Dit team zorgt voor de uitvoering van het verzekeringsbeleid. Vanuit die optiek ligt de verantwoordelijkheid bij de directeuren om alvorens te verzekeren een risico-analyse uit te voeren. Dit wordt echter ingeperkt door een aantal algemene uitgangspunten:

- De directeuren bepalen aan de hand van een risico-analyse en kosten-baten analyse of zij risico's willen afdekken. De kosten van het afdekken van de risico's evenals de eigen risico's bedragen bij schadegevallen worden door de budgetten van de organisatieonderdelen gedragen. Het Team Risicobeheer en Verzekeringen adviseert m.b.t. de kosten/baten analyse waar het de hoogte van verzekeringspremies betreft.
- Een aantal risico's worden zonder meer afgedekt vanwege de mogelijke financiële impact op het gemeentelijk budget indien de risico's zich openbaren. Calamiteiten kunnen miljoenen aan schade als gevolg hebben. Het betreft de verzekering van opstallen en inventaris tegen brand en uitgebreide gevaren (property), en de wettelijke aansprakelijkheid voor zover die via de algemeen bekende aansprakelijkheidsverzekeringen kan worden afgedekt. Een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor het wagenpark is verplicht evenals de doorlopende CAR-verzekering. Directeuren hebben met betrekking tot bovenstaande verzekeringen geen keuze of ze de verzekeringen willen afnemen.
- Directeuren zijn verplicht om eens in de zes jaar (geldigheidsduur van een deskundigentaxatie) hun objecten te laten taxeren in het kader van de 'propertyverzekering'. Voor een goede risico-inschatting geldt het adagium meten = weten. De kosten van een dergelijke taxatie worden toegerekend aan de betreffende

organisatieonderdelen. De directeuren zijn verantwoordelijk voor actuele taxatierapporten van hun eigen portefeuille, daarbij ondersteund door het Team Risicobeheer en Verzekeringen.

- Hoewel niet noodzakelijk kan het voorkomen dat er sprake is van tegengestelde belangen tussen het organisatieonderdeel en het gemeentelijke belang. In zo'n geval geldt dat het gemeentelijke belang voor gaat op het organisatie-belang.

De verzekeringsportefeuille wordt beheerd door Team Risicobeheer en Verzekeringen, waarbij op systematische wijze de volgende aspecten in de afweging worden betrokken:

- prolongatiebeleid (of hoe en op welke wijze de verzekering al dan niet moet worden voortgezet)
- inkoopbeleid (premielkosten afwegingen, Europese aanbesteding)
- eigen risicobeleid (verhouding eigen risico en premiekosten)
- schadebeeld ontwikkeling (verhouding schade – betaalde premie)
- preventiebeleid (taxaties, geen onderverzekering, voorkomen schade door preventiemaatregelen)
- marktverkenning (verzekeraars en verzekeringsmakelaars, marktontwikkelingen, nieuwe producten, contractbepalingen)
- schadeafwikkeling en registratie

Zoals hiervoor is opgemerkt is het verzekeren één van de mogelijke beheersmaatregelen die de gemeente Utrecht kan nemen om risico's beheersbaar te maken. Bij de toepassing van risicomanagement zal de mogelijkheid om te verzekeren als beheersmaatregel nadrukkelijk betrokken worden bij de risicoanalyse en –beoordeling.