

# OP HET ERGSTE VOORBEREID

Risicobeleid en risicobeheer bij de gemeente Haaksbergen



Rekenkamercommissie Gemeente Haaksbergen, mei 2010

## **Inhoudsopgave:**

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding tot dit onderzoek	4
2.1	Wet- en regelgeving	4
2.2	Theoretisch kader risicobeleid	7
2.3	Probleemstelling	13
3.	Risicomanagement in de gemeente Haaksbergen	14
3.1	Regelgeving in Haaksbergen	14
3.2	Nota Risicoprofiel en Weerstandsvermogen	15
3.3	Planning & Controlcyclus	17
3.4	Taken en bevoegdheden	19
3.5	Samenvatting en conclusies	20
4.	Risicomanagement en weerstandsvermogen vergeleken	21
4.1	Vergelijking met regiogemeenten	21
4.2	Vergelijking weerstandsvermogen	21
4.3	Vergelijking samenstelling weerstandsvermogen	23
4.4	Vergelijking risico-inventarisatie	25
4.5	Samenvatting en conclusies	26
5.	Conclusies en aanbevelingen	27
	Literatuurlijst	29
	Bijlagen	

“Existence well what does it matter?  
I exist on the best terms I can.  
The past is now part of my future,  
The present is well out of hand.”<sup>1</sup>

## **1. Inleiding**

Het besluit om als rekenkamercommissie onderzoek te doen naar risicobeleid en weerstandsvermogen was een bewuste. Enerzijds vloeide het onderzoek voort uit verzoeken vanuit de raad, anderzijds zagen wij als Rekenkamercommissie in dat risicobeleid als element van het financiële beleid van de gemeente Haaksbergen verder in belang zou toenemen.

Risicobeleid wordt vaak als speeltje van Financiën gezien. De aandacht die het heeft bij bestuur of ambtelijk management reikt vaak niet verder dan de gevolgen die het heeft voor het eigen aandachtsgebied. We vullen braaf de paragraaf risicobeleid in de begroting en de jaarrekening in. Niet altijd uit overtuiging, maar omdat het moet van de wetgever, die dat heeft vastgelegd in de gemeentewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), en van de accountant.

De gemeente Haaksbergen heeft in 2006 voortvarend het risicobeleid opgepakt, met een inventarisatie door het bureau NAR, een zogenaamde NARIS-analyse. Deze heeft 280 risico's geïnventariseerd en de omvang en de kans dat een gebeurtenis zich voordoet in beeld gebracht. De raad heeft in 2007 duidelijke en richtinggevende uitspraken gedaan over het weerstandsvermogen, die men noodzakelijk acht om deze risico's het hoofd te bieden.

Daarna heeft men op de winkel gepast. Het bestuur heeft zich keurig netjes aan de regelgeving gehouden, maar geconstateerd moet worden dat het élan en de 'drive' om van risicobeleid écht een beleidsitem te maken toch wat is weggezakt.

Bijgaand rapport signaleert deze ontwikkelingen, zet het risicobeleid en het weerstandsvermogen van de gemeente Haaksbergen in een regiobreed kader, en doet aanbevelingen om het risicobeleid weer de plaats te geven in het gemeentelijk beleid, die het toekomt in de huidige turbulente samenleving, die door de gevolgen van de crisis wordt gedomineerd.

Hoe is het rapport opgebouwd? In hoofdstuk 2 wordt een algemeen theoretisch kader geschetst van de wet- en regelgeving met betrekking tot risicobeleid. Dit wordt gevolgd door een probleemstelling voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het risicomangement binnen de gemeente Haaksbergen. Hoofdstuk 4 trekt een vergelijking met de overige gemeenten binnen de Regio Twente, waarna hoofdstuk 5 het onderzoek afsluit met conclusies en aanbevelingen.

Wij vertrouwen erop, dat de raad bijgaande handreiking van onze commissie meeneemt met het herijken van het risicobeleid in de komende cruciale periode, waarin inspelen op lagere inkomsten centraal staat.

---

<sup>1</sup> Joy Division, Heart and Soul

## **2. Aanleiding tot dit onderzoek**

### **2.1 Wet- en regelgeving**

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht gemeenten in te gaan op het onderwerp risicomanagement en weerstandsvermogen. De ene gemeente besteedt daar meer tijd en aandacht aan dan de andere. Risicoanalyse is een begrip dat op verschillende wijzen uitgewerkt kan worden. Maar eerst de basistheorie:

Artikel 212 Gemeentewet

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval
  - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
  - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en voor tarieven van rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer;
  - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede die inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

De regels als genoemd in Artikel 212 lid 2 zijn niet duidelijk omschreven. Slechts de contouren worden aangegeven.

Om deze reden hebben gemeenten een verordening ex artikel 212 gemeentewet opgesteld, die onder andere verplicht eens per zoveel tijd (meestal 4 jaar. Gemeenten zijn daar vrij in: ze stellen in feite hun eigen regelgeving vast) een nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan de raad aan te bieden. De gemeente Haaksbergen heeft de “Verordening op de uitgangspunten van Financieel Beleid, alsmede voor het Financieel Beheer en voor de inrichting van de Financiële Organisatie”, de zogenaamde Financiële verordening, op 29 oktober 2003 vastgesteld en voor het laatst gewijzigd op 14 december 2005.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de voorschriften over begroting, meerjarenraming, jaarstukken, uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden (IV3) Vanaf 2004 is in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) de wetgeving over rapportages van risico's aangescherpt, en zijn gemeenten verplicht om het weerstandsvermogen te berekenen op basis van de inventarisatie van risico's.

Artikel 9 van het BBV geeft aan dat de gemeente in de begroting onder meer een paragraaf moet opnemen over het weerstandsvermogen.

Artikel 11 BBV vult het begrip weerstandsvermogen in en geeft aan wat de taak van de gemeente is met betrekking tot de rapportage hierover.

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
  - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en de mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk 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.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:
  - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
  - b. een inventarisatie van de risico's;
  - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Dus moet in de producten van de planning- en controlcyclus (begroting, rekening, tussentijdse rapportages) aandacht aan dit onderwerp worden besteed. Iedere gemeente vult dit op zijn eigen wijze in, maar verplicht is de opname van een paragraaf weerstandsvermogen, waarbij een relatie wordt gelegd met de benodigde weerstandscapaciteit.

De gemeente Haaksbergen heeft in artikel 17 van de "Financiële verordening" zijn beleid vastgelegd over het weerstandsvermogen en over risicomangement. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.1.

Gemeenten met een eigen vermogen dat niet voldoet aan de eisen van de toezichthouder ten aanzien van de weerstandscapaciteit, of dat niet voldoet aan de eigen eisen, moeten in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting uiteenzetten hoe de weerstandscapaciteit weer op niveau wordt gebracht.<sup>2</sup>

De kwaliteit van het risicomangement systeem is een object van toezicht geworden. Niet ten onrechte. De samenleving wordt steeds complexer en de gemeenten zijn meer en meer betrokken bij projecten binnen het grondgebied. Daarnaast dwingen veranderende wet- en regelgeving tot een verhoogd risicobewustzijn. Daarom is het van belang om zicht te hebben op de risico's die zich voor kunnen doen bij de taken die de gemeente uitvoert, om de oorzaken van (hogere) risico's op te sporen en om tijdig passend (beheers-) maatregelen te treffen.

---

<sup>2</sup> Toelichting bij wetsartikelen BBV, vraag en antwoord; Commissie BBV

Elke gemeente heeft op grond van de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de eigen regelgeving behoefte aan een uitgewerkt risicobeleid, dat aangeeft hoe de gemeente de risico's die zij loopt in kaart brengt en qua omvang inzichtelijk maakt, hoe zij die risico's beheerst en op welke wijze het bedrag wordt berekend dat de gemeente achter de hand wil/moet hebben om de financiële gevolgen van tegenvallers op te vangen. In het risicobeleid moet de gemeente voor zichzelf de volgende vragen beantwoorden:

- Op welke wijze wordt het risicoprofiel opgesteld;
- Wat kan tot het weerstandsvermogen worden gerekend;
- Hoe wordt het weerstandsvermogen berekend;
- Met welk normenkader wordt het weerstandsvermogen beoordeeld;
- Welke mate van beheersing wordt nagestreefd;
- Hoe wordt daarover gerapporteerd en gecommuniceerd

Risicomanagement moet een cyclisch proces zijn, dat regelmatig opnieuw moet worden uitgevoerd. Er komen nieuwe projecten of projecten worden stopgezet. Ook de fase waarin een project verkeert kan invloed hebben op het risicoprofiel (analyse van de risico's die de organisatie loopt, zie definitie op bladzijde 8) .

Daarnaast moet een onderscheid worden gemaakt tussen structurele en incidentele risico's.

Tenslotte moet niet worden vergeten dat er ook positieve risico's bestaan (de kans op een incidentele of structurele bate). Wij laten deze in dit onderzoek buiten beschouwing. Toch een voorbeeld: met de invoering van de Splitsingswet moet een energiebedrijf worden gesplitst in een netwerkdeel en een productiebedrijf. De overheden blijven verplicht 100% aandeelhouder in het netwerkdeel. Het productiebedrijf kan echter worden verkocht aan de meestbiedende. De gemeente loopt dan het risico de aandelen te kunnen verzilveren. Als het dat om moverende redenen niet doet loopt het mede risico over de bedrijfsvoering.

In ons onderzoek concentreren wij ons ook op de financiële risico's. Wij beseffen dat er groot aantal verschillende risico's bestaan, zoals juridische risico's, imago-risico's, bedrijfsvoeringsrisico's, et cetera. Maar in het besef dat al deze risico's vroeg of laat financiële gevolgen hebben focussen wij ons op de financiële risico's.

## 2.2 Theoretisch kader risicobeleid

Voordat het risicobeleid en –beheer bij een gemeente wordt onderzocht moet eerst duidelijk zijn wat er onder wordt verstaan:

Hieronder volgt een definitie wat in het kader van deze nota en de verplichte paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening onder de gebruikte begrippen wordt verstaan. Risico is een fenomeen dat “verborgen” aanwezig is. Het kan de continuïteit en de doelrealisatie van de organisatie in gevaar brengen.

Risico: een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente.

Als de kans op een gebeurtenis 100% is, maar de omvang van het negatieve gevolg nog niet duidelijk is, dan spreken we van een onzekerheid. In dat geval moet deze onzekerheid op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) door middel van een voorziening worden afgedekt. Een voorziening is altijd gebaseerd op een berekening.

Definities van risicomanagement zoals wij die in het onderzoek hanteren luiden:

Risicomanagement: ‘Het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen.’

of

Een set van activiteiten en processen die samen betrouwbare en tijdige informatie verschaffen, die de organisatie in staat stelt om noodzakelijke beslissingen te nemen om nadelige effecten bij het optreden van risico's te voorkomen en te minimaliseren<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Beleidsnota Risicomanagement en weerstandsvermogen “Denk Vooruit”, Gemeente Deventer, 2007

Risicomanagement is een cyclisch proces dat bestaat uit de volgende stappen: <sup>4</sup>

1) identificatie van risico's

Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door interviews af te nemen in alle geledingen binnen de organisatie, bijvoorbeeld door de activiteiten van een afdeling na te gaan;

2) analyse en beoordeling van risico's

Zowel kans als gevolg (tijdgevolg, geldgevolg) moeten worden bepaald.

Evaluatie op kwaliteit, realiteitsgehalte kansen en gevolgen, volledigheid en uniformiteit. Zijn er geen doublures?

3) maatregelen ontwerpen

4) maatregelen implementeren

5) evalueren en rapporteren

Op grond van het besluit Begroting en Verantwoording zullen deze stappen minimaal tweemaal per jaar bij de begroting en de jaarrekening moeten worden doorlopen. De uitkomst van dit proces is een risicoprofiel.

Risicoprofiel:	een analyse van de risico's van de organisatie met bijbehorende kansen en gevolgen.
----------------	---

In het duale stelsel is het college van B&W primair de eigenaar van alle risico's. Besturen gaat niet zonder risico's. Dit gegeven vraagt om extra aandacht bij besluitvormingsprocessen. De raad draagt in het kader van haar kaderstellende en controlerende rol de eindverantwoordelijkheid voor alle risico's in de gemeente. College van B&W en raad hebben om die reden beiden belang bij de juiste informatie over de risico's die het realiseren van de doelstellingen van de organisatie kunnen belemmeren. Door risico's vroegtijdig te onderkennen kunnen adequate maatregelen worden genomen die de gevolgen van risico's beperken.

Risico's waarmee de gemeente Haaksbergen wordt geconfronteerd kunnen in categorieën worden verdeeld: beleidsmatige risico's en bedrijfsvoeringsrisico's. In beide categorieën verschilt de rol van raad, college en ambtelijk apparaat.

#### Beleidsmatige risico's<sup>5</sup>

Beleidsmatige risico's zijn de risico's waarmee de Raad in zijn kaderstellende rol richting college van B&W zelf rekening moet houden. Beleidsmatige risico's kunnen zowel interne oorzaken als externe oorzaken hebben. Een voorbeeld van een intern risico is het opstarten van een risicovolle grondexploitatie. Een voorbeeld van een extern risico is een economische recessie. De Raad zelf beïnvloedt direct de ontwikkeling van deze risico's op het moment van besluitvorming. Dit maakt risicomanagement dan ook tot een bestuurlijk instrument; de Raad is medeverantwoordelijk voor de beheersing van de risico's.

<sup>4</sup> Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Gemeente Nijmegen, 2006

<sup>5</sup> Nota zicht op risico's, Gemeente Hengelo, 2008



### Bedrijfsvoerings risico's

Tegenover de beleidsmatige risico's staan de bedrijfsvoeringsrisico's. Ten aanzien van dit type risico's vervult de Raad richting college van B&W primair de controlerende rol. Een voorbeeld hiervan is het claimrisico bij vergunningverlening. Hierop heeft de Raad nauwelijks directe invloed omdat de bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid is van het college van B&W. Om deze reden is tijdige informatievoorziening over de bedrijfsvoeringsrisico's belangrijk voor de Raad. Bij het beheersen van de bedrijfsvoeringsrisico's speelt de interne organisatie van de actieve informatieplicht van de gemeente een belangrijke rol.

Analyse en beoordeling van de risico's kent twee extreme varianten: kwalitatief gericht en kwantitatief gericht. De kwalitatieve variant wordt niet of nauwelijks door gemeenten gebruikt. De tweede variant wordt systematisch aangepakt door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR). Alle risico's en beheersmaatregelen worden opgenomen en beheerd in een centrale database (NARIS), die regelmatig wordt geactualiseerd. Veel gemeenten werken met dit model, waaronder de meeste Twentse gemeenten en ook Haaksbergen. De kans dat een calamiteit zich voordoet wordt via een puntensysteem in beeld gebracht. Vervolgens wordt ook de gevolgschade met een score beoordeeld.

Van belang bij de beoordeling van het risicoprofiel van een gemeente is ook hoe ver de gemeente daarmee is. De implementatie van risicomanagement in een organisatie is een groeiproces waarin een aantal stadia doorlopen worden. Naarmate de organisatie groeit, neemt de volwassenheid in de omgang met risico's toe en verandert ook de rol van de coördinator risicomanagement. Het beeld van de mate van risicovolwassenheid verschilt per gemeente en kan worden verdeeld in vier fases.<sup>6</sup>

#### **Fase 1**

In eerste fase weet de organisatie niets van risicomanagement. De status van de interne beheersingsmaatregelen kan worden omschreven als *fragmentarisch*: de beheersingsmaatregelen zijn niet of in onvoldoende mate aanwezig. De risicomanagement coördinator vervult de rol van consultant.

#### **Fase 2**

In de tweede fase begint de organisatie de principes van risicomanagement te begrijpen en heeft de risicomanagement coördinator de rol van begeleider ('facilitator'). De status van de interne beheersingsmaatregelen kan worden omschreven als *informeel*: de beheersingsmaatregelen worden wel uitgevoerd maar worden niet vastgelegd in dossiers en de uitvoering ervan is niet geborgd.

---

<sup>6</sup> Nota zicht op risico's, Gemeente Hengelo, 2008

### **Fase 3**

In de derde fase heeft de organisatie de principes van risicomanagement onder de knie en heeft de coördinator risicomanagement de functie van adviseur. De status van de interne beheersingsmaatregelen kan omschreven worden als *de basis op orde*: de interne beheersingsmaatregelen zijn adequaat en aanwezig en worden op verantwoorde wijze gedocumenteerd en vastgelegd.

De organisatie is volwassen genoeg om te kunnen beoordelen of en wanneer de risicomanagement coördinator in zijn rol van adviseur geraadpleegd moet worden.

### **Fase 4.**

In de vierde fase heeft de organisatie risicomanagement volledig geïmplementeerd en kan de organisatie zelfstandig interne beheersingsmaatregelen treffen. De status van de interne beheersingsmaatregelen kan omschreven worden als *volwassen*: er is sprake van gestandaardiseerde beheersactiviteiten met periodieke toetsing waarbij intern en extern wordt gerapporteerd. De risicomanagement coördinator heeft in deze fase de rol van auditor die een formeel oordeel uitspreekt over de kwaliteit van het risicomanagement systeem en de effectiviteit van de interne beheersingsmaatregelen. De externe accountant kan bij de jaarrekening controle volledig op de kwaliteit van de interne beheersingsmaatregelen steunen.

## **Weerstandscapaciteit**

Tegenover de risico's staat de weerstandscapaciteit. Dat is het vermogen dat een gemeente moet hebben/aanhouden om alle risico's te kunnen opvangen.<sup>7</sup>

Dit bestaat volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) uit de volgende vier componenten:

- a. eigen vermogen
- b. onbenutte belastingcapaciteit en andere onbenutte inkomsten bronnen
- c. begrotingsruimte
- d. stille reserves

ad. a het eigen vermogen bestaat uit de op de balans opgenomen algemene reserves, bestemmingsreserves en stille reserves, voor zover ze binnen een jaar in kasgeld kunnen worden omgezet. Alleen de bestemmingsreserves waarvan de bestemming zonder financiële gevolgen kunnen worden gewijzigd tellen mee;

---

<sup>7</sup> Risicomanagement en weerstandsvermogen, Gemeente Nijmegen, 2006

ad. b hier wordt veelal de artikel 12 norm gebruikt (landelijk gemiddelde van het OZB-tarief plus 20%) voor het berekenen van de onbenutte belastingcapaciteit. Ervan uitgaande dat de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en andere heffingen kostendekkend zijn. De limitering van de OZB-tarieven is overigens per 1 januari 2008 afgeschaft. Wel hanteert het Rijk een macronorm voor stijging. De macronorm voor 2010 is 4,3%<sup>8</sup>. Dat betekent dat de opbrengststijging voor allen gemeenten in 2010 ten opzichte van 2009 maximaal 4,3% mag bedragen. De “ruimte” binnen dit maximum (maximale stijging minus voorgestelde stijging in begroting) telt mee voor het weerstandsvermogen. In hoofdstuk 4.3 zal echter worden aangetoond dat niet alle gemeenten, waaronder de gemeente Haaksbergen, dit ook doen.

ad. c de post onvoorzien biedt de nodige begrotingsruimte. Potentiële bezuinigingsmogelijkheden tellen niet meer voor het bepalen van de weerstandscapaciteit. Dat is althans de beleidslijn die de provincie hanteert.<sup>9</sup>

ad. d Stille reserves kunnen deel uitmaken van de weerstandscapaciteit.<sup>10</sup> Diverse bezittingen van de gemeente vertegenwoordigen een waarde die niet of slechts voor een klein deel op de balans voorkomt. Denk bijvoorbeeld aan bezittingen die niet geactiveerd zijn (bijvoorbeeld kunstwerken), maar ook aandelenbezit, waarvan slechts de nominale waarde (de waarde op de coupon) geactiveerd is. Het verschil tussen de werkelijke waarde (in het economisch verkeer) en de waarde waarvoor het activum op de balans staat noemen wij stille reserves. Niet elke gemeente neemt deze stille reserves in aanmerking bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de voor afdekking van de risico's benodigde weerstandscapaciteit.<sup>11</sup> De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente als geheel, waarbij de waarschijnlijkheid en de omvang van ieder risico afzonderlijk is gewaardeerd. Deze relatie drukken wij uit in een verhoudingsgetal. Dit wordt nader aangeduid in Figuur 1 op bladzijde 16.

---

<sup>8</sup> Begroting 2010, gemeente Hellendoorn

<sup>9</sup> Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Gemeente Hengelo, 2008

<sup>10</sup> Toelichting hoofdstuk 2 BBV, commissie BBV

<sup>11</sup> Risicomanagement en weerstandsvermogen, Gemeente Nijmegen, 2006

**Ratio weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit.**

In dit verhoudingsgetal komt de eigen beleidsvrijheid tot uitdrukking om te bepalen in welke mate de gemeente de risico's wil afdekken. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) heeft een waarderingstabel opgesteld, die in ieder geval door de meeste Twentse gemeenten (waaronder Haaksbergen) wordt gebruikt:

Ratio:	Betekenis:
> 2,0	uitstekend
1,4 – 2,0	ruim voldoende
1,0 – 1,4	voldoende
0,8 – 1,0	matig
0,6 – 0,8	onvoldoende
< 0,6	ruim onvoldoende

De opbouw van de weerstandscapaciteit kan naar aanleiding van voorgaande schematisch als volgt worden weergegeven:

bruto- risico	beheers- maatregelen			weerstandscapaciteit
	netto- risico	kwantificeerbaar	voorziening/ Bestemmingsreserve	
		niet goed kwantificeerbaar	materiële betekenis van geringe betekenis	

In bovenstaand hoofdstuk is de theoretische basis verklaard voor het risicobeleid. Het is een rijstebrijberg met informatie, maar noodzakelijk om de volgende hoofdstukken te kunnen volgen. Daarin wordt het theoretisch kader nader ingevuld voor de gemeente Haaksbergen en wordt daarnaast een vergelijking getrokken met andere gemeenten binnen de Regio Twente. Maar voordat dit zal plaatsvinden zullen in 2.3 de probleemstelling en de onderzoeksvragen worden geformuleerd.

## 2.3 Probleemstelling

Uit hoofdstuk 2.2 is gebleken dat risicobeleid en risicobeheer voor elke gemeente een specialistisch onderdeel van zijn wettelijk opgelegd functioneren is, dat ook breed binnen de organisatie moet worden gedragen en zeker ook de nodige bestuurlijke aandacht verdient. In dit onderzoek gaat de aandacht van de rekenkamercommissie dan ook uit naar het risicobeleid en -beheer van de gemeente Haaksbergen.

De probleemstelling luidt dan ook als volgt:

### **Hoe staat het met het risicobeleid en het risicobeheer in de gemeente Haaksbergen?**

Uit de probleemstelling de vloeien volgende onderzoeksvragen voort:

1. In hoeverre zijn alle risico's in Haaksbergen adequaat in beeld gebracht?
2. Hebben bestuur en management van de gemeente Haaksbergen voldoende inzicht in aard en omvang van de risico's en nemen zij voldoende maatregelen om die risico's te beheersen?
3. In welke fase bevindt de gemeente Haaksbergen zich met betrekking tot risicomangement?
  - a. Welk weerstandsvermogen vindt de gemeente Haaksbergen aanvaardbaar? En hoe verhoudt zich dat ten opzichte van soortgelijke gemeenten?
  - b. Hoe wordt het weerstandsvermogen in Haaksbergen berekend?
  - c. Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's te dekken?
4. Voldoen de rapportages over de risico's en het weerstandsvermogen aan de vigerende regelgeving?

De vragen 1, 2 en 4 zullen in hoofdstuk 3.5 worden beantwoord, de vragen onder punt 3 in hoofdstuk 4.5.

### **3. Risicomanagement in de gemeente Haaksbergen**

In dit hoofdstuk zal met name worden ingegaan op de onderzoeksvragen of alle risico's adequaat in beeld zijn gebracht, of bestuur en management voldoende inzicht hebben en aard en omvang van de risico's en of de rapportages over de risico's en de omvang van het weerstandsvermogen voldoen aan de regelgeving in het BBV en aan het eigen vastgelegde gemeentelijk beleid, als vastgelegd in de Financiële Verordening.

#### **3.1 Regelgeving in Haaksbergen**

In de Financiële Verordening van 15 november 2003, laatstelijk aangepast op 28 april 2006 staat in artikel 17 het volgende opgenomen:

#### **Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan:
  - tegenvallende renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt;
  - tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
  - tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
  - lopende en te verwachten claims van derden;
  - nog niet getaxeerde kosten van (vermoede) milieuverontreiniging;
  - overschrijding openeinde regelingen en subsidies;
  - dreigend faillissement verbonden partijen;
  - dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.
3. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

### 3.2 Nota Risicoprofiel en Weerstandsvermogen

De gemeente Haaksbergen doet, al dan niet bewust, al veel aan risicobeheersing. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het afsluiten en beheren van een verzekeringspakket, het vaststellen van rampenplannen, controles, het opzetten en bijhouden van een administratieve organisatie en een intern controlesysteem en het vastleggen van beleid dat risico's vermindert, zoals een aanbestedingsbeleid en een regeling delegatie en mandaat.

In de Nota Risicomanagement 2006 van de gemeente Haaksbergen worden de volgende categorieën risico's onderscheiden:

- Bedrijfsstilstand
- (Sociale) onveiligheid, bedreiging of lichamelijke schade
- Financieel
- Materieel
- Imago/Politiek (negatieve publiciteit)
- Milieu
- Informatie/strategie (onjuiste informatie => onjuiste besluiten)
- Personeel/Arbo
- Juridisch/aansprakelijkheid
- Aantasting afzetcapaciteit omdat niet aan kwaliteitseisen voldaan wordt

Uiteraard kunnen al deze categorieën financieel worden vertaald.

In de Rapportage Risicoprofiel en Weerstandsvermogen 2006 gemeente Haaksbergen<sup>12</sup> zijn voor de gehele organisatie 281 risico's in beeld gebracht. Per afdeling zijn alle activiteiten en producten nagelopen op mogelijke risico's. Hierbij is gebruik gemaakt van de NARIS-database, waarin de bekende bij gemeenten voorkomende risico's zijn opgenomen. Op basis daarvan is de NAR-risicomatrix ingevuld. Uit de matrix blijkt dat de grootste "witte vlekken" zich bevinden in de risicogebieden juridische zaken, economische zaken, grondzaken, volkshuisvesting en sociale werkvoorziening.

Het Rapport noemt de kwaliteit van de benoemde risico's "wisselend". Het merendeel is SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd. Echter de meeste risico's zouden scherper gedefinieerd en beter onderbouwd kunnen worden.

De risico's zijn verdeeld naar risico's en geldgevolg en in beeld gebracht in figuur 1

---

<sup>12</sup> Rapportage Risicoprofiel en Weerstandsvermogen 2006 Gemeente Haaksbergen, NAR 2006

**Figuur 1:** de ingevulde matrix

risico:	kans: 1	kans: 2	kans: 3	kans: 4	kans : 5
> 500.000	9	2	1		
> 250.000, < 500.000	17	6	11	1	2
> 100.000, < 250.000	14	22	18	4	1
> 25.000, < 100.000	11	23	16	20	13
< 25.000	20	10	13	14	31
geen geldgevolgen	3				

#### Kans

1. zeer onwaarschijnlijk, komt voor zover bekend niet voor;
2. niet waarschijnlijk, is binnen andere gemeente wel eens voorgekomen in de afgelopen 5 jaar;
3. Komt zelden voor maar is in de afgelopen 5 jaar wel eens voorgekomen
4. Is 3 keer of vaker in de afgelopen 5 jaar voorgekomen
5. Komt 1 of meerdere keren per jaar voor

Een risicoscore die in het groene gebied zit vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Het gaat hier om 146 van de 281 geïdentificeerde risico's. Risico's die in het oranje gebied zitten (in totaal 128) vragen om aandacht. Ze vormen individueel (nog) geen gevaar voor de continuïteit, maar kunnen op termijn wel een bedreiging gaan vormen.

Een risicoscore in het rode gebied vereist directe aandacht. Preventieve of reducerende maatregelen kunnen kans of gevolg terugbrengen naar een niveau dat een meer acceptabele waarde heeft. In Haaksbergen is het aantal risico's in het rode gebied gelukkig zeer beperkt. Het zijn er maar 7.

Op basis van het geconsolideerde risicoprofiel van de gemeente Haaksbergen kan worden bepaald hoeveel geld nodig is om alle risico's te kunnen dekken. De benodigde weerstandscapaciteit worden berekend op basis van een risicosimulatie (de zogenaamde Monte Carlo methode). Dit is een statistische benadering die ervan uit gaat dat nooit alle risico's zich én tegelijkertijd én in de maximale omvang zich zullen voordoen. In het Rapport Risicoprofiel en Weerstandsvermogen 2006 is bij een zekerheidspercentage van 90% berekend dat een bedrag van 12,8 miljoen euro nodig is om de risico's in financiële zin af te dekken. Een hoger zekerheidspercentage, bijvoorbeeld 95%, vraagt "een (veel) hoger bedrag".



### 3.3 Planning & Control-cyclus

Zowel in de begroting, de jaarrekening als in de bestuursrapportages wordt de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en de risico's aangegeven.

In de Tweede Bestuursrapportage 2007 van de gemeente Haaksbergen vindt geen 'update' plaats van weerstandsvermogen en geïdentificeerde risico's.

In de jaarrekening 2008 (blz. 47 t/m 53) van de gemeente Haaksbergen wordt ingegaan op het systeem dat de gemeente hanteert voor bepaling van het risicoprofiel. Er zijn 211 risico's in beeld gebracht waarbij een (gemiddelde) risicoscore is bepaald per risicocategorie. In de jaarrekening wordt zelf geconstateerd dat Haaksbergen voornamelijk risico's in beeld heeft gebracht binnen de categorieën "financieel", "juridisch/aansprakelijkheid" en "bedrijfsproces". Het college vindt dat zelf logisch, omdat voornamelijk risico's met financiële gevolgen zijn opgenomen in het risicoprofiel. Voor de klassering van de risico's wordt gebruik gemaakt van het Naris-model. Risico's worden geïdentificeerd naar de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt, afgezet tegen het geld dat deze gebeurtenis zou kosten.

De benodigde weerstandscapaciteit is uiteindelijk vastgesteld op 10,9 miljoen euro per ultimo 2008. De beschikbare weerstandscapaciteit was begroot voor 2008 op 20,6 miljoen, maar bleek in de rekening 2008 uit te komen op 14,8 miljoen euro, met name als gevolg van minder vrij aanwendbare bestemmingsreserves en een negatief rekeningresultaat. Dit betekent per ultimo 2008 een ratio beschikbare weerstandscapaciteit/ benodigde weerstandscapaciteit van 1,4, tegen 1,9 geraamd.

In de Kadernota 2009 wordt de nodige aandacht besteed aan het weerstandsvermogen. Op 12 maart 2009 hebben de gezamenlijke raadscommissies de Notitie DEO ("Financiële consequenties van de economische en demografische ontwikkelingen")<sup>13</sup> besproken. Uit deze notitie is voor de voorliggende Kadernota een aantal belangrijke financiële uitgangspunten meegenomen:

- Een structureel sluitend perspectief;
- Een buffer van 20% van de Algemene Uitkering voor algemene risico's;
- Een buffer van 25% van de boekwaarde van de gronden voor dekking van risico's binnen de grondexploitatie;
- Een minimale ratio voor ons weerstandsvermogen van 1,2;
- Een verhoging van lokale belastingen en tarieven met niet meer dan de inflatie.

De geactualiseerde Nota Reserves en Voorzieningen, als bijlage opgenomen in de kadernota 2009 werkt bovenstaande nader uit. De voeding van de buffer van 25% van de boekwaarde van gronden vindt plaats via de Reserve Sociale en Fysieke Infrastructuur. Wanneer deze reserve niet toereikend is, dient de vrije algemene reserve (het deel van de algemene reserve dat hoger is dan 20% van de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds) als achtervang.

---

<sup>13</sup> Kadernota 2009 Gemeente Haaksbergen, blz. 6

In de Kadernota 2009 (blz. 14) is ook een zeer globale ‘update’ opgenomen van het risicoprofiel. Genoemd worden de daadwerkelijke realisatie van eerder ingeboekte bezuinigingen en de slechte financiële situatie bij werkvoorzieningschap Hameland.

In de eerste bestuursrapportage 2009 wordt in de paragraaf weerstandsvermogen (blz. 86, 87) specifiek aandacht besteed aan de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, de positie van Hameland, de ontwikkeling van de inkomsten uit bouwleges, en de belastinginkomsten. Al deze ontwikkelingen vloeien voort uit de economische crisis, die in 2009 op zijn hoogtepunt is.

De Programmabegroting 2010 geeft in de paragraaf Weerstandsvermogen weinig wijzigingen te zien ten opzichte van die in de jaarrekening 2008, die enkele maanden eerder door de raad was vastgesteld. Er zijn ongeveer 200 risico’s in kaart gebracht. Wederom is een top 10 opgesteld, waarin met name aandacht is geschonken aan de gevolgen van de economische crisis (korting algemene uitkering uit het gemeentefonds), aanbesteding WMO en een vordering op een projectontwikkelaar vanwege het Marktpromenadeplan. Het benodigde weerstandsvermogen blijft ongewijzigd op € 10,9 mln, de ratio weerstandsvermogen is becijferd op 1,6.

Diverse gesprekken met medewerkers binnen de organisatie, aangevuld met eigen waarneming hebben het beeld opleverd dat in de kadernota en de jaarrekening een vrijwel volledige analyse wordt nagelopen zoals deze in de rapportage risicoprofiel en weerstandsvermogen 2006 Gemeente Haaksbergen is opgesteld. In mindere mate wordt dit ook in de begroting gedaan. In de tussentijdse rapportages is de aandacht beduidend minder. Motto bij de tussentijdse rapportages is immers: “geen nieuws, dan geen bericht”.

Bij de producten uit de P&C-cyclus geeft Financiën wel “een profiel af” (geeft een sjabloon waarop de laatste stand van zaken en wijzigingen kunnen worden ingevuld), maar dat diverse diensten dat onvoldoende oppakken. Het wordt beschouwd als het speeltje van Financiën. Ook ontbreekt de capaciteit (bij Financiën), de tijd en wellicht de motivatie om de ontwikkeling van risicobeleid verder op te pakken.

In de ambtelijke reactie <sup>14</sup> wordt dit ontstane beeld nader van commentaar voorzien. In elke managementrapportage en bestuurs-rapportage is aandacht voor het onderwerp risico’s. Hier geldt “geen nieuws, dan ook geen toelichting nodig”. Wel is er de afgelopen jaren bewust voor gekozen risicomangement op het huidige niveau te continueren en geen nieuwe onderwerpen of onderdelen op te pakken.

Bij de conclusies in hoofdstuk 5 zal hier nader op worden ingegaan.

---

<sup>14</sup> E-mail ambtelijk contactpersoon 18 mei 2010

### 3.4 Taken en bevoegdheden

Risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college<sup>15</sup>. Het college is verantwoordelijk voor alle gemeentelijke risico's en voor de acties die moeten worden ondernomen om deze te beheersen. Afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de risico's die op de afdeling gelopen worden. Deze benadering kan echter conflicteren met de tekenbevoegdheid van € 50.000,- voor een afdelingshoofd. Daarom wordt in de Nota Risicomanagement een bevoegdheidsstructuur geïntroduceerd, die in zekere zin recht doet aan de budgetteringsregeling.

Risico's boven een score beneden de 13 (grosso modo het groene gebied in tabel 1 op blz. 16) vallen binnen de bevoegdheid van de afdelingshoofden. Risico's boven een score van 13 ("het lichtoranje gebied") worden aan de gemeentesecretaris voorgelegd, risico's met een score boven de 16 (feloranje en rood: grote kans, groot gevolg) aan het college. Het college kan zich hierdoor met de hoofdlijnen van risicomanagement bezighouden.

In ieder geval twee keer per jaar moeten de afdelingshoofden hun risicoprofielen actualiseren ten behoeve van de verschillende producten in de P&C-cyclus. In de bestuursrapportage wordt alleen gerapporteerd over afwijkingen. Minimaal te rapporteren: de top 10 risico's van de afdeling en de risico's met een score van 13 en hoger. Voor risico's met een gevolg 5 geldt een meldplicht aan de gemeentesecretaris, aangezien dergelijke risico's grote gevolgen voor de bedrijfsvoering kunnen hebben.

Om risicomanagement effectief te implementeren en te verankeren binnen de organisatie moet een risicomanagement-coördinator worden aangewezen, die nadrukkelijk toeziet op de gemaakte afspraken en die de verschillende afdelingen ondersteunt. Daarnaast velt deze functionaris een inhoudelijk oordeel over het risicoprofiel van de afdelingen en de organisatie alsmede over de beheersactiviteiten en adviseert hij de gemeentesecretaris over het risicomanagement van de organisatie.

Het traject van risicobeheer dreigt de afgelopen periode vast te lopen vanwege een gebrek aan aandacht, zo blijkt uit een analyse van diverse begrotings- en rekeningstukken en uit contacten binnen de ambtelijke organisatie. De afdelingen Werk en Burgerzaken, Financiën en (in iets mindere mate) Welzijn geven nog steeds de nodige aandacht aan risicobeleid en -beheer. Andere afdelingen zijn minder actief.

De aanstaande reorganisatie bij de gemeente Haaksbergen zorgt ervoor dat er een nieuwe groep managers klaar staat. Die zouden het risicomanagement opnieuw moeten oppakken. Een opfriscursus is daarom op zijn plaats. Het risicobeleid na 3 jaar na 2007 opnieuw tegen het licht moet worden gehouden, zo vinden de betrokkenen binnen de gemeente Haaksbergen. Waar staan we nu? In het profiel nog wel actueel? Wel wordt gepleit voor een stringent onderscheid tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare risico's.

---

<sup>15</sup> Nota Risicomanagement 2006, gemeente Haaksbergen

### 3.5 Samenvatting en conclusies

Beantwoording van de vragen als gesteld in 2.2 gaat als volgt: hiervoor wordt een beoordelingssysteem gehanteerd van maximaal 5 sterren: 5 sterren is de maximale score, 3 sterren betekent voldoende dan wel adequaat, minder dan 3 sterren betekent dat niet aan de eisen wordt voldaan.

1. In hoeverre zijn alle risico's adequaat in beeld gebracht? \*\*\*

De risico's zijn in 2006 in afdoende mate in beeld gebracht. Er zijn nog wel wat 'witte vlekken' geconstateerd. Evaluatie van het totale risicoprofiel is aan slijtage onderhevig.

2. Hebben bestuur en management voldoende inzicht in aard en omvang van de risico's en nemen zij voldoende maatregelen om die risico's te beheersen? \*\*\*

4. Voldoen de rapportages over de risico's en het weerstandsvermogen aan de vigerende regelgeving? \*\*\*

De eigen regelgeving (financieel beheersverordening) eist dat zowel in de kadernota, de begroting als in de jaarrekening wordt ingegaan op de (ontwikkeling) van het risicoprofiel. Dat gebeurt dan ook. Er zou alleen meer aandacht kunnen worden besteed aan nieuwe ontwikkelingen en ontwikkelingen in bestaande geïdentificeerde risico's

Gelet op bovenstaande moet worden geconstateerd dat Haaksbergen de risico's redelijk adequaat in beeld heeft gebracht, hoewel men zelf constateert dat er nog witte vlekken zijn en enkele risico's "smarter" zou kunnen worden geformuleerd. De belangrijkste risico's worden aangegeven in een top 10, die zeker drie keer per jaar wordt geëvalueerd. De gemeente houdt zich aan zijn eigen richtlijnen als vastgelegd in de Financiële Verordening, artikel 17, en voldoet daarmee aan de eisen van rechtmatigheid en aan het BBV. De nodige maatregelen zijn genomen om risico's te verminderen of uit te sluiten. Wel dreigt de aandacht vanwege allerlei andere prioriteiten in te zakken. Wij adviseren de zelf geconstateerde witte vlekken verder in te vullen (met name de juridische risico's worden steeds belangrijker), door te gaan met het regelmatig evalueren van het risicoprofiel en in 2010 een opfriscursus te geven, zodat het risicobeleid opnieuw de plaats krijgt binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie die het toekomst.

## **4 Risicomanagement en weerstandsvermogen vergeleken**

### **4.1 Vergelijking met regiogemeenten**

In hoofdstuk 3 hebben wij kunnen constateren dat de gemeente Haaksbergen voldoet aan de regelgeving in het BBV en de eigen Verordening Financieel Beheer, dat de risico's adequaat in beeld zijn gebracht en dat er enig risicobewustzijn is bij bestuur en management. Maar hoe doet de gemeente Haaksbergen het in vergelijking met gemeenten in de Regio? Wij hebben een inventarisatie opgesteld van de paragrafen weerstandsvermogen van de Twentse gemeenten en een vergelijking gemaakt op twee gebieden:

1. benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen
2. de risico-inventarisatie

Beide vergelijkingen zijn opgenomen in bijlagen bij dit rapport.

### **4.2 Vergelijking weerstandsvermogen**

Gerelateerd aan het begrotingstotaal heeft Oldenzaal van de Twentse gemeenten het hoogste beschikbare weerstandsvermogen, namelijk 51% van het begrotingstotaal, met Haaksbergen als goede tweede met 37%. Het gemiddelde van de Twentse gemeenten ligt rond de 24%, beneden het landelijk gemiddelde van 27%. Enschede is rode lantaarndrager met slechts 3% van het begrotingstotaal aan beschikbaar weerstandsvermogen. Haaksbergen heeft wel de hoogste ratio benodigd weerstandsvermogen, namelijk 23% van het begrotingstotaal. Ook hier is Enschede hekkensluiter met slechts 3%. Het gemiddelde ligt rond de 10% van het begrotingstotaal. Opvallend is het verschillende oordeel dat de Twentse gemeenten koesteren over het benodigde weerstandsvermogen ten opzichte van het begrotingstotaal. Haaksbergen acht een veel hoger percentage van het begrotingstotaal noodzakelijk dan bijvoorbeeld de grote steden. Het lijkt erop dat het benodigde weerstandsvermogen niet alleen is ingegeven door de gewaardeerde hoogte van de geïnventariseerde risico's, maar evenzeer wordt beïnvloed door de financiële positie in het algemeen. Een financieel gezonde gemeente als Haaksbergen wil zijn positie behouden en mikt daarom op een relatief hoog benodigd weerstandsvermogen, terwijl een gemeente als Enschede, die nooit "rijk" is geweest, genoeg neemt met een veel lagere weerstandsgraad. Het spreekwoord: "wie voor een dubbeltje geboren is, wordt nooit een kwartje" lijkt hier opgeld te doen. Overigens hoort dit bewustzijn niet uitsluitend bij de grotere gemeenten. Ook een kleine, financieel zwakke gemeente als Losser neemt genoeg met een relatief laag weerstandsvermogen ten opzichte van het begrotingstotaal. De ratio beschikbaar weerstandsvermogen/benodigd weerstandsvermogen scoort hier lager dan 1, als enige Twentse gemeente. Dit wijst op een zwakke financiële positie voor deze gemeente, gecombineerd met een onvoldoende financiële buffer.

Verschillende gemeenten hebben een minimum gesteld voor de ratio beschikbaar/benodigd weerstandsvermogen. In Haaksbergen heeft de raad het minimum op 1,2 gesteld, Dinkelland hanteert een minimum van 1,4. Hengelo hanteert 0,8. De overige gemeenten nemen ofwel met een minimale ratio van 1 genoegen (op zich een logisch minimum: het beschikbare weerstandsvermogen is dan precies gelijk aan het benodigde weerstandsvermogen) of hebben een minimum gesteld aan de omvang van de algemene reserve, één van de elementen waaruit het beschikbare weerstandsvermogen wordt opgebouwd.

Als bijlage bij het rapport is een overzicht opgenomen van Twentse gemeenten, waarin gegevens zijn opgenomen over het weerstandsvermogen (aanwezig en benodigd), gemiddeld inkomen per huishouden, begrotingstotaal, politieke samenstelling van het college, en woonlasten per huishouden. De gegevens zijn verzameld via de websites van de gemeenten zelf, de Coelo, het ministerie van BZK en het Centraal Bureau voor Statistiek.

Uit het overzicht kunnen enkele opvallende conclusies worden getrokken:

- er kan geen verband worden aangetoond tussen politieke samenstelling van het college en het weerstandsvermogen;
- gemiddeld ligt het weerstandsvermogen (als % van begrotingstotaal) onder het landelijk gemiddelde (gemiddeld 24 % in Twente tegen 27 % landelijk);
- er is nauwelijks een verband tussen het gemiddeld inkomen per huishouden en het weerstandsvermogen in een bepaalde gemeente;
- Haaksbergen, Hof van Twente en Oldenzaal hebben een bovengemiddeld weerstandsvermogen;
- Losser, Almelo en Enschede hebben een weerstandsvermogen dat beneden het gemiddelde ligt, bij het eerste twee ligt het benodigd weerstandsvermogen zelfs boven het beschikbaar weerstandsvermogen. Hier is het op peil brengen van het weerstandsvermogen dringend noodzakelijk;
- Zowel Losser als Enschede hebben eveneens bovengemiddelde woonlasten voor de burger;
- Haaksbergen combineert relatief lage woonlasten met een relatief hoog weerstandsvermogen;

Haaksbergen steekt in gunstige zin af ten opzichte van de andere gemeenten in de Regio Twente. De gemeente combineert relatief lage lasten voor de burger met een relatief hoog weerstandsvermogen, zowel in de verhouding aanwezig weerstandsvermogen/benodigd weerstandsvermogen als de verhouding aanwezig weerstandsvermogen/begrotingstotaal. Daarnaast heeft Haaksbergen het laagste belastingenniveau binnen de Regio, en daarmee in theorie nog extra ruimte binnen de gemeentelijke middelen.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de gemeente Haaksbergen een relatief hoog weerstandsvermogen heeft en dit ook zo wil houden, gelet op het relatief hoge benodigde weerstandsvermogen ten opzichte van het begrotingstotaal en de relatief hoog gestelde minimale ratio benodigd/beschikbaar (1,2). Dit voorzichtige en terughoudende risicobeleid bevestigt de financiële kracht van Haaksbergen, aan de andere kant kan het ook betekenen dat het college en de raad zichzelf minder ruimte geven voor nieuw beleid dan eventueel mogelijk is.

### 4.3 Vergelijking samenstelling weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bij een gemeente wordt in het algemeen als volgt opgebouwd:

	Haaksbergen begroting 2010
• Algemene reserve	8.738.000
• Vrij aanwendbare bestemmingsreserves	1.498.600
• Begrotingssaldo	0
• Vrij aanwendbare begrotingsruimte	270.000
• Onderuitputting kapitaallasten	0
• Behoedzaamheidsreserve	0
• Beschikbare belastingcapaciteit	0
• Stille reserves	6.687.000

Toelichting: de vrij aanwendbare begrotingsruimte bestaat uit de posten voor 'onvoorzien' en uit het bedrag dat aan extra inkomsten kan worden gegenereerd voor het kostendekkend maken van de leges.

Niet apart is ingegaan op een raming voor onderuitputting kapitaallasten en de behoedzaamheidsreserve voor de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds.

De beschikbare belastingcapaciteit wordt op nul gesteld. De gemeenteraad van Haaksbergen heeft uitgesproken dat de gemeentelijke heffingen met niet meer dan de inflatie mogen stijgen. Daarmee is er binnen het mandaat van de raad geen ruimte voor een extra stijging.

Het bedrag aan stille reserves ( 6,7 miljoen euro) is ultimo 2005 berekend en bestaat uit het verschil tussen de geraamde waarde en de boekwaarde van gemeentelijke eigendommen.

Een vergelijking tussen Haaksbergen en de overige Twentse gemeenten voor de berekening van het weerstandsvermogen <sup>16</sup> (zie bijlage) levert géén eenduidig beeld op. De meeste gemeenten beschouwen de gehele algemene reserve als vrij aanwendbaar. Wierden en Borne hebben een door de raad vastgestelde minimale buffer als niet vrij aanwendbaar beschouwd en uit de berekening weggehouden.

De meeste gemeenten (waaronder Haaksbergen) hebben aangegeven welke bestemmingsreserves als vrij aanwendbaar zijn aangemerkt. Gemeenten als Losser, Almelo en Wierden beschouwen geen enkele reserve als vrij aanwendbaar.

Slechts twee gemeenten (Tubbergen en Hof van Twente) nemen het begrotingssaldo mee in de berekening van het weerstandsvermogen. De overige gemeenten gaan uit van een sluitende begroting.

De meeste Twentse gemeenten nemen de post 'onvoorzien' mee bij de bepaling van het weerstandsvermogen. Losser, Rijssen-Holten, Oldenzaal, Enschede en Wierden laten deze post buiten beschouwing.

Hengelo neemt als enige gemeente een voorschot op niet uitgegeven middelen bij het bepalen van het weerstandsvermogen. Er wordt vanuit gegaan dat 3 ton op kapitaallasten wordt bespaard doordat investeringen niet in het begrotingsjaar worden afgesloten. De overige regiogemeenten

---

<sup>16</sup> Bron: Begroting 2010 van de diverse gemeenten, begroting 2009 van Hof van Twente, Borne en Wierden. Van de gemeente Twenterand konden beperkt gegevens worden achterhaald.

houden geen rekening met een dergelijke afweging of gaan er impliciet van uit dat dit al in het begrotingssaldo is meegenomen.

Geen enkele gemeente houdt rekening met de behoedzaamheidsreserve bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds bij het bepalen van het weerstandsvermogen, mogelijk omdat deze al bij het sluitend maken van de begroting is ‘ingeleverd’.

De behandeling van de beschikbare belastingcapaciteit bij de opbouw van het weerstandsvermogen levert een versnipperd beeld op. Dinkelland, Haaksbergen, Almelo, Hengelo en Tubbergen geven aan dat de raad heeft besloten dat de belastingen met niet meer dan de inflatie mogen stijgen, en dat er daarmee geen ruimte is voor versterking van het weerstandsvermogen. Andere gemeenten (Borne) nemen een PM-post op, of geven aan dat er voor gekozen is om de beschikbare belastingcapaciteit niet mee te nemen (Enschede). Losser, Hof van Twente, Rijssen-Holten en Twenterand laten de post oningevuld zonder duidelijke argumentatie. Slechts Wierden (rioolrechten) en Hellendoorn (OZB en afvalstoffenheffing) nemen een bedrag op.

Slechts Hengelo, Haaksbergen, Almelo en Borne hebben een bedrag ingevuld voor stille reserves, in het algemeen het verschil tussen de berekende waarde en de boekwaarde van gemeentelijke eigendommen en eventueel strategische grondaankopen. Daarbij de aantekening dat Hengelo slechts naar de grondexploitatie kijkt en andere stille reserves bewust onbenoemd laat. Enschede kiest er bewust voor geen stille reserves in het weerstandsvermogen op te nemen. De overige gemeenten hebben niet duidelijk aangegeven of zij bewust geen stille reserves opgenomen hebben of geen berekening hebben gemaakt en de post al dan niet bewust hebben opengelaten.

Per saldo moet worden geconcludeerd dat de gemeente Haaksbergen relatief veel aandacht besteedt aan de berekening van het weerstandsvermogen, met de aantekening dat in enkele gevallen (stille reserves) van verouderde cijfers wordt uitgegaan.

Haaksbergen zou de waarde van de berekening van het weerstandsvermogen vrij eenvoudig kunnen verhogen door bewust na te lopen welke ontwikkelingen er zijn geweest in de vrije aanwendbaarheid van de reserves en van de begrotingsruimte, door te ramen aan de hand van ervaringscijfers welk gedeelte van de geraamde investeringen niet of later worden uitgevoerd, door een bewust besluit te nemen over het al dan niet vormen van een behoedzaamheidsreserve en door regelmatig de stille reserves opnieuw onder de loep te nemen.

In de ambtelijke reactie op de concept-nota laat men weten dat “de huidige bepaling van het weerstandsvermogen uitstekend volstaat”.



#### 4.4 Vergelijking risico-inventarisatie

In de Twentse gemeenten zijn de volgende risico types gesignaleerd. De H achter onderstaand schema betekent dat Haaksbergen dit risico ook separaat in de weerstandsparagraaf heeft benoemd:

Risico's betrekking hebbend op:

Woningbouw	4 van de 12 gemeenten <sup>17</sup>	
Grondexploitatie	10 van de 12 gemeenten	H
Bodemvervuiling	5 van de 12 gemeenten	
Verstreckte garanties e/o geldleningen	3 van de 12 gemeenten	
Rentewijzigingen	8 van de 12 gemeenten	
Algemene uitkering gemeentefonds	10 van de 12 gemeenten	H
Instroom uitkeringen	9 van de 12 gemeenten	
Planschade	1 van de 12 gemeenten	
Inkomsten leges	3 van de 12 gemeenten	
Open einde regelingen (w.o. WMO)	12 van de 12 gemeenten	H
Bezwaar en/of beroepszaken	9 van de 12 gemeenten	H
Minder dan 100% verzekerd	3 van de 12 gemeenten	H
Klimaatverandering	2 van de 12 gemeenten	
Organisatie/personeel	7 van de 12 gemeenten	H
Gemeenschappelijke regelingen	7 van de 12 gemeenten	
Overschrijdingen/lastenverhogingen/ Verliezen projecten	9 van de 12 gemeenten	H
Afrekening subsidies	6 van de 12 gemeenten	H
Bevolkingsafname	1 van de 12 gemeenten	
PPS-constructies	2 van de 12 gemeenten	
BTW-compensatiefonds	2 van de 12 gemeenten	
Rampen	1 van de 12 gemeenten	

De gegevens zijn afkomstig uit (indien beschikbaar) de begroting 2010, en in andere gevallen de jaarrekening 2008 en de begroting 2009, voor zover deze zijn aangetroffen op de websites van de Twentse gemeenten.

Als belangrijke risico's kunnen worden beschouwd de grondexploitaties, de algemene uitkering uit het gemeentefonds, renteverhogingen, bezwaar- en/of beroepszaken en open einde regelingen zoals de WMO en uitkeringen. Deze risico's hebben gemeen dat zij voornamelijk financieel zijn gericht en grote invloed hebben of kunnen hebben op de financiële positie en op het weerstandsvermogen van de gemeente. Voorts hebben zij gemeen dat de gemeente er weinig tot geen invloed op heeft.

Opvallend is ook dat niet direct financieel te benoemen risico's grotendeels worden genegeerd. Bevolkingsafname kan op termijn geweldige gevolgen hebben voor een gemeente, maar is nu nog nauwelijks financieel in beeld te brengen en wordt derhalve grotendeels genegeerd. Hetzelfde geldt voor de gevolgen van klimaatverandering. De gemeente heeft er nauwelijks invloed op, de gevolgen zijn zeer onzeker en dus wordt het niet of nauwelijks opgemerkt.

---

<sup>17</sup> Op de websites van de gemeenten Wierden en Enschede is geen risico-inventarisatie aangetroffen. Zij zijn niet meegenomen in het overzicht.

## 4.5 Samenvatting en conclusies

Uit bovenstaande blijkt dat Haaksbergen op het gebied van risico-inventarisatie grotendeels aansluit bij de andere Twentse gemeenten. Wel ontbreken passages in de paragraaf weerstandsvermogen met betrekking tot rentewijzigingen, instroom uitkeringsgerechtigden en gemeenschappelijke regelingen. Met name de laatste twee ontwikkelingen hadden wellicht meer aandacht verdiend, maar dat wil niet zeggen dat de gemeente de risico's niet in beeld heeft. In de paragraaf risico's en weerstandsvermogen (8.5) bij de begroting 2010 staat dat de gemeente meer dan 200 risico's geïnventariseerd heeft. Eerder (in 2008) heeft de gemeente al 281 risico's geïdentificeerd en in beeld gebracht. Met andere woorden: het ligt voor de hand dat de risico's wel bekend zijn, maar niet significant genoeg zijn bevonden om apart in de begroting te benoemen. De analyse in hoofdstuk 3 van de Nota Risicoprofiel en Weerstandsvermogen 2006 bevestigt dit oordeel.

Tenslotte kan aan de hand van bovenstaande analyse vraag 3 van de probleemstelling en de daaraan verbonden onderzoeksvragen worden beantwoord.

3. In welke fase bevindt de gemeente Haaksbergen zich met betrekking tot risicomangement? \*\*\*\*
  - a. Welk weerstandsvermogen vindt de gemeente Haaksbergen aanvaardbaar? En hoe verhoudt zich dat ten opzichte van soortgelijke gemeenten?
  - b. Hoe wordt het weerstandsvermogen in Haaksbergen berekend?
  - c. Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's te dekken?

Haaksbergen steekt qua weerstandsvermogen relatief gunstig af ten opzichte van de meeste andere gemeenten in Twente. De wijze van berekening is duidelijk en behoeft slechts op een enkel punt enige aanpassing. Het weerstandsvermogen is ook ruim voldoende om alle risico's te dekken, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de (streng) uitspraak van de raad in het voorjaar 2007. Toch geen 5 sterren, omdat de hoge eisen die gesteld worden aan de hoogte van het weerstandsvermogen een belemmering kunnen vormen om nieuw beleid op te pakken en/of meer bezuinigingen moeten worden ingeboekt dan strikt formeel noodzakelijk is.

Ambtelijk en bestuurlijk is men van mening dat "ambitie zeer goed gepaard kan gaan met deugdelijk financieel beleid. En om ambities te realiseren kijken we graag vooruit. Om die reden is in een vroegtijdig stadium gekeken naar de bezuinigingstaakstelling voor 2012."

In paragraaf 3.4 is al aangegeven dat men voornemens is in 2010 opnieuw een risico-inventarisatie te doen. Daarbij zou niet alleen aandacht moeten worden besteed aan de "gebruikelijke" voornamelijk financieel gerichte risico's, maar ook aan de gevolgen van ontwikkelingen die moeilijk zijn te kwantificeren, maar die wel gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid op middellange en langere termijn, bijvoorbeeld bevolkingafname, milieubescherming, de gevolgen van rijks- en EU-beleid, de gevolgen van de open grenzen en de gevolgen van samenwerking met andere gemeenten binnen de Regio of in het verband van een gemeenschappelijke regeling.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Haaksbergen houdt zich naar behoren aan de regelgeving als opgenomen in het BBV en aan de eigen regelgeving. De Nota Risicoprofiel en Weerstandsvermogen is in juni 2007 door de raad vastgesteld. De Nota is in oktober 2006 door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) opgesteld.

De gemeente Haaksbergen heeft in artikel 17 van de “Financiële verordening” het volgende vastgelegd:

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens de gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de stukken uit de P&C-cyclus (begroting, tussentijdse rapportages en rekening), telkens de stand van zaken weergegeven van de risico's. De vragen 1 en 4 uit paragraaf 2.1 lijken hiermee afdoende te zijn beantwoord. Wel valt op dat het weergegeven van de stand van zaken van de risico's vrij summier wordt gedaan, met name in de tussentijdse rapportages en in mindere mate bij de begroting. De aandacht voor risicobeleid lijkt wat weggezakt, met name bij sommige sectoren. Uit gesprekken blijkt dat het toch met name als 'speeltje van financiën' wordt gezien. De aandacht lijkt te ontbreken om op structurele wijze de 280 geïnventariseerde risico's na te lopen, met name de risico's met een grote financiële impact en een grotere kans (de niet-groene zones in het NARIS-model). Er wordt wel op nieuwe ontwikkelingen ingegaan, maar slechts zover ze direct voor de hand liggen (bijvoorbeeld de gevolgen van de kredietcrisis). Een structurele, breed door de organisatie gedragen aanpak lijkt te ontbreken. Haaksbergen bevindt zich met betrekking tot risicovolwassenheid in fase 2, maar zal relatief gemakkelijk fase 3 ('de basis op orde') kunnen bereiken.

Wij adviseren, mede gelet op de eigen regelgeving, eind 2010 of begin 2011 opnieuw een volledige risico-inventarisatie te doen volgens het NARIS-model. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan zaken als krimp van de bevolking, grensoverschrijdende risico's, de gevolgen van rijks- en EU-beleid en van gemeenschappelijke regelingen en samenwerking met andere gemeenten. Om de volledige inzet en medewerking van de ambtelijke organisatie te waarborgen is hierbij aanvullende scholing, bijvoorbeeld door een in huis bijeenkomst voor de betrokken medewerkers en leidinggevendenden noodzakelijk.

Naar aanleiding van de scholingsbijeenkomst moet een organisatiebrede werkgroep worden gevormd, die de inventarisatie begeleidt en aanstuurt. Deze werkgroep is/wordt ook verantwoordelijk voor de verdere implementatie van risicobeleid in de P&C-cyclus. Voorkomen moet worden dat risicobeleid alleen maar als een verantwoordelijkheid van financiën wordt gezien.

De gemeente Haaksbergen hanteert een wijze van berekening van het weerstandsvermogen, die weliswaar aansluit bij de wet- en regelgeving, maar kan afwijken van omliggende gemeenten. Haaksbergen lijkt er in principe meer werk van te maken. Bepaalde bestemmingsreserves worden niet meegenomen en de ruimte in de belastingheffing wordt eveneens niet meegeteld. Dit wordt wel voldoende toegelicht.

Wij adviseren met name de stille reserves steeds opnieuw te evalueren bij het bepalen van het weerstandsvermogen. Daarnaast adviseren wij te bepalen welk deel van de geraamde kapitaallasten op basis van ervaringscijfers niet wordt gerealiseerd als gevolg van uitgestelde of nog openstaande kredieten en dit bij de bepaling van het weerstandsvermogen mee te nemen.

Uit een vergelijking met alle Twentse gemeenten blijkt dat Haaksbergen één van de gemeenten is met de hoogste weerstandscapaciteit, zowel in relatie tot het begrotingstotaal als tot het benodigde weerstandsvermogen (dat voortvloeit uit de NARIS-analyse). Raad en college stellen ook relatief hoge eisen aan de minimale weerstandscapaciteit. Deze moet minimaal 120% zijn van het benodigde weerstandsvermogen. De meeste gemeenten volstaan met een minimale omvang van de algemene reserve.

Dit voorzichtige financiële beleid betekent dat het gemeentebestuur stabiliteit en een gezond financieel beleid boven ambitie plaatst. Dat blijkt ook uit het nu al uitwerken van een eerste aanzet tot bezuinigingstaakstelling in 2012 en volgende jaren (januari 2010), terwijl de meeste gemeenten ervoor kiezen om te wachten tot de omvang van de korting op het gemeentefonds bekend is (waarschijnlijk in juni 2010).

Het onder alle omstandigheden vasthouden aan een relatief groot weerstandsvermogen kan inhouden dat meer wordt bezuinigd dan strikt noodzakelijk is of dat minder geld beschikbaar is voor nieuw beleid dan in principe mogelijk zou zijn.

Wij adviseren raad en college om opnieuw te overwegen of een minimaal weerstandsvermogen van 1,2 maal het benodigd weerstandsvermogen in tijden van zware bezuinigingen absoluut noodzakelijk is

Haaksbergen heeft risicobeleid tot nu toe serieus genomen. Met wat extra aandacht blijft het risicobeleid een belangrijk instrument om het gemeentelijk beleid te toetsen en te ondersteunen.

## **Literatuurlijst:**

- Jaarrekening 2008, Gemeente Haaksbergen, 2009  
Programmabegroting 2010, Gemeente Haaksbergen, 2009  
Eerste bestuursrapportage 2009, Gemeente Haaksbergen, 2009  
Risk Management and Insurance, C. Arthur Williams and Richard M. Heins, McGraw-Hill, Singapore 1989  
Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Gemeente Hengelo, 2008  
Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Gemeente Zaandam, 2006  
Leidraad Objectgericht Risicomanagement door Rijkstoezichthouders, Beraad van Inspecteurs Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, 2006  
Nadere uitwerking van de Leidraad Objectgericht Risicomanagement door Rijkstoezichthouders, Beraad van Inspecteurs Generaal, Werkgroep Risicoanalyse, 2006  
Notitie Risicomanagement, Gemeente Amsterdam, 2007  
Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement, gemeente Zwolle, 2007  
Risico's inschatten, weerstandsvermogen bepalen, Yvonne van de Elzen, Uden 2007  
Kadernota 2009, gemeente Haaksbergen, 2009  
Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Gemeente Wierden, 2008  
Een gemeente in balans, Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, Gemeente Enschede, 2009  
Nota risicomanagement 2006, Gemeente Haaksbergen, 2006  
Rapportage Risicoprofiel en Weerstandsvermogen 2006 Gemeente Haaksbergen, NAR, 2006  
Handleiding NARIS, versie 1.6, NAR februari 2007
- Diverse begrotingen, jaarverslagen van Twentse gemeenten 2008, 2009, 2010.

