
Onderwerp Vaststellen Risicobeleid gemeente Venray

Zaaknummer		Steller	Toos Leijsten
B & W datum	29 augustus 2023	Afdeling	Concern
		Teammanager	Dorien van der Giessen
Opdrachtgever	Paul de Mulder	Portefeuillehouder	Wim de Schryver

Besproken met portefeuillehouder
Ja, met Wim de Schryver op 21 augustus 2023

Openbaarheid
Ja, per direct.

Bevoegd orgaan
Raad

Ter advisering aanbieden aan de auditcommissie op 27 september 2023

ADVIES

De raad voor te stellen om het Risicobeleid gemeente Venray vast te stellen overeenkomstig bijgevoegd raadsvoorstel en -besluit.

Inleiding

In het collegeprogramma 2022-2026 is het actualiseren van het risicobeleid als één van de speerpunten voor 2023 opgenomen. In het voorliggende geactualiseerde risicobeleid wordt in basis aangesloten bij het huidige beleid, maar wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in wet- en regelgeving alsmede de aanbevelingen van de accountant. Het proces van risicomanagement en de ambitie voor Venray worden in het nieuwe beleid concreter gemaakt, de rollen van alle betrokken gremia aangescherpt en enkele nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd (o.a. over Verbonden Partijen, juridische kwaliteitszorg, Informatieveiligheid, frauderisico's en Misbruik & Oneigenlijk gebruik). We willen bewuster omgaan met risico's door integraal risicomanagement beter te borgen in de organisatie en op een meer proactieve manier vorm te geven. Dit vraagt onder andere aandacht voor risicoleiderschap, softcontrols en het voeren van een risicodialoog. Tot slot zijn in het nieuwe beleid de uitgangspunten en normen voor het weerstandsvermogen en de weerstandsratio opgenomen. Deze worden gehanteerd met ingang van de begroting 2024.

Beoogd resultaat

Met de vaststelling van het (geactualiseerde) risicobeleid bieden we duidelijke kaders om integraal risicomanagement in onze organisatie vorm en inhoud te geven.

Argumenten

1.1 *zodat we voldoen aan de ambities zoals verwoord in het collegeprogramma;*

De actualisering van het risicobeleid is een speerpunt uit het collegeprogramma 2022-2026: met de vaststelling van het nieuwe beleid voldoen we hier aan;

1.2 *zodat we een actueel kader hebben om risicomanagement in te bedden in de organisatie;*

In het nieuwe risicobeleid nemen we ontwikkelingen in wet- en regelgeving mee, waardoor we beschikken over actuele kaders om risicomanagement verder in onze organisatie te implementeren;

1.3 *omdat het past binnen onze organisatieontwikkeling;*

Het nieuwe beleid betekent een doorontwikkeling van risicomanagement, dat past binnen onze organisatieontwikkeling waarbij risicobeleid onderdeel is van integraal management.

1.4 *zodat we actuele normen voor ons weerstandsvermogen hebben;*

Het nieuwe beleid bevat geactualiseerde normen voor het weerstandsvermogen, die als basis voor de begroting 2024 gehanteerd worden.

Kanttekeningen of risico's

Voor het nieuwe risicobeleid zijn geen directe risico's/kanttekeningen te noemen. Succesvolle implementatie is echter afhankelijk van commitment en draagvlak over nut en noodzaak van risicomanagement en de wijze waarop dit wordt uitgedragen naar alle lagen in de organisatie en het bestuur. Voor het implementatietraject zal een implementatieplan opgesteld worden. Daarnaast zal risicomanagementproces moeten aansluiten bij de bestaande werkwijzen in de organisatie.

Communicatie

Na vaststelling van het risicobeleid door de raad zal dit worden gepubliceerd en ook intern bekend worden gemaakt tijdens het implementatietraject.

Financiële gevolgen

De vaststelling van het beleid heeft geen directe financiële gevolgen. Voor de begroting 2024 worden de geactualiseerde uitgangspunten en normen ten aanzien van het weerstandsvermogen toegepast.

Vervolgtraject besluitvorming

Na besluitvorming in het college wordt het bijgevoegde concept-raadsvoorstel ter advisering voorgelegd aan de auditcommissie. Daarna vindt behandeling en vaststelling plaats in de raad op 31 oktober 2023.

Evaluatie

In het proces van de jaarrekening zal een interne evaluatie plaatsvinden. Enerzijds wordt daarbij gekeken naar de actualiteit van het beleid en anderzijds naar de werking van het risicomanagementproces.

Bijlagen

1. Risicobeleid Gemeente Venray
2. Concept Raadsvoorstel met -besluit.

Naslagwerk

n.v.t.

Risicobeleid Gemeente Venray



Auteurs:
José Senden
Toos Leijsten

Venray, 23 augustus 2023

Inhoud

Leeswijzer	3
1 Inleiding	3
2 Doelstelling van risicomanagement	3
3 Definities en kernbegrippen.....	4
4 Relevante wetgeving en beleidskaders.....	5
4.1 Besluit Begroting en Verantwoorden (BBV).....	5
4.2 Gemeentelijk beleidskader	6
5 Ambitie gemeente Venray	6
6 Proces van risicomanagement	8
7 Specifieke risico's.....	11
7.1 Majeure Projecten.....	11
7.2 Verbonden Partijen	12
7.3 Grondbedrijf.....	12
7.4 Juridische Kwaliteitszorg	12
7.5 Informatieveiligheid en privacy	13
7.6 Fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik.....	13
7.6.1 Fraude	13
7.6.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)	14
7.6.3 Integriteitsbeleid	14
8 Organisatie bij risicomanagement	15
8.1 De rol van de raad	15
8.2 De rol van de Auditcommissie.....	15
8.3 De rol van het College van Burgemeester en Wethouders	15
8.4 De rol van het CMT	15
8.5 De rol van de afdelingsmanager	16
8.6 De rol van de teammanager	16
8.7 De rol van de concerncontroller	16
8.8 Het drielijnenmodel van risicomanagement	16
9 Risicomanagement en weerstandsvermogen	18
9.1 Weerstandsvermogen en kengetallen	18
9.2 Berekening Weerstandsvermogen	22

Leeswijzer

Voor u ligt het nieuwe risicobeleid van de gemeente Venray. Een document met een aantal, vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (de BBV), verplichte onderdelen, aangevuld met specifieke thema's voor de gemeente Venray.

Na een inleiding, vindt u de doelstelling en kaders van het risicomanagement in het algemeen (hoofdstuk 1 t/m 4). Vervolgens gaan wij in op het ambitieniveau dat we als gemeente Venray willen gaan nastreven (hoofdstuk 5). Deze verhoging van het ambitieniveau heeft gevolgen voor het proces van risicomanagement zoals we dat intern willen gaan implementeren (hoofdstuk 6).

In hoofdstuk 7 beschrijven we een aantal specifieke risico's opgenomen en hoe we daar grip op willen houden. De organisatie van het Risicobeleid en ieders rollen worden beschreven in hoofdstuk 8 en zal nader uitgewerkt worden in een opdracht waarbij we de borging en implementatie van dit document in de organisatie gaan vormgeven (het 'hoe'). We sluiten af met het effect van het risicomanagement op het weerstandsvermogen, alsmede de spelregels en normen die we hanteren.

1 Inleiding

De bestuursstijl volgens het collegeprogramma 2022-2026, "is gericht op het bouwen aan vertrouwen. Het gaat in onze bestuursstijl om houding en gedrag. We handelen integer, transparant en zijn bereikbaar en aanspreekbaar. We doen wat we afgesproken hebben, daarmee zijn we betrouwbaar. Waar voorheen de focus met name lag op financiën, wordt de gemeente op steeds meer disciplines geconfronteerd met risico's. Denk hierbij aan privacy, data-risico's, krapte op de arbeidsmarkt en de snelle media. Het streven is om de risico's te beperken door processen te optimaliseren en/of andere beheersmaatregelen te nemen, zoals verzekeren. Belangrijk is dat we als gemeente bewust omgaan met risico's. De control-omgeving van de gemeente Venray zal hier op aangepast worden. Een onderdeel hiervan is het actualiseren van het huidige risicobeleid."

Bovenstaande visie en doelstellingen uit het collegeprogramma zijn bepalend bij het actualiseren van het risicobeleid. Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen:

- In hoofdstuk 5 leggen we uit welk doel gemeente Venray nastreeft op het gebied van risicomanagement. We vinden het belangrijk dat risicomanagement waarde toevoegt voor managers en medewerkers in de praktijk. We kijken naar financiële en naar niet-financiële risico. Om waarde toe te voegen kijken we niet alleen naar risico's, maar ook naar kansen.
- Voor een aantal bijzondere onderwerpen geven we een uitleg over risicomanagement in hoofdstuk 7. Dit gaat o.a. over verbonden partijen, informatieveiligheid, majeure projecten, fraude en Misbruik en Oneigenlijk gebruik.
- In hoofdstuk 8 maken we duidelijk 'wie wat doet'.

2 Doelstelling van risicomanagement

Naast het feit dat risicomanagement wettelijk is vastgelegd in de gemeentewet (zie hoofdstuk 4), draagt risicomanagement bij aan het bouwen van vertrouwen door:

1. Vooraf na te denken over eventuele risico's kan het risicomanagement als waardevol instrument worden ingezet om de doelen van beleidsprogramma's binnen de gemeenten doeltreffend en rechtmatig te bereiken.

2. Prioriteiten toe te kennen doordat de risico's beter vergelijkbaar zijn, en er proactief in plaats van reactief wordt gereageerd.
3. Het maken van betere afwegingen bij besluitvorming sluit het realiseren van de doelstellingen beter aan bij de ambities.
4. Het verantwoorden van genomen beslissingen rond risico's in de organisatie.
5. Het verhogen van de veiligheid en het verminderen van de risico's en eventueel bijbehorende kosten. Het herkennen en monitoren van risico's in een zo vroeg mogelijk stadium kan er voor zorgen dat veel ellende wordt voorkomen. Risico's kunnen namelijk enorme (financiële) schade veroorzaken en zelfs de gehele organisatie ontwrichten.
6. Het risicobewustzijn van de (medewerkers in de) organisatie stimuleren en vergroten en daarmee de advisering aan het college en de raad versterken.

3 Definities en kernbegrippen

Een risico is een kans op optreden van een gebeurtenis met een bepaald effect op het behalen van doelen. Het effect kan onder anderen zijn dat het gewenste doel eerder of later wordt gerealiseerd.

Het kan gaan om diverse type risico's:

- Afkomstig buiten de eigen organisatie of binnen de eigen organisatie
- Beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare risico's
- Terugkerende risico's (structureel) en eenmalige risico's (incidenteel)
- In geld te kwantificeren en niet in geld te kwantificeren risico's.

Risicomanagement is op een gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's. Of anders gezegd: risicomanagement is het effectief en systematisch omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Het is gericht op proactief handelen in plaats van reactief handelen.

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

Integraal risicomanagement is een brede invulling van risicomanagement waarbij niet alleen de (wettelijke) kaders worden gevolgd, maar het risico bewustzijn breder wordt gestimuleerd.

Risicomanagement is hierbij geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van de (management) processen. Kenmerken van integraal risicomanagement zijn:

- Het is een cyclisch proces en sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande Planning & Control-cyclus.
- De verantwoordelijkheid voor risicomanagement ligt bij die functionaris die verantwoordelijk is voor het realiseren van de betreffende doelen.
- De organisatie richt zich niet alleen op de financiële risico's, maar juist ook op andere typen risico's. Voorbeelden van de typen niet-financiële risico's zijn juridische, politiek-bestuurlijke, maatschappelijke, imago en frauderisico's.
- Naast focus op risico's ook aandacht voor het signaleren en benutten van kansen.
- Integraal risicomanagement betreft alle denkbare niveaus in de organisatie, namelijk strategisch, tactisch en operationeel.
- Voor borging wordt risicomanagement in drie organisatielijnen georganiseerd. (zie hoofdstuk 8.8 voor een toelichting).
- De aanpak is een combinatie van 'hard controls' en 'soft controls'. (zie hoofdstuk 5)

Waarom integraal risicomanagement?

Gemeenten hebben te maken met grote opgaven zoals energietransitie en toenemende digitalisering en uitbreiding van het takenpakket. Gezien de grote uitdagingen waar gemeenten voor staan, neemt het belang van integraal risicomanagement toe. Doel van integraal risicomanagement is het waarborgen van de continuïteit van de organisatie, het verminderen van onzekerheden en het bevorderen van een proactieve en risicobewuste cultuur.

Integraal risicomanagement draagt bij aan het vergroten van de veerkracht en wendbaarheid van de organisatie van gemeente Venray door eerder en beter in te spelen op de noodzaak tot verandering. Het eerder signaleren van risico's biedt mogelijkheden de regie te behouden over de noodzakelijke veranderingen.

Strategische, tactische en operationele risico's

Risico's kunnen ingedeeld worden in 3 niveaus:

Strategisch niveau

Deze risico's vormen een gevaar voor het behalen van de doelstellingen van de organisatie als geheel en zou de continuïteit van de organisatie in gevaar kunnen brengen. Strategische risico's zijn risico's als gevolg van strategische keuzes.

Tactisch niveau

Daar waar de strategische risico's veelal gerelateerd zijn aan de organisatie als geheel worden op tactisch niveau de risico's meer geïnventariseerd op afdelingsniveau of per bedrijfsonderdeel. Tactische risico's zijn de doorvertaling van de strategische risico's naar afdelingen, projecten of specifieke thema's.

Operationeel niveau

Dit is het dagelijks risicobeheer in de primaire en ondersteunende processen of in projecten en heeft betrekking op het functioneren van de bedrijfsvoering binnen teams: "falen" van mensen, systemen of processen.

Gemeente Venray kiest voor haar risico-inventarisatie zowel een top-down als een bottom-up benadering. Top-down worden de risico's benoemd, die gerelateerd zijn aan strategische/tactische doelstellingen. Bottom-up worden de risico's benoemd, die relatie hebben met tactisch-operationele doelstellingen.

4 Relevante wetgeving en beleidskaders

Dit hoofdstuk betreft de relevante (financiële) wetgeving en beleidskaders van gemeente Venray ten aanzien van risicomanagement. De beleidskaders en eventuele wetgeving met betrekking tot specifieke risico's worden vermeld in hoofdstuk 7.

4.1 Besluit Begroting en Verantwoorden (BBV)

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft voorschriften voor de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening rondom de bepaling van het weerstandsvermogen. Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

4.2 Gemeentelijk beleidskader

Financiële verordening artikel 212 gemeente Venray

De Financiële Verordening heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Zo is in deze verordening een artikel opgenomen over het risicobeleid. Daarnaast vult deze verordening de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

Nota reserves en voorzieningen van gemeente Venray

De nota reserves en voorzieningen biedt het kader hoe we omgaan met reserves en voorzieningen. De spelregels rondom het inzetten van reserves en voorzieningen vormen daarnaast een kader voor het afdekken van de financiële gevolgen van de geïnventariseerde risico's.

Verordening artikel 213a gemeente Venray

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om een zelfonderzoek. Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid – bijvoorbeeld op het gebied van milieu, leefbaarheid, openbaar vervoer en huisvesting – is van groot belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Met deze onderzoeken wordt beoogd de transparantie van gemeentelijk handelen te vergroten, en daardoor doelmatiger en doeltreffender te werken en de publieke verantwoording daarover te versterken. Alle zaken die voor een doelmatig en doeltreffend bestuur van belang zijn kunnen daarbij aan de orde komen. Deze onderzoeken kunnen leiden tot aanvullende beheermaatregelen.

5 Ambitie gemeente Venray

Voor wat betreft het niveau van risico management kunnen vier volwassenheidsniveaus worden onderscheiden, welke zijn weergegeven in onderstaande figuur 1.



Figuur 1: volwassenheidsmodel risicomanagement

Hierbij een korte toelichting op de vier fasen van volwassenheid op het gebied van risicomanagement (robertthart, 2023):

1. In deze fase worden risico's uiteraard gemanaged, maar veelal autonoom en impulsief. Er is niet één overzicht van het integrale profiel en hierdoor ontstaan er wel eens verrassingen (positief en negatief), waardoor de verwachtingen bij de stakeholders gemanaged moeten worden. De organisatie wordt gestuurd vanuit urgentie en rennen van het ene incident naar het andere. De externe verantwoording is te herkennen aan een zeer statisch en generiek risicoprofiel en veel uitleg over de wetgeving. Alleen financiën zorgt voor een lijstje met de risico's.
2. In deze fase dient de instrumentele kant van risicomanagement opgetuigd te worden conform de eisen van de wet- en regelgeving. Veelal wordt risicomanagement bij financiën/control neergelegd. Zij zorgen dan voor het ophalen van de informatie en de rapportage. Vaak wordt een beleid vastgesteld en een format ontwikkeld en systeem aangeschaft. Probleem van deze fase is dat diegene die resultaatverantwoordelijk is, niet of onvoldoende betrokken is bij risicomanagement. Hierdoor is het moeilijk om risicomanagement te laten leven in je organisatie.
3. Als het verplichte risicomanagement goed is ingericht, worstelen veel organisaties met het echt iets van de organisatie maken. Nu is het zaak toegevoegde waarde te leveren voor een individuele manager. Hij dient het als zijn taak te zien om zijn eigen doelstellingen te behalen. Hierbij dient het risicomanagement gekoppeld te zijn aan de wijze waarop organisatiesturing is ingericht om haar doelen te behalen. Dit vraagt soms een andere positionering van het onderwerp, uit de financiële hoek, dichterbij de directie. Hierbij dient er naast de risicodialoog ook aandacht te worden besteed aan de kwaliteit en leesbaarheid van management rapportages. Een kernteam waarbij men de organisatie aanjaagt is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.
4. In fase 4 is risicomanagement gericht op waarde creatie en behouden voor burgers en medewerkers en externe belanghebbenden. In deze fase is risicomanagement zeer sterk verankerd met de cultuur van de organisatie. Het top management geeft het goede voorbeeld door reflectie om zich heen te organiseren. Het is alert zijn op externe risico's die wellicht nieuwe kansen met zich mee brengen. Immers zonder risico's geen innovatie. De organisatie is alert en leert snel van gemaakte fouten. Door het bespreekbaar maken van risico's kunnen meer risico's geaccepteerd worden. Doordat de organisatie aantoonbaar reflectie organiseert, wordt het vertrouwen bij de stakeholders (en toezichthouders) vergroot.

Bij gemeente Venray is de afgelopen jaren aandacht geweest voor risicomanagement. Er is een aanzet gemaakt naar de koppeling met strategie en het identificeren van niet-financiële risico's bij besluitvorming. De nadruk ligt echter nog op het voldoen aan wetgeving en het duiden van financiële impact. Risico management is hierdoor nog onvoldoende integraal onderdeel van besluitvormingsprocessen. Gemeente Venray heeft de ambitie om risicomanagement de komende periode te ontwikkelen naar fase 3. Het organiseren van aandacht voor en het gesprek over risico's en kansen vormt de basis van deze aanpak. Door regelmatig het gesprek te voeren - zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau - over (strategische) risico's en kansen, ontstaat een gezamenlijk beeld. Niet door te zenden, te vertellen en voor te lichten, maar door te delen, te bespreken en de dialoog aan te gaan. De risicodialoog is een open gesprek met als doel het gezamenlijk bepalen van een constructieve risico-aanpak. Het gesprek en de communicatie over risico's is een essentieel

onderdeel van integraal risicomanagement. Waarbij we op alle organisatieniveaus de risicodialogo voeren met focus op:

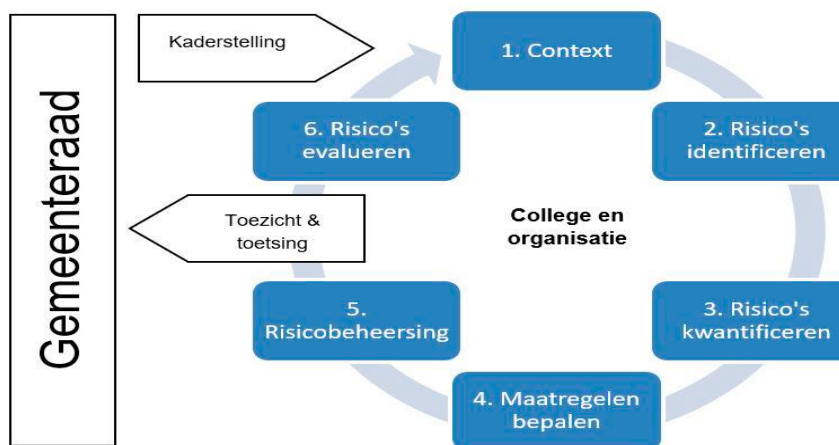
- Risico's worden gekoppeld aan strategie en sturing op doelstellingen en speerpunten uit het collegeprogramma.
- Naast financiële, ook niet-financiële risico's zoals juridische, politiek bestuurlijke, maatschappelijke, imago en frauderisico's. Deze hebben niet altijd direct een financiële impact, maar kunnen op termijn wel grote gevolgen voor de gemeente hebben. De gevolgen van een onzekere gebeurtenis kan betrekking hebben op geld, tijd, kwaliteit, veiligheid, reputatie, duurzaamheid.
- De inzichten die de risico dialoog oplevert worden benut om toegevoegde waarde te leveren.

Hard controls en soft controls

Beheersmaatregelen die genomen worden bij risico's, worden vaak onderverdeeld in hard controls en soft controls. Hard controls zijn formele maatregelen, terwijl soft controls informele beheersmaatregelen zijn. Hard controls zijn expliciet vastgestelde en vastgelegde maatregelen zoals regels, procedures en controles. Bij hard controls worden maatregelen genomen die gewenst en ongewenst gedrag direct of indirect afdwingen. De wettelijke verplichtingen rondom risicomanagement richt zich vooral op de hard controls. Maar soft controls kunnen ervoor zorgen dat risicomanagement ook daadwerkelijk waarde wordt toevoegt. Soft controls zijn de gedeelde percepties over de cultuur van een organisatie. Soft controls zijn beheersinstrumenten die invloed hebben op de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers. Een belangrijk cultuur aspect is veiligheid en open communicatie, waarbij risicomanagement gebaseerd is op het aspect van continu leren en verbeteren, in plaats van afrekenen. Transparantie is hierbij het uitgangspunt. Hiermee wordt ook de raad beter in staat gesteld om haar kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen blijven uitvoeren. Bij soft controls ligt de nadruk op het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving. Daarmee wordt beoogd dat de werknemer altijd handelt in het belang van de organisatie met aandacht voor publieke waarde. Bij de door ontwikkeling van risicomanagement naar niveau 3, zal het belang van soft controls toenemen.

6 Proces van risicomanagement

Het risicomanagementproces is een continu en cyclisch proces om risico's in beeld te krijgen, risico's te beoordelen en af te wegen of er beheersmaatregelen genomen moeten worden (zie figuur 2). In dit hoofdstuk wordt de methodiek van het proces voor risicomanagement nader toegelicht.



Figuur 2: proces risicomangement

Het risicomangement proces bestaat uit het bovengenoemde 6 stappen:

1. Context: Waarover gaat het en wat willen we bereiken?

In deze stap wordt gekeken naar de interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. De omgeving van de gemeente Venray verandert continu en de organisatie verandert mee. Deze context is van invloed op de risico's die de gemeente loopt. Het gaat om vragen als: Welke doelstellingen wil de gemeente Venray behalen, onder andere gerelateerd aan het collegeprogramma? Welke reguliere taken is de gemeente Venray verplicht om uit te voeren? Welke taken komen op ons af en welke ontwikkelingen zien wij in de maatschappij? Waar staan we nu? Hoeveel risico zijn we bereid te nemen? Het inzichtelijk maken van deze context maakt het eenvoudiger om in de volgende stap de risico's te identificeren en te kwalificeren.

2. Identificeren: Wat kan ons allemaal overkomen?

Deze stap heeft tot doel een beeld te krijgen van de gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Bij de identificatie van risico's gaat het om het analyseren van de aard van het risico (oorzaak, omstandigheden, mogelijke gevolgen). Gebeurtenissen kunnen zich voordoen als gevolg van zowel externe als interne factoren. Externe factoren zijn bijvoorbeeld economische, milieu-, politieke, sociale en technologische factoren. Interne factoren zijn bepaald door keuzes die het management heeft gemaakt voor het functioneren van de organisatie, zoals de infrastructuur, personeel, procesinrichting en technologie. Relevante gebeurtenissen moeten niet alleen op strategisch of tactisch niveau, maar juist ook op het niveau van de operationele activiteiten worden geïdentificeerd.

3. Kwantificeren: Wat zijn onze grootste risico's

De geïdentificeerde risico's in stap 2 worden gekwantificeerd op basis van een inschatting van de kans van optreden en het verwachte gevolg. Voor de klasse-indeling kans en gevolg is gebruik gemaakt van de methode van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomangement (NAR), die verder is aangepast naar de situatie van gemeente Venray.

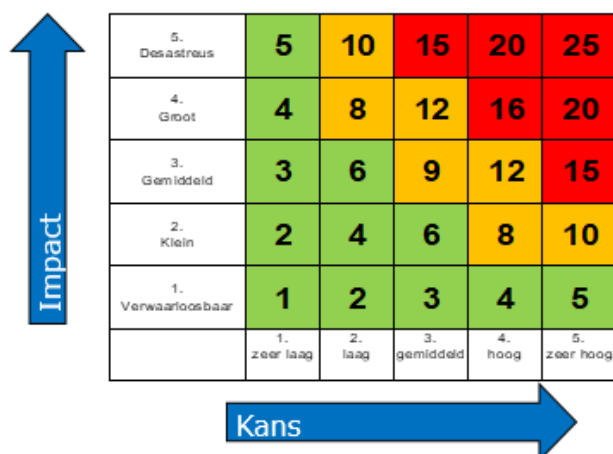
Kans: De kans kan worden uitgedrukt in tijd of percentage

1. Zeer laag	: minder dan tweemaal	of < 10%
2. Laag	: tweemaal	of > 30%
3. Gemiddeld	: jaarlijks	of > 50%
4. Hoog	: maandelijks	of > 70%
5. Zeer hoog	: wekelijks	of > 90%

Impact/ gevolgen voor een periode van een jaar (suggestie: koppelen aan de kosten/ imagoschade/kwaliteit):

1. Verwaarloosbaar: < 0,05% x totale exploitatie of enkele personen of geen
2. Klein : < 0,10% x totale exploitatie of de eigen organisatie of zeer beperkt
3. Gemiddeld : < 0,25% x totale exploitatie of enkele klanten of beperkt
4. Groot : < 0,50% x totale exploitatie of hele gemeente/ regionaal of hoog
5. Desastreus : > 0,50% x totale exploitatie of publiekelijk/ landelijk of zeer hoog

Aan de hand van kans en impact worden risico's gecategoriseerd in een risicotolerantiematrix met drie risiconiveaus Laag (groen), Hoog (oranje) en Kritiek (rood).



Figuur 3: Tolerantiematrix

4. Prioriteren: Hoe kunnen we de grootste risico's beheersen en kansen verzilveren?

Nadat de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht, moet worden nagedacht over de manier waarop we hiermee om willen gaan. Uitgangspunt is daarbij niet om tegen iedere prijs alle risico's te beheersen. Risicotolerantie is de acceptabele mate van afwijking van de te bereiken doelstellingen. De geaccepteerde afwijkingen geven een indruk van de mate waarin gemeente Venray belang hecht aan het al dan niet halen van doelstellingen. Zij bieden ook de mogelijkheid om de zekerheid waarmee de doelstellingen worden behaald te verhogen. In onderstaande tabel wordt per risiconiveau een aanpak voorgesteld die past bij de kans en de impact van het risico, volgens de risicotolerantie matrix van gemeente Venray.

Tabel 1: Aanpak risicotolerantie matrix: richtlijnen voor de te volgen aanpak per risico niveau

Risico niveau	Factor	Te volgen aanpak
Laag	≤ 6	Er wordt naar efficiënte/ effectieve beheermaatregelen gezocht. (quick wins). Deze risico's mogen geaccepteerd worden. *
Hoog	≤ 12	Voor deze risico's worden direct passende beheersmaatregelen genomen. Een tijdelijke beheersmaatregel kan om organisatorische redenen overwogen worden. Het CMT wordt geïnformeerd en minimaal 1 CMT-lid is betrokken totdat het risico is teruggebracht of gewijzigd naar laag. Deze risico's worden in de reguliere P&C documenten gerapporteerd aan de raad en het college.*
Kritiek	> 12	Voor deze risico's worden direct passende beheermaatregelen genomen. Realisatie van de beheermaatregelen heeft de hoogste prioriteit en het CMT wordt geïnformeerd en minimaal 1 CMT-lid is betrokken totdat het risico is teruggebracht tot hoog of laag. Het College wordt tussentijds geïnformeerd door het CMT. De raad wordt (tussentijds) geïnformeerd door het College. *

* Bij het bepalen van de te volgen aanpak en maatregelen moet in elk geval het volgende worden overwogen:

- de kosten en baten van de verschillende typen maatregelen;
- de mate waarin kansen voor het behalen van de doelstellingen de behandeling van de risico's overstijgen;
- De richtlijnen voor de te volgen aanpak per risico niveau.

Deze overwegingen kunnen ertoe leiden dat het accepteren (en monitoren) van een risico als beste oplossing wordt gezien.

5. Risico's beheersen:

De meeste risico's worden opgevangen met beheersmaatregelen in het werkproces zelf. In enkele gevallen zijn aanvullende beheersmaatregelen nodig om de mogelijke gevolgen van het optreden van een risico te bestrijden. Beheersmaatregelen kunnen betrekking hebben op

1. Vermijden: door de activiteit(en) die het risico veroorzaakt te vermijden, bijvoorbeeld door het beëindigen van de activiteit.
2. Verminderen: door de oorzaak of het gevolg van het risico te verkleinen.
3. Overdragen: door het risico te laten dragen door een andere partij, bijvoorbeeld door het afsluiten van verzekeringen.
4. Accepteren/zelf dragen: door het risico te accepteren en niet af te dekken door een van de bovenstaande maatregelen. Deze risico's worden voortdurend gemonitord.

6. Evalueren:

Sommige beheersmaatregelen blijken effectief te zijn, andere niet. Daarnaast veranderen risico's, verdwijnen risico's, doen nieuwe risico's zich voor en kan de impact van de kans van een risico veranderen. Daarom wordt het risicoprofiel periodiek herijkt, in de reguliere planning- en control cyclus voorafgaande aan het opstellen van de begroting (t+1) en de jaarrekening (t-1) en indien de situatie erom vraagt.

7 Specifieke risico's

Voor een aantal ontwikkelingen lichten we toe op welke wijze specifiek aandacht wordt gegeven aan risicomanagement op het betreffende beleidsveld.

7.1 Majeure Projecten

Het hiervoor beschreven risicomanagement beleid is onverdeeld van toepassing op majeure projecten. Dit betreft zowel de doelstelling, aanpak als de rolverdeling tussen raad, bestuur en ambtelijk apparaat. Bij de start van een (majeur) project wordt een opdracht-A4 opgesteld, waarbij onder andere de (strategische) risico's in beeld worden gebracht en deze worden gekwantificeerd en geprioriteerd, en de te nemen beheersmaatregelen worden geformuleerd. We onderscheiden daarbij ruimtelijke, maatschappelijke en organisatorische risico's, maar daarbij kunnen ook financiële, juridische of politieke risico's een rol spelen. Voor majeure projecten heeft gemeente Venray een cyclus opgesteld waarbij de voortgang en de ontwikkelingen periodiek worden gemonitord. Ook de ontwikkelingen ten aanzien van de risico's binnen deze majeure projecten worden daarin meegenomen. De raad bepaalt of er sprake is van een majeur project, hetgeen afhankelijk is van factoren zoals de omvang van de risico's, de complexiteit, strategisch belang, politieke gevoeligheid, betrokkenheid van externe partijen, al dan niet een beleidsdomein overstijgende betrokkenheid.

7.2 Verbonden Partijen

Een verbonden partij wordt gedefinieerd als: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Op basis van de BBV is de paragraaf Verbonden Partijen is een verplicht onderdeel in de P&C-documenten.

De nota 'Vizier op Samenwerking' vormt het beleidskader voor bestuurlijke samenwerking, waarin het doel, de uitgangspunten, de meerwaarde maar ook de valkuilen van bestuurlijke (intergemeentelijke) samenwerking zijn opgenomen. Ook wordt ingegaan op de verschillende niveaus van samenwerking en wat dit betekent voor de organisatie (bv gevolgen voor de positie en rol van de gemeenteraad).

De Nota 'Grip op samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers' geeft een landelijke handreiking om grip te houden op de financiële en bestuurlijke risico's bij verbonden partijen. Hierbij wordt ingegaan op de aandachtspunten bij de verschillende fasen van samenwerking (totstandkoming, implementatie, regulier). De handreiking wordt gebruikt voor een 5-tal samenwerkingsverbanden in onze regio en maakt voor Venray onderdeel uit van het risicomanagement voor Verbonden Partijen.

7.3 Grondbedrijf

In de nota Grondbeleid is vastgelegd dat gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde Monte-Carlo simulatie voor het bepalen van het risicoprofiel van het grondbedrijf. Het resultaat van een Monte-Carlo simulatie als risico-inventarisatie is een verdeling waarmee de waarschijnlijkheid van het resultaat wordt bepaald en dus de haalbaarheid van de verschillende projecten. Daarnaast geeft een Monte-Carlo analyse ook inzicht in welke activiteiten het meest bijdragen aan de totale onzekerheid (risicobandbreedte).

In paragraaf G (paragraaf Grondbeleid) wordt in de begroting en de jaarrekening een nadere uitwerking en toelichting gegeven over de risico's van het grondbedrijf. In paragraaf B (Weerstandsvermogen en risicobeheersing) worden de risico's van het grondbedrijf expliciet genoemd en wordt de risicoreserve van het grondbedrijf inzichtelijk gemaakt.

7.4 Juridische Kwaliteitszorg

Juridische kwaliteit binnen de overheid is meer dan alleen het afstemmen van de dienstverlening op de wensen van de afnemer. Zorgvuldige uitvoering van de publieke taak vereist ook dat overheidsorganen de toepasselijke regelgeving in acht nemen. De juridisering van de samenleving vraagt dit ook. Bij de toetsing en de toepassing van deze regels kan een gemeente niet alleen het individueel belang als uitgangspunt nemen. Het algemeen belang en de specifieke belangen van directbetrokkenen dienen overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht in de besluitvorming te worden meegewogen. Voor de gemeente Venray betekent dit handelen in de geest van de wet, meer dan naar de letter van de wet, maar met oog voor risico's.

Juridische kwaliteitszorg is nodig om kwalitatief goede (juridische) producten te leveren, die weer bijdragen aan een goede dienstverlening richting de burger. Het gaat hierbij niet alleen om de kwaliteit van bijvoorbeeld de subsidiebeschikking of omgevingsvergunning, maar ook om het borgen van het kennisniveau in de organisatie en het optimaliseren van de processen.

7.5 Informatieveiligheid en privacy

In het vastgestelde Informatiebeveiligingsbeleid zijn de kaders aangegeven voor het strategisch informatiebeveiligingsbeleid van de gemeente Venray. Het beleid is richtinggevend en is gebaseerd op de NEN-ISO/IEC 27002:2017 en de daarvan afgeleide Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO is het normenkader voor de gehele overheid. De werkwijze van deze BIO is gericht op risicomangement. Dit houdt in, dat er op voorhand keuzes worden gemaakt en dat er continu afweging plaatsvindt of informatie in bestaande en nieuwe processen adequaat beveiligd zijn in termen van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid.

Als organisatie verwerken we persoonsgegevens. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) alsmede de Wet Politiegegevens (WPG) vereist dat we 'passende technische en organisatorische maatregelen' nemen om deze persoonsgegevens te beschermen. Privacy-risicomangement richt zich op het beheersen van privacy risico's bij het verwerken (waaronder verzamelen, opslaan en doorgeven) van persoonsgegevens. Bij het bepalen van welke maatregelen passend zijn, geldt in algemene zin dat de beveiligingsmaatregelen in verhouding moeten staan tot het risiconiveau van een verwerking. Door middel van privacy-risicomangement worden, bij de ontwikkeling, de inrichting en de inzet van de gegevensverwerking voor de organisatie de privacy risico's in lijn gebracht met het privacy beleid. Hiermee wordt voldaan aan de AVG en de belangen van de betrokkenen gewaarborgd.

In de P&C-documenten (Begroting en Jaarrekening) worden de beheermaatregelen en de uitgevoerde audits ten aanzien de risico's op het gebied van informatieveiligheid vermeld.

7.6 Fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik

Met ingang van 2022 controleert en rapporteert de accountant bij de controle op de jaarrekening op frauderisico en misbruik en oneigenlijk gebruik.

7.6.1 Fraude

Fraude kan worden gedefinieerd als een opzettelijke handeling door één of meer personen uit de kring van het management, met governance belaste personen, het personeel of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Het gaat bij fraude dus om drie kenmerken:

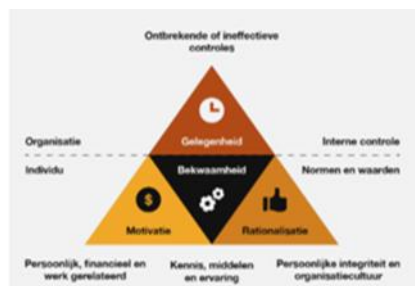
- a. opzet; de opzettelijke onrechtmatige onttrekking en daarmee bevoordeling van individuen of organisaties;
- b. misleiding; het verhullen van de onttrekking door het manipuleren van gegevens;
- c. wederrechtelijk voordeel.

Veel voorkomende risico's op een materiële onjuistheid door fraude in de jaarrekening bij gemeenten zijn:

- managementbeïnvloeding: het doorbreken van interne beheersingsmaatregelen door management (zoals het bewust verschuiven van lasten tussen programma's of jaren).
- het risico aanbestedingen te gunnen aan bevriende partijen (corruptie).
- grondverkopen tegen niet-marktconforme prijzen (corruptie).
- het niet volledig of onterecht verantwoorden van opbrengsten van inkomende subsidies.
- onterechte betalingen door onvoldoende beheersmaatregelen in het betaalproces.

Belangrijke factoren voor het ontstaan van fraude

Voor fraude is het noodzakelijk dat er druk wordt ervaren om gebruik te maken van een gelegenheid en dat de daaruit voortvloeiende handeling kan worden gerationaliseerd of gerechtvaardigd. Als een van de drie voorwaarden niet aanwezig is, is het niet waarschijnlijk dat fraude plaatsvindt. Deze factoren staan bekend als de fraudedriehoek van Donald Cressey (zie nevenstaande afbeelding).



Figuur 4: de fraudedriehoek van Donald Cressey

Organisatie brede analyse

Jaarlijks wordt een organisatie brede analyse op fraude opgesteld.

7.6.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

De Commissie BBV geeft voor het begrip Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) de volgende omschrijving:

Misbruik is "het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen."

Oneigenlijk gebruik is "het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan."

Een voorbeeld van misbruik dat steeds vaker voorkomt bij gemeenten, is 'ondermijnende criminaliteit'. Bij ondermijnende criminaliteit probeert de onderwereld invloed uit te oefenen in de besluitvorming bij gemeenten. Om misbruik te voorkomen kijken we niet alleen naar buiten, maar ook naar ons eigen handelen.

De nota 'Misbruik en oneigenlijk gebruik' geeft informatie over de definitie en vormen van M&O, en de visie, doelstellingen, richting gevend kader van gemeente Venray op het gebied van M&O.

7.6.3 Integriteitsbeleid

Fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik kan worden voorkomen, dan wel worden beperkt, door het treffen van maatregelen die zich richten op de voorwaarden die fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk maken. Gemeente Venray gebruikt hiervoor integriteitsbeleid, dat is opgebouwd uit gedragsbevordering, preventie en detectie. Het uitvoeren van het integriteitsbeleid, integriteitsbeheersing, vindt bij gemeente Venray op een groot aantal beleidsterreinen plaats, zoals personeel en organisatie en financiën. Er is een veelheid aan maatregelen gericht op zowel gedragsbevordering, preventie en detectie, zoals:

1. Gedrag bevorderende maatregelen zijn kernwaarden en normen, de ambtenaren eed, Gedragscodes voor Burgemeester, Wethouders, raadsleden en ambtenaren. Opleidingen over integriteit.
2. Preventieve maatregelen zijn control technische functiescheiding en autorisatie in processen en systemen zoals functiescheidingen in het inkoop- en betaalproces.

3. Detectiemaatregelen zijn: Meldpunten voor externe klachten en meldingen, Klokkenluidersregeling, onafhankelijke interne audits, monitoring 'red flags', vertrouwenspersoon integriteit, interne controle.

8 Organisatie bij risicomanagement

Voor wat betreft de organisatie van risicomanagement gaan we achtereenvolgens in op de rol van de raad, de auditcommissie, het college van B&W, het concern management team (CMT), de afdelings- en teammanagers en de concerncontroller. Vervolgens wordt het drielijnen model beschreven.

8.1 De rol van de raad

De gemeenteraad stelt de kaders vast en controleert in hoeverre de uitvoering van het beleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. In het bijzonder of voldoende rekening is gehouden met de aanwezige risico's. De kaders zijn vastgelegd in het risicobeleid. In de programmabegroting en de programmaverantwoording in de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" wordt gerapporteerd over de invulling hiervan. Daarnaast wordt de raad actief geïnformeerd over risico's in specifieke opdrachten, beleidsonderwerpen en projecten. De raad kan zijn toezichthoudende rol invullen door kritisch en actief het college te bevragen en uit te dagen op hun verantwoordelijkheid en de invulling daarvan. Het risicobeleid helpt de raad bij diens overwegingen ten aanzien van governance en cultuur, strategie en doelbepaling, prestaties, informatie, communicatie en rapportages en de beoordeling en de herziening van activiteiten om de prestaties van de organisatie te verbeteren.

8.2 De rol van de Auditcommissie

De auditcommissie adviseert de raad over onderwerpen die genoemd zijn in de verordening artikel 212, zo ook over het vast te stellen risicobeleid. Voorts besteedt deze commissie ten minste een keer per jaar extra aandacht aan het risicobeleid als onderdeel van de jaarrekening. Met de portefeuillehouder financiën en de concerncontroller wordt de algemene voortgang van het risicobeleid besproken. Zo nodig informeert de commissie de raad.

8.3 De rol van het College van Burgemeester en Wethouders

Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen en het beheersen van de risico's die hiermee gepaard gaan. In het bijzonder dient het college ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het risicobeleid worden gerealiseerd. Op basis van de actieve informatieplicht is het college verantwoordelijk om de raad direct over kritieke risico's te informeren. Daarnaast rapporteert het college standaard in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de programmaverantwoording. Verder geeft het college bij een raadsbesluit naast inzicht in het beoogde resultaat ook inzicht in de hiermee gepaard gaande risico's (incl. beheersmaatregelen), zodat een evenwichtige afweging kan worden gemaakt.

8.4 De rol van het CMT

Onder leiding van de algemeen directeur buigt het Concern Management Team (CMT) zich vooral over strategische vraagstukken die de gehele organisatie aangaan. Het CMT:

- Is integraal verantwoordelijk voor het strategisch-tactisch risicomanagement en daarmee voor het gehele risicoprofiel;
- Bepaalt de prioriteiten en de planning van het risicomanagement;
- Zorgt ervoor dat bewust wordt omgaan met risico's en dat risicomanagement gemeente breed wordt gestimuleerd;
- Monitort de voortgang van het organisatie brede risicobeleid;
- Is betrokken bij en geïnformeerd over de kritieke en hoge risico's, incl. de kwaliteit van de beheersmaatregelen;
- Informeert periodiek het college over de kritieke risico's.

8.5 De rol van de afdelingsmanager

De afdelingsmanager is de eerstverantwoordelijke voor het realiseren van afdelingsdoelen en is daarmee formeel risico-eigenaar voor een afdeling. De afdelingsmanager zorgt voor:

- Risicobewustzijn binnen de afdeling en de periodieke beoordeling van het functioneren van het risicomanagement;
- Borgen van de (kwaliteit van de) uitvoering van het proces van risicomanagement
- Communicatie en afstemming van risico's binnen de afdeling;
- Tijdig informeren van het CMT over hoge en kritieke risico's.

8.6 De rol van de teammanager

De teammanager is de eerstverantwoordelijke voor het realiseren van de doelstellingen van het team en is de procesverantwoordelijke in de eerste lijn. Hij draagt zorg voor:

- Borging van de uitvoering en kwaliteit van risicomanagement binnen het eigen team;
- Bespreken van de (hoge en kritieke) risico's, te nemen beheersmaatregelen en de evaluatie hiervan met de verantwoordelijk portefeuillehouder;
- Informeert periodiek de verantwoordelijke afdelingsmanager over hoge en de kritieke risico's.

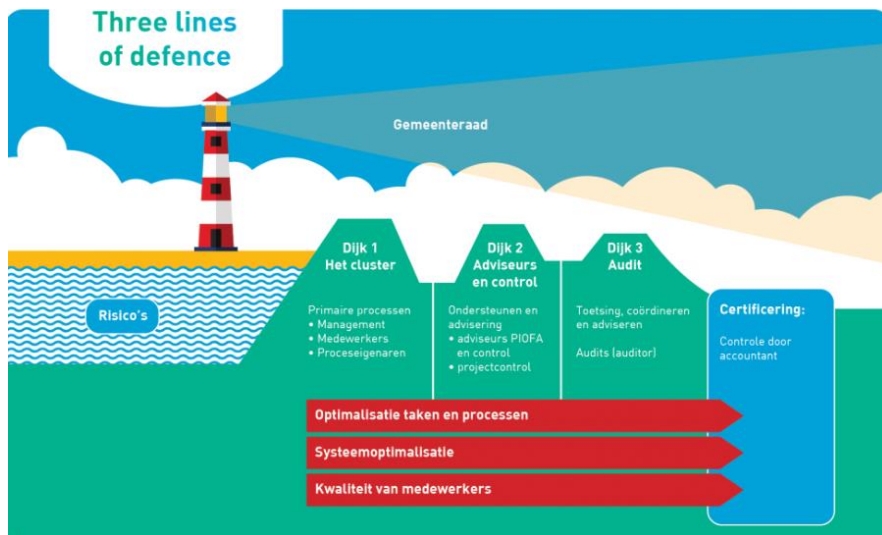
8.7 De rol van de concerncontroller

De concerncontroller treedt op als risicocoördinator binnen het CMT en adviseert/ondersteunt de algemeen directeur en het CMT bij de planning en uitvoering van risicomanagement. De concerncontroller heeft hierin een onafhankelijke positie en eigenstandige verantwoordelijkheid richting het college en de ambtelijke organisatie.

De senior beleidsadviseur concern in de rol van business controller begeleidt en adviseert de afdelingsmanager en teammanager bij de uitvoering van het risicomanagement. Daarnaast informeert de business controller de concerncontroller over bijzonderheden in het risicoproces.

8.8 Het drielijnenmodel van risicomanagement

Het drielijnenmodel is een model voor de inrichting van de organisatie om in control te zijn en te blijven. Risicomanagement sluit zoveel mogelijk aan bij deze bestaande werkwijzen binnen gemeente Venray. Dit betekent dat de risico's expliciet onderdeel uitmaken van de besluitvorming op individuele (beleids-)onderwerpen en daarnaast gevolgd worden in de bestaande planning en control cyclus. We hanteren het uitgangspunt van integraal management.



Figuur 5: Drielijnenmodel risicomanagement bij gemeenten

Eerste lijn

Management, medewerkers en proceseigenaren in het primair proces zijn integraal verantwoordelijk voor het managen van de risico's in de processen van het team/afdeling. Iedereen signaleert risico's en treft maatregelen voor de risico's die binnen de eigen verantwoordelijkheid vallen. De uiteindelijke eindverantwoordelijkheid voor risico's ligt bij de risico-eigenaar (de teammanager). Voor de doorontwikkeling naar een proactief risicomanagement is het belangrijk dat de eerste lijn:

- Bewust is van de eigen taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van risico's en control.
- Risico's koppelt aan doelen en sturing, en zelf de risico's en beheersmaatregelen vastlegt en monitort.
- Bij grote beslissingen wordt proactief tegenspraak georganiseerd door middel van een risicodialoog.

Tweede lijn

De tweede lijn ondersteunt de eerste lijn met betrekking tot risicomanagement met specialistische kennis op het gebied van bedrijfsvoering en control. De tweede lijn heeft een belangrijke rol om de eerste lijn te faciliteren bij het toepassen van het risicomanagementinstrumentarium, het uitdragen van het beleid en zorgen voor de kwaliteitsbewaking, de uniforme vastlegging van risico's en een uniforme informatievoorziening. Bij gemeente Venray is de rol van de tweede lijn belegd bij de afdeling Concern en de afdeling Bedrijfsvoering.

De afdeling Concern is verantwoordelijk voor de actualisering van het risicobeleid. De adviseur op het gebied van business control ondersteunt, adviseert en faciliteert de eerste lijn bij de uitvoering van risicomanagement en adviseert over de inrichting van het risicomanagementproces. Ook is de business controller verantwoordelijk voor kaderstelling op het gebied van risicobeleid. Wanneer er sprake is van organisatie ontwikkeling of verandermanagement bij implementatie van het (nieuw) beleid, kan de afdeling Concern de eerste lijn adviseren en begeleiden.

De afdeling Bedrijfsvoering ondersteunt met specialistische kennis rondom verschillende risicogebieden als juridisch, financiën, planning & control, interne controle, communicatie, veiligheid of kwaliteit, automatisering en informatievoorziening, informatiebeveiliging en privacy alsmede procesmanagement.

Voor de doorontwikkeling naar een proactief risicomanagement is het belangrijk dat de tweede lijn zorgt dat de acties helpend, ondersteunend en faciliterend zijn voor de eerste lijn. Dit betekent een dialoog organiseren om de informatie snel en efficiënt op te halen. Maar ook helpen om de belangrijkste risico's voor te selecteren, zodat er niet te veel aan risico-controls wordt uitgevraagd. Een volwassen tweede lijn betekent dat zij samenwerken, kennis delen en de eerste lijn helpen en beschermen. Samenwerken betekent dat de werkzaamheden worden gecoördineerd, zodat er geen dingen dubbel worden uitgevraagd.

Derde lijn

De afdeling bedrijfsvoering (interne audit) is verantwoordelijk voor de uitvoering en rapportage van de interne controles en audits. Het doel is om duidelijkheid en vertrouwen te bieden en voortdurende verbetering te bevorderen en te vergemakkelijken door onderzoek en inzichtelijke communicatie. De onafhankelijke interne audit functie rapporteert en legt verantwoording af aan de concerncontroller over de bevindingen. Ook ziet de interne auditfunctie er op toe dat de beheersmaatregelen daadwerkelijk operationeel zijn en ook werken om in control te zijn/blijven. Voor de doorontwikkeling naar een proactief risicomanagement is het belangrijk dat de derde lijn voortbouwt op de werkzaamheden en informatie van zowel de 1e als 2e lijn en onafhankelijk advies geeft en opvolging monitort.

9 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen heeft betrekking op de relatie tussen de risico's die de gemeente loopt en de financiële middelen die de gemeente kan vrij maken om de nadelige gevolgen op te vangen.

9.1 Weerstandsvermogen en kengetallen

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de voorgeschreven onderdelen van de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dit zijn met name wettelijk bepaalde onderdelen, maar ook enkele door de gemeente zelf vast te stellen normen en berekeningswijze.

Weerstandsvermogen

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is een vast onderdeel bij de begroting en de jaarrekening. Het weerstandsvermogen geeft aan of de gemeente in staat is negatieve financiële consequenties van risico's zelfstandig op te vangen. Achterliggend doel hiervan is dat er gestuurd wordt op een weerstandsvermogen dat voldoende dekking geeft voor de risico's zonder de bestedingsruimte onnodig te beklemmen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen (BBV Art. 11 lid 1):

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

Gemeenten zijn verplicht om een beeld te geven van de beschikbare weerstandscapaciteit, de gekwantificeerde financiële risico's (benodigde weerstandscapaciteit) en het beleid. Het beleid richt zich met name op de wijze van berekening en beoordeling van beide onderdelen en de beoordeling van de verhouding. Deze verhouding wordt ook wel het weerstandsvermogen genoemd.

Streefwaarde weerstandscapaciteit: 10% van de financiële (jaar-)exploitatie

Weerstandratio

De weerstandratio wordt bepaald door de berekende beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de berekende benodigde weerstandscapaciteit (financiële risico's). De meeste gemeenten hanteren onderstaande waarderingstabel van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) om een oordeel te kunnen geven over de weerstandratio. Wanneer de ratio minder is dan 1,0 dan zijn er theoretisch niet genoeg middelen beschikbaar om de risico's af te dekken. De ondergrens van minimaal 1,0 sluit aan bij de adviezen van de Provincie.

Tabel 2: Waarderingstabel NAR bij risicomanagement

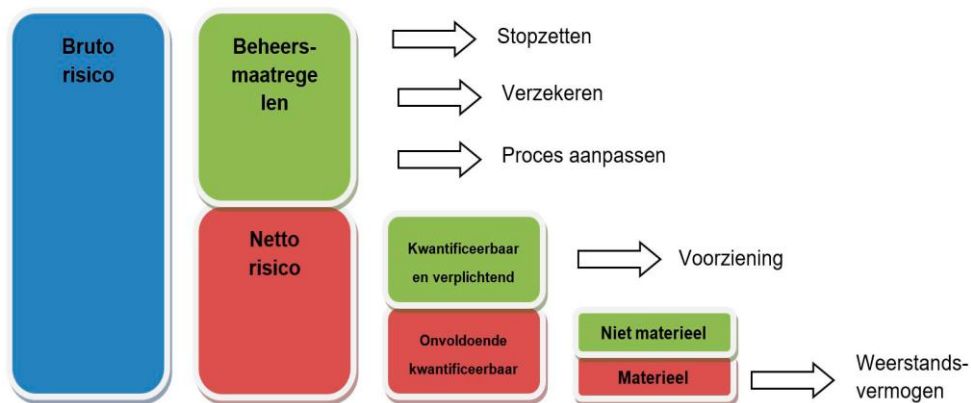
Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
$> 2,0$	Uitstekend
$1,4 \leq x \leq 2,0$	Ruim voldoende
$1,0 \leq x \leq 1,4$	Voldoende
$0,8 \leq x \leq 1,0$	Matig
$0,6 \leq x \leq 0,8$	Onvoldoende
$< 0,6$	Ruim onvoldoende

Gemeente Venray streeft ernaar dat het weerstandsvermogen tenminste voldoende is. Dit betekent een minimale weerstandsvermogen ratio van 1.

Streefwaarde weerstandsratio $> 1,0$

Weerstandsvermogen in relatie tot de financiële positie

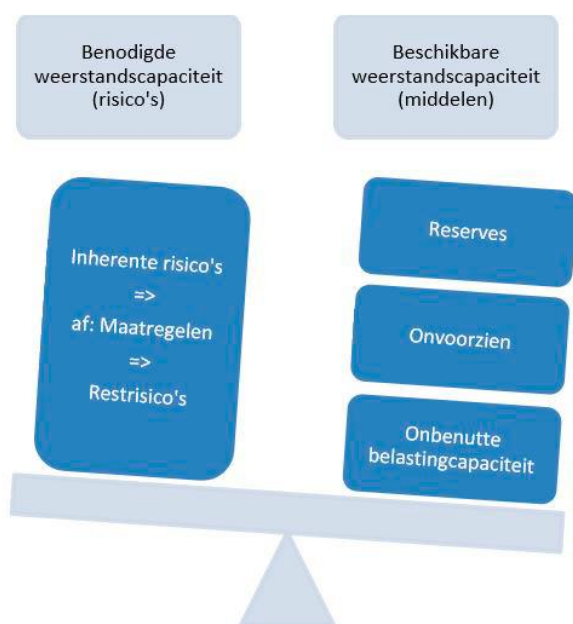
Minimaal twee keer per jaar, bij de begrotingsbehandeling en bij de vaststelling van de jaarrekening, heeft de gemeenteraad vanuit haar controlerende taak, aandacht voor de (ontwikkeling) van de financiële positie van de gemeente. De financiële positie is te beoordelen op basis van een aantal indicatoren. De belangrijkste zijn het meerjarig overzicht van baten en lasten en de balans, waarbij het realiseren van structureel en reëel evenwicht het primaire doel is (sluitende begroting). Daarnaast zijn ook de kengetallen en het weerstandsvermogen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing belangrijke gradometers voor de beoordeling van de financiële positie. In onderstaand schema wordt de samenhang weergegeven tussen bruto en netto risico's, beheersmaatregelen, voorzieningen en het weerstandsvermogen.



Figuur 6: Verhouding risico's tot weerstandsvermogen

Het is voorgeschreven om kengetallen op te nemen in de jaarrekening en de begroting, en hier een beoordeling over te geven. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste (BBV Art.11 lid2):

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- d. een kengetal voor de:
 - 1a. netto schuldquote;
 - 1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 2. solvabiliteitsratio;
 3. grondexploitatie;
 4. structurele exploitatieruimte; en
 5. belastingcapaciteit.
- e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie



Figuur 7: Benodigde versus beschikbare weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Hieronder worden de mogelijke middelen toegelicht en wordt er aangegeven of gemeente Venray deze wel of niet meerekenen in de weerstandscapaciteit.

Algemene reserve

De algemene reserve is onderdeel van het eigen vermogen. Deze reserve is gevormd door overschotten in de exploitatie en is in principe vrij aanwendbaar. De algemene reserve is een buffer die kan worden ingezet om incidentele en niet voorziene financiële tegenvallers en risico's op te vangen.

Bestemmingsreserves

Een bestemmingsreserve wordt ingesteld met een bepaald doel en is gebaseerd op een bestuurlijke beslissing. De bestemmingsreserve dient om middelen voor een langere termijn dan één jaar vast te houden ter financiering van dit doel. Het feit dat de bestemmingsreserves tot het eigen vermogen behoren, houdt in dat dergelijke reserves bij een heroverweging van beleid een andere bestemming kunnen krijgen dan wel aan de algemene reserve kunnen worden toegevoegd. De bestemmingsreserves worden – conform aanbevelingen van de provincie - niet meegerekend als onderdeel van de weerstandscapaciteit, omdat deze voor een specifiek doel - en daarmee niet vrij aanwendbaar - in het leven geroepen zijn.

Stille reserves

Stille reserves zijn onderdeel van het eigen vermogen, welke niet in de balans tot uitdrukking komen. Het gaat hierbij om bezittingen die geen boekwaarde hebben maar wel een marktwaarde, of waarvan de boekwaarde lager is dan de marktwaarde (gebouwen, gronden enz.). Vooralsnog gaan wij ervan uit dat de huidige stille reserves niet op korte termijn materieel te maken zijn (opbrengsten uit verkoop). Daarnaast geldt dat de opbrengsten van de verkoop in de Algemene reserve of andere reserves worden gestort. De stille reserves worden daarom ook niet afzonderlijk als onderdeel van de beschikbare weerstandscapaciteit beschouwd.

Stelpost onvoorzien

De stelpost onvoorzien is een wettelijk voorgeschreven post die jaarlijks in de (meerjaren-) begroting wordt opgenomen voor onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbare uitgaven. De post onvoorzien kan incidenteel ingezet worden.

Begrotingsruimte

De meerjarenbegroting van gemeenten moet in evenwicht zijn. Een groot deel van de uitgaven en inkomsten liggen vast, deels vanwege wettelijke taken, deels omdat de gemeente reeds financiële verplichtingen is aangegaan. Als de begroting en meerjarenraming sluit met een positief saldo is sprake van begrotingsruimte. Deze kan structureel worden ingezet voor financiële tegenvallers die zich voorgedaan hebben, en eerst incidenteel zijn afgedekt.

Onbenutte belastingcapaciteit

Voor het berekenen van de onbenutte belastingcapaciteit kan worden gekeken naar de drie belangrijkste inkomsten van de gemeente te weten: OZB, afvalstoffenheffing en rioolrechten. De

afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn maximaal kostendekkend. Voor de OZB wordt jaarlijks een inflatiecorrectie vastgesteld.

Bij de financiële kengetallen wordt in de begroting en jaarrekening inzicht gegeven hoe de belastingdruk zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Er wordt bij de berekening van het weerstandstandsvermogen geen rekening gehouden met de onbenutte belastingcapaciteit.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

In theorie wordt er onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Dit moet leiden tot inzicht in de duurzaamheid waarmee incidentele en structurele tegenvallers binnen de begroting kunnen worden opgevangen. Er bestaat geen algemene geldende definitie van wat onder de weerstandscapaciteit gerekend kan worden. In algemene zin betreft het de middelen die binnen de begroting beschikbaar zijn, of op korte termijn vrijgemaakt kunnen worden.

De *incidentele weerstandscapaciteit* is het vermogen om calamiteiten eenmalig op te vangen. Het zijn de direct aan te wenden middelen voor tegenvallers. Hieronder rekenen we:

- de post onvoorzien;
- het vrije deel van de algemene reserve
- het vrije deel van de risicoreserve grondbedrijf

De *structurele weerstandscapaciteit* heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen dit tot de structurele weerstandscapaciteit gerekend worden zijn:

- de onbenutte belastingcapaciteit
- de (structurele) begrotingsruimte

Gemeente Venray geeft in de weerstandsparagraaf geen uitsplitsing naar incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

9.2 Berekening Weerstandsvermogen

In deze paragraaf worden enkele aspecten beschreven waarmee bij de berekening van het weerstandsvermogen rekening wordt gehouden.

Belangrijkste onderdeel voor de beschikbare weerstandscapaciteit betreft de algemene reserve. Raadsbesluiten die een toekomstige onttrekking aan de algemene reserve tot gevolg hebben en claims op de algemene reserve worden bij de berekening van de weerstandscapaciteit in mindering gebracht. Zo wordt de vrije ruimte binnen de algemene reserve berekend.

Daarnaast wordt rekening gehouden met enkele specifieke aspecten die invloed hebben op het weerstandsvermogen:

1. Niet alle risico's doen zich in één jaar voor
Alle gecalculerde risico's van enig jaar worden bij elkaar opgeteld. Dit veronderstelt dat er van uitgegaan wordt, dat alle risico's zich in één jaar zullen voordoen. Dit is niet aannemelijk. Gemeente Venray hanteert daarvoor een afwaardering van de risico's met 25%.
2. Opnemen niet-geïdentificeerde risico's
Alle geïdentificeerde risico's worden expliciet gemonitord en zoveel mogelijk financieel gekwantificeerd. Risico's die niet voldoen aan de rapportage-criteria worden niet meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. Deze risico's kunnen echter wel financiële

gevolgen met hebben: gemeente Venray hanteert 1% van de gemeentelijke exploitatie als risicobedrag voor niet-geïdentificeerde risico's.

3. Opvangen risico's in de exploitaties

Gedurende het jaar worden onverwachte kosten (geëffectueerde risico's) ten laste van de exploitatie gebracht, voor zover daar ruimte voor is. Als er exploitatie overschotten zijn, worden deze aan de algemene reserve werden toegevoegd. Dit wordt als (positief) risico meegenomen. Gemeente Venray neemt 50% van het gemiddelde jaarrekeningsaldo van de afgelopen 4 jaar mee in de berekening van het weerstandsvermogen.

Onderwerp Vaststellen Risicobeleid gemeente Venray

Zaaknummer		Steller	Toos Leijsten
Raad datum	31 oktober 2023	Team	Concern
		Teammanager	Dorien van der Giessen
Opdrachtgever	Paul de Mulder	Portefeuillehouder	Wim de Schryver

Openbaarheid

Ja, Per direct.

Ter advisering/kennisneming/bespreking

Ter bespreking

Voorstel

1. Het Risicobeleid gemeente Venray vast te stellen.

Inleiding

In het collegeprogramma 2022-2026 is het actualiseren van het risicobeleid als één van de speerpunten voor 2023 opgenomen. In het voorliggende geactualiseerde risicobeleid wordt in basis aangesloten bij het huidige beleid, maar wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in wet- en regelgeving alsmede de aanbevelingen van de accountant. Het proces van risicomangement en de ambitie voor Venray worden in het nieuwe beleid concreter gemaakt, de rollen van alle betrokken gremia aangescherpt en enkele nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd (o.a. over Verbonden Partijen, juridische kwaliteitszorg, Informatieveiligheid, frauderisico's en Misbruik & Oneigenlijk gebruik). We willen bewuster omgaan met risico's door integraal risicomangement beter te borgen in de organisatie en op een meer proactieve manier vorm te geven. Dit vraagt onder andere aandacht voor risicoleiderschap, softcontrols en het voeren van een risicodialoog. Tot slot zijn in het nieuwe beleid de uitgangspunten en normen voor het weerstandsvermogen en de weerstandsratio opgenomen. Deze worden gehanteerd met ingang van de begroting 2024.

Beoogd resultaat

Met de vaststelling van het (geactualiseerde) risicobeleid bieden we duidelijke kaders om integraal risicomangement in onze organisatie vorm/inhoud te geven.

Argumenten

1.1 *zodat we voldoen aan de ambities zoals verwoord in het collegeprogramma;*

De actualisering van het risicobeleid is een speerpunt uit het collegeprogramma 2022-2026: met de vaststelling van het nieuwe beleid voldoen we hier aan;

1.2 *zodat we een actueel kader hebben om risicomangement in te bedden in de organisatie;*

In het nieuwe risicobeleid nemen we ontwikkelingen in wet- en regelgeving mee, waardoor we beschikken over actuele kaders om risicomangement verder in onze organisatie te implementeren;

1.3 *omdat het past binnen onze organisatieontwikkeling;*

Het nieuwe beleid betekent een doorontwikkeling van risicomangement, dat past binnen onze organisatieontwikkeling waarbij risicobeleid onderdeel is van integraal management.

1.4 *zodat we actuele normen voor ons weerstandsvermogen hebben;*

Het nieuwe beleid bevat geactualiseerde normen voor het weerstandsvermogen, die als basis voor de begroting 2024 gehanteerd worden.

Kanttekeningen en risico's

Voor het nieuwe risicobeleid zijn geen directe risico's/kanttekeningen te noemen. Succesvolle implementatie is echter afhankelijk van commitment en draagvlak over nut en noodzaak van risicomangement en de wijze waarop dit wordt uitgedragen naar alle lagen in de organisatie en het bestuur.

Communicatie

Na vaststelling van het risicobeleid zal dit worden gepubliceerd.

Financiële gevolgen

De vaststelling van het beleid heeft geen directe financiële gevolgen. Voor de begroting 2024 worden de geactualiseerde uitgangspunten en normen ten aanzien van het weerstandsvermogen toegepast.

Vervolgtraject besluitvorming

niet van toepassing

Evaluatie

niet van toepassing

Bijlagen

1. Risicobeleid Gemeente Venray

Naslagwerk

niet van toepassing

Onderwerp

Risicobeleid Gemeente Venray

Datum 31 oktober 2023

Pagina 1 van 1

De raad van Venray,

gelezen het advies van B en W, dd. 29 augustus 2023;

gelezen het advies van de audit-commissie, dd. 27 september 2023;

besluit:

Vast te stellen het Risicobeleid gemeente Venray.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 31 oktober 2023.

De voorzitter,

De griffier,

M.C. Uitdehaag

S.A. Boere