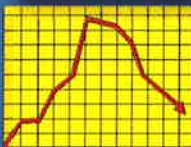


Risico- management

Onderzoek naar
risicomanagement in de
gemeente Leerdam

2012



Rapport

“Risico’s in Leerdam”

Lokale Rekenkamer van de gemeente Leerdam

Mei 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Onderzoeksopzet	5
2. Bevindingen in het onderzoek	9
2.1. Risico-inventarisatie	9
2.2. Risico-analyse	11
2.3. Herijking van risico's	14
3. Conclusies en aanbevelingen	17
3.1. Conclusies	17
3.2. Aanbevelingen	18
4. Bestuurlijke reactie van het College	19
5. Nawoord Rekenkamer Leerdam	21
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	23
Bijlage 2: Lijst van bestudeerde documenten	33
Bijlage 3: Nota van bevindingen	35

1. Inleiding

In de jaarplanning 2011 was het voornemen opgenomen om onderzoek te verrichten naar de wijze waarop de gemeente Leerdam haar risico's beheerst. Dit onderzoek is uitgevoerd in de tweede helft van 2011. In deze rapportage kunt u lezen wat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Leerdam zijn.

1.1. Aanleiding

De laatste jaren is in den lande veel te doen geweest over risicomanagement. Soms wordt pijnlijk duidelijk wat er kan gebeuren als een overheidsorganisatie ontoereikend haar risico's weet te beheersen. Het betreft dan niet alleen risico's op het financiële vlak, maar ook met betrekking tot politieke samenwerking, personele aangelegenheden en zelfs tot bijvoorbeeld de reputatie van de gemeente. Ook in Leerdam heeft men het nodige werk verzet op het gebied van risicomanagement. Zo is in november 2008 de Nota Weerstandsvormen en Risicomanagement door de gemeenteraad vastgesteld, waarin de uitgangspunten en doelstellingen voor het beoogde risicomanagement worden weergegeven. Gelet op het grote belang dat wordt toegeschreven aan een adequate vorm van risicobeheersing lijkt het de Rekenkamer goed om te bezien hoe de gemeente Leerdam het vastgestelde beleid met betrekking tot risicomanagement in de praktijk heeft doorgevoerd.

1.2. Onderzoeksopzet

Doel- en vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de manier waarop de gemeente haar systeem van risicobeheersing vormgeeft. Met het onderzoek wil de Rekenkamer inzicht bieden in hoeverre de gemeente haar risico's adequaat weet te beheersen en welke aanbevelingen op dit punt gedaan kunnen worden. De volgende vraag staat centraal:

In hoeverre beheerst de gemeente Leerdam haar risico's en welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicomanagement te optimaliseren?

Om deze centrale vraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat kan onder risico worden verstaan?
2. Aan welke criteria moet een adequaat gemeentelijk risicobeheersingssysteem voldoen?
3. Welk beleid heeft de gemeente op het gebied van risicobeheersing geformuleerd?
4. Hoe verloopt de praktijk van risicobeheersing binnen Leerdam?
5. Op welke manier wordt het college en de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's en de te nemen beheersmaatregelen?
6. In welke mate voldoet het huidige beleid en de huidige praktijk aan de gestelde criteria?
7. Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?

Methode van onderzoek

Het onderzoek startte met een literatuurstudie om het begrip risico te operationaliseren. Het

normenkader is gebaseerd op de resultaten van de literatuurstudie. Aan de hand van dossierstudie en verdiepende interviews is het beleid dat de gemeente Leerdam hanteert en de praktijk van risicomanagement in beeld gebracht. Hierbij is zowel aandacht voor de financiële als de niet-financiële risico's. Om een aanvullend beeld te krijgen van de praktijk bij de gemeente Leerdam zijn tevens twee cases bekeken.

Afbakening van het onderzoek

Gemeentelijke processen zijn onderhevig aan zeer veel verschillende risico's. Het onderzoek legde daarom niet een specifiek accent op rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid. Het object van onderzoek betrof de gemeentelijke organisatie (ambtelijk en bestuurlijk). Het onderzoek strekte zich dus niet uit richting verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen. Om het onderzoek zo actueel mogelijk te houden richtte het zich op de jaren 2009, 2010 en 2011 (voor zover verstreken). Het onderzoek richtte zich expliciet op de periode waarin het beleid voor risicomanagement (november 2008) is doorgevoerd.

Normenkader

Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente. In essentie staat bij risicomanagement het onderkennen en beheersbaar maken van risico's centraal. Risico's kunnen worden gereduceerd door beheersmaatregelen te treffen of door monetaire voorzieningen te treffen (of beide). Verder is het van belang dat de inventarisatie en rapportage van risico's onafhankelijk plaatsvindt. Dit hoeft niet door een externe partij gedaan te worden; ook een medewerker van de gemeente kan deze taak vervullen. Deze medewerker zal echter niet werkzaam mogen zijn binnen de afdeling waar de risico's betrekking op hebben. Risicobeheersing kan de vorm hebben van een controlemodel of een risicobeheersingsinstrumentarium dat de gemeente heeft ontwikkeld en toepast. Echter, ook zonder een dergelijk model of instrumentarium kan de gemeente in de praktijk haar risico's beheersen. Het normenkader is daarom specifiek toegesneden op risicobeheersing binnen een gemeente en is ontleend aan zowel de huidige wet- en regelgeving als aan de gangbare theoretische inzichten. In bijlage 1 (onderzoeksverantwoording) kunt u een uitgebreide onderbouwing lezen hoe wij tot het normenkader zijn gekomen. In het onderstaande overzicht kunt u lezen welke normen in dit onderzoek zijn gehanteerd.

Normenkader risicomanagement:

De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.

De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.

De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.

Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.

De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.

De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's.

Het weerstandsvermogen mag niet kleiner zijn dan de monetaire vertaling van de risico's.

De gemeente heeft voor risico's met een grote impact beheersmaatregelen geformuleerd.

Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.

Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.

Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.

Er wordt binnen de organisatie aandacht besteedt aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.

Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijk budgethouders.

De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.

In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk kunt u in hoofdstuk twee de belangrijkste bevindingen bij dit onderzoek lezen. De conclusies en aanbevelingen zijn verwoord in het derde hoofdstuk. In hoofdstuk vier is de reactie van het College op het rapport van de Rekenkamer te lezen. De rapportage wordt afgesloten met het nawoord van de Rekenkamer in hoofdstuk vijf. In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording te lezen. Bijlage 2 bevat een overzicht met de geraadpleegde literatuur. Een uitgebreide weergave van de bevindingen en analyse van dit onderzoek kunt u lezen in bijlage 3.

2. Bevindingen in het onderzoek

De Rekenkamer onderzocht zowel het beleid van de gemeente Leerdam als de praktijk. Het beleid is vastgelegd in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Deze nota is in november 2008 vastgesteld door de raad. In dit hoofdstuk kunt u de belangrijkste bevindingen in het onderzoek lezen aan de hand van het gehanteerde normenkader. Per norm geven wij de belangrijkste bevindingen vanuit het beleid, het beleid in de praktijk en de decentrale praktijk. Een uitgebreide weergave van de bevindingen en analyse van dit onderzoek kunt u lezen in bijlage 3 (nota van bevindingen).

2.1. Risico-inventarisatie

In deze paragraaf leest u een uitwerking van twee normen:

De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.

De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.

De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.

Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.

Wat is een risico?

De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement definieert het begrip risico als de kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg (risico = kans x gevolg). Of iets moet worden aangemerkt als een risico, hangt af van de beïnvloedbaarheid door de gemeente. Er is geen sprake van een risico als het risico beïnvloedbaar is door de gemeente dan wel voor zover negatieve financiële gevolgen binnen de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen. In andere gevallen is er sprake van een echt risico, met vermelding in de risicoparagraaf. Het College zal aan moeten geven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. De nota sluit in die zin aan op de financiële verordening van de gemeente, welke in 2007 in gewijzigde vorm is vastgesteld. Deze verordening benoemt tevens een aantal mogelijke risico's zoals renterisico's, risico's op het gebied van grondexploitatie, subsidieverwachtingen, milieuverontreiniging, etc.

De nota onderscheidt drie fases binnen risicomanagement:

- Identificatie: het vaststellen van het doel en het in kaart brengen van de risico's.
- Analyse en beoordeling: het vaststellen van de belangrijkste risico's.
- Beheersing: het in kaart brengen van de beheersmaatregelen.

De systematiek die wordt voorgestaan is ontleend aan de RISMAN-methode.

De nota besteedt goed aandacht aan de bewustwording van risico's, de communicatie van risico's en de verantwoordelijkheid van hoofden en budgethouders om de juiste maatregelen te treffen. Na vaststelling van de nota is deze gecommuniceerd naar de medewerkers van de gemeente Leerdam tijdens bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten worden desgevraagd als positief ervaren. Medewerkers zijn bekend met het begrip risico en weten ook van het bestaan van de nota. In de decentrale praktijk wordt nagedacht over de risico's waar processen aan onderhevig zijn. Daarbij kunnen verschillende definities gehanteerd worden. Soms heeft men het over risico's in de eigenlijke zin (de kans dat bomen omwaaien), soms over het treffen van maatregelen ter reductie van de risico's (het bijstellen van prognoses).

Systematische en structurele risico-inventarisatie

De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement staat een jaarlijkse inventarisatie voor welke organisatiebreed en onder regie van de afdeling Financiën moet worden uitgevoerd. Van de afdelingshoofden wordt verwacht dat zij adequate beheersmaatregelen treffen. Pas als er geen beheersmaatregelen te treffen zijn of als de beheersmaatregelen te kostbaar zijn, worden de risico's monetair vertaald en opgenomen in deze inventarisatie. Om een systematische inventarisatie en rapportage te bevorderen is een inventarisatieformulier ontwikkeld. Dit formulier, waarin de verschillende risico's en beheersmaatregelen per product moeten worden aangegeven, zal door het afdelingshoofd moeten worden ingevuld. Aan de hand hiervan zal de afdeling Financiën tijdens hun regulier overleg met de afdelingshoofden de volledigheid en juistheid periodiek toetsen. De inventarisatie richt zich vooral op strategische risico's. In de instrumenten van de P&C-cyclus worden geen specifieke richtlijnen, indelingen in categorieën, toetsingskader of iets dergelijks gehanteerd voor de bepaling van risico's. Uit de interviews met de medewerkers komt naar voren dat zij naast de strategische risico's ook de bedrijfsrisico's in beeld zouden willen brengen. De huidige inventarisatie is nu alleen een opsomming van zaken en dient onvoldoende als sturingsdocument. De inventarisatie van de risico's en het bewust kiezen voor een strategie krijgt niet de aandacht die het verdient. Risico's worden geconstateerd en beoordeeld bij het opstellen van de begroting en de jaarstukken. Aan de hand van de opgestelde risico-inventarisatie bij de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement wordt getoetst of er substantiële wijzigingen zijn. Deze wijzigingen worden gemeld.

Voorbeeld: Verzekerd risico

In de praktijk vindt er geen systematische inventarisatie plaats van de verzekerde of nog te verzekeren objecten. Op basis van jaarlijkse polisoverzichten wordt bekeken of het overzicht compleet is. Uit de interviews is naar voren gekomen dat niet bij iedereen bekend is of het verzekeringsproces loopt zoals het zou moeten lopen. Dit betekent overigens niet dat er helemaal niets gebeurt. Vanuit de professionele houding van de medewerkers worden wel onderdelen gemeld die verzekerd moeten worden. Er ontbreekt echter een duidelijke structuur of systeem. Met andere woorden, er kan moeilijk beoordeeld worden of we een risico lopen omdat wij niet goed verzekerd zijn. Ook is niet bij alle voorzieningen duidelijk aangegeven wat de geplande looptijd is van de voorziening.

De uitkomsten worden verwerkt in een totaaloverzicht, welke met ingang van de begroting 2010 wordt opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Deze totaaloverzichten laten jaarlijks een vergelijkbaar beeld zien. De vraag rijst in hoeverre men systematisch in 2011 de risico's heeft geactualiseerd. Het interne onderzoek constateert, dat medewerkers niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de inventarisatie. Zij erkennen wel dat er voor het aanleveren van risico's bij het cluster P&C een aantal standaardgegevens vermeld moeten worden op het formulier. De medewerkers herkennen de formats niet als zodanig. In de praktijk wordt enkel voor het concern geïnventariseerd als daar nadrukkelijk om gevraagd wordt. Een onafhankelijke toets op deze risico's vindt niet evident plaats. Aan de andere kant kan aan de hand van de casestudie geconstateerd worden dat op decentraal niveau wel degelijk risico's worden geïnventariseerd en worden voorzien van beheersmaatregelen, zij het niet altijd periodiek en systematisch.

Belangrijkste bevindingen

De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.

De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.

- Leerdam hanteert een zeer concrete en gangbare definitie van risico's.
- Een ieder is bekend met het begrip risico.
- Risicobewustzijn is aanwezig, zij het onder soms verschillende definities.

De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.

Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.

- Via een inventarisatieformulier vindt een jaarlijkse inventarisatie plaats onder regie van financiën.
- De inventarisatie is niet of nauwelijks bekend bij de medewerkers. De indruk is dat men niet jaarlijks organisatiebreed deze inventarisatie uitvoert.
- Decentraal wordt wel geïnventariseerd, maar niet altijd gelijktijdig en systematisch, zodat op concernniveau geen totaalbeeld bestaat.

2.2. Risico-analyse

In deze paragraaf leest u een uitwerking van drie normen:

De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.

De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's.

Het weerstandsvermogen mag niet kleiner zijn dan de monetaire vertaling van de risico's.

De gemeente heeft voor risico's met een grote impact beheersmaatregelen geformuleerd.

Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.

Impact van risico's

De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vervangt het klassieke onderscheid tussen reguliere risico's en andere risico's door een ander onderscheid; risico's van onder en boven de € 50.000. Het is niet zinvol te rapporteren over risico's onder de € 50.000, aldus de nota. Overigens dienen risico's met betrekking tot politiek relevante onderwerpen in het kader van de actieve informatieplicht van het college altijd aan de raad te worden gemeld en in de risicoparagraaf te worden opgenomen. Bij beheersing kan worden gedacht aan procedures, zorgsystemen, risicofinanciering, etc. Beheersmaatregelen kunnen zowel preventief als repressief zijn.

Het onderscheid tussen kleine en grote risico's wordt in de praktijk niet gemaakt en de vraag hierbij is, in hoeverre dit een relevant onderscheid is. Omdat op concernniveau geen systematisch beeld aanwezig is van alle relevante risico's, is het zeer lastig om de juiste weerstandscapaciteit te bepalen. Het vermoeden bestaat, dat deze capaciteit aan de lage kant is, gelet op de gevoeligheidsanalyse die bij Broekgraaf is verricht.

Opmerkelijk in dit verband is de volgende reactie van een respondent:

"De in de volgende zin opgenomen opmerking dat men niet zelf kan aangeven in hoeverre de reserves inzake de grondexploitatie al of niet voldoende zijn, verbaast mij: projectleiders van de verschillende grondexploitaties behoren te weten hoe zij ervoor staan, wat het verwachte resultaat is van hun grondexploitatie en welke voorziening zij beschikbaar hebben om risico's op te vangen. Dit komt ook met regelmaat aan de orde in de rapportages betreffende de projecten in de Regiegroep projecten."

Deze formulering bevestigt de indruk dat weliswaar op individueel projectniveau een adequaat inzicht bestaat, maar geen inzicht bestaat in het totaal aan risico's en benodigde financiële capaciteit concernbreed.

Weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit wordt in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement gedefinieerd als middelen waarover de gemeente kan beschikken om kosten te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden.

Te denken valt aan:

- Algemene reserve (zie tabel 1)
 - De algemene reserve vrij beschikbaar: buffer voor tegenvallers en kan dienen voor tekorten op de begroting
 - Algemene risicoreserve: permanent karakter waar het gaat om te dienen als dekking voor risico's. De omvang is bepaald op € 2,1 miljoen
 - Algemene reserve grondexploitatie: afgezonderd deel voor het opvangen van tekorten op de grondexploitatie. De Nota Grondbeleid (2009) en de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement (2008) hanteren echter een verschillende bandbreedte.
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Stille reserves

Tabel 1: Omvang algemene reserve 2008 (Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement)

De algemene reserve vrij beschikbaar:	€ 1,1 miljoen
Algemene risicoreserve:	€ 2,1 miljoen
Algemene reserve grondexploitatie:	€ 1,7 miljoen (later aangemerkt als vrij aanwendbaar)
Totale algemene reserve:	€ 5,0 miljoen (medio 2008: € 4.899.000)

Een respondent stelt in verband met de algemene reserve grondexploitatie: "Daarbij hoort de volgende nuancering: de algemene reserve grondexploitatie is vrij aanwendbaar voor het opvangen van nadelen/risico's binnen het grondbedrijf/grondexploitatie, maar voor de algemene dienst feitelijk een reserve waarover niet zomaar beschikt kan worden om nadelen binnen de algemene dienst op te vangen. Hier is feitelijk een scheiding tussen grondbedrijf en algemene dienst aangebracht. Anders hadden we ook kunnen volstaan met een algemene reserve voor zowel de algemene dienst als het grondbedrijf."

Uit het totaaloverzicht in de paragraaf Weerstandsvermogen (zie ook "systematische en structurele risico-inventarisatie") wordt duidelijk dat de vertaalslag van inventarisatie naar totaalbedrag verschillend worden gemaakt:

- Bij sommige risico's wordt de bovengrens opgenomen
- Bij andere risico's wordt uitgegaan van een soort gemiddelde
- Bij een aantal claims wordt in de inventarisatie geen bedrag vermeld maar wel in de totaalstaat
- Sommige risico's worden gecijferd in de inventarisatie maar komen niet meer terug in de totaaltabel

Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre de opgevoerde acties daadwerkelijk worden uitgevoerd en in hoeverre deze acties de risico's wegnemen. Bij de berekening van het totaalbedrag wordt de hoogte van het risico van een factor voorzien. Deze factor is afhankelijk van de urgentie. Niet duidelijk is hoe de risico's precies op urgentie worden ingeschat. Ook is de conversieslag naar structureel niet geheel duidelijk. Wel wordt in de nota duidelijk dat het totaal aan benodigde risicoreserve (€ 1.763.855 structureel) past binnen de € 2,1 miljoen. In de begroting 2010 schat men de omvang van de risico's hoger in op € 2.034.500 en wordt voorgesteld de algemene risicoreserve te verhogen tot € 2,1 miljoen. In de begroting 2011 wordt het benodigd bedrag bijgesteld tot € 1.992.000.

De nota zet vervolgens de weerstandscapaciteit af tegen de risico's waar geen beheersmaatregelen voor getroffen kunnen worden. Wel laat de nota nog vrij veel ruimte op dit punt: zo wordt niet duidelijk in de nota wie eigenlijk beoordeeld in hoeverre maatregelen al dan niet genomen kunnen worden en wie beslist of een risico in aanmerking komt voor de weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit kan worden onderscheiden in incidentele en structurele capaciteit.

Tabel 2: *Weerstandscapaciteit*

Incidentele weerstandscapaciteit:	Algemene reserve vrij beschikbaar:	€ 1,1 miljoen
	Algemene reserve grondexploitatie:	€ 1,7 miljoen
	Post onvoorzien:	€ 11.000
	Totaal:	ca. € 3,0 miljoen
Structurele weerstandscapaciteit:	Onbenutte belastingcapaciteit OZB:	€ 158.000 (4,61%)

Het saldo van de weerstandscapaciteit minus de risico's zal positief moeten zijn. De vraag rijst in hoeverre de incidentele weerstandscapaciteit (zie tabel 2) toereikend is. Deze capaciteit moet altijd bezien worden in relatie tot de activiteiten en het ambitieniveau van de gemeente.

Voorbeeld: *Exploitatie Broekland*

Gesteld wordt in de risicoparagraaf van de exploitatieopzet dat een procent kostenstijging een negatief effect oplevert van meer dan € 3 miljoen en een procent minder opbrengststijging een negatief effect van bijna € 5 miljoen euro. In het licht van deze constatering is een incidentele buffer van € 3 miljoen aan de lage kant. Aan de andere kant ging men oorspronkelijk bij Broekland uit van een ruim positief resultaat en hoeft men naar verwachting de buffer niet aan te slaan: het resultaat zal in het ergste geval iets minder positief worden.

Het verdient aanbeveling om alle projecten en exploitaties te voorzien van een gevoeligheidsanalyse als in het voorbeeld en te bezien in hoeverre het totaal zich verhoudt tot de aanwezige weerstandscapaciteit.

Beheersmaatregelen

In de Nota Weerstandsvormen en Risicomanagement wordt onderkend dat risicomanagement pas effectief is als mensen aangesproken worden.

Nota Weerstandsvormen en Risicomanagement, 2008, p. 12

"Door managers verantwoordelijk te maken voor het in kaart brengen van de eigen risico's ontstaat een organisatiebreed overzicht van alle onderkende risico's en hun omvang.

Daarnaast onderstreept de nota dat risicoanalyse een integraal onderdeel moet worden van het beleid- en beheersinstrumentarium. Beleidsnota's zullen aandacht moeten besteden aan risico-aspecten en risico's die als gevolg van besluitvorming worden gelopen, moeten in de eerstvolgende actualisatie van de risicoparagraaf worden beschreven. Daarnaast zullen medewerkers zich steeds meer bewust moeten zijn van de signaalfunctie richting het management.

Er wordt minder aandacht besteed aan de effectiviteit van de beheersmaatregelen zelf. Beheersmaatregelen worden niet altijd organisatiebreed en systematisch getroffen. Het eerder verrichte onderzoek constateert dat het niet voor iedereen duidelijk is wat zijn of haar rol is in het gehele proces. Er bestaat tevens onduidelijkheid over welke richtlijnen gehanteerd moeten worden bij het melden en afwikkelen van een risico. Niet helder is wie en wanneer een besluit moet nemen over een risico en welke strategie daarbij gehanteerd moet worden. Op decentraal niveau treft men waar mogelijk beheersmaatregelen en ziet men ook toe op de effectiviteit daarvan, getuige de case studie. Sinds augustus 2011 is een concerncontroller aangesteld, welke een mogelijke rol zou kunnen vervullen op het gebied van risicomanagement.

Naar het oordeel van de afdeling Financiën bevinden de grootste risico's zich binnen de projecten en dan met name de grondexploitaties (Broekgraaf en Restant Locaties Herenlanden College). Voor deze projecten zijn regiegroepen opgericht en wordt maandelijks gerapporteerd over de voortgang. Binnen de reguliere bedrijfsvoering (niet zijnde projecten), voorziet men het

grootste risico in de apparaatskosten, welke naar het oordeel van de afdeling Financiën nu goed beheerst worden. Politieke risico's worden over het algemeen door collegeleden aangegeven tijdens het portefeuillehoudersoverleg en naar het oordeel van de ambtelijke organisatie goed beheerst.

In de paragraaf grondbeleid behorende bij de Programmabegroting 2012 wordt een totaalbeeld gegeven van alle risico's binnen de grondexploitaties. De vraag is echter of er op concernniveau een totaalbeeld bestaat van alle risico's binnen en buiten de projecten, gelet op het feit dat de inventarisaties niet bij iedereen bekend zijn. De achterliggende vraag is, of alle risico's toereikend zijn afgedekt met beheersmaatregelen of financiële middelen.

Belangrijkste bevindingen

De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.

- Leerdam hanteert het onderscheid tussen risico's van boven de 50 mille en risico's van onder de 50 mille.
- Dit onderscheid speelt in de praktijk een minder relevante rol.

De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's.

Het weerstandsvermogen mag niet kleiner zijn dan de monetaire vertaling van de risico's.

- Jaarlijks worden alle risico's (zonder beheersmaatregelen) voorzien van een bedrag en het totaal wordt afgezet tegen de aanwezige risicoreserve van € 2,1 miljoen. De nota maakt niet duidelijk wie uiteindelijk beslist over opname in deze tabel.
- De vertaalslag van inventarisatie naar uiteindelijke opname is niet helder.
- Voor de decentrale praktijk is dit lastig te bepalen omdat geen totaalbeeld bestaat van alle relevante risico's.

De gemeente heeft voor risico's met een grote impact beheersmaatregelen geformuleerd.

Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.

- In de nota wordt van afdelingshoofden verwacht dat hij of zij beheersmaatregelen treffen. Niet duidelijk wordt evenwel wie bepaalt in hoeverre beheersmaatregelen getroffen kunnen worden en in hoeverre deze maatregelen realistisch en effectief zijn.
- Niet duidelijk is op concernniveau, in hoeverre beheersmaatregelen nu getroffen kunnen worden en hoe effectief deze zijn. Onduidelijk is wie welke rol moet vervullen. Concernbreed bestaat geen totaalbeeld van de beheersmaatregelen.
- Decentraal heeft men wel beheersmaatregelen en ziet men ook toe op de effectiviteit daarvan.

2.3. Herijking van risico's

In deze paragraaf leest u een uitwerking van drie normen:

Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.

Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.

Er wordt binnen de organisatie aandacht besteedt aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.

Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de

verantwoordelijk budgethouders.

De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.

In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

Actualisatie van de risicoparagraaf

De risicoinventarisatie wordt jaarlijks geactualiseerd in de risicoparagraaf behorende bij de begroting. De risico's, welke niet voorzien zijn van beheersmaatregelen worden ingeschat op hun financiële impact. Dit levert een totaalbedrag aan risico's op, welke aanwezig moet zijn in de algemene reserve. Desgevraagd wordt wel gesteld dat deze actualisatie wordt uitgevoerd door de afdeling Financiën. De budgethouders leveren op verzoek gegevens aan maar vervullen geen actieve rol ten aanzien van de inventarisatie van risico's of het actualiseren van beheersmaatregelen. De praktijk is dat de medewerkers alleen als er nadrukkelijk om gevraagd wordt de risico's opnieuw kritisch tegen het licht houden. De jaarlijkse inventarisatie geeft weliswaar aan binnen welke afdelingen de risico's zich bevinden maar vermeldt geen verantwoordelijke ambtenaar of portefeuillehouder. Uit de interviews is gebleken dat de medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de beschreven visie op het risicomanagement. Men weet dat risico's benoemd moeten worden, maar de gedachte is dat het primaat ligt bij het cluster P&C en niet bij de verantwoordelijke afdelingen.

Opleiding

Opleidingen op het gebied van risicomanagement worden niet verzorgd binnen de gemeente of aangeboden. Medewerkers worden niet expliciet geschoold op risicomanagement. Medewerkers worden op decentraal niveau niet specifiek opgeleid op het gebied van risicomanagement. Hier zou mogelijkserwijs een rol door de concerncontroller vervuld kunnen worden.

Informatievoorziening rond risico's

In de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting worden enkel de drie grootste vermeende risico's genoemd. De overige risico's zijn opgenomen in de inventarisatie, maar worden niet expliciet voorgelegd en gepresenteerd aan de raad. Risico's die in de loop van het jaar zijn ontstaan worden niet of nauwelijks gemeld in een tussentijdse rapportage. In termen van administratieve organisatie is geen procesbeschrijving voorhanden voor het identificeren van risico's. Hierdoor is het niet duidelijk op welke wijze risico's moeten worden opgenomen in bestuursrapportages. De communicatie van risico's en de vertaling van risico's in de paragraaf weerstandsvermogen verdient wel verbetering.

Zo staat in de Programmabegroting 2012 onder de paragraaf weerstandsvermogen de volgende passage opgenomen:
 "In paragraaf 6.4 van deze begroting komen verschillende risico's aan de orde die in 2012 aan de orde zullen komen:
 – Tekort restlocaties Heerenlanden College
 – Herstructureringslocaties
 – Wet Werken naar Vermogen
 – Herverdeeleffecten decentralisaties
 In andere onderdelen van deze begroting wordt al gewezen op de mogelijke risico's i.v.m.:
 – De economische recessie (zie 1.1 van dit hoofdstuk)
 – De grondexploitatie van de Broekgraaf (zie paragraaf grondbeleid)
 – De financiële problematiek rondom de Gemeenschappelijke Regeling Zuid-Holland Zuid (zie paragraaf verbonden partijen)
 Voor een uitgebreide toelichting op deze risico's wordt naar die betreffende paragrafen verwezen."

Deze passage biedt een beperkt inzicht in alle aanwezige risico's, terwijl de toelichting van risico's op verschillende plaatsen in de begroting het totaalinzicht ook niet bevordert.

Belangrijkste bevindingen

Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.

Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.

- De nota staat een jaarlijkse actualisatie voor.
- Op concernniveau vindt deze jaarlijkse actualisatie niet plaats.
- Decentraal wordt geïnventariseerd maar niet onafhankelijk en ook niet altijd periodiek en systematisch.

Er wordt binnen de organisatie aandacht besteedt aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.

Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijk budgethouders.

- In de nota wordt hier geen aandacht aan besteed.
- In de praktijk vindt scholing van de medewerkers in risicomanagement niet plaats.

De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.

In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

- De nota staat een jaarlijkse actualisatie voor en opname daarvan in de paragraaf weerstandsvermogen, welke wordt opgenomen in de begroting.
- De paragraaf weerstandsvermogen vermeld enkel de drie of vier grootste risico's. risico's die in de loop van het jaar ontstaan worden niet of nauwelijks vermeld in tussentijdse rapportages.
- In de begroting wordt summier en versnipperd melding gemaakt van de aanwezige risico's.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Conclusies

De conclusies in dit onderzoek worden verdeeld in vier categorieën. Deze categorieën zijn de conclusies ten aanzien van het beleid, de conclusies ten aanzien van de praktijk, de conclusies ten aanzien van de decentrale praktijk en de algemene conclusies.

Conclusies beleid

- Op concernniveau is weliswaar beleid geformuleerd met betrekking tot risicomanagement, maar dit beleid is slecht bekend bij de medewerkers zelf.
- Het beleid laat zich minder expliciet uit over de vraag wie de effectiviteit van beheersmaatregelen beoordeelt en wanneer risico's moeten worden afgedekt met reserves. Ook wordt beleidsmatig weinig aandacht besteed aan het opleiden van medewerkers op het gebied van risicomanagement.

Conclusies praktijk

- Een belangrijke basis voor het risicomanagement, de jaarlijkse organisatiebrede inventarisatie, is onvoldoende bekend bij de medewerkers. Deze inventarisatie wordt dan ook niet organisatiebreed en op basis van decentrale input vormgegeven. Dit heeft tot gevolg dat organisatiebreed en op concernniveau geen adequaat totaalbeeld bestaat van alle aanwezige risico's.
- Niet duidelijk is op concernniveau, in hoeverre beheersmaatregelen nu getroffen kunnen worden en hoe effectief deze zijn. Onduidelijk is, wie welke rol in deze moet vervullen. Er is geen sprake van een organisatiebreed beeld van beheersmaatregelen.
- De wijze waarop risico's, die niet kunnen worden gereduceerd met beheersmaatregelen, voorzien worden van reserves, is niet helder voor de medewerkers.
- In de praktijk wordt weinig aandacht besteed aan het opleiden van medewerkers op het gebied van risicomanagement.
- De paragraaf weerstandsvormen vermeldt enkel de drie of vier grootste risico's. risico's die in de loop van het jaar ontstaan worden niet of nauwelijks vermeld in tussentijdse rapportages.

Conclusies decentrale praktijk

- Op decentraal niveau is men zich goed bewust van de risico's die zich kunnen voordoen bij het betreffende project of proces.
- Decentraal worden risico's geïnventariseerd en waar mogelijk voorzien van beheersmaatregelen. Deze inventarisatie vindt echter niet periodiek en systematisch (jaarlijks en organisatiebreed) plaats. Ook wordt deze inventarisatie door de medewerkers zelf uitgevoerd en is in die zin minder onafhankelijk. Men ziet wel toe op de effectiviteit van beheersmaatregelen.

Algemene conclusies

- Op concernniveau bestaat weinig inzicht in het totaal aan risico's, in de manier waarop

beheersmaatregelen genomen worden en in de effectiviteit van deze maatregelen. Wel heeft men op concernniveau een actueel beeld van de aanwezige reserves die in het kader van risico's kunnen worden ingezet. De vraag is dan wel in hoeverre deze reserves toereikend zijn.

- Op decentraal niveau heeft men een goed beeld van de aanwezige risico's en treft men waar mogelijk beheersmaatregelen voor deze risico's. Ook ziet men toe op de effectiviteit van de beheersmaatregelen. De vraag in hoeverre het totaal aan reserves nu toereikend is, kan niet op decentraal niveau beantwoord worden.
- Samengevat bestaat op decentraal individueel proces- of projectniveau een goed beeld van de risico's en de mate waarin deze beheerst kunnen worden, maar wordt dit beeld niet geconsolideerd tot een organisatiebreed beeld. Het feit dat de jaarlijkse inventarisatie niet adequaat wordt uitgevoerd is met name hier debet aan.

3.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van een onderzoek dat door een medewerker is verricht, heeft de gemeente zelf de volgende passage in de begroting 2012 opgenomen:

"Met de Raad zijn afspraken gemaakt over de geleidelijke vernieuwing en verbetering van de Leerdamse planning- & controldocumenten. Dit betreft onder meer het verminderen van het aantal programma's en het opstellen van een integrale rapportage. De uitvoering van deze afspraken was in 2010 onder meer zichtbaar in de opgestelde nieuwe Programmabegroting 2011, is in 2011 zichtbaar in de Perspectiefnota en de Voortgangsrapportage en zal in 2012 zichtbaar zijn in de Jaarstukken 2011. Wat betreft de daaraan ten grondslag liggende werkprocessen willen wij in 2011 en 2012 het risicomanagement proces verder professionaliseren. Dit betreft een verankering van het proces van risicomanagement in de organisatie en de borging daarvan in de planning & controlcyclus. In essentie zijn namelijk de risico's van de gemeente Leerdam goed in beeld, maar zijn deze niet in alle gevallen goed toegewezen aan voor beheersing van deze risico's verantwoordelijken. Eén van de middelen om dit proces goed te borgen is om het op te nemen in de gemeentelijke planning & controlcyclus. Deze verdere professionalisering van het proces van risicomanagement moet ook tegen de achtergrond worden gezien van het instellen binnen de gemeentelijke organisatie van Leerdam van de staffunctie Concerncontroller. Risicomanagement is één van de gemeentelijke taken waar de nieuwe concerncontroller betrokkenheid bij zal hebben. In zijn algemeenheid moet het instellen van deze staffunctie leiden tot verbetering van concerncontrol, onder meer door het realiseren van integrale control op inzet van middelen en werking van processen. Dit is te meer relevant omdat steeds meer van deze gemeentelijke processen zich deels buiten de gemeentelijke organisatie afspelen (bijvoorbeeld GLZ)" (Programmabegroting 2012, p. 39).

Deze passage onderschrijft de Rekenkamer van harte.

De Rekenkamer doet daarnaast de volgende aanbevelingen:

- De jaarlijkse inventarisatie van risico's zal concernbreed moeten worden opgepakt. Zonder deze inventarisatie ontbreekt een systematisch en periodiek beeld van de risico's. Een dergelijke inventarisatie vereist regie vanuit het concern, maar betrokkenheid en input vanuit de decentrale afdelingen.
- De risico's zullen door de budgethouders waar mogelijk voorzien moeten worden van beheersmaatregelen. De effectiviteit van deze maatregelen zal evenwel onafhankelijk getoetst moeten worden.
- Het afdekken van risico's met financiële middelen zal transparanter moeten plaatsvinden. Duidelijk moet worden waarom sommige risico's niet kunnen worden afgevangen met beheersmaatregelen en hoe de hoogte van de benodigde reserve nu precies tot stand komt.
- Het verdient aanbeveling om in de paragraaf weerstandsvermogen een actueel overzicht te geven van alle risico's, alle beheersmaatregelen en alle financiële maatregelen.
- Medewerkers zullen frequenter getraind moeten worden met betrekking tot risicomanagement.

4. Bestuurlijke reactie van het college



Stadskantoor Dokter Reillinghplein 1, 4141 DA Leerdam

Postadres Postbus 15, 4140 AA, Leerdam

Telefoon (0345) 636363

Telefax (0345) 613643

VERZONDEN 26 APR 2012

Leerdam,
24 april 2012
Behandeld door
L.J.C. Huberts
Telefoonnummer
0345 636 282
Uw kenmerk

Lokale Rekenkamer Leerdam
t.a.v. De heer/mevrouw A, Buijserd
Postbus 15
4140 AA LEERDAM

Uw brief d.d.
27 maart 2012
Oms kenmerk
A/UIT - 1213092
Bijlage(n)

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor op concept rapport "risico's in Leerdam"

Geachte heer Buijserd,

Wij hebben kennis genomen van het door u aan ons toegezonden concept rapport van de Lokale Rekenkamer Leerdam "risico's in Leerdam". Voordat wij ingaan op de conclusies en aanbevelingen die u doet, willen wij u complimenteren met de gekozen opzet van het rapport. De bevindingen en aanbevelingen zijn door u samengebracht in een compacte en leesbare vorm. Het onderbrengen in de bijlagen van de onderzoeksverantwoording en de cases draagt bij aan deze compactheid en leesbaarheid.

Zoals al door ons is aangekondigd in de Programmabegroting 2012 zijn wij voornemens om de opzet van het risicomanagement binnen de gemeente Leerdam te verbeteren. En dit vooral door de planning & controlcyclus nog meer in te zetten in het kader van risicomanagement. Dit om het door uw Rekenkamer een aantal keer benadrukte "organisatiebrede overzicht" te generen. Dit betekent dat vooral bij de programmabegroting, de jaarstukken en de (nieuwe) interne managementrapportages meer organisatiebreed overzicht gecreëerd zal gaan worden wat betreft de (belangrijkste) risico's waarmee de gemeente Leerdam geconfronteerd (kan) worden.

Overigens willen wij in deze reactie wel benadrukken dat wij verheugd zijn met uw conclusie dat op individueel procesniveau of projectniveau er binnen de gemeente Leerdam een goed beeld bestaat van de risico's en de mate waarin deze beheerst kunnen worden. Dit betekent er binnen de gemeente Leerdam sprake is van een goed fundament wat betreft risicomanagement. Ons doel is om met behulp van dit goede fundament de organisatiebrede informatievoorziening verder te verbeteren.

Dit betekent dat wij in 2012 de volgende verbeteringen willen doorvoeren:

- Wij zullen onze risico's jaarlijks organisatiebreed gaan actualiseren. Dit in het kader van de planning & controlcyclus. Het actualisatiemoment is daarbij de programmabegroting. Dit betekent dat de afdelingen verantwoordelijk worden voor de actualisatie en onderbouwing van de risico's en de afdeling Financiën op dit proces regie voert.
- Wij zullen als onderdeel van deze actualisatie van risico's ook de gekozen beheersmaatregelen actualiseren inclusief de toewijzing van deze beheersmaatregelen aan verantwoordelijken binnen de afdelingen.





- Wij streven ernaar dat het organisatiebrede inzicht dat hierdoor ontstaat een verbeterd inzicht zal gaan geven in de financiële middelen (in de vorm van voorzieningen of weerstandsvermogen) die benodigd zijn ter afdekking van onze risico's.

Ons streven is daarbij overigens niet om in de paragraaf weerstandsvermogen een actueel overzicht te gaan geven van alle risico's, beheersmaatregelen en financiële maatregelen. Wij zullen ons beperken tot de belangrijkste risico's. Dit past binnen de opzet van onze planning & controlcyclus waarbij sturen op hoofdlijnen voorop staat en waarin geen volledigheid wordt nagestreefd. Dit zullen wij combineren met het - waar nodig - trainen van onze medewerkers op het gebied van risicomanagement.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,
de secretaris,

de burgemeester,

drs. M.H.J. van Kruisbergen

V.J.H. Molkenboer

5. Nawoord Rekenkamer Leerdam

De rekenkamer is verheugd met de reactie van het college op het onderzoeksrapport met betrekking tot risicomanagement binnen de gemeente.

Met name de ambitie om risicomanagement organisatiebreed vorm te geven en ook op dit niveau inzicht te krijgen in de meest relevante risico's, onderschrijft de rekenkamer van harte.

De rekenkamer heeft alle vertrouwen dat deze ambitie gerealiseerd zal worden en zal uiteraard ontwikkelingen in deze nauwgezet blijven volgen.

Het onderzoek is in goede samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de rekenkamer tot stand gekomen.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

In 2011 gaat de Rekenkamer conform haar jaarplanning een onderzoek verrichten naar de wijze waarop de gemeente haar risico's beheerst. De laatste jaren is in den lande veel te doen geweest over risicomanagement. Soms wordt pijnlijk duidelijk wat er kan gebeuren als een overheidsorganisatie ontoereikend haar risico's weet te beheersen. Het betreft dan niet alleen risico's op het financiële vlak, maar ook met betrekking tot politieke samenwerking, personele aangelegenheden en zelfs tot bijvoorbeeld de reputatie van de gemeente. Ook in Leerdam heeft men het nodige werk verzet op het gebied van risicomanagement. Zo is in november 2008 de Nota Weerstandsvormogen en Risicomanagement door de gemeenteraad vastgesteld, waarin de uitgangspunten en doelstellingen voor het beoogde risicomanagement worden weergegeven. Gelet op het grote belang dat wordt toegeschreven aan een adequate vorm van risicobeheersing, lijkt het de Rekenkamer goed om te bezien hoe de gemeente Leerdam het vastgestelde beleid met betrekking tot risicomanagement in de praktijk heeft doorgevoerd. Het onderzoek richt zich op de manier waarop de gemeente haar systeem van risicobeheersing vormgeeft. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de gemeente Leerdam haar risico's adequaat weet te beheersen en welke mogelijke aanbevelingen op het gebied van risicomanagement gedaan kunnen worden.

1. Opzet van het onderzoek

Vraagstelling en deelvragen

Zoals in de inleiding is aangegeven staat in dit onderzoek de vraag centraal in hoeverre de gemeente haar risico's adequaat weet te beheersen en welke aanbevelingen op dit punt gedaan kunnen worden. De Rekenkamer heeft de volgende centrale vraagstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

In hoeverre beheerst de gemeente Leerdam haar risico's en welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?

Risicobeheersing kan de vorm hebben van een controlemodel of een risicobeheersingsinstrumentarium dat de gemeente heeft ontwikkeld en toepast, maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval. Ook zonder een dergelijk model of instrumentarium kan de gemeente in de praktijk haar risico's zeer wel beheersen. Risicobeheersing kan dus op zeer veel verschillende manieren worden vormgegeven en om de huidige vorm van risicobeheersing goed te kunnen analyseren en te kunnen beoordelen is de ontwikkeling van een normenkader vooraf noodzakelijk. Dit kader (dat zowel aan de huidige wet- en regelgeving als aan de gangbare theoretische inzichten ontleend kan worden) zal specifiek moeten zijn toegesneden op de risicobeheersing binnen een gemeente. Dit kader kan alleen gebruikt worden om het geformuleerde beleid te analyseren en te beoordelen, maar ook om een goed beeld te krijgen van de praktijk van risicobeheersing binnen Leerdam. Het valt immers niet op voorhand uit te sluiten dat het geformuleerde beleid en de daadwerkelijke praktijk op sommige punten uiteen kunnen lopen. Vanuit deze gedachten kunnen de volgende deelvragen worden geformuleerd:

1. Wat kan onder risico worden verstaan?
2. Aan welke criteria moet een adequaat gemeentelijk risicobeheersingssysteem voldoen?
3. Welk beleid heeft de gemeente op het gebied van risicobeheersing geformuleerd?

4. Hoe verloopt de praktijk van risicobeheersing binnen Leerdam?
5. Op welke manier wordt het college en de gemeenteraad geïnformeerd over de aanwezige risico's en de te nemen beheersmaatregelen?
6. In welke mate voldoet het huidige beleid en de huidige praktijk aan de gestelde criteria?
7. Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om de mate van risicobeheersing te optimaliseren?

Omdat gemeentelijke processen onderhevig zijn aan zeer veel verschillende risico's, legt dit onderzoek niet een specifiek accent op rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid. Het onderzoek gaat feitelijk in op al deze begrippen.

Methoden en technieken

Om het begrip risico nader te operationaliseren, zal eerst een literatuurstudie worden verricht. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van zowel nationale als internationale literatuur. Deze literatuur zal tevens gebruikt worden voor de ontwikkeling van een normenkader dat voor een gemeentelijk risicobeheersingssysteem gehanteerd kan worden.

Om een goed beeld te krijgen van het beleid dat Leerdam zelf hanteert op het gebied van risicobeheersing en om de praktijk van risicobeheersing goed te traceren, zal gebruik worden gemaakt van een dossierstudie en enkele interviews. Zo zullen de risicoparagrafen van de programmabegrotingen en jaarverantwoordingen geanalyseerd worden en zullen tussentijdse rapportages doorgelicht worden op mogelijke risico's. Deze documenten zijn soms financieel georiënteerd, maar niet altijd. Het is immers ook de vraag hoe de niet-financiële risico's in kaart gebracht worden. Daarom zal tijdens de documentenstudie extra aandacht worden besteed aan deze niet-financiële risico's en de beheersing daarvan. De respondenten zullen eerst afkomstig zijn van de centrale planning-en-controledeling. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat ook budgethouders worden geïnterviewd, afhankelijk van de indruk die op concernniveau verkregen wordt. De vijfde deelvraag verwijst feitelijk naar een criterium uit het normenkader. Aangezien rekenkameronderzoek echter de informatievoorziening richting de gemeenteraad als generiek centraal object van onderzoek kent, lijkt een separate deelvraag hiernaar gerechtvaardigd. De deelvragen 6 en 7 zullen via een nadere analyse worden beantwoord.

Het object van onderzoek betreft de gemeentelijke (ambtelijk en bestuurlijk). Het onderzoek strekt zich dus niet uit richting verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen. Om het onderzoek zo actueel mogelijk te houden zal het onderzoek zich richten op de jaren 2009, 2010 en 2011 (voor zover verstreken). Het onderzoek richt zich expliciet op de periode waarin het beleid voor risicomanagement (november 2008) is doorgevoerd.

Planning en organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de tweede helft van 2011. De afronding vindt plaats in het eerste kwartaal van 2012. Gelet op de ervaring die binnen de Rekenkamer bestaat op het gebied van risicobeheersing voert de Rekenkamer dit onderzoek zelf uit.

2. Normenkader voor risicomanagement

De deelvragen 1 en 2 in dit onderzoek zijn de opmaat naar het normenkader. In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag wat onder een risico verstaan kan worden. Daarnaast kunt u een antwoord lezen aan welke criteria een adequaat gemeentelijk risicobeheersingssysteem moet voldoen. Ook zal worden ingegaan op de knelpunten die zich bij de implementatie van gemeentelijk risicomanagement kunnen voordoen. Deze paragraaf wordt afgesloten met het

normenkader zoals dat in dit onderzoek gehanteerd wordt.

Definitie van risico

Risico is de mogelijkheid dat positieve verwachtingen niet in vervulling gaan (Haller, 1975).

Deze definitie bevat twee basale elementen:

- de mogelijkheid ofwel de kans en
- het vervullen van verwachtingen ofwel het zich voordoen van bepaalde effecten.

Risico verwijst dus naar de kans dat bepaalde effecten of gebeurtenissen zich al dan niet aan voordoen. Carter gaat eveneens in op deze elementen. Hij definieert risico als "de mate van variatie in de mogelijke effecten van een onzekere gebeurtenis" (Carter, 1981). Ook hier is sprake van een onzekerheid en ook hier levert deze onzekerheid een aantal mogelijke effecten op. Claes sluit aan op deze definities: "risico is de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, positieve verwachtingen niet in vervulling gaan" (Claes, 2007). Vanuit de twee basiselementen waaruit risico is opgebouwd, kan dan de volgende formule worden geconstrueerd:

$$\text{Risico} = \text{kans} \times \text{effect}$$

De gemeente Maassluis hanteert de volgende definitie, welke dicht tegen de bovenstaande formule ligt. "Risico kan worden ervaren als een fenomeen dat latent aanwezig is en dat met een bepaalde kans tot (negatieve) gevolgen voor ons dagelijks functioneren kan leiden. De mogelijke gebeurtenissen (bijvoorbeeld brand, overstroming) worden risicofactoren genoemd. Wat door de gebeurtenissen getroffen wordt zijn de risico-objecten. Voor een gemeente omvat dit meer dan voor bedrijven, die de risico-objecten tot de zakelijke waarden beperken die bijdragen tot het bereiken van de doelstelling van de organisatie. Een gemeente zal onder alle omstandigheden een basisstructuur en voorzieningen van de lokale samenleving in stand houden. Voorts onderscheiden we als derde risicomponent de schade of de impact. Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente" (gemeente Maassluis, nota Risicomanagement, p. 6). Deze definitie steekt in op enkel negatieve gevolgen, maar is daardoor beter hanteerbaar voor gemeentelijk risicomanagement en zal dan ook voor dit onderzoek verder gehanteerd worden.

Risico:

De kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente.

Risicomanagement binnen gemeenten

Om risico's te kunnen managen worden risico's doorgaans gecategoriseerd al naar gelang de kans dat zij zich voordoen groter is en al naar gelang de schade die zij teweegbrengen groter is. Dit kan worden weergegeven in een matrix zoals figuur 1 laat zien.

Figuur 1: Categorisering van risico's

		Schade	
		Klein	Groot
Kans	Klein	1	2 (meest genoemde object van risicomanagement)
	Groot	3	4

De aandacht van het management van een organisatie zal zich met name moeten richten op categorie 2: door de lage frequentie is het ontstaan van deze risico's erg onvoorspelbaar, terwijl

de gevolgen zeer groot kunnen zijn. In algemene zin is een risico bedreigend wanneer de realisatie van de basisdoelstellingen van de organisatie erdoor in gevaar komt (Claes, 2007, p. 54). Uiteraard zijn andere indelingen mogelijk. Zo worden wel speculatieve risico's van statische risico's onderscheiden (Claes, 2007, p. 44). Speculatieve risico's worden bewust opgeroepen omdat men speculeert op positieve effecten: het doen van investeringen en het innemen van posities op een aandelen- of derivatenmarkt zijn hier voorbeelden van. Bij speculatieve risico's bestaat dus een kans op winst of verlies. Bij statische risico's is echter uitsluitend sprake van een kans op verlies. De kans op brandschade is een goed voorbeeld van een statisch risico. De Rekenkamercommissie Parkstad categoriseert weer anders: "Ten behoeve van risicomanagement en juridische kwaliteitszorg worden vele modellen toegepast die echter veel overeenkomsten hebben. Belangrijk is dat risicocategorieën worden geïdentificeerd. Bij een gemeente zal veelal sprake zijn van de volgende risicocategorieën: financiële, juridische, financierings-, grondexploitatie-, project-, milieu-, arbeidsmarkt-, economische, aansprakelijkheids-, personele, bestuurlijke, imago risico's, etc." (Rekenkamercommissie Parkstad, 2009, p. 11).

Definitie van risicomanagement

Hoewel het begrip risicomanagement zich doorgaans op statische risico's richt, kent het begrip verschillende definities:

- Risk Management may be defined as the identification, measurement and economic control of risks that threaten the assets and earnings of a business or other enterprise. (Bannister en Bawcutt, 1981)
- Risk Management ist das unternehmenspolitische Instrument zur Sicherung der Unternehmensziele. (Hoffmann, 1985)
- Risk Management is the identification, measurement and treatment of exposures to potential accidental losses, almost always in situations where the only possible outcomes are losses. (Williams en Heins, 1989)
- De interactieve en iteratieve functie in het managementproces die tot doel heeft de onzekerheden, die de doelstellingen van een organisatie in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden, op bedrijfseconomische wijze zo volledig en systematisch mogelijk te beheersen. (Aert, Horbeek, Jongsma en Verdonk, 1990)
- Het geheel van activiteiten en maatregelen, gericht op het beheersen van risico's waaraan de risico-objecten zijn blootgesteld. (Louwman en Steens, 1994)
- Risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar risico's die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen, en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering. (Claes, 2007)
- Een systematisch en cyclisch proces om risico's te identificeren, te analyseren en te beoordelen. Op basis hiervan maatregelen nemen en evalueren. (gemeente Maassluis)

Talrijke definities zijn denkbaar. De bovenstaande weergave maakt echter duidelijk, dat in vrijwel alle gevallen risicomanagement van doen heeft met systematisch onderzoek naar risico's en met het formuleren van maatregelen om deze risico's te beheersen. Gesteld kan worden dat risicomanagement zich richt op de volgende activiteiten:

- Een inventarisatie van risico's
- Een inschatting van de kans dat deze risico's tot schade leiden
- Een onderzoek naar de methoden om de risico's te verkleinen
- Een onderzoek naar de mogelijkheden van risicofinanciering
- Het mogelijk overdragen van risico's naar anderen
- Het regelmatig toetsen van het gekozen beleid aan de veranderende omstandigheden (vgl. Claes, 2007, p. 14)

De gemeente Maassluis wijst in haar nota op de overeenkomst tussen de bovenstaande actielijst en de plan-do-check-act cyclus (gemeente Maassluis, nota Risicomanagement, p. 6). Hoewel de term risicomanagement voor het eerst in 1956 geïntroduceerd werd (Claes, 2007), wordt feitelijk al aan risicomanagement gedaan sinds er organisaties zijn. Risicomanagement is immers noodzakelijk gelet op haar doelstelling: het veiligstellen van de ondernemingsdoelstellingen (Hoffmann, 1985). Iedere organisatie maakt bij nadere beschouwing periodiek een inschatting van mogelijke risico's en beziet hoe deze risico's het best zijn te beheersen, wil zij in staat zijn de realisatie van haar doelstellingen te garanderen.

Wel heeft risicomanagement een behoorlijke opkomst gekend de laatste decennia. Daarbij valt tevens een verbreding waar te nemen. De riskmanager die zich eerder richtte op statische risico's begon hoe langer hoe meer typische speculatieve ondernemersrisico's tot zijn object van beheersing te rekenen. Aan de andere kant begon bij accountants, organisatieadviseurs en controllers de belangstelling voor riskmanagement toe te nemen. Deze verbreding werd in 2002 in de hand gewerkt door de lancering van een raamwerk voor de interne controle van organisaties: COSO I, in 2003 aangescherpt tot COSO II. Deze raamwerken, opgesteld door het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission als reactie op de aanname van de Sarbanes Oxley Act, zijn door veel landen aanvaard en overgenomen. In COSO II wordt het begrip enterprise risk management omschreven als: "A process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable Assurance regarding the achievement of entity objectives." Het betreft hier dus niet alleen statische, maar feitelijk alle risico's. COSO brengt een drietal componenten in relatie tot elkaar:

- De doelstellingen van een organisatie
- De controlecomponenten
- De activiteiten/eenheden waarvoor de interne controle benodigd is (vgl. Conquestor, p. 6)

De raamwerken van COSO zijn in een kubusfiguur weergegeven en schrijven een aantal activiteiten voor welke zeer veel overeenkomsten vertonen met de bovenbeschreven activiteiten van Claes. Anno 2011 kan gesteld worden dat vrijwel ieder risicomanagementmodel binnen Nederlandse gemeenten gebaseerd is op de actielijst van COSO.

Knelpunten

In de praktijk van het openbaar bestuur levert risicomanagement soms problemen op. Deze problemen bevinden zich allereerst op conceptueel niveau. Omdat het begrip risico doorgaans vrij abstract wordt gedefinieerd als iedere vorm van bedreiging, kan iedere ontwikkeling met een beetje gevoel voor pessimisme als risico worden aangemerkt. Hoog opgeleide ambtenaren, doorgaans beschouwd als een sterk punt van een organisatie, brengt een vergroot risico met zich mee dat deze ambtenaren elders een betere betrekking vinden of teveel tegengas geven richting de bestuurders. Een daadkrachtig en eensgezind dagelijks bestuur, ook vaak gezien als positief punt, levert het risico op dat het algemeen bestuur haar grip op de organisatie gaat verliezen, met alle gevolgen voor het democratisch gehalte van de besluitvorming van dien. De bovenstaande opmerking betreft een enkele gebeurtenis, een ontwikkeling of een situatie die zich kan voordoen. Daarnaast bestaat een conceptueel afbakeningsprobleem. Ontwikkelingen leiden immers vaak tot andere ontwikkelingen en de vraag rijst hoever men door kan en moet gaan met het traceren van indirecte effecten. Overigens zijn ook de causale verbanden tussen de ontwikkelingen en effecten onderling lang niet altijd helder in de praktijk van het openbaar bestuur. Tevens bestaat het gevaar dat door het concreet benoemen van risico's andere ontwikkelingen aan de aandacht gaan ontsnappen. Een universiteit die de studentenadministratie als het meest risicovolle proces heeft aangemerkt en vervolgens al haar aandacht richt op het waarborgen van de kwaliteit van deze administratie, verliest soms haar

concurrentiepositie ten opzichte van andere universiteiten uit het oog. Algemeen gesteld loopt risicomanagement tegen het dilemma op, dat risico's enerzijds concreet benoemd moeten worden, terwijl anderzijds het organisatiebrede geheel niet uit het oog mag worden verloren. Nu zijn natuurlijk controlmodellen ontwikkeld waarbij gesteld wordt dat het management haar aandacht zal moeten richten op meerdere aandachtsgebieden tegelijk, maar deze controlmodellen gaan voorbij aan het gegeven dat er doorgaans geen middelen zijn om ieder aandachtsveld tot prioriteit te verheffen.

Een volgend probleem betreft het inschatten van de kans dat zich een bepaalde situatie of gebeurtenis gaat voordoen. Deze kans is een essentieel onderdeel van het begrip risico, maar kan vrijwel nooit goed en kwantitatief worden ingeschat. Een kansverdeling uit het verleden biedt immers nooit een adequate basis voor een toekomstige inschatting. Sterker geformuleerd: het zijn juist de meest onvoorzienbare en onvoorstelbare gebeurtenissen die nooit vooraf waren ingeschat, maar die wel de meeste impact op een organisatie hebben (Taleb, 2008). De aanleg van de Noord-Zuid lijn in Amsterdam geeft hier goede voorbeelden van.

Als het inventariseren van risico's al lastig is, dan geldt dit temeer voor het formuleren van adequate beheersmaatregelen. Het formuleren en implementeren van maatregelen veronderstelt immers, dat het openbaar bestuur effectief kan interveniëren op situaties die zich wellicht in de toekomst kunnen voordoen. Deze veronderstelling is slechts deels houdbaar in de praktijk van het openbaar bestuur. Maatregelen leveren soms ongewenste en indirecte effecten op, met als gevolg dat de effectiviteit van deze maatregelen nog wel eens ter discussie staat (in 't Veld, 1989). Het risico dat binnen een gemeente een pyroomaan opstaat, is een veel en algemeen erkend risico. Het formuleren en implementeren van de meest effectieve maatregelen om dit risico te bestrijden is echter veel lastiger.

Tot slot veronderstelt adequaat risicomanagement dat risico's zo volledig en grondig mogelijk worden geïnventariseerd en worden gecommuniceerd. Ook deze veronderstelling is niet altijd valide in de praktijk. Ambtelijke managers, maar ook bestuurders, doen immers graag een beroep op onvoorzienbare en het liefst exogene factoren, mochten budgetten overschreden zijn of doelstellingen niet zijn gehaald. Het blootleggen van risico's vooraf ontnemt managers en bestuurders de mogelijkheid om deze factoren achteraf als excuus te gebruiken.

Samengevat is het dus in de praktijk van het openbaar bestuur zelden bekend wat precies een risico is en wat de impact van dat risico is, levert de concentratie op bepaalde risicogebieden soms een tunnelvisie op, is de kans dat een bepaald risico zich voordoet niet altijd bekend, is ook de effectiviteit van de beheersmaatregelen niet altijd helder en worden risico's soms bewust achtergehouden om daar later in de vorm van een onvoorzienbare omstandigheid een beroep op te kunnen doen. Dit maakt dat risicomanagement een hoogst subjectieve en nooit te kwantificeren activiteit is. Dit maakt ook, dat voorzichtig met risicomanagement moet worden omgegaan: risicomanagement mag nooit de indruk wekken dat alle risico's bekend zijn en dat de organisatie is voorbereid op al wat komen gaat. Ondanks de bovenstaande knelpunten blijven de meeste organisaties binnen het publiek bestel volharden in systemen van risicomanagement. Zo worden verzekeringen afgesloten, voorzieningen en reserves aangelegd, posten onvoorzien opgevoerd, wordt zwaar ingezet op de planning en control van projecten, etc. Een nadere analyse leert echter, dat deze maatregelen vrij subjectief en ad hoc genomen worden. Er bestaan grote verschillen van mening en inzicht onder de functionarissen die belast zijn met de implementatie van risicomanagement binnen overheidsorganisaties. Dit behoeft geen probleem te zijn, maar toont wel aan, dat van een objectief kader voor risicomanagement geen sprake is.

Normen voor risicomanagement

Voor de ontwikkeling van een normenkader voor gemeente risicomanagement kan de bovenbeschreven COSO cyclus als opmaat dienen. De rekenkamercommissie Parkstad heeft deze cyclus uitgewerkt naar de volgende stappen:

- “Stap 1: Wie zijn de stakeholders?
- Stap 2: Wat zijn de organisatiedoelstellingen?
- Stap 3: Wat zijn de risico categorieën?
- Stap 4: Beoordeel risico's op kans van optreden en mate van impact.
- Stap 5: Stel een risicomatrix op.
- Stap 6: Bepaal (risico) strategie (mijden, beperken etc.).
- Stap 7: Wie is aanspreekbaar op risico?
- Stap 8: Wat zijn de bestaande maatregelen (IC, toezicht, financiële reserves)?
- Stap 9: Beoordeel effectiviteit en efficiency van bestaande maatregelen.
- Stap 10: Stel plan van aanpak op.
- Stap 11: Voer plan van aanpak uit.
- Stap 12: Zorg voor periodieke beoordeling en rapportagestructuur.

Uit onderzoek is gebleken dat het succesvol ontwikkelen en implementeren van risicomanagement afhankelijk is van de volgende succesfactoren:

- Verantwoordelijkheden benoemen
- Betrokkenheid hele organisatie
- Open cultuur binnen de organisatie
- Kennis van risicomanagement” (rekenkamercommissie Parkstad, 2009, p. 12).

Conquaestor brengt het model van NAR in stelling, welke ook als basis voor een normenkader gebruikt kan worden. “NAR heeft een stappenplan ontwikkeld voor de invoering van risicomanagement. Het stappenplan is bedoeld als richtlijn voor het verder professionaliseren van risicomanagement bij gemeenten. Het stappenplan van NAR omvat de onderstaande stappen:

1. Bepaal wat onder risicomanagement wordt verstaan
2. Geef aan wat de gemeente wil bereiken met risicomanagement;
3. Kies een praktische risicomanagementmethode;
4. Bepaal de wijze van rapportage;
5. Benoem een risicomanager en kwaliteitsbewaker;
6. Maak alle managers/chefs verantwoordelijk voor hun risico's.

Door aan te geven in welke mate een gemeente de stappen van de aanpak heeft ingevuld, kan een beeld worden gevormd van de “professionaliteit” van risicomanagement binnen de gemeente. Het NAR model is wat minder uitgewerkt dan COSO, maar wellicht daardoor meer praktisch toepasbaar en haalbaar voor gemeenten. De boodschap van beide systemen: risicomanagement beleggen binnen alle lagen van de organisatie en het voorgestelde proces van risicomanagement verschilt niet” (Conquaestor, p. 7).

Ook vanuit de wetgever worden normen aangereikt ten aanzien van risicomanagement. In artikel 11 BBV vinden we de volgende definitie van het weerstandvermogen terug: Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk 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.

De onder a. bedoelde capaciteit bestaat uit onder andere reserves (ook stille) en onbenutte

belastingcapaciteit. Daarbij moet aangetekend worden dat reserves uiteraard slechts eenmalig aangewend kunnen worden, terwijl de onbenutte belastingcapaciteit een structureel karakter kan hebben. In artikel 11 BBV is in lid 2 tevens bepaald dat er een paragraaf weerstandsvermogen in de begroting moet worden opgenomen waarin in elk geval de volgende drie componenten zijn opgenomen:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Het weerstandsvermogen is dus bij uitstek een onderdeel waarin het risicomanagement concreet wordt gemaakt. Het feit dat het weerstandsvermogen een verplichte paragraaf is, welke moet worden opgenomen in de gemeentelijke begrotingen en verantwoordingen, illustreert het belang dat de wetgever hecht aan een adequate vorm van risicomanagement. Deze paragraaf heette overigens vroeger de risicoparagraaf.

De toelichting op het bovenstaande artikel vermeldt het volgende: "De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek – private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen. Overigens dienen ook positieve risico's meegenomen te worden. Het gaat hierbij om dezelfde risico's als die in de CV 95 zijn beschreven bij de risicoparagraaf. De paragraaf weerstandsvermogen bevat een aanduiding van de weerstandscapaciteit en de risico's, alsmede het beleid omtrent beide. Wat in provincies en gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Provincies en gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen. Doordat de risico's die provincies en gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de provincies en gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Een voorbeeld van een beleidslijn zou kunnen zijn dat de weerstandscapaciteit binnen 5 jaar wordt verhoogd met een x-aantal euro's" (Nota van Toelichting, BBV, 2003, p. 57).

"Naast de formele aspecten zoals de paragraaf weerstandsvermogen zal er zeker ook aandacht moeten zijn voor het creëren van een risicomanagementcultuur. Op alle niveaus zal er sprake moeten zijn van risicobewustzijn, commitment en open communicatie over risico's. Op strategisch niveau zal er zeker aandacht moeten zijn voor strategische risico's, risico's ten aanzien van de organisatiestructuur, cultuurrisico's, risico's met betrekking tot de besturingsfilosofie (een decentrale organisatie genereert een hoger risicoprofiel) en risico's met betrekking tot de publieke taak (omgeving). Op tactisch niveau (directies, clusters etc.) dienen er instrumenten ontwikkeld te worden die het risicomanagementproces ondersteunen. Te denken valt aan standaards, verordeningen, werkinstructies waarbij nadrukkelijk aandacht is voor risico's in processen. Een goede methode is om per programmaplan en verplichte paragraaf de risico's inzichtelijk te maken en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit niveau is tevens verantwoordelijk voor de managementinformatie met betrekking tot risicomanagement. Op operationeel niveau (medewerkers, afdelingen) zijn medewerkers verantwoordelijk voor het identificeren, inschatten en beheersen van risico's op afdelingsniveau. Specifieke thema's kunnen worden benoemd waarvoor afdelingen verantwoordelijk zijn, zoals: werk&bijstand, projecten, onderwijs, subsidies etc." (Rekenkamercommissie Parkstad, 2009, p.

17).

Conquaestor heeft voor een aantal gemeenten het volgende normenkader ontwikkeld met betrekking tot gemeentelijk risicomanagement:

1. Het beleid rondom risicomanagement is vastgelegd.
2. De organisatie heeft gedefinieerd wat onder risico wordt verstaan.
3. De definitie van wat als risico wordt beschouwd is vastgelegd en gecommuniceerd
4. De uitvoering van risicomanagement vindt plaats binnen alle lagen in de organisatie
5. De risico's worden inzichtelijk gemaakt op verschillende deelgebieden
6. Het systeem van risicomanagement wordt bewaakt
7. De doelstellingen van risicomanagement zijn inzichtelijk gemaakt.
8. De gebeurtenissen zijn geïnventariseerd.
9. Er heeft een risicobeoordeling plaatsgevonden. Per risico is een reactie of zijn beheersmaatregelen geformuleerd.
10. Er wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan de opleiding op het gebied van risicomanagement.
11. Binnen de beoordelings- en beloningsstructuur wordt de bijdrage aan risicomanagement meegewogen..
12. Er wordt intern gecommuniceerd over risico's en risicobeheersing.
13. De eindverantwoordelijkheden in het risicoproces zijn inzichtelijk gemaakt.
14. De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn inzichtelijk.
15. Er worden resources beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van risicomanagement..
16. Er zijn in de organisatie standaard technieken van risicomanagement (toegepast) (Conquaestor, p. 17).

In essentie staat bij risicomanagement het onderkennen en beheersbaar maken van risico's centraal. Risico's kunnen worden gereduceerd door beheersmaatregelen te treffen of door monetaire voorzieningen te treffen (of beide). Verder is het van belang dat de inventarisatie en rapportage van risico's onafhankelijk plaatsvindt. Dit hoeft niet door een externe partij gedaan te worden; ook een medewerker van de gemeente kan deze taak vervullen. Deze medewerker zal echter niet werkzaam binnen de afdeling mogen zijn waar de risico's betrekking op hebben. Voor dit onderzoek kunnen de bovenstaande beschouwingen worden vertaald naar de volgende normen.

Normenkader risicomanagement:

De gemeente heeft bepaald en gecommuniceerd wat onder een risico moet worden verstaan.

De definitie dient in ieder geval in te gaan op incidentele risico's met negatieve gevolgen.

De gemeente inventariseert haar risico's systematisch en structureel.

Dit zal jaarlijks en over alle programma's en onafhankelijk moeten plaatsvinden.

De gemeente heeft een inschatting gemaakt van de impact van de risico's.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine-grote kans en kleine-grote schade.

De gemeente heeft haar weerstandsvermogen op een hoogte gebracht die in relatie staat tot de risico's.

Het weerstandsvermogen mag niet kleiner zijn dan de monetaire vertaling van de risico's.

De gemeente heeft voor risico's met een grote impact beheersmaatregelen geformuleerd.

Deze zullen SMART moeten zijn geformuleerd en ook organisatorisch eenduidig moeten zijn belegd. Zo moet duidelijk zijn wie voor welk risico verantwoordelijk is. Ook moet helder zijn wie welke maatregelen wanneer moet nemen.

Het effect van de maatregelen zal systematisch en periodiek beoordeeld moeten worden.

Dit zal onafhankelijk gedaan moeten worden en minimaal één keer per jaar, organisatiebreed.

Er wordt binnen de organisatie aandacht besteedt aan de opleiding op het gebied van risicomanagement. Er is budget aanwezig om risicomanagement vorm te geven.

Jaarlijks zullen medewerkers geschoold moeten worden in risicomanagement, zeker de verantwoordelijk budgethouders.

De rapportagelijnen met betrekking tot risicomanagement zijn onafhankelijk en inzichtelijk.

In begrotingen, rapportages en verantwoordingen zal aandacht moeten worden besteed aan de risico's. Deze passages zullen moeten worden getoetst door onafhankelijke medewerkers (die geen belang hebben bij een bepaald risico).

Ter toelichting kan nog worden gesteld, dat het uiteraard niet nodig is om zowel een monetaire voorziening als een beheersmaatregel te treffen voor één en hetzelfde risico. Eén vorm van risicoreductie volstaat. Over het algemeen treft men monetaire voorzieningen als het betreffende risico eenvoudig in geld is uit te drukken. Voor de overige risico's worden beheersmaatregelen getroffen.

Bijlage 2: Lijst van bestudeerde documenten

Documenten gemeente Leerdam:

Begroting 2010, paragraaf Weerstandsvermogen, 2009
 Begroting 2011, paragraaf Weerstandsvermogen, 2010
 Ontwerp Exploitatieplan Broekgraaf, 24 februari 2010
 Exploitatieopzet Broekgraaf, 21 april 2010
 Raadsvoorstel Broekgraaf, juni 2010
 Collegevoorstel actualisatie grondexploitatie Broekland, d.d. 17 oktober 2011
 P&C rapportage, 8 maandoeverzicht, concept, Openbare Werken, 2011
 Memo Waardlanden, 31 augustus 2011
 Programmabegroting 2012

Overige documenten:

Aert, L.J. e.a., *Polybeveiligingsboekje*, Koninklijke PBNA, Arnhem, 1990
 Bannister, J.E., Bawcut, P.S., *Practical Risk Management*, Witbury & Co. LTD, London, 1981
 Carter, R.L. e.a., *Risk Management*, CII Tuition Service, London, 1981
 Claes, P., *Risicomanagement*, Wolters Noordhof, Groningen, 2007
 Conquastor, *Risicomanagement voor de gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Leiderdorp*, onderzoeksrapport, ongedateerd
 Gemeente Maassluis, *nota Risicomanagement*, ongedateerd
 Haller, M., *Sicherheit durch Versicherung?*, Herbert Lang, Bern, 1975
 Hoffmann, K., *Risk Management*, Verlag Versicherungs Wirtschaft, Karlsruhe, 1985
 International Research Society for Public Management, Bern, april 2010
 K+V Advies, *Haalbaarheidsadvies Toetreding Waardlanden*, april 2011
 Louwman, J.H.G., Steens, H.B.A., *Risicomanagement, een beheersingsmodel*, Kluwer, Deventer 1994
 Ministerie van BZK, *Besluit Begroting en Verantwoording*, Staatsblad 2003, no.27, inclusief nota van toelichting
 Rekenkamercommissies Parkstad Limburg, *Risicomanagement in opbouw, een onderzoek naar de opzet van risicobeheersing in de gemeente Heerlen*, september 2009
 Onderzoek, *Onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Leerdam in staat is risico's te benoemen en te beheersen*, BAN, juni 2011
 Taleb, N.N., *De zwarte zwaan*, Nieuwe Zijds B.V., Amsterdam, 2008
 Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*, VUGA, Delft, 1989
 Williams, C.A., Heins, R.M., *Risk Management and Insurance*, McCraw Hill, New York, 1989

Bijlage 3: Nota van bevindingen

In deze nota van bevindingen wordt verslag gedaan van de bevindingen in het onderzoek en de analyse. Achtereenvolgens komen het beleid (paragraaf 1), het beleid in de praktijk (paragraaf 2), het decentrale beleid (paragraaf 3) en de analyse (paragraaf 4) aan de orde. In de hoofdrapportage zijn deze bevindingen geordend naar de normen die voor dit onderzoek gesteld zijn.

1. Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement

Doelstellingen van het beleid

In november 2008 wordt de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement door de Raad vastgesteld. Nadien wordt de nota gecommuniceerd naar de medewerkers van de gemeente Leerdam tijdens bijeenkomsten. Deze bijeenkomsten worden desgevraagd als positief ervaren. De nota kent een financiële insteek, hetgeen al duidelijk wordt in de titel van de nota. Ook in de inleiding wordt gesteld dat het College aan zal moeten geven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. De nota sluit in die zin aan op de financiële verordening van de gemeente, welke in 2007 in gewijzigde vorm is vastgesteld. Deze verordening benoemt tevens een aantal mogelijke risico's, zoals renterisico's, risico's op het gebied van grondexploitatie, subsidieverwachtingen, milieuverontreiniging, etc.

Doelstellingen in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement

1. Kaderstelling door de Gemeenteraad en formuleren van beleidsuitgangspunten
Door middel van deze nota geeft de Raad de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan
2. Reduceren van de gevolgen van de risico's
Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk zodanig beleid te ontwikkelen dat de impact van risico's gereduceerd wordt
3. Actualisatie van het weerstandsvermogen en risico's
De nota geeft een actualisatie en een nadere invulling van het weerstandsvermogen en de risico's.
4. Toetsen of de gemeente voldoende weerstandsvermogen
Door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen het verwachte financiële gevolg van alle risico's, kunnen conclusies getrokken worden over het weerstandsvermogen van de gemeente.

In de nota verstaat men onder risico de kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg (risico = kans x gevolg). Weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd als middelen waarover de gemeente kan beschikken om kosten te dekken zonder dat de begroting en het beleid aangepast hoeven te worden. Te denken valt aan de algemene reserve, onbenutte belastingcapaciteit en stille reserve, te onderscheiden in incidentele en structurele capaciteit. Het saldo van de weerstandscapaciteit minus de risico's zal positief moeten zijn. In de verdere uitwerking van de weerstandscapaciteit worden tevens bezuinigingsmogelijkheden opgevoerd, maar deze worden verder niet voorzien van een toelichting anders dan kostenreductie zonder dat dit ten koste gaat van het voorzieningsniveau.

Algemene reserve

De algemene reserve bestaat uit drie onderdelen:

- De algemene reserve vrij beschikbaar. Deze dient als buffer voor tegenvallers en kan dienen voor tekorten op de begroting.
- De algemene risicoreserve. Deze heeft een permanent karakter waar het gaat om te dienen als dekking voor risico's. In de nota van mei 2008 is de omvang bepaald op € 2,1 miljoen. In de nota weerstandsvermogen en risicomanagement is deze basis gehandhaafd (ongeveer € 100 per inwoner)
- De algemene reserve grondexploitaties. Dit deel is afgezonderd voor het opvangen van tekorten op de bouwgrondexploitaties. Deze reserve heeft een ondergrens van 5 ton en een bovengrens van € 2,5 miljoen, aldus de nota weerstandsvermogen en risicomanagement. In de nota Grondbeleid, welke in 2009 is vastgesteld, wordt een ondergrens van € 2,5 miljoen en een bovengrens van € 3,5 miljoen gehanteerd (Programmabegroting 2012, p. 100, respons).

Medio 2008 is de algemene reserve in totaal € 4.899.000, waarvan € 2,1 miljoen voor het afvangen van risico's en € 1,7 miljoen voor tegenvallers binnen de grondexploitaties. De resterende € 1,1 miljoen is vrij beschikbaar (nota weerstandsvermogen en risicomanagement, 2008, p. 10). Geconstateerd kan worden dat men later in de nota de € 1,7 miljoen voor grondexploitaties aanmerkt als zijnde vrij aanwendbaar, terwijl dit bedrag eerder als vast deel wordt aangemerkt (ibid, vergelijk p. 10 en p. 11). Desgevraagd wordt in dit verband het volgende gesteld: "Daarbij hoort de volgende nuancering: de algemene reserve grondexploitatie is vrij aanwendbaar voor het opvangen van nadelen/risico's binnen het grondbedrijf/grondexploitaties, maar voor de algemene dienst feitelijk een reserve waarover niet zomaar beschikt kan worden om nadelen binnen de algemene dienst op te vangen. Hier is feitelijk een scheiding tussen grondbedrijf en algemene dienst aangebracht. Anders hadden we ook kunnen volstaan met een algemene reserve voor zowel de algemene dienst en het grondbedrijf", aldus de respons. Enkel het vrije deel van € 1,1 miljoen en het grondexploitatiedeel van € 1,7 miljoen worden gerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit, naast een post onvoorzien van 11 mille (ibid, p. 11). De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit een onbenutte belastingscapaciteit OZB van € 158.000, zijnde 4,61%.

Of iets moet worden aangemerkt als een risico, hangt af van de beïnvloedbaarheid door de gemeente. Wanneer door de gemeente een zodanige invloed kan worden uitgeoefend dat het risico ongedaan worden gemaakt, dan is er geen sprake van een risico. Ook is er geen sprake van een risico voor zover negatieve financiële gevolgen binnen de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen. Voor zover er geen sprake is van beïnvloedbaarheid en een en ander niet kan worden opgevangen binnen de bedrijfsvoering, is er sprake van een echt risico, met vermelding in de risicoparagraaf (ibid, p. 15).

De nota onderscheidt drie fases binnen risicomanagement: identificatie, analyse & beoordeling en beheersing van risico's. De systematiek die wordt voorgestaan hierbij is ontleend aan de zogenaamde RISMAN-methode. Deze methode onderscheidt de volgende stappen:

- Het vaststellen van het doel
- Het in kaart brengen van de risico's
- Het vaststellen van de belangrijkste risico's
- Het in kaart brengen van beheersmaatregelen (ibid, p. 18)

Geconstateerd kan worden, dat de nota het klassieke onderscheid tussen reguliere risico's en andere risico's vervangt door een ander onderscheid: risico's van onder de 50 mille en risico's

van boven de 50 mille (ibid, p. 13). Het is niet zinvol te rapporteren over risico's onder de 50 mille, aldus de nota (ibid, p. 15). Overigens dienen risico's met betrekking tot politiek relevante onderwerpen in het kader van de actieve informatieplicht van het college altijd aan de raad te worden gemeld en in de risicoparagraaf te worden opgenomen (ibid, p. 16). Bij beheersing kan worden gedacht aan procedures, zorgsystemen, risicofinanciering, etc. Beheersmaatregelen kunnen preventief als repressief zijn.

In de nota wordt onderkend dat risicomanagement pas effectief is als mensen aangesproken worden op risico's. "Door managers verantwoordelijk te maken voor het in kaart brengen van de eigen risico's ontstaat een organisatiebreed overzicht van alle onderkende risico's en hun omvang" (ibid, p. 12). Daarnaast onderstreept de nota dat risicoanalyse een integraal onderdeel moet worden van het beleid- en beheersinstrumentarium. Beleidsnota's zullen aandacht moeten besteden aan risicoaspecten en risico's die als gevolg van besluitvorming worden gelopen, moeten in de eerstvolgende actualisatie van de risicoparagraaf worden beschreven. Daarnaast zullen medewerkers zich steeds meer bewust moeten zijn van de signaalfunctie richting het management.

Van het afdelingshoofd wordt verwacht dat hij of zij beheersmaatregelen treft ten aanzien van alle door hem/haar gesignaleerde risico's. Als effectieve maatregelen niet genomen kunnen worden, wordt het risico opgenomen in het risicoprofiel en komt het in aanmerking voor de weerstandscapaciteit. Wanneer risico's in principe wel zijn te beheersen, maar de kosten van beheersmaatregelen zodanig hoog zijn, dat ze niet in verhouding staan tot het te lopen risico geeft het afdelingshoofd dit met cijfers aan. Om een systematische inventarisatie en rapportage te bevorderen is een inventarisatieformulier ontwikkeld. Dit formulier, waarin de verschillende risico's en beheersmaatregelen per product moeten worden aangegeven, zal door het afdelingshoofd moeten worden ingevuld. Aan de hand hiervan zal de afdeling Financiën tijdens hun regulier overleg met de afdelingshoofden de volledigheid en juistheid periodiek toetsen. De uitkomsten worden verwerkt in een totaaloverzicht, welke met ingang van de begroting 2010 wordt opgenomen in de paragraaf weerstandvermogen (ibid, p. 16).

2. Het beleid in de praktijk

In de nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt een definitie van risico en van risicomanagement gegeven. In de nota worden tevens de risico's geïnventariseerd en voorzien van beheersmaatregelen. Deze inventarisatie wordt jaarlijks geactualiseerd in de risicoparagraaf behorende bij de begroting. De risico's welke niet voorzien zijn van beheersmaatregelen worden ingeschat op hun financiële impact. Dit levert een totaalbedrag aan risico's op, welke aanwezig moet zijn in de algemene reserve.

Bij de bestudering van de documenten (nota nota weerstandsvermogen en risicomanagement, 2008) wordt duidelijk, dat de vertaalslag van inventarisatie naar totaalbedrag verschillend wordt gemaakt. Van sommige risico's, zoals aansprakelijkheid voor onderhoud in de openbare ruimte, wordt de bovengrens in de totaal tabel opgenomen (€ 1 miljoen). Van andere risico's, zoals onrechtmatig handelen, gaat men meer van een soort gemiddelde uit (€ 2 miljoen opgenomen, terwijl ook claims van € 7 miljoen binnenkomen). Bij weer andere risico's wordt in de inventarisatie geen bedrag vermeld, maar wordt wel een bedrag in de totaalstaat opgevoerd (planschade a.g.v. verkeersmaatregelen: € 40.000, kwaliteit van werkprocessen: € 200.000). Ook het omgekeerde komt voor: sommige risico's worden becijferd in de inventarisatie, maar komen niet meer kwantitatief voor in de totaal tabel (schade brandweer a.g.v. aanrijdingen: € 225 per gebeurtenis).

Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre de opgevoerde acties nu daadwerkelijk worden uitgevoerd en in hoeverre deze acties de risico's nu wegnemen. Bij de berekening van het totaalbedrag wordt de hoogte van het risico van een factor voorzien. Deze factor is afhankelijk van de urgentie: een hoge urgentie krijgt daarbij een factor 20%, een middelhoge urgentie 15% en een lage urgentie een factor 5%. Niet duidelijk is, hoe de risico's precies op urgentie worden ingeschat. Ook is de conversieslag naar structureel niet geheel duidelijk. Een eerder onderzoek constateert in dit verband dat het inschatten van urgentie en frequentie veel aan onduidelijkheid en vrije interpretatie overlaat (Onderzoek, 2011, p. 15).

Wel wordt in de nota duidelijk dat het totaal aan benodigde risicoreserve (€ 1.763.855 structureel) past binnen de € 2,1 miljoen (nota weerstandsvermogen en risicomanagement, 2008). In de begroting 2010 schat men de omvang van de risico's hoger in op € 2.034.500 en wordt voorgesteld de algemene risicoreserve te verhogen tot € 2,1 miljoen. In de begroting 2011 wordt het benodigd bedrag iets neerwaarts bijgesteld tot € 1.992.000.

Tabel 1: *Berekening benodigd totaalbedrag, begroting 2010*

Risico	Bedrag	Urgentie	Factor	Bedrag	Structureel
Schade ivm problemen onderhoud	€ 1.000.000	Hoog	20%	€ 200.000	€ 200.000
Bedrijfsongevallen (uitbreiding dekking)	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Nalatigheid of onrechtmatig handelen	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Onrechtmatig uitvoeren bestuursdwang	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Onzorgvuldige aanbesteding	€ 4.000.000	Middel/ hoog	15%	€ 90.000	€ 90.000
Planschade agv verkeersmaatregelen	€ 40.000	< 50.000			
Gesubsidieerde instellingen	€ 2.250.000	Laag	5%	€ 112.500	€ 112.500
Toerekenen apparaatskosten	€ 2.200.000	Middel	10%	€ 220.000	€ 220.000
Oplegging OZB-aanslag	€ 35.000	< 50.000			
Verbonden partijen	€ 3.000.000	Laag	5%	€ 150.000	€ 600.000
Milieudienst	€ 400.000	Middel	10%	€ 40.000	€ 40.000
Kwaliteit communicatie	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Kwaliteit werkprocessen	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Onzorgvuldigheid in contracten	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Personele middelen	€ 500.000	Laag	5%	€ 25.000	€ 100.000
Actualiseren bestemmingsplannen	€ 60.000	Hoog	20%	€ 12.000	€ 12.000
Onderwijshuisvesting	€ 300.000	Hoog	20%	€ 60.000	€ 240.000
Ondergrondse Netten (Wet WION)	€ 450.000	Hoog	20%	€ 90.000	€ 90.000
Totaal				€ 1.329.500	€ 2.034.500

Tabel 2: *Berekening benodigd totaalbedrag, begroting 2011*

Risico	Bedrag	Urgentie	Factor	Bedrag	Structureel
Schade ivm problemen onderhoud	€ 1.000.000	Hoog	20%	€ 200.000	€ 200.000
Bedrijfsongevallen (uitbreiding dekking)	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Nalatigheid of onrechtmatig handelen	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Onrechtmatig uitvoeren bestuursdwang	€ 2.000.000	Laag	5%	€ 100.000	€ 100.000
Onzorgvuldige aanbesteding	€ 4.000.000	Middel/ hoog	15%	€ 90.000	€ 90.000
Planschade agv verkeersmaatregelen	€ 40.000	< 50.000			

Gesubsidieerde instellingen	€ 2.250.000	Laag	5%	€ 150.00	€ 150.000
Toerekenen apparaatskosten	€ 2.200.000	Middel	10%	€ 220.000	€ 220.000
Oplegging OZB-aanslag	€ 35.000	< 50.000			
Verbonden partijen	€ 3.000.000	Laag	5%	€ 130.000	€ 520.000
GR Zuid Holland Zuid	€ 400.000	Middel	10%	€ 40.000	€ 40.000
Kwaliteit communicatie	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Kwaliteit werkprocessen	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Onzorgvuldigheid in contracten	€ 200.000	Laag	5%	€ 10.000	€ 10.000
Personele middelen	€ 500.000	Laag	5%	€ 25.000	€ 100.000
Actualiseren bestemmingsplannen	€ 60.000	Hoog	20%	€ 12.000	€ 12.000
Onderwijshuisvesting	€ 300.000	Hoog	20%	€ 60.000	€ 240.000
Ondergrondse Netten (Wet WION)	€ 450.000	Hoog	20%	€ 90.000	€ 90.000
Totaal				€ 1.347.000	€ 1.992.000

De bovenstaande tabellen laten zien hoe de gemeente uiteindelijk tot de benodigde risicoreserve komt. Overigens valt op, dat de tabellen niet bijzonder veel van elkaar verschillen: de inhoudelijke omschrijvingen en de geschatte bedragen komen vrij goed overeen met elkaar. Ook de tabel uit de voornoemde nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2008 wijkt op slechts twee posten inhoudelijk af van de begroting 2011: GR Zuid Holland Zuid en Ondergrondse Netten.

In 2011 is een onderzoek verricht door een medewerker naar risicomanagement. Dit onderzoek is in het kader van een opleiding van een medewerker verricht en is niet aangeboden aan het management, het college of de raad. Dit onderzoek bevat echter enkele constatering die relevant voor dit rekenkameronderzoek zijn. Zo constateert het onderzoek bijvoorbeeld, dat "de inventarisatie vooral gericht is op strategische risico's. In de instrumenten van de P&C cyclus worden geen specifieke richtlijnen, indelingen in categorieën, toetsingskader of iets dergelijks gehanteerd voor de bepaling van risico's" (Onderzoek, 2011, p. 14). Het onderzoek vervolgt: "Er is een model voor de inventarisatie van de risico's aanwezig, dit model wordt uitgewerkt en toegelicht in de Nota weerstandsvermogen. Uit de interviews is gebleken dat de medewerkers niet of nauwelijks op de hoogte zijn van dit model. Zij erkennen wel dat er voor het aanleveren van risico's bij het cluster P&C een aantal standaard gegevens vermeld moeten worden op een formulier. De medewerkers herkennen de aangeleverde formats niet als zodanig. De inventarisatie van de risico's en het bewust kiezen voor een strategie krijgt niet de aandacht die het verdient. Risico's worden geconstateerd en beoordeeld bij het opstellen van de begroting en de jaarstukken. Aan de hand van de opgestelde risico-inventarisatie bij de nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt getoetst of er substantiële wijzigingen zijn, deze wijzigingen worden gemeld. Uit de interviews met de medewerkers komt naar voren dat zij naast de strategische risico's ook de bedrijfsrisico's in beeld zouden willen brengen. De huidige inventarisatie is nu alleen een opsomming van zaken en dient onvoldoende als sturingsdocument" (Onderzoek, 2011, p. 15).

Desgevraagd wordt wel gesteld dat deze actualisatie wordt uitgevoerd door de afdeling Financiën. De budgethouders leveren op verzoek wel gegevens aan, maar vervullen geen actieve rol ten aanzien van de inventarisatie van risico's of het actualiseren van beheersmaatregelen. "De praktijk is dat de medewerkers alleen als er nadrukkelijk om gevraagd wordt de risico's opnieuw kritisch tegen het licht houden", stelt eerder onderzoek in dit verband

(Onderzoek, 2011, p. 15). De jaarlijkse inventarisatie geeft weliswaar aan binnen welke afdelingen de risico's zich bevinden, maar vermeldt geen verantwoordelijke ambtenaar of portefeuillehouder. "Uit de interviews is gebleken dat de medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de beschreven visie op het risicomanagement. Men weet dat risico's benoemd moeten worden, maar de gedachte is dat het primaat ligt bij het cluster P&C en niet bij de verantwoordelijke afdelingen" (ibid, p. 17).

Risico's die in de loop van het jaar zijn ontstaan worden niet of nauwelijks gemeld in een tussentijdse rapportage (Onderzoek, 2011, p. 15). In termen van administratieve organisatie is geen procesbeschrijving voorhanden voor het identificeren van risico's. Hierdoor is het niet duidelijk op welke wijze risico's moeten worden opgenomen in bestuursrapportages (ibid, p. 19).

De informatievoorziening op dit gebied betreft de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting. Hier worden enkel de drie grootste vermeende risico's genoemd (loon- en prijsontwikkeling, gemeentefonds en bijstand). De overige risico's zijn opgenomen in de inventarisatie, maar worden niet expliciet voorgelegd en gepresenteerd aan de raad. Opleidingen op het gebied van risicomanagement worden niet verzorgd binnen de gemeente of aangeboden.

De maatregelen zelf worden niet altijd systematisch getroffen. "In de praktijk vindt er geen systematische inventarisatie plaats van de verzekerde of nog te verzekeren objecten. Op basis van de jaarlijkse polisoverzichten wordt bekeken of het overzicht compleet is. Uit de interviews is naar voren gekomen dat niet bij iedereen bekend is of het verzekeringsproces loopt zoals het zou moeten lopen. Dit betekent overigens niet dat er helemaal niets gebeurt. Vanuit de professionele houding van de medewerkers worden wel onderdelen gemeld die verzekerd moet worden. Er ontbreekt echter een duidelijke structuur of systeem. Met andere woorden, er kan moeilijk beoordeeld worden of we een risico lopen omdat wij niet goed verzekerd zijn" (Onderzoek, 2011, p. 18). Ook is niet bij alle voorzieningen duidelijk aangegeven wat de geplande looptijd is van de voorziening.

Het eerder verrichte onderzoek constateert dat het niet voor iedereen duidelijk is wat zijn of haar rol is in het gehele proces. Er bestaat tevens onduidelijkheid over welke richtlijnen gehanteerd moeten worden bij het melden en afwikkelen van een risico. Niet helder is wie en wanneer een besluit moet nemen over een risico en welke strategie daarbij gehanteerd moet worden.

Sinds augustus 2011 is een concerncontroller aangesteld, welke een mogelijke rol zou kunnen vervullen op het gebied van risicomanagement.

Naar het oordeel van de afdeling Financiën bevinden de grootste risico's zich binnen de projecten en dan met name de grondexploitaties (Broekraaf en Restant Locaties Herenlanden College). Voor deze projecten zijn regiegroepen opgericht en wordt maandelijks gerapporteerd over de voortgang. Binnen de reguliere bedrijfsvoering (niet zijnde projecten), verzieet men het grootste risico in de apparaatskosten, welke naar het oordeel van de afdeling Financiën nu goed beheerst worden.

Politieke risico's worden over het algemeen door collegeleden aangegeven tijdens het portefeuillehoudersoverleg en naar het oordeel van de ambtelijke organisatie goed beheerst.

3. Twee cases

Waardlanden

Waardlanden betreft een gemeenschappelijke regeling die onder andere zorg draagt voor de inzameling van huishoudelijk afval en de milieustraat. Ten tijde van het onderzoek participeren Gorinchem en Harinxveld-Giessendam en de Gemeenteschappelijke Afvalinzameldienst GGNZ in de regeling. Leerdam beziet in deze zelfde tijd in hoeverre toetreding tot deze regeling gunstig is. Hiertoe worden vanaf 2009 verkennende gesprekken gevoerd. "Toetreding zou resulteren in een reinigingsorganisatie bestaande uit alle gemeenten uit de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Samen vormen deze gemeenten reeds de huidige GR Alblasserwaard-Vijfheerenlanden waarin wordt samengewerkt op het gebied van Economie en Toerisme, Fysiek (Ruimtelijke Ordening, Wonen en Verkeer en Vervoer) en Sociaal (Wmo, Jeugd, Cultuur, Onderwijs, Sociale Leefbaarheid en Veiligheid)" (K+V, 2011, p. 1). Om een besluit tot toetreding adequaat te kunnen nemen, wordt in 2010 en 2011 in opdracht van de gemeente een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Idealiter zou dit besluit in 2011 nog genomen moeten worden, gelet op de expiratie van het huidige inzamelcontract per 31 december 2011. De studie oordeelt positief: "Belangrijke positieve aspecten zijn dat naar ons oordeel de kwaliteit van dienstverlening en de kosten ten opzichte van de huidige situatie zullen verbeteren. Het takenpakket van inzameling (...) kunnen door Waardlanden worden uitgevoerd. De bestaande rechtsvorm van een GR is in de praktijk zakelijk ingevuld en biedt de mogelijkheid om in de toekomst bestuurlijke zeggenschap uit te blijven oefenen en voor de langere termijn de visie en het beleid mede vorm te geven. De invulling is zodanig dat het bestuur op hoofdlijnen en op afstand mogelijk is. Tegelijkertijd is op basis van prestatieafspraken maatwerk mogelijk in de afname van taken en de mate van dienstverlening" (K+V, 2011, p. 3). De studie heeft een aantal aspecten betrokken in het onderzoek: Bestuurlijke zeggenschap, visie en beleid, takenpakket, kwaliteit dienstverlening, prestaties milieu/afvalscheiding, kosten dienstverlening, rechtsvorm/organisatievorm, personele aspecten, huisvesting, gebouwen en installaties, materieel en inzamelmiddelen, cultuur, inbreng/eenmalige kosten. Op al deze aspecten is het oordeel neutraal tot positief.

Men realiseert zich dat ook risico's verbonden zijn aan het toetreden tot deze regeling. Het is immers de vraag in hoeverre Leerdam als één van de participanten haar grip op de besluitvorming weet te behouden. Hoewel de haalbaarheidsstudie in dit verband opmerkt dat bestuurlijke invloed gegarandeerd is bij deelname aan het algemeen bestuur van de regeling, wijst de praktijk soms anders uit (K+V, 2011, p. 4). Ook budgettaire risico's kunnen zich voordoen. Binnen een gemeenschappelijke regeling kan de aansturing in termen van planning en control en de budgettaire verantwoordelijkheid immers diffuus zijn belegd. Ook hier is de haalbaarheidsstudie optimistisch, maar onderbouwt dit optimisme verder niet: "Ons oordeel is dat de huidige begrotingscyclus van Waardlanden voldoende structuur en mogelijkheden biedt om voor de gemeente Leerdam op een gewenste zakelijke wijze een DVO af te sluiten" (K+V, 2011, p. 4). De haalbaarheidsstudie wijst ook op andere risico's, zoals de omvang van de huurinkomsten (grond, gemeentewerf en milieustraat). Daarnaast worden de risico's benoemd die zich kunnen voordoen indien men een marktpartij zou aanzoeken (K+V, 2011, p. 10). De gemeente realiseert zich ook dat risico's ten aanzien van de dienstverlening aanwezig kunnen zijn en heeft daartoe klanttevredenheidsonderzoeken opgevraagd en bestudeerd. Deze zijn overwegend positief, aldus de respons.

Leerdam maakt in dit verband een onderscheid tussen beleidsformulerende en meer uitvoerende processen. Deze laatste lenen zich wat beter voor het onderbrengen in een regeling. Desgevraagd wordt aangegeven dat men het formuleren van beleid in eigen huis wil houden, juist om de regie te kunnen behouden. De haalbaarheidsstudie maakt evenwel

duidelijk, dat de Waardlanden zich ook toelegt op beleidsformulering: "Ons oordeel is gematigd positief. Er is bij Waardlanden nog niet sprake van een aansprekende lange termijn visie. Tegelijkertijd kan wel geconstateerd worden dat op verschillende meer tactische beleidsvragen heldere antwoorden zijn geformuleerd" (K+V, 2011, p.5).

Gelet op de bovenbeschreven risico's heeft de gemeente een programma van eisen geformuleerd, waarbij per aspect enkele criteria en beheersmaatregelen worden geformuleerd. Zo wordt een rechtstreekse en 100% invloed op de eigen dienstverlening in het programma van eisen opgenomen en wordt gesteld dat de kosten niet hoger mogen worden dan nu het geval is (K+V, 2011, bijlage I).

In oktober 2011 concipieert de gemeente een raadsvoorstel, waarin wordt voorgesteld akkoord te gaan met het voorstel om aan te sluiten bij de gemeenschappelijke regeling Waardlanden voor het inzamelen van huishoudelijk afval en het exploiteren van de milieustraat (Raadsvoorstel, 2011). Het raadsvoorstel stelt dat als meetlat onder andere gebruik is gemaakt van het programma van eisen. Tevens zijn de zeven criteria uit de concept nota "Verbonden Partijen" als meetlat gebruikt om te bepalen of aansluiting bij de gemeenschappelijke regeling Waardlanden wenselijk is. De scores van beide metingen worden evenwel niet expliciet in het raadsvoorstel genoemd. Verwezen wordt wel naar een aparte memo van 31 augustus 2011. In deze memo wordt aan de hand van het programma van eisen gezien in hoeverre aansluiting bij Waardlanden, dan wel in zee gaan met een marktpartij middels een NV gunstig is voor de gemeente (Memo, augustus 2011, p. 2). Ten aanzien van de bestuurlijke zeggenschap wordt het volgende opgemerkt: "Aansluiting bij Waardlanden houdt in dat de zeggenschap gedeeld wordt met de andere gemeenten. De zeggenschap richt zich zowel op het ontwikkelen van (nieuw) beleid als op de uitvoering. De aangesloten gemeenten bij Waardlanden willen dat Leerdam meedoet. Giessenlanden en Zederik zijn al aangesloten bij Waardlanden evenals de overige gemeenten in Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden. Een gezamenlijk strategisch milieubeleid wordt hierdoor mogelijk. De gemeente Leerdam blijft haar eigen regie voeren over het milieubeleid met voldoende beleidscapaciteit" (Memo, augustus 2011, p. 3). De memo stelt later met betrekking tot de zeggenschap: "De wethouder is lid van het algemeen bestuur van de Waardlanden en heeft op deze wijze invloed op de strategische keuzes. Het algemeen bestuur bestaat uit evenveel leden als het aantal gemeenten dat deelneemt aan de GR. Ieder lid is een afvaardiging van een deelnemende gemeente en daardoor is de bestuurlijke invloed gegarandeerd. Via de dienstverlening overeenkomst kan iedere gemeente haar specifieke wensen, contractueel, laten vastleggen. Via de wethouder, die is afgevaardigd als lid van het AB, is er altijd een maximale invloed uit te oefenen. Dit geldt zowel voor de kwaliteit van de dienstverlening als ook een bepalende invloed op strategische keuzes" (ibid, p. 8). Ten aanzien van de planning en control functie en de budgetdiscipline wordt het volgende opgemerkt in de memo: "Waardlanden geeft aan dat het basistarief is vastgesteld voor de periode van 2010 – 2014. De verwachting is dat vanaf 2014 een prijsstijging wel noodzakelijk is. Waardlanden wil de prijsstijging per aansluiting beperken door het maken van een efficiëncyslag en het doorvoeren in opdracht van het bestuur van extra bezuinigingen. Een marktpartij kan een prijsgarantie afgeven voor 5 – 10 jaar, zodat het risico voor de gemeente nihil is. Dat leidt wel tot een hoger tarief. Tijdens de presentatie van haar dienstverlening heeft een marktpartij (Van Gansewinkel Groep) aangegeven, dat ze bij een hernieuwde inschrijving om die reden hoger zullen inschrijven" (ibid, p. 6).

De memo hanteert daarnaast de zeven criteria uit de nota Verbonden Partijen om de aansluiting te toetsen. Deze zijn:

- Is samenwerking noodzakelijk?
- Betreft het bij de samenwerking taken die het publiek belang dienen

- Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
- Zijn de risico's van samenwerking te kwantificeren?
- Kan de samenwerking worden georganiseerd in een publiekrechtelijke vorm?
- Is de wijze van sturing en beïnvloeding geborgd?
- Is de schaalgrootte passend?

Ten aanzien van het vierde criterium, de kwantificering van risico's, wordt het volgende opgemerkt:

Financieel: De gemeente betaalt een bijdrage per aansluiting om alle kosten van Waardlanden te dekken. Eventuele verhoging van het tarief per aansluiting met ingang van 1 januari 2014 en bezuinigingen op het apparaat moeten leiden tot kostendekkende exploitatie. Een negatief saldo wordt niet verwacht.

Fiscaal: Het gemeenschappelijk openbaar lichaam handelt als overheid. De gemeenten kunnen de BTW terugvragen via het BTW-compensatiefonds, voor zover het leveringen van het openbaar lichaam aan de gemeente betreft. Gaat het openbaar lichaam aan privaatrechtelijke rechtspersonen of aan natuurlijke personen leveren, dan is er sprake van terugvordering van de aangifte door het openbaar lichaam zelf. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam is een publiekrechtelijke rechtspersoon, die geen bedrijf in stand houdt als bedoeld in de Wet op de vennootschapsbelasting. Hierdoor is het openbaar lichaam niet belastingplichtig.

Ontvlechting: In de gemeenschappelijke regeling Waardlanden is vastgelegd op basis van de solidariteitsgedachte om samen de klus te klaren. Dat is tegelijkertijd de reden, dat in de gemeenschappelijke regeling Waardlanden geen termijnen zijn vastgelegd om als gemeente uit te treden. Uitreten kan te allen tijde. Wel dient de gemeente rekening te houden met de wettelijke opzegtermijn. Uiteindelijk bepaalt het algemeen bestuur de hoogte van de afkoopsom.

Ook in het raadsvoorstel is het alternatief van het oprichten van een NV verder geanalyseerd. Het voorstel stelt dat: "Het college op basis van een ambtelijk advies en presentatie een afweging heeft gemaakt en tot de conclusie komt dat aansluiting bij Waardlanden meer voordelen biedt dan het oprichten van een NV" (Raadsvoorstel, 2011, p. 3). Het raadsvoorstel benoemt expliciet het continueringsrisico: "In de situatie dat de raad op 17 november 2011 niet tot definitieve besluitvorming komt inzake de structurele aanbesteding van de afvalinzameling en de exploitatie van de milieustraat, is sprake van een zeer onzekere situatie aangaande de inzameling van huishoudelijke afvalinzameling als gevolg van het reeds opgezegde contract" (Raadsvoorstel, 2011, p. 4). Een tijdelijke verlening met de huidige contractant levert een kostenstijging op van 40 mille per jaar. Wanneer de raad in november voor Waardlanden kiest, dan kan Waardlanden per januari 2012 de inzamelingsfunctie uitvoeren. In dat geval is geen sprake van extra kosten. Het effect op de afvalstoffenheffing is evenwel pas in 2013 zichtbaar. Naast een beschrijving van de case zelf, is het voor een juiste beeldvorming raadzaam om een korte beschrijving te geven van de context waarbinnen risicomanagement gevoerd wordt. De afdeling Openbare Werken welke verantwoordelijk is voor de inzamelingsfunctie is in 2010 gestart met een pilot op het gebied van planning en control. In samenwerking met de afdeling Financiën zijn tussentijdse rapportages vormgegeven en zijn de budgetten aangescherpt. Dit was dermate succesvol, dat men in 2011 hiermee is doorgegaan. De afdeling kijkt in haar rapportages niet enkel terug, maar maakt ook een inschatting voor de rest van het jaar. De budgetten zijn daarbij zeer leidend.

Te constateren is daarnaast, dat de interne rapportages van Openbare Werken blijken te geven van de nodige zelfreflectie. Zo wordt kritisch gekeken naar overschrijdingen en onderschrijdingen en worden hier ook verklaringen voor aangegeven:

- "Opvallend hierbij is, dat net als voorgaand jaar het Buurtbeheer aanzienlijk meer uren

van OW krijgt dan begroot. Door het ontbreken van een scherp gedefinieerde opdrachtverstrekking is het onduidelijk wat de inhoud van de gevraagde inzet is.

- Waarschijnlijk zijn de uren geboekt op de activiteit "Bedrijfsvoering/interne projecten" verkeerd geboekt. Met OW buiten contact gehad, naar verwachting binnen 2 weken opgelost.
- Voor de programma's 2, 4 en projecten zijn de uren op totalen evenredig besteed. Voor de overige programma's is er een overschrijding dan wel onderschrijding.
- Sommige omschrijvingen zijn niet concreet genoeg, met als gevolg soms uren onjuist verantwoord" (P&C Rapportage OW, 2011, p. 1).

Verder maakt de rapportage duidelijk, dat planning en control hoog op de agenda van de afdeling staat:

1. "Het periodiek monitoren heeft zijn effect gehad, nagenoeg iedereen is up to date met het invullen van de urenstaat. Het toewijzen van de uren aan de juiste activiteit is niet altijd even makkelijk. Een duidelijk eenduidige definitie voor de activiteiten is niet altijd aanwezig.
2. Scherp begroten van gevraagde inzet voor andere afdelingen is noodzakelijk, want ook nu weer worden we over- dan wel overvraagd.
3. Het niet periodiek doorboeken van TIM is een ongewenste situatie, er is daardoor niet een actueel overzicht budget vs realisatie beschikbaar. Tevens neemt dit de motivatie bij de medewerkers weg om up to date te zijn met tijdschrijven.
4. De uitputting van de capaciteitsplanning ligt op koers" (P&C Rapportage OW, 2011, p.3).

Opmerkelijk is, dat deze constatering weer reacties oproepen bij sommige respondenten: "Er staat in de tekst ook aangegeven dat door het niet periodiek doorboeken van TIM er geen actueel overzicht budget versus realiteit beschikbaar is. Dit overzicht is er wel en ook te raadplegen in TIM. OW maakt er ook gebruik van in zijn rapportages. Met andere woorden: men kent de voortgang van de uren. Het enige is dat de gegevens van TIM niet gebruikt worden voor het boeken van apparaatskosten in het financieel systeem (m.u.v. de uren op projecten). Dus te zeggen dat dit de motivatie wegneemt voor het tijdschrijven is m.i. onzin", aldus de respons.

Hoewel risicobeheersing geen expliciet onderdeel uitmaakt van de rapportage, kan wel worden opgemaakt, dat de afdeling risico's benoemt en hier ook de nodige beheersmaatregelen voor treft. Zo stelt de rapportage: "Door de vele sneeuw van afgelopen winter is er veel meer strooizout aangekocht. Door de schaarste van het strooizout zijn ook de prijzen verdubbeld waardoor een tekort is ontstaan op het budget. Om zouttekort voor komend seizoen te voorkomen is een strategische voorraad aangekocht van 100 ton" (P&C Rapportage OW, 2011, p.5).

Desgevraagd wordt aangegeven dat deze rapportages meer waardevol zijn voor de aansturing en beheersing van de processen, dan de jaarlijkse risico inventarisatie welke vanuit Financiën wordt opgezet, aldus de respons. Volgens andere respondenten zijn deze rapportages niet beter, hooguit gebruiksvriendelijker. Daarnaast inventariseert men ook risico's op de langere termijn. Zo beziet de afdeling de vitaliteit van de bomenpopulatie in Leerdam en schat men de kans op storm in, om het risico van omwaaiende bomen te reduceren.

Broekgraaf

Broekgraaf is een uitbreidingslocatie in Leerdam en is in 2003 als provinciale pilot voor duurzame ontwikkeling gestart. De concrete planvorming hierover dateert van enkele jaren geleden en op 16 juni 2010 wordt het bestemmingsplan en de grondexploitatie voor deze locatie vastgesteld, nadat in mei 2010 de kaders voor de ontwikkeling zijn vastgesteld

(Raadsvoorstel Broekgraaf, 2010). De ontwerp exploitatie vermeldt het volgende: "Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van circa 1.000 woningen en maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast is ruimte gereserveerd voor een nieuwe stationshalte, een verkeersontsluiting aan de parallelweg, sportvelden welke worden verplaatst binnen de locatie en een ecologische zone" (Ontwerp Exploitatie Broekgraaf, 2010, p. 3). Het raadsvoorstel van juni 2010 vermeldt daarnaast dat binnen het plan tevens ruimte is voor maatschappelijke voorzieningen (zoals een school) en enkele bedrijven (Raadsvoorstel Broekgraaf, 2010). Broekgraaf is een gemeentelijk project.

De exploitatie uit 2010 gaat uit van een interne rentevoet van 5%, een jaarlijkse kostenstijging van 3% en een jaarlijkse opbrengstenstijging van 2,5% (Exploitatieopzet Broekgraaf, 2010, p. 29 en 30). De exploitatie gaat uit van een overschot van ruim € 11,1 op eindwaarde, ofwel ruim € 5,9 miljoen contante waarde per 1 januari 2010. (Exploitatieopzet 2010, p. 15). De opbrengstpotentie wordt geraamd op circa 99,7 miljoen euro. De totale kosten bedragen ruim € 84,3 miljoen euro (Exploitatieopzet 2010, p. 14 en 15).

Het raadsvoorstel van juni 2010 maakt melding van risico's, zij het enkel in juridische zin: "Publicatie van het besluit van de raad vindt plaats binnen twee weken na het besluit van de raad, tenzij de provincie een zienswijze heeft ingediend en deze niet volledig is overgenomen of de gemeenteraad bij de vaststelling van het besluit daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp. In dat geval wordt het besluit onverwijld door gestuurd naar de provincie en vindt publicatie plaats binnen zes weken. Dit laatste is hier aan de hand. Indien belanghebbenden vinden dat de zienswijze onvoldoende doorwerkt in het raadsbesluit kunnen zij beroep in stellen binnen de termijn van 6 weken na publicatie" (Raadsvoorstel Broekgraaf, 2010, p. 7). De exploitatie gaat in de ontwerpversie van 2010 niet in op de overige risico's die aanwezig kunnen zijn bij dergelijke projecten.

De exploitatieopzet zelf heeft evenwel een zeer uitgebreide risicoparagraaf. Daarbij worden politiek/bestuurlijke, juridisch/wettelijke, sociaal/maatschappelijke en financieel/economische risico's onderscheiden. Deze worden vervolgens uitgewerkt op projectniveau, lokaal niveau en bovenlokaal niveau (Exploitatieopzet, 2010, p. 17). Risico's op projectniveau betreffen bijvoorbeeld investeringen (zoals sloopkosten, grondwerk, aanleg sportvelden, etc.). Hierbij wordt geconstateerd dat sprake is van een tweetal posten (overweg/Parallelweg en Pluimveebedrijf) waar mogelijk sprake is van een nadelig risico (extra kosten) voor de grondexploitatie. Een voorzichtige schatting komt uit op circa 1,05 miljoen euro (Exploitatieopzet, 2010, p. 23). Daartegenover staan ook mogelijke besparingen ad. 1 miljoen euro. Op projectniveau voorziet men aan de opbrengstenkant geen nadelige risico's: resumerend is sprake van één opbrengstcategorie (sportvelden) waarvoor mogelijk de grondopbrengst hoger zou kunnen worden dan thans voorzien (ibid, p. 25). Risico's op lokaal niveau betreffen bijvoorbeeld voorzieningen buiten het plangebied, vertragingsrisico's, etc. Op dit niveau onderkent de gemeente drie soorten risico's: "Zelfrealisatie leidt maximaal tot een afname van het exploitatiesaldo met 1,6 miljoen euro. Vertraging in de uitgifte met één jaar leidt tot een afname van het exploitatiesaldo met circa 835.000 euro. Aanpassing van de uitgangspunten van de planvorming leidt tot een wijziging van het exploitatiesaldo, waarvan de hoogte volstrekt afhankelijke is van de aard van de planaanpassingen" (ibid, p. 28). Op bovenlokaal niveau kan men denken aan marktomstandigheden, kostenstijgingen of opbrengstendaling. In de exploitatieopzet is een gevoeligheidsanalyse opgenomen om de effecten van deze risico's inzichtelijk te maken. Zo levert een procent extra kostenstijging een negatief effect op van meer dan 3 miljoen euro. Een procent minder opbrengststijging levert een negatief effect op van bijna 5 miljoen euro. De analyse concludeert: "Resumerend zijn de effecten van risico's op bovenlokaal niveau aanzienlijk. Deze effecten kunnen elkaar enerzijds

versterken, maar ook verzwakken dan wel opheffen. Beïnvloeding op projectniveau dan wel lokaal niveau beperkt zich tot het aanpassen van de uitgangspunten op zodanige wijze dat weer een gezond financieel resultaat wordt bereikt" (ibid, p. 30). Vooralsnog vermeldt deze exploitatieopzet een overschot van ruim 11,1 miljoen op eindwaarde, ofwel ruim 5,9 miljoen contante waarde per 1 januari 2010 (ibid, p. 15).

De gemeente stelt echter in 2011 de visie op Broekland grondig bij als gevolg van de economische crisis, getuige een collegevoorstel van oktober 2011. Men constateert dat Broekgraaf concurrentie ondervindt van andere locaties en dat daardoor de afzet van woningen onder druk komt te staan. Ook is Broekgraaf een gemeentelijk project, met als gevolg dat de financiële risico's voor het grootste deel bij de gemeente liggen. De gemeente staat een gewijzigd ontwikkelperspectief voor. Zo kan snel begonnen worden in noord, maar minder snel voor het zuidelijk deel. De flora- en faunaonthefing laat immers naar verwachting op zich wachten, terwijl in het zuidelijk deel een groot deel van het grondgebied in handen is van particulieren. Overeenstemming over de aankoop van de gronden is nog niet bereikt. De uitgifte van kavels zal worden getemporiseerd gelet op de huidige marktsituatie (van 100 naar 60 gemiddeld per jaar). Bovendien overweegt de gemeente de pluimveehouderij te verplaatsen zodat woningbouw op de huidige locatie mogelijk wordt. Daarmee vervalt tevens de noodzaak om het sportcomplex te verplaatsen. Wel blijft een verplaatsing van accommodatie voor de hockey en de korfbalclub noodzakelijk. Met het oog op de financiële haalbaarheid overweegt men uitstel of afstel van bepaalde planelementen, zoals de tunnel, de overweg, de halte en het fietspad. Ook kan het verlagen van de rekenrente naar 4% vanaf 2013 een optie zijn. Het voorstel vervolgt: "Op termijn kan worden uitgegaan van geleidelijk herstel van de woningmarkt en van een gezonde concurrentiepositie van Leerdam binnen de regio, waardoor op termijn geheel Broekgraaf ontwikkeld kan worden. Mocht het ontwikkelperspectief op grond van de marktsituatie of om andere redenen bijgesteld moeten worden, bestaat de mogelijkheid een knip te maken tussen noord en zuid" (Collegevoorstel, 2011, par. 4). Ten aanzien van de risico's stelt het voorstel: "Bij de ontwikkeling van Broekgraaf draagt de gemeente het risico voor de grondexploitatie voor zover de gemeente eigenaar is van de gronden (67% is in eigendom van de gemeente). De actualisering van de grondexploitatie met deels gewijzigde uitgangspunten en deels gewijzigde ambities is bedoeld om de risico's die samenhangen met de economische crisis beter te kunnen beheersen" (Collegevoorstel, 2011, par. 5). Ook onderkent de gemeente een procesrisico ten aanzien van de verplaatsing van het pluimveebedrijf aan de Parallelweg en een planschaderisico.

De reden om deze aanpassingen in 2011 uit te werken, ligt desgevraagd in het feit dat men in 2010 nog geen beeld had over de effecten van de crisis en ook niet wist hoe lang deze precies zou duren.

Desgevraagd wordt de volgende toelichting gegeven op de bijstelling van Broekgraaf: "De afzet van woningen en het eerder gecalculerde prijsniveau komt onder druk te staan door de aanhoudend slechte marktomstandigheden. Daardoor wordt niet langer de afzet van gemiddeld 100 woningen per jaar haalbaar geacht. Een gemiddelde afzet van 50 woningen per jaar wordt wel haalbaar geacht (groei eigen woningbehoefte). Een vertrouwen in herstel van de markt wordt uitgesproken in het geciteerde collegevoorstel, maar volgens de huidige berekeningen zal zich dat niet op korte termijn voordoen. Er wordt nu rekening gehouden met een begin van een geleidelijk herstel van de markt vanaf 2015. Dit vertaalt zich in het achterwege blijven van de indexering van de opbrengst tot 2015. Door deze ontwikkeling is het in 2010 verwachte resultaat van 5,9 miljoen niet langer haalbaar en moet er worden ingrepen om de grondexploitatie sluitend te maken. Dit sluitend maken kan samengevat worden met schrappen, wijzigingen en uitstellen van voorzieningen binnen (tunnel, overweg, halte en spoorwegovergang en niet verplaatsen van sportaccommodaties etc.). Risico's zoals benoemt

planschade en verplaatsing van pluimveehouderij.

Met deze gewijzigde uitgangspunten durft het college een start te maken met Broekgraaf. Zij wil in noord starten om diverse redenen en tevens grote investeringen uitstellen totdat besloten wordt om ook zuid te realiseren. Daardoor worden grote kostenposten later gerealiseerd.

Het college wil onderzoeken om de boekwaarde op zuid zo laag mogelijk te houden (ook een vorm van risicobeheersing) door rentelast op het zuidelijk deel ten laste te brengen van de algemene reserve grondexploitaties of de reguliere begroting. Verder heeft het college besloten om prioriteit te geven aan Broekgraaf door hun medewerking aan concurrerende nieuwbouwplannen stop te zetten, voor zover dat juridisch nog mogelijk is, en geen medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven. Ook dit is een vorm van risicobeheersing. Er wordt nog onderzocht of de algemene reserve grondexploitaties kan worden vergroot” (respons).

Broekgraaf is ingebed in de projectorganisatie van Leerdam. Projectleiders stellen periodiek de regiegroep op de hoogte. Hierin nemen verschillende disciplines zitting en vindt ook toetsing plaats van de geleverde informatie. Desgevraagd wordt gesteld dat in deze regiegroep ruimte is voor discussie en om verschillende standpunten toe te lichten en af te wegen tegenover elkaar. Uiteindelijk rapport de regiegroep aan de stuurgroep, welke gevormd wordt door het college (inclusief de secretaris). Signalen richting de stuurgroep worden vertaald naar politieke besluitvorming, hetgeen soms kan inhouden dat men politiek niet altijd snel iets doet met afgegeven signalen. Aan de andere kant is sprake van een open cultuur en heeft men het idee dat signalen goed en eerlijk kunnen worden afgegeven. De risico inventarisatie vanuit Financiën is niet bekend, maar de projectorganisatie heeft haar eigen rapportages waarin zeer zeker wordt ingegaan op de risico's per project en de maatregelen die in dit verband genomen kunnen worden. Jaarlijks wordt bij het opmaken van de jaarrekening een stand van zaken voor de grondexploitaties opgemaakt. Men kan op decentraal niveau echter niet aangeven in hoeverre de totale reserves en voorzieningen die samenhangen met grondexploitaties toereikend zijn, omdat het overzicht daartoe eerder bij Financiën aanwezig is, aldus de respons. Wel wordt nu gewerkt aan een verbetering van het informatiesysteem om nog sneller en systematischer informatie te kunnen krijgen op het gebied van daadwerkelijke realisatie en prognoses in het kader van grondexploitatie.

4. Analyse

Beleid

Het beleid op het gebied van risicomanagement staat redelijk eenduidig beschreven in de nota weerstandsvermogen en risicomanagement. Wel rijst de vraag in hoeverre de incidentele weerstandscapaciteit toereikend is. De nota vermeldt hier een vrij deel van € 1,1 miljoen, een grondexploitatie deel van € 1,7 miljoen en een post onvoorzien van 11 mille, zodat de totale incidentele weerstandscapaciteit ongeveer € 3 miljoen beslaat. Deze capaciteit moet altijd bezien worden in relatie tot de activiteiten en het ambitieniveau van de gemeente. Als nu de exploitatie van Broekland wordt bezien, dan zijn de risico's binnen deze exploitatie niet gering. Gesteld wordt in de risicoparagraaf van de exploitatieopzet dat een procent kostenstijging een negatief effect oplevert van meer dan € 3 miljoen en een procent minder opbrengststijging een negatief effect van bijna € 5 miljoen euro. In het licht van deze constatering is een incidentele buffer van € 3 miljoen aan de lage kant. Aan de andere kant ging men oorspronkelijk bij Broekland uit van een ruim positief resultaat en hoeft men naar verwachting de buffer niet aan te slaan: het resultaat zal in het ergste geval iets minder positief worden. Wel verdient het

aanbeveling om alle projecten en exploitaties op deze manier te voorzien van een gevoeligheidsanalyse en te bezien in hoeverre het totaal zich verhoudt tot de aanwezige weerstandscapaciteit.

De nota onderscheidt drie fases binnen risicomanagement: identificatie, analyse & beoordeling en beheersing van risico's. Daarmee sluit de nota goed aan op het normenkader zoals dat vooraf is opgesteld. Ook besteedt de nota goed aandacht aan de bewustwording van risico's, de communicatie van risico's en de verantwoordelijkheid van hoofden en budgethouders om de juiste beheersmaatregelen te treffen. De nota staat een jaarlijkse inventarisatie voor welke organisatiebreed en onder regie van de afdeling Financiën moet worden uitgevoerd. Van de afdelingshoofden wordt verwacht dat zij adequate beheersmaatregelen treffen. Pas als er geen beheersmaatregelen te treffen zijn of als de beheersmaatregelen te kostbaar zijn, worden de risico's monetair vertaald en opgenomen in deze inventarisatie.

De nota zet vervolgens de weerstandscapaciteit af tegen de risico's waar geen beheersmaatregelen voor getroffen kunnen worden. Wel laat de nota nog vrij veel ruimte op dit punt: zo wordt niet duidelijk in de nota wie eigenlijk beoordeeld in hoeverre maatregelen al dan niet genomen kunnen worden en wie beslist of een risico in aanmerking komt voor de weerstandscapaciteit. Ook wordt minder aandacht besteed aan de effectiviteit van de beheersmaatregelen zelf. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote risico's (met een grens van 50 mille).

Het beleid sluit in intentie goed aan op het vooraf geformuleerd normenkader, zij het, dat de nota expliciet kan ingaan op de beoordeling van beheersmaatregelen en de manier waarop de tabel uiteindelijk wordt vormgegeven.

Het beleid in de praktijk

Op dit laatste punt is de praktijk logischerwijs dan ook niet geheel in de lijn van het beleid. Het feitenrelas merkt hierover het volgende op: "Van sommige risico's, zoals aansprakelijkheid voor onderhoud in de openbare ruimte, wordt de bovengrens in de totaal tabel opgenomen (€ 1 miljoen). Van andere risico's, zoals onrechtmatig handelen, gaat men meer van een soort gemiddelde uit (€ 2 miljoen opgenomen, terwijl ook claims van € 7 miljoen binnenkomen). Bij weer andere risico's wordt in de inventarisatie geen bedrag vermeld, maar wordt wel een bedrag in de totaalstaat opgevoerd (planschade a.g.v. verkeersmaatregelen: € 40.000, kwaliteit van werkprocessen: € 200.000). Ook het omgekeerde komt voor: sommige risico's worden gecijferd in de inventarisatie, maar komen niet meer kwantitatief voor in de totaal tabel (schade brandweer a.g.v. aanrijdingen: € 225 per gebeurtenis). Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre de opgevoerde acties nu daadwerkelijk worden uitgevoerd en in hoeverre deze acties de risico's nu wegnemen. Bij de berekening van het totaalbedrag wordt de hoogte van het risico van een factor voorzien. Deze factor is afhankelijk van de urgentie: een hoge urgentie krijgt daarbij een factor 20%, een middelhoge urgentie 15% en een lage urgentie een factor 5%. Niet duidelijk is, hoe de risico's precies op urgentie worden ingeschat. Ook is de conversieslag naar structureel niet geheel duidelijk. Een eerder onderzoek constateert in dit verband dat het inschatten van urgentie en frequentie veel aan onduidelijkheid en vrije interpretatie overlaat (Onderzoek, 2011, p. 15)".

Medewerkers zijn bekend met het begrip risico en weten ook van het bestaan van de nota. Een jaarlijkse vergelijking levert op, dat de tabellen uit 2010 en 2011 niet veel verschillen van elkaar, zodat de vraag rijst in hoeverre men systematisch in 2011 de risico's heeft geactualiseerd. Het interne onderzoek constateert, dat medewerkers niet of nauwelijks op de hoogte zijn van deze inventarisatie. In de praktijk wordt enkel voor het concern geïnventariseerd als daar

nadrukkelijk om gevraagd wordt. Een onafhankelijke toetst op deze risico's vindt niet evident plaats. Beheersmaatregelen worden niet altijd organisatiebreed en systematisch getroffen, terwijl ook niet voor iedereen duidelijk is, wat zijn of haar rol is in het gehele proces. Ook de effectiviteit van deze maatregelen is niet duidelijk. Medewerkers worden niet expliciet geschoold op risicomanagement. In de paragraaf weerstandsvermogen worden enkel de drie grootste risico's genoemd. Risico's die in de loop van het jaar ontstaan worden niet of nauwelijks gemeld.

Het beeld ontstaat, dat het concernbrede beleid in de praktijk nogal afwijkt van de oorspronkelijke beleidsintenties.

De praktijk decentraal

Aan de andere kant kan aan de hand van de case studie geconstateerd worden dat op decentraal niveau wel degelijk risico's worden geïnventariseerd en worden voorzien van beheersmaatregelen, zij het niet altijd periodiek en systematisch. In de decentrale praktijk wordt nagedacht over de risico's waar processen aan onderhevig zijn. Daarbij kunnen verschillende definities gehanteerd worden. Soms heeft men het over risico's in de eigenlijke zin (de kans dat bomen omwaaien), soms over het treffen van maatregelen ter reductie van de risico's (het bijstellen van prognoses).

Inventarisaties vinden decentraal systematisch en periodiek plaats, getuige sommige planning en control rapportages die op afdelingsniveau worden vormgegeven. In het geval van Broekgraaf besloot men om deze specifieke exploitatie van beheersmaatregelen te voorzien. Desgevraagd gebeurt dat niet altijd jaarlijks voor alle projecten tegelijk. Wel kan gesteld worden dat met betrekking tot individuele projecten frequent wordt bijgehouden in hoeverre de projecten op schema liggen. In die zin is de projectorganisatie zoals Leerdam die kent adequaat. In de paragraaf grondbeleid behorende bij de programmabegroting 2012 wordt ook een totaalbeeld gegeven van alle risico's binnen de grondexploitaties. De vraag is echter of er op concernniveau een totaalbeeld bestaat van alle risico's binnen en buiten de projecten, gelet op het feit dat de inventarisaties niet bij iedereen bekend zijn. De achterliggende vraag is, of alle risico's toereikend zijn afgedekt met beheersmaatregelen of financiële middelen. Het onderscheid tussen kleine en grote risico's wordt in de praktijk niet gemaakt en de vraag hierbij is, in hoeverre dit een relevant onderscheid is. Omdat op concernniveau geen systematisch beeld aanwezig is van alle relevante risico's, is het zeer lastig om de juiste weerstandscapaciteit te bepalen. Het vermoeden bestaat, dat deze capaciteit aan de lage kant is, gelet op de gevoeligheidsanalyse die bij Broekgraaf is verricht.

Opmerkelijk is in dit verband de volgende reactie van een respondent: "De in de volgende zin opgenomen opmerking dat men niet zelf kan aangeven in hoeverre de reserves inzake de grondexploitaties al of niet voldoende zijn, verbaast mij: projectleiders van de verschillende grondexploitaties behoren te weten hoe zij ervoor staan, wat het verwachte resultaat is van hun grondexploitatie en welke voorziening zij beschikbaar hebben om risico's op te vangen. Dit komt ook met regelmaat aan de orde in de rapportages betreffende de projecten in de Regiegroep projecten". Deze formulering bevestigt de indruk dat weliswaar op individueel projectniveau een adequaat inzicht bestaat, maar geen inzicht bestaat in het totaal aan risico's en benodigde financiële capaciteit concernbreed.

Op decentraal niveau treft men waar mogelijk beheersmaatregelen en ziet men ook toe op de effectiviteit daarvan, getuige de case studie. Medewerkers worden op decentraal niveau niet specifiek opgeleid op het gebied van risicomanagement. Hier zou mogelijkserwijs een rol door de concerncontroller vervuld kunnen worden. De communicatie van risico's en de vertaling van

risico's in de paragraaf weerstandsvermogen verdient wel verbetering. Zo staat in de programmabegroting 2012 onder de paragraaf weerstandsvermogen de volgende passage opgenomen: "In paragraaf 6.4 van deze begroting komen verschillende risico's aan de orde die in 2012 aan de orde zullen komen:

- Tekort restlocaties Heerenlanden College;
- Herstructureringslocaties;
- Wet Werken naar Vermogen;
- Herverdeeleffecten decentralisaties.

In andere onderdelen van deze begroting wordt al gewezen op de mogelijke risico's i.v.m.:

- De economische recessie (zie 1.1. van dit hoofdstuk)
- De grondexploitaties van de Broekgraaf (zie paragraaf grondbeleid);
- De financiële problematiek rondom de Gemeenschappelijke Regeling Zuid-Holland Zuid (zie paragraaf verbonden partijen).

Voor een uitgebreide toelichting op deze risico's wordt naar die betreffende paragrafen verwezen" (programmabegroting 2012, p.71). Deze passage biedt een beperkt inzicht in alle aanwezige risico's, terwijl de toelichting van risico's op verschillende plaatsen in de begroting het totaalinzicht ook niet bevordert.

