

De invoering van risicomanagement in de gemeente Lingewaard

Rapportage stand van zaken

Rekenkamercommissie Lingewaard

januari 2017

Voorwoord

In deze rapportage treft u het resultaat aan van ons onderzoek naar de stand van zaken van de invoering van het risicomanagement in de gemeente Lingewaard. Het tijdig onderkennen van beleidsmatige en bestuurlijke risico's is voor een gemeente van groot belang. Wanneer dat niet gebeurt zou de gemeente grote, en onaanvaardbare risico's, kunnen lopen.

In 2014 is de omgang met dergelijke risico's door de gemeenteraad vastgelegd in de Beleidsnota Risicomanagement & Weerstandsvermogen 2014-2017. Daarin is ook een methodiek opgenomen om dergelijke risico's in kaart te brengen, te kwantificeren en te wegen.

Maar daarmee is het risicobeleid nog niet op orde. Dit beleid moet vervolgens ook worden ingevoerd op een zodanige wijze dat alle betrokkenen het belang ervan inzien en er in de uitvoering ook naar handelen. Dat hebben wij met dit onderzoek in beeld gebracht.

Onze conclusie is dat risicobeleid goed in de stijgers staat en dat het risicobewustzijn van de ambtelijke organisatie is gegroeid. Tegelijkertijd zijn er nog enkele verbeteringen aan te brengen om de kenbaarheid en borging van de systematiek te verbeteren.

Namens de rekenkamercommissie,

Gerrit Hagelstein
voorzitter

1. Vraagstelling

Risicomanagement betreft het effectief en efficiënt omgaan met bestuurlijke en beleidsmatige onzekerheden in het gemeentelijk beleid en bestuur.

Het rekenkameronderzoek naar het risicomanagement zou aanvankelijk in 2015 starten. Daartoe is op 14-10-2015 een startgesprek gevoerd met wethouder Witjes. Toen bleek echter dat dit een ongelukkig moment was omdat de raad net de nieuwe nota Risicomanagement had vastgesteld en de invoering in de opstartfase verkeerde. In maart 2016 heeft de rekenkamercommissie daarom bijgaande brief aan de projectleiding van het project invoering Risicomanagement gestuurd (bijlage 1). De onderzoeksperiode betreft de periode van 2014 t/m. okt. 2016.

Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling voor het onderzoek:

- a. Is de opzet van het risicobeleid in de Nota toereikend?
 - met betrekking tot de reikwijdte en de inhoud;
 - met betrekking tot de verantwoording over de resultaten van het risicomanagement en de rol van de raad daarbij;
- b. Is de vertaling van risicobeleid naar het risicomanagement toereikend, waar het gaat om:
 - de identificatie van risico's;
 - het vaststellen van beheersmaatregelen;
 - de afspraken en communicatie hierover;
- c. Wat is op het moment van onderzoek de stand van de verankering en werking van het risicomanagement in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?
 - met betrekking tot de kennis over en identificatie van risico's (vergroting van het risicobewustzijn);
 - met betrekking tot het nemen van de geëigende maatregelen en de communicatie over risico's;
 - met betrekking tot het ontwikkelen van een risicobewuste cultuur?

2. Werkwijze

Na de aankondiging van het onderzoek bij de gemeentesecretaris heeft de rekenkamercommissie achtereenvolgens:

- een startgesprek gevoerd met de portefeuillehouder en de meest betrokken ambtelijk medewerkers;
- gemeentelijke beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd die op risicomanagement betrekking hebben, inclusief de p&c documenten;
- individuele gesprekken met alle teammanagers die betrokken zijn bij de invoering en bij wie risicomanagement onderdeel is/behoort te zijn van het integraal management;
- gesprek gevoerd met een directielid.

Daarnaast hebben wij van de projectleiding een groot aantal diverse interne documenten ontvangen aan de hand waarvan een aantal aspecten van de invoering van het risicomanagement kon worden beoordeeld.

3. Resultaten

Uit de analyse van de gesprekken en de documenten blijkt per deelvraag het volgende:

a. Is de opzet van het risicobeleid in de Beleidsnota Risicomanagement & Weerstandsvormogen 2014-2017 toereikend?

- met betrekking tot de reikwijdte en de inhoud;
- met betrekking tot de verantwoording over de resultaten van het risicomanagement en de rol van de raad daarbij?

Onze conclusie is dat het risicomanagement op papier goed in de stijgers staat. De methodiek, de procedures en de afspraken voor de invoering en de toepassing zijn er en zijn waar nodig ook goed toegelicht en uitgewerkt.

De nota is door de raad behandeld en vastgesteld. Aan de aan het risicobeleid te stellen eisen, zie bijgevoegd normenkader, is voor het overgrote deel voldaan. Niet geheel duidelijk is op welke momenten veranderende risicopercepties en/of zich voordoende risico's nu aan de raad gemeld en besproken moeten worden.

Over de resultaten en de stand van zaken van het risicobeleid wordt periodiek aan de raad gerapporteerd in de stukken van de p&c cyclus. Het is aan de raad deze informatie te gebruiken bij de uitoefening van de controlerende taak. Wij beoordelen deze informatie als toereikend.

Op onderdelen constateren wij dat aspecten van het risicobeleid, zoals concrete risico's, in de p&c documenten aan de orde worden gesteld¹ maar ook bij de behandeling van de concrete (beleids)dossiers. Een voorbeeld daarvan is het tuinbouwgebied Bergerden, inmiddels omgedoopt tot NEXTGarden, dat inmiddels als groot risico is afgewaardeerd. Op zichzelf is dat een goede methodiek, waarbij er voor gewaakt moet worden dat deze twee sporen wel op elkaar betrokken blijven, zowel wat betreft de analyse en beoordeling als de te nemen maatregelen om risico's beheersbaar te houden.

b. Is de vertaling van risicobeleid naar het risicomanagement toereikend?

- de identificatie van risico's;
- het vaststellen van beheersmaatregelen;
- de afspraken en communicatie hierover;

In de Beleidsnota Risicomanagement is de identificatie, weging en omgang met risico's benoemd. Uit de gesprekken die er met de teammanagers in het kader van het risicomanagement worden gevoerd blijkt het volgende:

- risicobeleid maakt inmiddels als bespreekpunt deel uit van de periodieke bedrijfsvoeringgesprekken die de teammanagers voeren. Enkele nieuwe teammanagers zijn nog onvoldoende bekend met dit beleid;
- via een Instructieformulier benoemen teammanagers de risico's en stellen beheersmaatregelen voor. Daar waar dit op vragen en/of problemen stuit, is de projectleider beschikbaar om hierover mee te denken en te adviseren. De laatste gespreksronde hierover heeft plaatsgevonden in november 2015.

Niet alle teammanagers kennen of gebruiken het daartoe ontworpen formulier, hoewel dit format standaard wordt aangeboden bij de opstart P&C. Met name de nieuwe teammanagers zijn hiervan niet op de hoogte of (nog niet) met deze werkwijze vertrouwd. Dat brengt het risico met zich mee dat er op onderdelen een lacune in de informatievoorziening met betrekking tot risico's ontstaat. Eén teammanager gebruikt een ander formulier.

- een aantal teammanagers voelt zich onvoldoende toegerust voor de implementatie van het risicomanagement;
- de inhoudelijke risico's die in onze gesprekken op de verschillende beleidsdomeinen zijn benoemd, wijken soms wat af van de risico's die in de risicoparagrafen van de p&c documenten zijn genoemd (zoals in het Jaarverslag 2015, pp. 124 e.v.) of de risico's zoals ze in de bedrijfsvoeringgesprekken zijn benoemd en besproken. Wat opvalt is dat daarbij de toe te passen beheersmaatregelen veel minder aan bod komen.

Veel genoemde (bekende) risico's betreffen² die met betrekking tot de bedrijfsvoering (P&O: vergrijzing, verzuim/ziekte, overmatige inhuur, te weinig mensen voor te veel werk) en de informatiebeveiliging.

¹ Soms ook op verschillende plaatsen, hetgeen wat zoekwerk vraagt om het plaatje compleet te krijgen. Programmabegroting 2017, pp. 115-119 en p. 120 via de informatie van Verbonden Partijen.

² Het gaat hier om gesprekken die voorjaar 2016 zijn gevoerd.

Andere risico's, die werden genoemd en die niet in de risicoparagraaf zijn opgenomen, betreffen o.a.:³

- het acteren van bestuurders (gedetailleerde bemoeienis met de uitvoering, onvoorspelbaarheid, doen van toezeggingen);
- imagoschade van de gemeente door gebrek aan of gebrekkige communicatie;
- cultuurverschillen tussen gemeenten bij intensievere samenwerking;
- aansprakelijkheidsstelling bij fouten in juridische producten;
- waar reconstructie van kunstwerken te duur wordt gevonden blijft onderhoud een lapmiddel;
- beter functiescheiding in processen doorvoeren;
- politieke risico's, zoals het overhouden van budgetten Wmo en de gang van zaken bij Presikhaaf;
- fraude met persoonsgegevens;
- risico's met betrekking tot het onjuist omgaan met/behandelen van ingediende bezwaarschriften, Wob-verzoeken of andere verzoeken met juridische consequenties;
- risicomangement komt (te) weinig aan bod in het managementoverleg. Op inhoud mag er beslist meer contact, en soms ook afstemming, zijn.

De formele verankering van het risicobeleid en de inbedding van het risicomangement in de integrale werkwijze zijn op orde. De daadwerkelijke werking en *finetuning* in de ambtelijke organisatie⁴ en de verhouding tussen organisatie en college is nog in ontwikkeling en op onderdelen voor verbetering vatbaar. In het laatste geval betreft het daarbij vooral de vraag hoe de gesprekken van de organisatie met bestuurders hierover vorm en inhoud krijgen. De organisatie blijkt het college hierin zelf (vanwege detailbemoeienis, overvragen e.a.) soms ook als risicofactor te beschouwen.

Aan de meer procedurele kant is een aantal onderdelen van de administratieve organisatie van het risicomangement nog niet volledig ingevuld. Het betreft daarbij met name het niet aanwezig zijn van procesbeschrijvingen op de kernonderdelen van het risicomangement zoals vermeld in het normenkader in de bijlage. Onduidelijk blijft bijvoorbeeld hoe de scores op de elementen uit de Risico top 14 (kans, gevolg en gevolgschade) tot stand komen.⁵

c. Wat is de stand van de verankering en werking van het risicomangement in de organisatie?

- met betrekking tot de kennis over en identificatie van risico's (vergroting van het risicobewustzijn);
- met betrekking tot het nemen van de geëigende maatregelen en de communicatie over risico's;
- met betrekking tot het ontwikkelen van een risicobewuste cultuur?

Uit de gesprekken met de teammanagers blijkt dat er nog een aantal (verbeter)punten mogelijk is. Deze betreffen:

- enkelen zouden meer advies/contact willen hebben met de trekker van het project risicomangement. Zij voelen zich weinig tot niet ondersteund. Anderen vinden juist dat dit uitstekend verloopt en deze bijstand leidt tot een vergroting van het risicobewustzijn. Eén

³ In de P&C documenten worden niet alle risico's opgesomd. Hier worden de grootste risico's boven de 75k/100k opgesomd. Risico's met een kleiner financieel gevolg staan niet vermeld, maar worden wel meegenomen bij overige risico's. De risicolijst is groter dan wordt gerapporteerd. Dit is conform de nota. De risico's met de hoogste risicoscore worden vervolgens nader toegelicht. De risico's die hieronder worden aangegeven zijn de risico's die teammanagers tijdens onze gesprekken uit eigen beleving hebben aangegeven. Bij de rapportage wordt in overleg met teammanagers, medewerkers, financiën en portefeuillehouder bepaald welke risico's worden opgenomen en welke niet.

⁴ De teammanagers bespreken hun teksten in de P&C met hun portefeuillehouder. Hierin vindt afstemming plaats voordat de risico's bij de staf komen. Vervolgens wordt de risicoparagraaf ook weer afgestemd met de portefeuillehouder Financiën. Hierbij gaat het, aldus een respondent, om de combinatie van de professionele inhoudelijke kennis van de ambtenaar en de overkoepelende kennis van de portefeuillehouder.

⁵ Programmabegroting 2017, p. 117. In de Nota Risicomangement staat vermeld hoe de risicoscore ontstaat. Ook dat er een zekere vorm van subjectiviteit aan ten grondslag ligt.

teammanager vindt dat de communicatie over risicomanagement ook uitgebreid moet worden naar mensen die geen instructieformulier krijgen maar mogelijk wel nodig hebben. De zichtbaarheid van dit proces kan vergroot worden.

- enkelen vinden dat er onvoldoende aandacht is voor organisatie en inrichting van het risicomanagement. Er is onvoldoende aandacht voor de sensitiviteit van de organisatie op dit punt;
- het aspect "houding en gedrag" komt aan de orde in het project "Waarom moeilijk doen als het samen kan?".
- diverse teammanagers spreken regelmatig met hun teams over de omgang met risico's. Zij zien een steeds meer open en ook effectieve communicatie op dit onderdeel.

4. Is de uitvoering van het risicomanagement op orde?

Bij de invoering van een nieuwe systematiek is het ook van belang dat degenen die het risicobeleid in de praktijk gaan uitvoeren, de teammanagers en hun medewerkers, het risicobeleid ook goed kunnen uitvoeren. Daartoe moet aan drie voorwaarden voldaan zijn: de uitvoerders moeten 1. weten wat er van hen verlangd wordt; 2. het beleid willen uitvoeren; 3. het beleid ook kunnen uitvoeren.

Met betrekking tot deze drie vragen komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

1. De uitvoerders weten wat er van hen verlangd wordt.

Uit de gesprekken en de onderliggend documenten blijkt dat het risicomanagement een standaard-bespreekpunt is geworden bij de bedrijfsvoeringgesprekken van de directie met de teammanagers. Er is een formulier ontwikkeld waarmee de belangrijkste ontwikkelingen in beeld gebracht kunnen worden. Dit formulier wordt door de meesten ook gebruikt.

Naast de bedrijfsvoeringgesprekken zijn de belangrijkste peilmomenten voor het in beeld brengen van de risico's het opstellen van de Jaarrekening en de Programmabegroting. Verder komt het risicomanagement terug in de "kanttekeningen" in college- en raadvorstellen en dienst zo als hulpmiddel bij het nemen van besluiten door zowel college als gemeenteraad.

Ook zijn er enkele workshops geweest waarin betrokkenen zijn geïnformeerd over de implicaties van het risicobeleid en de gevolgen voor het risicomanagement.

Wij constateren dat de betrokkenen in voldoende mate op de hoogte kunnen zijn, en veelal ook zijn, van de vereisten van het risicomanagement.

2. De uitvoerders moeten het risicomanagement ook willen uitvoeren.

Voor de teammanagers geldt dat zij zich bewust zijn van het belang van een goed lopend en geborgd risicomanagement. Dat betekent dat zij zowel op inhoud (aard, inhoud en omvang van de risico's) als op procesniveau (zijn er goede afspraken, zijn die bekend, wordt er naar gehandeld?) zich bewust zijn van een goede omgang met risico's.

Momenteel is er echter nog geen situatie waarin die borging voor alle betrokken beleidsmedewerkers of ambtelijk opdrachtnemers, en voor alle interne (afstemmings)afspraken, hierover onverkort van toepassing is. De teammanagers geven aan dat er soms een gebrek aan wil, duidelijkheid, tijd of prioriteit is om het risicomanagement optimaal te kunnen inzetten en uit te voeren. Zij geven aan dat het ook een kwestie van tijd is, voordat de benodigde wil bij de betrokkenen aanwezig is.

De beoogde overgang naar een werkwijze van integraal management heeft ook gevolgen voor het de manier waarop dit gekoppeld wordt aan het projectmatig werken. Daarbij hoort geen starre, bureaucratische benadering van risicomanagement, maar een manier van werken waarbij het risicobewustzijn goed ontwikkeld is. Momenteel zijn nog niet alle betrokkenen daarop ingesteld en ingeregeld. Hiermee kan op termijn ook een meer risico-gestuurde manier van werken worden ontwikkelen, waarbij het herkennen en omgaan met risico's op meer natuurlijke wijze onderdeel wordt van de werkprocessen.

Wij constateren dat de betrokkenen bereid zijn het risicomanagement te willen uitvoeren, maar op organisatorische onderdelen nog lacunes ervaren die afbreuk kunnen doen aan het beoogde resultaat.

3. De uitvoerders moeten het risicomanagement ook kunnen uitvoeren.

Waar de wil om risicomanagement toe te passen groeiende is, zijn er andere factoren die dit niet stimuleren. Eén daarvan is de grote druk op de organisatie⁶, dat zich, tot zomer 2016 althans, vertaalde in een hoog ziekteverzuim, in een hoog verloop en een dito aantal vacatures. Berenschot concludeerde dat de ambtelijke organisatie een grote werkdruk ervaart en dat deze er nog niet in slaagt om integraal management in de praktijk te brengen.

In vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang heeft de gemeente Lingewaard 17% minder formatie op de loonlijst staan voor uitvoerende taken ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep (dit is bijna 20 fte). Met betrekking tot de overhead scoort Lingewaard juist wat hoger dan de referentiegemeenten, o.a. als gevolg van beleidsmatige keuzes zoals voor een goede opzet en invoering van het risicomanagement.

Wij constateren dat voor de uitvoering van het risicomanagement de benodigde middelen grotendeels voorhanden zijn maar dat op onderdelen tijd en ook prioriteit voor verbetering vatbaar zijn. In de huidige situatie is het risicobeleid dan ook nog te vaak een (verplichte) periodieke inventarisatie⁷ en veel minder een natuurlijk onderdeel in het denken en doen van de organisatie. In een nadere toelichting kan dan bijvoorbeeld worden ingegaan op de totstandkoming van de risicoscores (effect= kans x gevolg) en de daaruit voortvloeiende gevolgschade.⁸

Als tijd en prioriteitstelling niet verbeteren zal het ook veelal een periodieke inventarisatie blijven. Rapportage blijft sowieso periodiek, maar het integraal inbedden en een meer natuurlijk onderdeel van het dagelijkse werk worden van RM zal een proces van jaren gaan worden. Dit is ook houding en gedrag, vandaar het project "Waarom moeilijk doen als het samen kan".

Inmiddels heeft de accountant in zijn meest recente concept-managementletter⁹ geconstateerd dat hij 'de aandacht van de gemeente ten aanzien van risicomanagement gepast acht en de procedures in opzet toereikend zijn'.¹⁰ De structuur van het risicomanagement staat er dus, maar op onderdelen (zie hiervoor) zijn tijd en gerichte aandacht nodig voor het borgen van een goede werkwijze en omgang met risico's.

5. Conclusie en aanbevelingen

De overall conclusie is dat het risicomanagement goed in de stijgers staat. De methodiek, de procedures en de afspraken voor de invoering en de toepassing zijn er en worden voor een belangrijk deel ook toegepast. Aan de daartoe te stellen eisen, zie het bijgevoegde normenkader, is voor een belangrijk deel voldaan. Maar er zijn ook nog ontbrekende schakels, zoals een aantal procesbeschrijvingen.

Ook concluderen wij dat er een spanningsveld bestaat tussen enerzijds de bouwstenen van het risicomanagement en anderzijds het integraal- en projectmatig werken. Dit leidt er toe dat op onderdelen nog onvoldoende sprake is van samenhang en afstemming.

Waar het gaat om het risicomanagement is er door de gemeente Lingewaard dus een goed bouwwerk in de steigers gezet, maar wel is blijvend tijd en aandacht nodig om het in alle opzichten goed af te werken en te doen functioneren op de manier zoals dat in de Beleidsnota Risicomanagement is beschreven. En daarmee kan het risicomanagement niet alleen een manier van denken worden en blijven, maar vooral ook een manier van doen.

⁶ Formatieonderzoek gemeente Lingewaard, Berenschot, 30 juni 2015.

⁷ Zie ook Programmabegroting 2017, p. 115.

⁸ Programmabegroting 2017, p. 117.

⁹ Managementletter tussentijdse controle 2016, zoals besproken in de Auditcommissie d.d. 23-1-2017.

¹⁰ Managementletter tussentijdse controle 2016, p. 7.

Op basis van het voorgaande doen wij de volgende aanbevelingen:

Aan het college:

1. Zorg voor blijvende aandacht voor het vergroten van het risicobewustzijn door risicomanagement meer zichtbaar te maken in de organisatie, bijvoorbeeld door het periodiek een plek te geven op de interne overlegagenda's. Maak beter inzichtelijk, en duidelijk aan betrokkenen, hoe een succesvolle toepassing van risicomanagement zich verhoudt tot de gewenste organisatieontwikkeling op het gebied van integraal- en projectmatig werken.
2. Zorg voor op de benodigde onderdelen voor een betere borging van de onderliggende processen door de ontbrekende procesbeschrijvingen aan te vullen en op het gebruik ervan toe te zien.

Aan de raad:

3. Blijf uitvoering en effecten van het risicomanagement kritisch volgen en vraag het college, meer inhoudelijk dan tot nu toe, u inzicht te geven in de invoering ervan, bijvoorbeeld via de twee huidige p&c momenten en te doen begeleiden door een toelichting (bijvoorbeeld in de Auditcommissie).

Bijlagen

1. Brief aan de raad over risicomanagement d.d. 26-2-2015
2. Definiëring en normenkader risicomanagement d.d. 18-6-2015

Bijlage 1 - Brief aan gemeenteraad d.d. 26-2-2015

Geachte raad, beste raadsleden,

Er zijn vele risico's die goed gemeentelijk bestuur kunnen doorkruisen of bedreigen. Daarom is het van belang dat de gemeente inzicht heeft in de actuele risico's en beschikt over een goed werkend systeem van risicomanagement. Immers, risico's zijn nooit uit te sluiten en het is van groot belang ze in beeld te hebben en te weten welke maatregelen c.q. voorzieningen er nodig zijn als ze zich voordoen. De risico's komen nu tot uitdrukking in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dat geldt echter niet alleen financieel maar ook beleidsmatig en met betrekking tot het bestuurlijk imago.

Het vraagstuk van risicobeheersing krijgt nog meer betekenis waar inmiddels de decentralisaties in het sociaal domein hun beslag krijgen en de uitvoering ervan in een aantal opzichten ook als risico kan worden benoemd.

Vanuit deze optiek heeft de rekenkamercommissie kennis genomen van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2014-2017 zoals die door uw raad in november jl. is vastgesteld. Daarin is een aantal goede intenties en uitgangspunten geformuleerd voor het risicobeleid en -management van de gemeente. Deze zijn afgelopen najaar, voorafgaand aan de besluitvorming, ook toegelicht en besproken in de Auditcommissie.¹¹

Op 24 februari hebben twee ambtelijk medewerkers een nadere toelichting gegeven op de systematiek en stand van zaken. Dat was verhelderend. Met name is gesproken over de wijze waarop de risico's in beeld worden gebracht en vervolgens worden gewaardeerd.

Ons beeld is dat de intenties in de Nota zonder meer goed zijn maar dat de definiëring en concretisering op onderdelen ontbreken.

Na de toelichting en bespreking blijven de onderstaande indrukken en vragen bij ons achter:

- een actuele beschrijving van waar de systematiek van risicomanagement nu staat evenals het onderbouwde inzicht in de huidige risico's, als vorm van nulmeting, ontbreken;
- de met de nieuwe systematiek nagestreefde doelstellingen zijn niet concreet;
- LIAS en Monte Carlo zijn in Nederland geaccepteerde systemen. Punt van nadere overweging is de concrete bepaling van kengetallen/percentages e.a., want dit bepaalt de uiteindelijke scores etc.;
- gesteld wordt dat het uitvoeren van een goed risicobeleid staat of valt met de verankering in de organisatie. Voor die verankering, de manier waarop en het beoogde resultaat ervan vinden wij nog weinig scherpe aanknopingspunten;
- er komt een plan voor het uitvoeren en monitoren van beheersmaatregelen. Van belang is hoe dat plan er uit gaat zien en ingevoerd gaat worden. Een concrete planning daarvoor ontbreekt, wanneer is deze beschikbaar?;
- de vraag is hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheid is belegd. De burgemeester lijkt nu "overall" verantwoordelijk te zijn. Dat roept de vraag op hoe het zit met de verantwoordelijkheden van en afstemming met de andere portefeuillehouders op hun beleidsterreinen;
- de ambtelijke (eind)verantwoordelijkheid komt bij de concerncontroller te liggen. Hij dient bij de invoering zowel de harde kant als de zachte kant (cultuur) te adresseren. De vraag is hoe zich die verantwoordelijkheid zich in zijn uitwerking gaat verhouden tot het integraal management van de organisatie;
- invoering en uitwerking lijken de nodige tijd en inzet met zich mee te brengen. In het raadsvoorstel bij de Nota wordt echter gesteld dat de invoering de organisatie zo min

¹¹ Vergadering Auditcommissie d.d. 15-10-2014.

- mogelijk mag belasten. Wij vragen ons af hoe deze beide uitgangspunten in de praktijk worden uitgewerkt en welk budget beschikbaar is voor een adequate invoering;
- bepalend voor een goed resultaat is ook de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de risico's: niet alleen via de p&c cyclus maar ook anderszins (hfst. 5 van de Nota). Hoe gaat hieraan vorm en inhoud worden gegeven?
 - "het integrale risico-overzicht is te allen tijde beschikbaar voor college en raad." Met ingang van wanneer gaat dat lukken?
 - Een planning voor de invoering van de systematiek en het behalen van de aangegeven resultaten ontbreekt nog. Wanneer is deze planning beschikbaar?
 - Leidinggevenden en teamleiders krijgen een belangrijke voorbeeldfunctie in het risicomanagement. Waaraan kunnen wij straks zien of dat tot zijn recht is gekomen?

Op basis van bovengenoemde observaties hebben wij besloten onderzoek te doen naar 1. de vastgestelde systematiek van risicomanagement en 2. de invoering ervan en 3. de uitwerking ervan. Bij de invoering gaat het zowel om de technische invoering van de systematiek als om de organisatiecultuur gebonden elementen, zoals het vergroten en verankeren van het risicobewustzijn van de medewerkers. Omdat deze invoering onlangs is gestart zullen wij ons onderzoek gaan uitvoeren in het najaar van 2015 als de invoering grotendeels is afgerond. In de tussentijd willen wij ons vast verder verdiepen in de materie door:

- als toevoerder deel te nemen aan de Workshop Risicomanagement zoals die op 19 maart door accountant Ernst & Young wordt verzorgd;
- te spreken met de betrokken portefeuillehouder(s).

Gelet op het bovenstaande en de nog te voeren gesprekken hebben wij voorlopige vragen geformuleerd. De insteek ligt daarbij in hoofdzaak op de procesmatige kant en niet op de cijfermatige kant.

De voorlopige vragen luiden:

- a. Is de opzet van het risicobeleid in de Nota toereikend?
 - met betrekking tot de reikwijdte en de inhoud;
 - met betrekking tot de verantwoording over de resultaten van het risicomanagement en de rol van de raad daarbij;
- b. Is de vertaling van risicobeleid naar het risicomanagement toereikend?
 - de identificatie van risico's;
 - het vaststellen van beheersmaatregelen;
 - de afspraken en communicatie hierover;
- c. Wat is op het moment van onderzoek de stand van de verankering en werking van het risicobeleid in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?
 - met betrekking tot de kennis over en identificatie van risico's (vergroting van het risicobewustzijn);
 - met betrekking tot het nemen van de geëigende maatregelen en de communicatie over risico's;
 - met betrekking tot het ontwikkelen van een risicobewuste cultuur?

Bij de uiteindelijke beoordeling van het risicobeleid en –management zullen wij ons laten leiden door de bijgevoegde definiëring (bijlage 1) en een nog te ontwikkelen beoordelingskader.

Mocht u of uw fractie suggesties of reacties hebben waarmee wij bij dit onderzoek ons voordeel kunnen doen of waarmee straks de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten voor u als raad kunnen toenemen, dan horen wij die vanzelfsprekend graag op korte termijn.

In de tussentijd houden wij u waar nodig op de hoogte van onze vorderingen.

Met vriendelijke groet,
Gerrit Hagelstein
voorzitter rekenkamercommissie

Risicomanagement: wat is het?

Risicomanagement is veelal financieel van oorsprong. Met andere woorden, hoeveel kost het als het mis gaat, hoeveel reserve moet er opgebouwd zijn? Risicomanagement is echter meer dan dat. Het gaat om het proces en het besef binnen de (project)organisatie dat er risico's gelopen worden die meer zijn dan alleen financieel. Ook de oorzaken van risico's zijn verschillend van aard.

Wij maken onderscheid naar vier oorzaakcategorieën:

1. *Risico's in de bedrijfsvoering*: bedrijfsvoeringrisico's zijn risico's die samenhangen met de interne organisatie. Voorbeelden hiervan zijn personeelsrisico's (langdurige ziekte, arbeidsongeschiktheid, fraude of menselijke fouten), risico's in bedrijfsprocessen (wanneer processen niet optimaal zijn ingericht) of risico's ten aanzien van fysieke zaken (wanneer de staat waarin goederen verkeren niet bekend is en deze staat onverwacht en snel kan verslechteren).
2. *Risico's door beleidskeuze*: deze risico's zijn het directe gevolg van een genomen beleidsbeslissing door voornamelijk de raad of het college. Het risico zou er niet zijn geweest als de beslissing in kwestie niet was genomen en het risico hangt bovendien samen met de aard van de beslissing.
3. *Risico's door verbonden partijen*: risico's in deze categorie hangen samen met het handelen van partijen waarover de gemeente geen (volledige) zeggenschap heeft, maar die de gemeente wel kan (proberen te) beïnvloeden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om Wgr-organen, waarbij de gemeente afhankelijk is van beslissingen van het bestuur en de andere gemeenten, terwijl die beslissingen financiële consequenties hebben voor de gemeente.
4. *Onbeïnvloedbare externe oorzaken van risico's*: risico's die voortkomen uit factoren die volledig buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen. Het gaat hierbij vooral om sociale en economische ontwikkelingen, natuurlijke oorzaken en de uitkomst van onafhankelijke arbitrage. Risico's in deze categorie zijn risico's die de gemeente nu eenmaal loopt en waarvan de oorzaak niet direct te beïnvloeden is.

De rekenkamercommissie definieert daarmee risicomanagement als het identificeren, kwantificeren en beheersen van risico's. Risico's kunnen en zullen zich altijd voordoen en een goede identificatie (signalering en inventarisatie) is de sleutel voor een goede beheersing. De organisatie moet daar vervolgens op zijn ingesteld.

Normenkader:

De opzet van het risicobeleid in de nota Weerstandsvermogen, inclusief het actueel, consistent en helder zijn daarvan.

De gemeente heeft beleid opgesteld over hoe om te gaan met risico's binnen de gemeente.

Dit beleid is actueel en vastgesteld door de raad.

Dit beleid is consistent, samenhangend en niet tegenstrijdig.

Dit beleid is helder, begrijpelijk en niet voor meerdere interpretaties vatbaar.

In het risicobeleid staat verwoord welke rollen de verschillende entiteiten binnen de gemeente hebben voor wat betreft het risicobeleid (wie stelt het op, wie stelt het vast, wie voert het uit, wie ziet toe op naleving?).

Er wordt voldaan aan de wettelijke eisen zoals verwoord in artikel 11 van het BBV (weerstandvermogen).

In het risicobeleid is weergegeven hoe het beheersproces is ingericht, van identificatie tot monitoring. Ook eventuele escalatiekanalen worden hierbij benoemd.

Het risicobeleid gaat in op de vraag welke manier er met verschillende soorten risico's omgegaan moet worden.

Het risicobeleid gaat in op de vraag welke respons (beheersmaatregel) onder bepaalde omstandigheden moet worden toegepast.

De vertaling van risicobeleid naar risicomangement, waaronder de keuzes met betrekking tot 'risk appetite' en beheerskaders.

Het risicomangement is dusdanig ingericht dat voor de verschillende betrokkenen binnen de gemeente de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn.

Deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn dusdanig beschreven dat de volgende zaken duidelijk zijn:

wie stelt de kaders voor de:

- 'Risk appetite' (de acceptatie van risico's)?
- 'Risk aversiveness' (het vermijden van risico's)?
- Beheersambitie?

op welke onderwerpen worden welke risico's geïdentificeerd?

- Gaat het om uitloop in tijd (vertraagde oplevering)?
- Gaat het om geld (budgetoverschrijding)?
- Gaat het om kwaliteit (niet voldoen aan specificaties)?
- Gaat het om scope (we doen meer of minder dan afgesproken)?

wie analyseert risico's (kans en gevolg)?

wie escaleert bij het zich voordoen van een incident?

- Wanneer?
- Op basis waarvan?
- Naar welk niveau (afdeling, directie/MT, college of raad)?
- Zijn spelregels opgesteld?

Wie bepaalt de toe te passen beheersmaatregel, zoals:

- Accepteren
- Reduceren
- Herstellen
- Voorkomen
- Uitbesteden

Wie ziet toe op de toepassing van de beheersmaatregel?

Wie rapporteert?

Wie de-escaleert?

- Bij verminderde kans
- Bij verminderd gevolg
- Na een overeengekomen beheersmaatregel

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn bepaald voor de verschillende soorten risico's.

De verankering van risicobeleid en de werking van risicomangement in de gemeentelijke context.

Verankering:

Het risicobeleid is bij alle betrokkenen bekend en toegankelijk.

Het risicobeleid wordt actief beheerd en gedocumenteerd:

Er is sprake van versiebeheer (AO/IC).

Er vindt een toetsing plaats aan voortschrijdend inzicht of veranderend (flankerend) beleid.

Er wordt getoetst aan het voldoen aan wet- en regelgeving (Gemeentewet, BBV).

Samenhang en eenduidigheid worden bewaakt.

Van de verschillende aspecten binnen het risicomangement is een procesbeschrijving:

Kaderstelling

Identificatie

Risicoanalyse

Escalatie

Bepalen beheersmaatregel

Toe zien op de toepassing van de beheersmaatregel

Rapportage

De-escalatie

Deze procesbeschrijving(en) zijn bekend en toegankelijk.

Werking:

Er is een scherp omlijnde methode van projectmatig of procesmatig werken, met een duidelijke structuur, termen en begrippen.

Deze methoden zijn bekend en worden toegepast.

Er is een beleidscyclus die deze methoden ondersteunt.

Er is een planning- en controlcyclus die deze methoden ondersteunt.

Er is een goede samenwerking en communicatie tussen de uitvoerende organisatie en de bedrijfsvoering. Er zijn geen belemmeringen bij het signaleren en rapporteren van risico's.

De organisatiestructuur ondersteunt het escalatiemechanisme:

Door functionele en inhoudelijke aansturing en rapportagelijnen.

Door de mandaatregeling.

Er is sprake van open en effectieve communicatie tussen de verschillende gremia.

Elk (mogelijk) risico wordt ook gezien als een kans: door een mechanisme van continu verbeteren (evalueren) is men in staat risico's te herkennen en in de toekomst vergelijkbare situaties voor te zijn.

REKENKAMERCOMMISSIE

Aan het college van burgemeester en wethouders

Uw brief van	Behandeld door	Th.G.L. Greep
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	(026) 32 60 458
Ons kenmerk	Onderwerp	De invoering van risicomanagement in de gemeente Lingewaard
Bijlage(n)		
Datum		9 februari 2017

Geacht college,

Bijgaand treft u de rapportage stand van zaken m.b.t. de invoering van risicomanagement in de gemeente Lingewaard aan, zoals deze op 24 januari 2017 door de rekenkamercommissie is vastgesteld.

Graag stellen wij u in de gelegenheid om op deze rapportage een bestuurlijke reactie te formuleren. Wij voegen deze bestuurlijke reactie dan als bijlage bij de rapportage, zodat deze samen met het rapport aan de raad kan worden aangeboden.

Wij zien uw reactie graag binnen drie weken tegemoet.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,



Gerrit Hagelstein
Voorzitter rekenkamercommissie

Aan de rekenkamercommissie
van de Gemeente Lingewaard
p/a griffie

17UIT00666



Uw brief van	9 februari 2017	Behandeld door	R. Thuis
Uw kenmerk		Doorkiesnummer	(026) 32 60 182
Ons kenmerk		Onderwerp	Bestuurlijke reactie rapport 'De invoering van risicomangement in de gemeente Lingewaard'
Bijlage(n)			
Datum	7 maart 2017		

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept rapport 'De invoering van risicomangement in de gemeente Lingewaard', een onderzoek naar de stand van zaken van de invoering van het risicomangement. Wij hebben dit rapport in onze vergadering van 7 maart 2017 aan de orde gehad. Bij deze willen wij gebruik maken van uw aanbod om hierop een bestuurlijke reactie te geven.

Wij zijn blij met uw constatering dat het risicomangement goed in de steigers staat en kunnen ons op hoofdlijnen vinden in de inhoud van uw rapport. Voor wat betreft de conclusies en aanbevelingen zijn wij van mening dat uw eerste aanbeveling nogal algemeen en niet concreet geformuleerd is, in het bijzonder de laatste zin. Wij missen hierin een duidelijke aanbeveling over de invulling van risicomangement ten aanzien van integraal- en projectmatig werken. Temeer omdat de risicoparagraaf een vast onderdeel uitmaakt van het format voor projectopdrachten en projectleiders geschoold zijn en hiervoor aandacht hebben. Uiteraard blijven we hierop monitoren en wordt bewustwording breder in de teams gecreëerd.

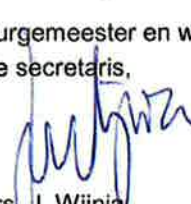
Het proces van risicomangement aan de hand van de zes fases (kaderstelling, analyse, beheersing, monitoring, toezicht en verbetering) is beschreven in de beleidsnota. Wij zullen uw tweede aanbeveling ten aanzien van het opstellen en gebruik van een procesbeschrijving risicomangement aan de hand hiervan uiterlijk in de maand september 2017 opvolgen en de naleving hiervan volgen wij via de interne controle.

Desgewenst zijn wij vanzelfsprekend bereid onze reactie mondeling nader toe te lichten. Wij hopen dat u deze wilt betrekken bij het opstellen van uw definitieve rapport. Wij gaan ervan uit dat de gemeenteraad bij het aanbieden van uw rapport ook de beschikking krijgt over onze reactie.

Vertrouwende u hiermee vooralsnog voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Lingewaard,
de secretaris, de burgemeester,


drs. J. Wijnia


M.H.F. Schuurmans-Wijdeven

Kopie: Archief

Nawoord

De bestuurlijke reactie van het college d.d. 7-3-2017 op ons rapport 'De invoering van risicomanagement in de gemeente Lingewaard geeft aanleiding tot een kort nawoord van de rekenkamercommissie.

Het college is van mening dat onze eerste aanbeveling nogal algemeen en niet concreet geformuleerd is, in het bijzonder de laatste zin. Het college mist hierin een duidelijke aanbeveling over de invulling van het risicomanagement ten aanzien van integraal- en projectmatig werken.

Deze observatie van het college is terecht. Het betreft hier een bewuste keuze van de rekenkamercommissie om niet op de stoel van het college te willen en gaan zitten. Een meer concrete aanbeveling zou daar namelijk eenvoudig toe kunnen leiden.

Uit ons onderzoek en de rondvraag bij de ambtelijke respondenten kwam naar voren (zie p.6 onderaan) dat overgang naar een werkwijze van integraal management nog niet als vanzelf leidt tot een goed ontwikkeld risicobewustzijn. Het is aan het college om in de werkwijze een verbetering van het risico-gestuurd werken te realiseren en deze werkwijze ook te borgen in de dagelijkse activiteiten. Een risicoparagraaf bij projectopdrachten helpt daarbij maar is alleen niet voldoende.

Wij zijn blij met de toezegging van het college dat er in september 2017 een procesbeschrijving risicomanagement gereed is en dat de naleving daarvan gevolgd wordt via de interne controle. Wij gaan er van uit dat raad en rekenkamercommissie in september dan ook over deze procesbeschrijving worden geïnformeerd en hierover kunnen beschikken.