

Risicomanagement gemeente 's-Hertogenbosch

Een onderzoek naar risicomanagement
binnen de gemeente 's-Hertogenbosch

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, 16 mei 2011

Inhoudsopgave

| | | |
|------------|---|----|
| 1 | Samenvatting..... | 3 |
| 1.1 | Aanleiding en achtergrond..... | 3 |
| 1.2 | Begrippenkader..... | 4 |
| 1.3 | Conclusies..... | 5 |
| 1.4 | Aanbevelingen..... | 5 |
| 2 | Inleiding en aanleiding..... | 7 |
| 2.1 | Aanleiding voor het onderzoek..... | 7 |
| 2.2 | Status van deze rapportage..... | 7 |
| 2.3 | Leeswijzer..... | 7 |
| 3 | Resultaten uit interviews en andere documentatie..... | 8 |
| 3.1 | Ten aanzien van de raad..... | 8 |
| 3.2 | Ten aanzien van het college van B&W en ambtelijk apparaat..... | 9 |
| 3.3 | Aangetroffen instrumenten van risicomanagement per sector..... | 11 |
| 4 | Best-practices en voorbeelden..... | 14 |
| 4.1 | Gemeenschappelijke risicotaal..... | 14 |
| 4.2 | Gebruik van checklists ter ondersteuning van eigen risico-inschatting door de raad..... | 16 |
| 4.3 | Rol van gemeenteraad en college m.b.t. risicomanagement..... | 16 |
| 4.4 | Rolverdeling:..... | 16 |
| 4.5 | Weerstandsvermogen..... | 18 |
| 4.6 | Prioriteren van risico's..... | 19 |
| 5 | Conclusies..... | 21 |
| 6 | Aanbevelingen..... | 22 |
| Bijlage 1 | Aanpak van het onderzoek..... | 23 |
| | Doel- en vraagstelling..... | 23 |
| | Reikwijdte..... | 23 |
| | Onderzoeksmethode..... | 23 |
| Bijlage 2 | Overzicht van geïnterviewde betrokkenen..... | 25 |
| Bijlage 3 | Overzicht van voornaamste geraadpleegde documentatie..... | 26 |
| Bijlage 4 | Voorbeeld risicotaal (inhoudelijk)..... | 27 |
| Bijlage 5 | Voorbeeld checklist grote projecten..... | 28 |
| Bijlage 6 | Mogelijke rol van de gemeenteraad..... | 30 |
| Bijlage 7 | Mogelijke rol van het college..... | 31 |
| Bijlage 8 | Mogelijke uitgangspunten rondom de totstandkoming van het weerstandsvermogen..... | 32 |
| Bijlage 9 | Reactie college van Burgemeester en Wethouders..... | 33 |
| Bijlage 10 | Nawoord Rekenkamercommissie..... | 36 |

1 Samenvatting

1.1 Aanleiding en achtergrond



Risico's nemen is onvermijdelijk! Zeker voor een gemeente met ambitie. Men zegt niet voor niets: “without risk, no reward”. Maar bij het nemen van risico's hoort nadrukkelijk ook een gedegen beheersing van de risico's. Die beheersing – risicomanagement genoemd – ligt primair bij het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

Risico's die niet goed beheerst worden, kunnen leiden tot vervelende verrassingen. Een tegenvaller zal weliswaar altijd ongelegen komen, maar mag nooit een complete verrassing zijn.

Ook voor u als raadslid is risicomanagement een belangrijk begrip. Goed risicomanagement is het fundament dat u helpt om risico's in te schatten en afwegingen te maken. Weet u hoe risicomanagement binnen de gemeente 's-Hertogenbosch ingericht is? Weet u welke risico's de gemeente loopt? Bent u bereid die risico's te lopen? Tot wanneer is het nog acceptabel? Bent u zich bewust van wat er eventueel zou kunnen gebeuren en wat de gevolgen daarvan zijn?

Consequent, grondig en eenduidig risicomanagement kan betere besluitvorming mogelijk maken doordat mogelijke bedreigingen van (beleids)doelstellingen (risico's) vroegtijdig geïdentificeerd kunnen worden. Hierdoor wordt de kans vergroot dat die doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Dit onderzoek heeft tot doel:

- het huidige risicomanagement in kaart te brengen;
- mogelijke verbeteringen aan te dragen
- inzichtelijk te maken op welke aspecten de raad al dan niet invloed moet (willen) nemen.

1.2 Begrippenkader

De voornaamste begrippen die in dit onderzoek een rol spelen en zoals ze door de onderzoekers zijn gehanteerd, worden hieronder toegelicht.

Risico's zijn onzekere, toekomstige gebeurtenissen die de doelstellingen van een organisatie bedreigen.

Als een risico zich voordoet, dan heeft dat een negatief effect op de betreffende doelstelling. Risico's zijn vaak financieel van aard, zoals kostenoverschrijdingen, tegenvallende inkomsten, debiteurenrisico's enzovoort. Risico's kunnen ook van andere dan financiële aard zijn, zoals planningsoverschrijdingen of reputatieschade. In dit onderzoek is een brede definitie van risico gehanteerd, zowel financieel, als niet-financieel.

Risico's hebben een **kans** van optreden, welke vaak uitgedrukt is in een percentage. Soms wordt er een andere schaal gebruikt, zoals laag-midden-hoog, of 1-5.

Onder de **impact** van een risico wordt verstaan wat de gevolgen zijn, als het risico zich voordoet. De impact is dus vaak een bedrag.

In de dagelijkse praktijk wordt de term risico vaak door elkaar voor zowel de gebeurtenis, als de gevolgen gebruikt.

Risicomanagement is de verzamelnaam voor het proces of de processen, waarbij risico's worden geïnventariseerd, worden ingeschat en worden beheerst. Beheersen omvat zowel proberen te verminderen van risico's, als accepteren van (rest-)risico's.

Er zijn op hoofdlijnen 4 reacties op risico's mogelijk, **welke risk-responses** worden genoemd:

1. *vermijden* (door de doelstelling te schrappen verdwijnt ook het bedreigende risico)
2. *overdragen* (zoals verzekeren)
3. *mitigeren* (verminderen qua kans van optreden en/of qua impact)
4. *accepteren*

De mate waarin een organisatie bereid is risico's te accepteren wordt **risicotolerantie** ofwel **risk-appetite** genoemd. Het (totale) **risicoprofiel** is de hoeveelheid en het type risico dat een organisatie in totaal wenst te lopen. Niet zozeer de toleranties voor een individueel risico, maar voor het totale pallet aan risico's dat de gemeente loopt.

Toprisico's zijn de risico's die het meest belangrijk worden geacht. Dat kan omdat er veel geld mee gemoeid is, maar ook prestige, veiligheid e.d. **Bestuurlijke risico's** zijn de risico's die meer dan alleen financiële gevolgen kunnen hebben: bestuurlijke, politieke, publieke gevolgen, e.d.

Beheersmaatregelen zijn maatregelen om risico's te beperken. Beheersmaatregelen kunnen van allerlei aard zijn. Ze variëren bijvoorbeeld van meer algemene zaken als opleiding en aannamebeleid tot concrete zaken als contracten, verzekeringen en financiële reserves.

Het **restrisico** is het resterende risico na alle maatregelen voor een risico. Dat geeft alleen informatie over één risico. Alle risico's bij elkaar beschouwd wordt vaak **cumulatief (rest-)risico** genoemd.

Onder **weerstandvermogen** verstaat men de mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (beschikbare weerstandscapaciteit) om onverwachte financiële tegenvallers (risico's leidend tot benodigde weerstandscapaciteit) op te vangen.

Enkele voorbeelden van risico's die tijdens het onderzoek zijn genoemd, zijn het mogelijk niet (volledig) terugbetalen van de uitstaande lening door FC Den Bosch, financiële risico's bij projecten als De Grote Wielen en de Randweg, en het terugvallen van inkomsten (uit parkeerbeleid en OZB) wegens een mogelijk verslechterende economische situatie.

1.3 Conclusies

De conclusies die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn:

1. Risicomanagement is binnen de Gemeente 's-Hertogenbosch niet als een op zichzelf staand proces ingericht. Risicomanagement is wel aanwezig, maar zit verweven in de processen. Op een minimum aantal punten is overigens wel expliciet risicomanagement zichtbaar (bv. in de wettelijk verplichte paragraaf weerstandsvermogen).
2. Enkele onderdelen, bijvoorbeeld de inrichting van het Tax Control Framework, zijn formeel ingericht en gedetailleerd uitgewerkt. Verder is bewust gekozen voor een inrichting van risicomanagement die zo min mogelijk formeel is.
3. De sectoren hebben een grote mate van vrijheid voor de inrichting van hun risicomanagementproces. Per sector is het proces anders ingericht en worden er andere tools gebruikt.
4. Er wordt bovendien sterk gesteund op culturele aspecten van risicomanagement, zoals houding en gedrag, open en informele communicatie, kennis en ervaring van medewerkers en integraal management.
5. De raad heeft door deze informele, weinig vastgelegde en per sector verschillende uitgewerkte risicomanagement aanpak geen inzicht in het risicomanagementproces. De raad heeft daarmee ook geen inzicht in de totstandkoming en onderbouwing van risico-inschattingen zoals de raad die voorgelegd krijgt.
6. Het objectief beoordelen van het risicomanagementproces en het maken van een eigen risico-inschatting door de raad is niet gefaciliteerd. Wat concreet de ergst mogelijk gevolgen (worst-case-scenario) zijn en hoe waarschijnlijk het is dat die gevolgen zich zullen voordoen is vaak voor de raad niet eenduidig in te schatten. Er is geen goed inzicht in het totale gemeentelijke, gecumuleerde (rest)risico.

1.4 Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn:

1. Om inzicht te kunnen krijgen in de onderbouwing van risico's is het van belang dat de communicatie over risico's helder en eenduidig is. Een formeel afgesproken, heldere set aan definities draagt hieraan bij. Zo'n set aan definities wordt een risicotaal genoemd. Zorg ervoor dat deze risicotaal gemeentebreed wordt afgesproken. Spreek tevens af op welke wijze risico's geïventariseerd, gekwantificeerd en geprioriteerd worden en draag het college op ervoor te zorgen dat dit door alle sectoren eenduidig gehanteerd wordt.
2. Zorg ervoor dat in de rapportages naar uw raad concreet aan wordt gegeven hoe groot het risico was/is, welke beheersmaatregelen er zijn getroffen en hoe groot het (maximale) restrisico in geld is. Verzoek om inzicht in het cumulatieve restrisico, laat dit verwerken dit in de begroting en laat daarbij aangeven hoe dit zich verhoudt tot het totale risicoprofiel van de gemeente. Zorg ervoor dat het 'what could go wrong' voor iedereen concreet wordt.

3. Stel als gemeenteraad met behulp van bovenstaande hulpmiddelen jaarlijks vast of het gemeentelijke weerstandsvermogen voldoende is om het totaal van de risico's te dekken. Laat u jaarlijks door het college informeren over de werking van het gemeentelijk risicomanagementsysteem. Stel gedetailleerde kaders vast voor de categorieën risico's waarover uw raad geïnformeerd wenst te worden, mede in relatie tot het cumulatieve restrisico van de gemeente.
4. Draag het college op om voor specifieke categorieën risico's (bijvoorbeeld het risico op 'financiële tegenvallers bij grote projecten', of risico omtrent 'verbonden partijen') een checklist voor de raad op te stellen. Dit om te helpen waarborgen dat de voor het maken van een eigen risico-afweging benodigde informatie A) ondubbelzinnig beschikbaar is en B) door de raad wordt behandeld. Het gebruik van checklists draagt zo bij aan zekerheid over de volledigheid van informatie en de volledigheid van de gemaakte risico-inventarisatie.

2 Inleiding en aanleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft besloten om onderzoek te verrichten naar het risicobeheer (risicomanagement) van de gemeente. Het onderzoek is genoemd bij de recente inventarisatie van onderwerpen bij de fracties in de gemeenteraad. Voor de uitvoering van het onderzoek is Deloitte Accountants B.V. ingeschakeld.

2.2 Status van deze rapportage

Deze rapportage betreft de bevindingen van de Rekenkamercommissie.

Het onderzoeksrapport is op 21 maart vastgesteld door de Rekenkamercommissie. Het rapport wordt vervolgens worden voorgelegd aan het college met het verzoek de juistheid en volledigheid van de feitelijke bevindingen te verifiëren. Het college kan aanvullend nog een bestuurlijke reactie geven op de bevindingen en de geformuleerde conclusies.

De reactie van het college zal indien daar in de ogen van de Rekenkamercommissie aanleiding voor is worden verwerkt in het eindrapport. De reactie van het college zal bovendien, eventueel voorzien van een nawoord van de Rekenkamercommissie, integraal als bijlage van het eindrapport worden opgenomen.

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de managementsamenvatting. In hoofdstuk 2 staan de inleiding en aanleiding voor dit onderzoek beschreven. De feitelijke bevindingen op basis van de gehouden interviews en de overige ontvangen documentatie worden (samengevat) weergegeven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat best-practices en voorbeelden die aangeven hoe risicomanagement (bijvoorbeeld) zou kunnen worden ingericht. Hierna worden in hoofdstuk 5 de conclusies met betrekking tot de huidige stand van zaken van het risicomanagement binnen de gemeente gegeven. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 de aanbevelingen.

Bijlage 1 beschrijft de aanpak en reikwijdte van het onderzoek. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek. In bijlage 2 staat een overzicht van de geïnterviewde personen en bijlage 3 bevat een overzicht van de gebruikte documentatie. Bijlagen 4 en 5 bevatten voorbeelden van risicotaal en een checklist voor de raad voor grote projecten.

3 Resultaten uit interviews en andere documentatie

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de feitelijke bevindingen, zoals deze door de onderzoekers zijn geconstateerd op basis van interviews met personen die vanuit verschillende rollen betrokken zijn geweest bij risicomanagement en analyse van in die interviews aangedragen documentatie.

De bevindingen zijn geordend aan de hand van de rol van de betrokkenen. Dat wil zeggen dat er onderscheid gemaakt is tussen de raad enerzijds en de college en ambtelijke organisatie anderzijds. Tevens is (detail-)informatie over de ambtelijke organisatie zoveel mogelijk ingedeeld naar sector.

3.1 Ten aanzien van de raad

De formele rol van de raad inzake risicomanagement

Er zijn geen documenten aangetroffen waarin de rol van de raad in het risicomanagement op een samenhangende wijze formeel is vastgelegd. Ook informele overzichten of schema's waarin de rol van de raad inzake risicomanagement wordt toegelicht en uitgewerkt zijn niet aangetroffen. Overigens hebben we vastgesteld dat de raad een aantal zaken m.b.t. risicomanagement in de praktijk wel uitvoert.

Welke informatie krijgt de raad op het gebied van risicomanagement?

De raad krijgt informatie over risico's voornamelijk via de cyclus van begrotingsbehandeling en jaarrekeningbehandeling. Tevens is er aandacht voor risico's voor specifieke projecten en specifieke gevallen in risicoparagrafen van raadsbrieven en beleidsnota's.

Weliswaar is bij concrete risico's zoals leningen en garantiestellingen de (maximale) impact direct duidelijk, maar bij meer inhoudelijke of gecombineerde risico's is dit niet het geval. De risico's worden omschreven en meestal gepresenteerd gezamenlijk met de bijbehorende beheersmaatregel(en), waarbij het "What could go wrong (in the worst case scenario)?" niet altijd evident aanwezig en inzichtelijk is. Een concreet voorbeeld hiervan is raadsvoorstel 10.0405 (Deelname CV/BV Willemspoort).

In raadsvoorstel 10.0405 met als onderwerp *Deelname CV/BV Willemspoort* wordt in *paragraaf 5.5 Risico's* aangegeven en toegelicht dat de gemeente in schat dat er sprake is van acceptabele risico's. Ook wordt aangegeven dat door een bepaalde fasering het financiële risico van het project beperkt wordt. Deze paragraaf geeft echter niet aan wat nu de risico's zijn.

De invulling van de rol van de raad in de praktijk

Kaderstellende documenten van de raad die gaan over risico's en risicomanagement zijn weinig aangetroffen. Wel aangetroffen is het gehanteerde risicomodel voor het grondbedrijf, dat door de raad is vastgesteld in de Nota Grondbeleid 2010. Ook zijn beleidsnota's en begroting en jaarrekening inclusief hun risicoparagrafen door de raad vastgesteld.

In *paragraaf 5.2 Risicomanagement* van de *Nota Grondbeleid 2010* wordt aangegeven dat het evident is dat er risico's verbonden zijn aan meerjarige vastgoedontwikkelingen, zoals grondexploitaties. Daarmee wordt in algemene termen een risk-appetite aangegeven. Concrete kaders worden hier echter niet gesteld.

De raad moet hierbij steunen op de informatie over de risico's en de beheersing ervan zoals deze worden voorgelegd door het college van B&W. Uit de interviews blijkt dat de raadsleden slechts ten dele in staat zijn om op basis van deze informatie zelf een onderbouwde risico-inschatting en afweging te maken.

Meningen van geïnterviewde raadsleden ten aanzien van het huidige risicomanagement

Uit de interviews blijkt dat de raadsleden graag zouden zien dat de gemeente beter manifesteert wat de risico's zijn en hoe deze beheerst worden, zonder te pleiten voor bewerkelijke risicomanagementsystemen met een hoge administratieve last.

Men wil dat de raad beter dan nu door het college in staat wordt gesteld om afwegingen ten aanzien van risico's en de bijbehorende weging te maken, waarbij in het bijzonder het "What could go wrong?" helderder in beeld dient te worden gebracht.

De geïnterviewde raadsleden noemen als belangrijke aandachtsgebieden de risico's met betrekking tot deelnemingen en verbonden/verzelfstandigde partijen.

3.2 Ten aanzien van het college van B&W en ambtelijk apparaat

De rol van het college inzake risicomanagement

Buiten de genoemde kaderstellende en controlerende taak van de raad, is de inrichting en uitvoering risicomanagement primair de taak en (eind-)verantwoordelijkheid van het college.

Het college heeft daarmee de rol om risico's te managen via een systematisch en cyclisch proces van identificeren, beoordelen en wegen van risico's, het bepalen en uitvoeren van activiteiten en maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt en het evalueren en rapporteren over de verschillende stappen in het proces, onder meer aan de raad.

Hoewel er geen documenten zijn aangetroffen waarin deze taakverdeling inzake risicomanagement tussen raad en college en tussen college en ambtelijke organisatie formeel wordt vastgelegd, blijkt uit alle interviews dat deze taakverdeling breed binnen de gemeente in de praktijk zo ervaren wordt.

De invulling van risicomanagement binnen de gemeente

Binnen de gemeente 's-Hertogenbosch is er niet één (1) overkoepelend risicomanagementproces voor de gehele gemeente, maar wordt de invulling van risicomanagementprocessen aan de sectoren overgelaten. Deze invulling is derhalve per sector verschillend. Zie paragraaf 3.3 voor een meer gedetailleerd overzicht van aangetroffen instrumenten van risicomanagement per sector.

Risicomanagement wordt niet als apart proces en/of aparte functie gezien. Het zit ingebakken in de processen en procedures. Het zit verweven in bijvoorbeeld zaken als de P&C-cyclus, de AO/IC, de verbijzonderde interne controle, het risicobeheersingsmodel van het grondbedrijf, het nevenfunctieregister, het treasury-statuut, de aanvullende maatregelen voor bijzondere projecten, automatiseringsbeleid, personeelsbeleid, de klokkenluidersregeling, verzekeringen, vertrouwenspersonen, integriteits- en onafhankelijkheidsinstructies en de 'Gouden regels' (de gedragsregels voor medewerkers).

Hierdoor is er niet veel specifiek en concreet over risicomanagement beschreven, hoewel risico- en beheersingsaspecten wel degelijk op veel plaatsen terugkomen.

Het risicobeheersingsmodel van het grondbedrijf wordt in *hoofdstuk 5* van de *Nota Grondbeleid 2010* uiteengezet. Zo worden 4 boekhoudkundige en waarderingsgrondslagen genoemd. Tevens wordt aangegeven dat het gewenst is (risico's die) de financiële haalbaarheid van een project (bedreigen) regelmatig en systematisch te onderzoeken (=definitie risicomanagement).

Risicomanagement is niet op een formele wijze ingericht. Er wordt sterk gesteund op de *mindset* van de ambtelijke organisatie en op aspecten als de open en informele cultuur, de korte lijnen en open communicatie, de mogelijkheid tot elkaar direct aanspreken en de bijdrage die het kantoorconcept, met flexibele werkplekken, daaraan levert.

Het Tax Control Framework vormt een uitzondering en is wel meer formeel ingericht. Dit wordt noodzakelijk geacht vanwege de voordelen die dit meebrengt in de interactie met de Fiscus. Ook m.b.t. tot grondbeleid is er wel degelijk een deels geformaliseerde risicosystematiek, zoals een vastgestelde definitie van risico en een vaste schaal voor de weging (1-5) van risico's.

In het onderzoek van Ernst & Young Accountants van 2004, getiteld *Financiële Positie in Perspectief* wordt een indeling 1 – 3 gehanteerd en concreet toegelicht. Zo valt onder meer te lezen dat:

- 1 = Laag risico
- 2 = Gemiddeld risico
- 3 = Hoog risico

Ook wordt aangegeven dat er onderscheid is tussen 3 categorieën risico's: waarderingsrisico's, marktrisico's en organisatie risico's.

In de communicatie naar de raad worden risico's en beheersmaatregelen genoemd. Het is per geval wisselend hoe concreet (rest-)risico's worden benoemd en gekwantificeerd.

Meningen van geïnterviewde personen ten aanzien van het huidige risicomanagement

De geïnterviewde personen vinden het risicobeheer binnen de gemeente over het algemeen goed op orde, onder meer dankzij ervaren en betrokken medewerkers; een hoge mate van risicobewustzijn door de hele organisatie en de open en informele cultuur. Men heeft geen behoefte aan de invoering van een meer formele, theoretische en gecentraliseerde risicomanagementaanpak. Men wil ver weg blijven van administratief belastende processen die alleen zouden leiden tot een parafencultuur met schijnzekerheid.

Overigens geven de meeste geïnterviewde personen aan wel open te staan voor mogelijkheden tot verbetering, zoals bijvoorbeeld het op specifieke plaatsen gebruiken van nuttige en efficiënte hulpmiddelen zoals een checklist.

3.3 Aangetroffen instrumenten van risicomanagement per sector

Toelichting van de onderzochte sectoren

De onderzoekers hebben gesproken met betrokkenen van een aantal sectoren. Dat houdt in dat er een duidelijk beeld gevormd kan worden van hoe het risicomanagement bij de gemeente is geregeld op het niveau van de sectoren. Het houdt nadrukkelijk niet in dat hier sprake is van een onderzoek waarbij per se alle sectoren tot in hetzelfde gedetailleerde niveau zijn onderzocht. Onderstaand overzicht van feitelijke bevindingen uit de interviews claimt dan ook niet een volledig overzicht van alle risicobeheersingsmaatregelen over alle sectoren te zijn.

Sector Stadsontwikkeling

Bij de sector Stadsontwikkeling is de functie van Planeconoom ontwikkeld, die het risicobeheer als speciaal aandachtsgebied heeft.

Bij projecten is er een project-intake met onder andere een initiële risicoanalyse, mede op basis waarvan besloten wordt welke governance-structuur een project krijgt. Zo kan er een stuurgroep voor een project worden geformeerd en kan er een (externe) projectcontroller worden aangesteld.

Er wordt ten minste twee maal per jaar een risicoanalyse van alle projecten gemaakt. Dit wordt vastgelegd in de FPG (Financiële Positie Grondbedrijf).

Dit leidt tot een benodigde risicobuffer voor het grondbedrijf. Hiervoor is een algemene reserve voor het grondbedrijf aangelegd, welke eerst gevoed wordt uit exploitatieresultaten, alvorens de resultaten aan de algemene middelen ten goede komen. Op dit moment is de algemene reserve van het grondbedrijf lager dan de berekende benodigde risicobuffer.

De berekening gebeurt op basis van het in de nota Grondbeleid 2010 vastgelegde risicomodel. In deze nota wordt een risicodefinitie en risico-appetite geformuleerd.

De inschatting en waardering van risico's wordt door de projectleiders/budgethouders, indien dit niet evident is, afgestemd met de sectorcontroller en/of het hoofd grondzaken en/of de directeur Stadsontwikkeling.

Met betrekking tot waardering van projecten en tot winst- en verliesnemingen, worden voorzichtigheidsprincipe en realisatiebeginsel gehanteerd.

Sector Stadsbedrijven

De sector is vanaf het jaar 2000 enkele jaren ISO-gecertificeerd geweest ten aanzien van kwaliteitszorg. De door de sector wenselijke geachte kern hiervan is tot op heden behouden, maar de gehele certificering als zodanig niet.

Er worden interne audits uitgevoerd.

In 2009 is er door een extern bureau een inventarisatie uitgevoerd naar sectorbrede risico's. Deze risico's zijn via *mindmaps* uitgewerkt en vertaald naar een shortlist van acties.

Risico's worden mede beheerst door overleggen tussen de controllers en in het SMT en AMT.

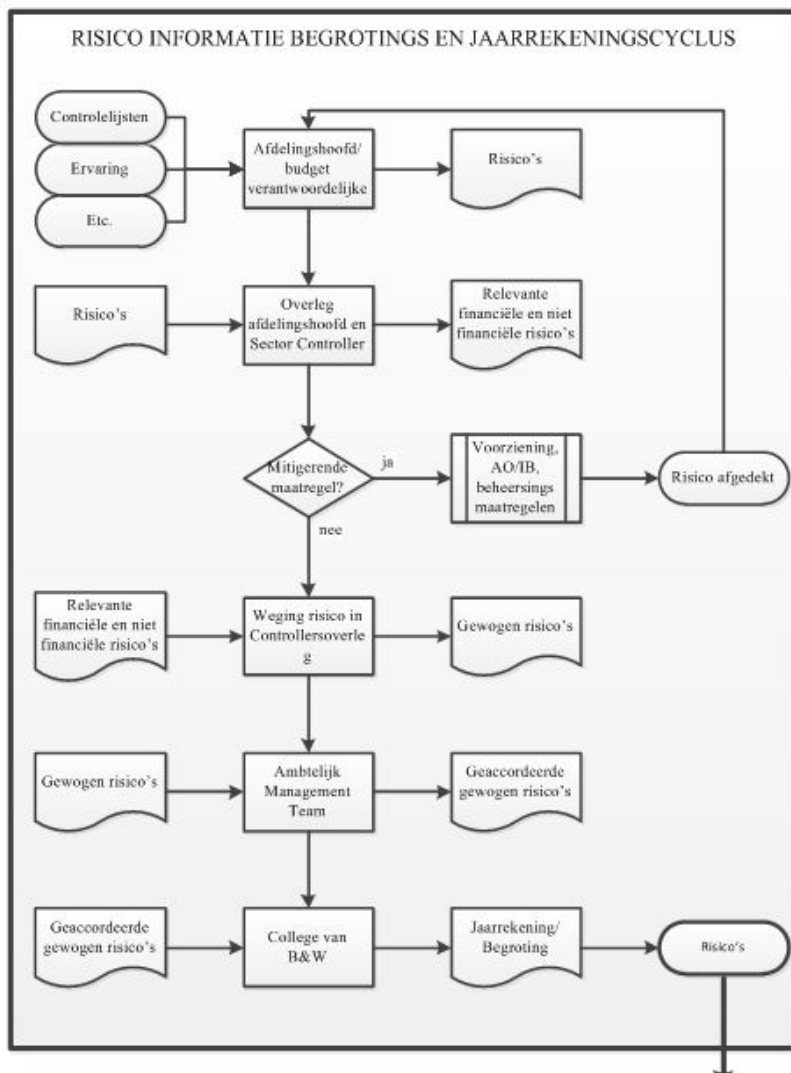
Er is het Management Development Programma, hetgeen zich onder meer richt op een duurzame inzet van leidinggevenden. Tevens is er een innovatieprogramma *Slim bedacht*, waarin een ieder kansen en risico's naar voren kan brengen. De focus ligt daarbij nu meer op kansen en verbeterpunten dan op risico's, waarvoor verdere rijping noodzakelijk wordt geacht.

Sector Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken

Binnen de sector CWS wordt het zogeheten Cockpit-systeem gehanteerd. Dit systeem bevat digitaal alle elementen van de begrotingscyclus en de afdelingsplannen en ook de bijbehorende risico-aspecten.

Risico's met een (redelijk) hoog waarschijnlijkheidsgehalte worden door de budgethouders ingevoerd en worden door sectordirecteur en sectorcontroller behandeld. Daarna gaan ze door naar het concernniveau.

Voor de sector CWS kan het risicomanagementproces als volgt (schematisch) worden weergegeven:



Voor alle bouwprojecten worden periodieke management rapportages (Maraps) opgesteld, waarin o.a. de risico's worden behandeld.

Voor de WSW is er een uitgebreid risicomodel opgesteld in samenspraak met de Weenergroep.

Voor de Sociale Dienst is er een systematiek van verbijzonderde interne controle met behulp van steekproeven.

4 Best-practices en voorbeelden

4.1 Gemeenschappelijke risicotaal

De Rekenkamercommissie is van mening dat de communicatie m.b.t. risicomanagement wordt vergemakkelijkt door het invoeren van één gemeenschappelijke risicotaal. Door alle relevante begrippen expliciet te definiëren en consequent identiek te (laten) hanteren en interpreteren, wordt de controlerende taak van de raad gefaciliteerd.

Risicotaal

Een voorbeeld ten aanzien van de risicotaal is:

Risicomanagement

Risicomanagement is een binnen de gehele organisatie ingebed, proactief en continu proces, waarbij vanuit een gemeenschappelijk referentiekader op gestructureerde wijze wordt omgegaan met het beheersen van risico's in relatie tot organisatie- en/of beleidsdoelstellingen.

Risico

Een onzekere toekomstige gebeurtenis die het realiseren van doelstellingen (negatief) beïnvloedt. (Risico= kans van optreden * Impact/schade)

Bruto risico

Een risico in zijn meest maximale vorm, dus zonder enige beheersmaatregelen in ogenschouw te nemen. Bruto risico's zijn meestal onmogelijk vast te stellen, aangezien het in weglaten van alle beheersmaatregel, inclusief denken van cultuur en bewustzijn van medewerkers een onzinnig gedachtenexperiment is.

Netto risico

Het rest-risico na aftrek van de huidige beheersmaatregelen. Geef bij twijfel aan welke concrete maatregelen zijn meegenomen.

Risicotolerantie

De mate van onzekerheid die een organisatie acceptabel acht in het bereiken van vooraf opgesteld doelstellingen en het beheersen van risico's. Ook wel: risk-appetite.

Risk response

Er zijn 4 mogelijke risk responses:

1. vermijden
2. overdragen
3. mitigeren
4. accepteren

Beheersmaatregel

De te treffen maatregel om het risico tot een voor de gemeente aanvaardbaar niveau te beperken (binnen de vastgestelde risicotolerantie).

Weerstandvermogen:

De mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (beschikbare weerstandscapaciteit) om onverwachte financiële tegenvallers (risico's leidend tot benodigde weerstandscapaciteit) op te vangen.

Aandachtspunten bij definitie van Risico

Bepaald dient te worden of risico's alleen van financiële aard kunnen zijn, of dat ook risico's van andere aard worden meegenomen. Tevens dient te worden gesproken over de termijn die gehanteerd wordt.

Gaat het over de kans dat een risico zich het komend jaar voor doet? Of in de komende 5 jaar? Of überhaupt?

Aandachtspunten bij definitie van Risk response

1. Vermijden betreft het überhaupt niet nemen van een bepaald risico, waardoor ook de beoogde voordelen niet worden gehaald. *"Without risk no reward!"*
2. Overdragen kan via contracten met derden. Ook verzekeren hoort tot deze categorie.
3. Mitigeren is het middels interne en externe maatregelen omlaag brengen van enerzijds de kans van optreden van een risico en/of anderzijds de impact bij optreden van een risico. Wat er na de mitigerende maatregel aan risico overblijft, wordt het restrisico genoemd.
4. Accepteren is niets anders dan bewust bereid zijn een bepaald (rest-)risico te willen lopen.

Aandachtspunten bij definitie van Risicotoleranties

Risicotolerantie is een begrip dat aan de basis staat van risicomanagement. Uitgaande van de doelstellingen en aard van de organisatie moet duidelijk zijn hoeveel risico men bereid is om te nemen. Onderdeel van het creëren van een stabiele basis is dat kaders/spelregels worden opgesteld die we hanteren, zodat we handvatten hebben om te bepalen welke risico's direct geëscaleerd (opgeschaald) moeten worden en welke risico's zelf kunnen/moeten worden beheerst.

De vraag is: welke spelregels moeten managers en medewerkers hanteren bij het beoordelen van geïdentificeerde risico's?

Als voorbeeld: het risicoprofiel/tolerantie van Philips, dat de strategie heeft extra marktaandeel te veroveren in de sector huishoudelijke apparaten, zal relatief hoog zijn. Ze stellen hierbij meetbare doelen en randvoorwaarden/tolerantiegrenzen, die niet overschreden mogen worden in het streven naar marktaandeel (bv. dat dit tijdelijk ten koste zal gaan van de winstmarge (producten goedkoper in markt aanbieden, maar niet ten koste mag gaan van de kwaliteit). Men kiest er soms bewust voor om bepaalde risico's te lopen, omdat daar een bepaalde 'beloning' tegenover staat (een hoger marktaandeel).

Ter vergelijking: dat risicoprofiel zal hoger liggen dan de risicotolerantie van de Sociale Verzekeringsbank, die tot doel heeft uitkeringen 100% rechtmatig te verstrekken. De SVB zal dit soort risico's nooit willen lopen. Hierbij is de risicotolerantie dus 0.

De gemeente dient te formuleren op welke terreinen men hoeveel risico wenst te lopen. Welke doelstellingen moeten absoluut worden behaald en waar geldt een lage risicotolerantie, op welke gebieden is men bereid risico's te lopen?

Hiermee worden de kaders voor de organisatie ten aanzien van te nemen risico's gesteld, de spelregels worden als het ware bepaald. Dit geeft voor alle betrokkenen een duidelijk speelveld. De risicotoleranties zijn dus mede afhankelijk van kaders die door raad en college worden gesteld (en door de organisatie verder worden uitgewerkt).

Voor de raad zijn vooral de begrippen risicotolerantie en weerstandsvermogen van belang.

Een voorbeeld ten aanzien van risicotaal (inhoudelijk) treft u aan in bijlage 4.

4.2 Gebruik van checklists ter ondersteuning van eigen risico-inschatting door de raad

De raad kan door gebruik te maken van specifieke checklists expliciet helpen waarborgen dat de voor het maken van een eigen risico-afweging benodigde informatie beschikbaar is en bovendien faciliteren dat ook al deze informatie door de raad wordt behandeld (door de checklist 'af te lopen').

Het is hierbij essentieel dat de checklist niet te generiek wordt opgesteld, anders zal de informatie van een te hoog abstractieniveau zijn. Stel bijvoorbeeld voor specifieke categorieën risico's een eigen checklist op.

De raad kan door concrete en feitelijke vragen in de checklist op te nemen sturing geven aan de informatie die zij krijgt om de juiste afweging te kunnen maken. Uiteraard is een goede en scherp gedefinieerde risicotaal hiervoor een voorwaarde.

Een voorbeeld van een checklist voor grote projecten treft u aan in bijlage 5.

4.3 Rol van gemeenteraad en college m.b.t. risicomanagement

De raad kan door expliciet kaderstellend op te treden richting geven aan de inrichting van het risico management. Geef hierbij aan welke informatie en welke hulpmiddelen nodig worden geacht om risico's in te kunnen schatten en te wegen zodat raadsleden zelfstandig de relevante afwegingen kunnen maken.

Voor het vaststellen van de rol van gemeenteraad en het college kunnen de schema's uit respectievelijk bijlage 6 en 7 als voorbeeld worden gebruikt.

4.4 Rolverdeling:

Een belangrijke basisvoorwaarde voor risicomanagement is dat de rollen van alle betrokken actoren duidelijk zijn. Hieronder worden de rollen en verantwoordelijkheden van de belangrijkste betrokken functionarissen beschreven.

N.B. Voor deze rolbeschrijving kan overal waar hij of zijn staat, indien van toepassing zij of haar worden gelezen.

Gemeenteraad

De gemeenteraad is kaderstellend en controlerend orgaan. Deze stelt het risicomanagementbeleid vast, alsmede de weerstandsparagraaf in de begroting en de rekening. De raad geeft de grens van het weerstandsvermogen aan en daarmee de verhouding tussen alle gezamenlijke risico's (risicoprofiel en toleranties) en de vermogenspositie van de gemeente. De gemeenteraad wordt op de volgende momenten geïnformeerd:

- Bij behandeling begroting (bepaling hoogte reserves) en jaarrekening (bepalen resultaat, bijstorten of vrijvallen)
- Bij behandeling van de beleidsnota's met de risicoparagrafen
- Bij de verantwoording van (tussen)rapportages

De raadscommissie (indien gewenst)

De raadscommissie adviseert de raad over het beleid ten aanzien van het risicomanagement. Voorts besteedt deze commissie ten minste een keer per jaar extra aandacht aan de risicomanagementrapportage waarbij met de vertegenwoordiger van het college en het concerncontroller de algemene gang van zaken rondom het risicomanagement wordt doorgelicht. Een goed moment hiervoor is de bespreking van de jaarrekening.

College B&W

Het college van B&W is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en daarmee voor de uitvoering van het beleid, de bijkomende risico's en de te nemen maatregelen om de risico's te beheersen. Binnen het college is per beleidsterrein een verantwoordelijk (coördinerend) wethouder, die de risicoparagrafen beoordeelt en primair aanspreekpunt is voor eventuele escalaties over risico's vanuit de algemeen directeur van een sector of het Algemeen Managementteam (AMT). Verantwoording aan de raad wordt afgelegd in de concerndocumenten. Jaarlijks wordt de weerstandsparagraaf in begroting en rekening opgesteld. Het college wordt geïnformeerd op de volgende momenten:

- Indien zich bestuurlijke risico's voor doen, worden deze via verantwoordelijk algemeen directeur geëscaleerd naar het coördinerende collegelid, dan wel het college.
- Op de volgende reguliere momenten:
 - Bij de behandeling van beleidsnota's waar een risicoparagraaf altijd onderdeel vanuit dient te maken
 - Bij jaarplannen, MARAPS en jaarverantwoording

Algemeen Management Team (AMT)

De algemeen directeuren vormen de schakel tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie die tot doel heeft de opdrachten van het bestuur te verwezenlijken. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, vindt hier primair de koppeling plaats tussen de uitkomsten van risicomanagement en de sturing op doelstellingen. De directeuren zijn immers verantwoordelijk voor de uitwerking van het collegeprogramma en de inhoudelijke sturing. Zij dienen te sturen op de belangrijkste en strategische risico's en hebben een actieve informatieplicht naar het college rondom belangrijke en strategische risico's. Daarnaast dienen zij de vertaalslag van besluiten van het college rondom belangrijke risico's in de organisatie uit te zetten. Ook dienen zij te bewaken dat risicomanagement beleid wordt nageleefd rondom belangrijke grote financiële beleidskeuzes van het college. Door concerncontrollers en –managers wordt hierop toegezien (checks and balances).

Sectordirecteur (en lijnmanagers binnen de sectoren)

Naast hetgeen voor de directeur als lid van het AMT hierboven is beschreven, nog het volgende: hij is verantwoordelijk voor het opstellen van het risicoprofiel en creëert een vertrouwde omgeving voor de lijnmanagers c.q. medewerkers. Vanuit die vertrouwde omgeving is het voor medewerkers gemakkelijker om zich uit te spreken als iets niet goed gaat of dreigt te gaan. Deze cultuur draagt bij aan een meer volledig overzicht van risico's. De directeur, sectorcontroller en lijnmanager waarborgen dat het rapportageproces aansluit bij de jaarplannen c.q. beleidsstukken. Daarnaast worden in verantwoordingsdocumenten risicoparagrafen opgenomen waarin de risicodoorlichtingen behandeld worden;

Sectorcontroller

De sectorcontroller geeft ondersteuning aan de directeur en waarborgt de kwaliteit van de risicoformuleringen, volledigheid, prioritering etc. Hij is verantwoordelijk voor het verzamelen van documentatie rondom risicomanagement (risicoregister, rapportages, verantwoordingsparagrafen) en bouwt de evidence op voor het 'in control' zijn op het gebied van risicomanagement voor de betreffende sector. Zonodig bestaat een eigenstandige rapportagelijijn naar concerncontroller of (indien nodig) de gemeentesecretaris c.q. college (conform organisatieverordening).

Projectcontroller

De projectcontroller ondersteunt de projectleider bij het identificeren van risico's binnen zijn project.

Externe projectspecialist

Een externe projectspecialist kan ingeschakeld worden om te waarborgen dat de risico-inventarisatie breed gebeurt en men niet alleen de 'gebruikelijke' risico's onderkent. Dit kan eventueel cirkeldenken doorbreken. Tevens kan een projectspecialist vanuit zijn kennis en ervaring onderbouwde input leveren voor het inschatten van kans en impact van de risico's.

Concerncontroller

De concerncontroller draagt zorg voor de coördinatie en standaardisatie van het risicomanagementproces door middel van een helder kader en training van de medewerkers. Hij heeft de regie en stimuleert de ontwikkeling van het risicomanagementproces. Het concern bepaalt ook de kaders waarbinnen het risicomanagementproces bij de sectoren moet plaatsvinden. De concerncontroller heeft een toetsende taak ten aanzien van de kwaliteit van het proces van totstandkoming van risicorapportages die vanuit de sectoren worden aangeleverd en is verantwoordelijk voor het samenvoegen van de uitkomsten van de risicoanalyses van de verschillende sectoren en deze risicoaggregatie te analyseren op bijvoorbeeld afhankelijkheden, witte vlekken, etc. De concerncontroller stelt, op basis van de informatie van de sectoren, de risicoparagraaf samen in de begrotingsdocumenten en berekent het weerstandsvermogen.

4.5 Weerstandsvermogen

Het totale systeem van integraal risicomanagement (zowel binnen projecten als binnen de lijnorganisatie) leidt uiteindelijk tot een opgave van een aantal (rest-)risico's die niet of onvoldoende beheerst kunnen worden. Op basis hiervan zal het weerstandsvermogen worden bepaald. Dit is dus het resultaat c.q. uitkomst van het proces dat eronder ligt, het spreekwoordelijke 'topje van de ijsberg'. Oordeelsvorming door de raad over de hoogte van het weerstandsvermogen is dus direct afhankelijk van de kwaliteit van het risicomanagementsysteem. De raad dient het college zodoende te vragen het toegepaste risicomanagement meer inzichtelijk te maken. Vraag naar een concrete doelstelling van het risicomanagement (definitie). Vraag om toetsing van de werking van het risicomanagementproces. De Rekenkamercommissie wil aanbevelen dat de raad jaarlijks geïnformeerd wordt over:

- de werking van het risicomanagementproces;
- de omvang van het weerstandsvermogen ten opzichte van het totale actuele risico.

Een voorbeeld van uitgangspunten rondom het proces van totstandkoming van het weerstandsvermogen treft u aan in bijlage 8.

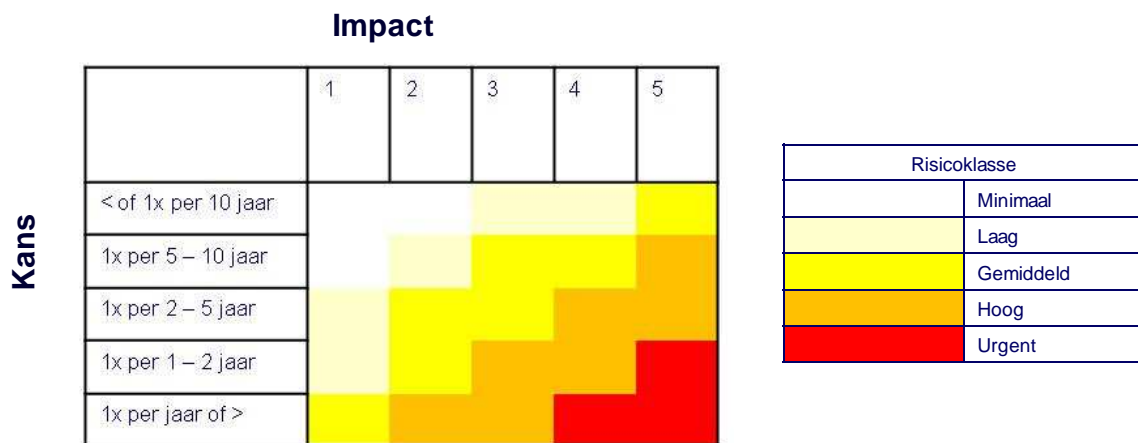
4.6 Prioriteren van risico's

Risico's kunnen onafhankelijk worden gerangschikt op enerzijds de kans van optreden en anderzijds de gevolgen bij optreden (impact). Grafisch weergegeven leidt dit tot een zogeheten risicokaart met op de ene as de impact en op de andere as de kans.

Na deze onafhankelijke rangschikking kan worden gekeken naar de combinatie van kans en impact; dat levert inzicht in het totale risico op. Door ordening van de risico's kan een focus worden aangebracht in de sturing en beheersing. Hierbij is het uitgangspunt een balans te vinden tussen de zwaarte van het risico en de gewenste mate van beheersing van het risico.

Deze indeling stellen we op door middel van het invullen van de waarde per risico op een risicokaart. Hierbij geldt dat hoe donkerder de kleur in de risicokaart, hoe groter de potentiële impact van het risico en hoe hoger de prioriteit om het risico aan te pakken.

Voorbeelden van een risicokaart (*heat map*) waarmee risico's geprioriteerd kunnen worden.



De raad kan extra aandacht besteden aan de risico's die 'rechtsonder' in deze heatmap zitten, oftewel aan die risico's die zowel een hoge kans van optreden, als een hoge impact hebben. Overigens zijn alle risico's die langs de rechterkant van de heatmap zitten interessant voor de raad, aangezien die weliswaar een niet al te hoge kans van optreden hoeven te hebben, maar wel allemaal een hoge impact kennen. Eigen oordeelsvorming door de raad over die kansen en de wenselijkheid (risk-appetite) is geboden.

Voorbeeld: onzekerheid in de raad over totaalbedrag bezuinigingen als 'risico'

De gemeenteraad voert begin 2011 een discussie over de bezuinigingen. In de gemeente 's-Hertogenbosch is eerder afgesproken € 15 miljoen om te buigen. Deze bezuiniging bestaat uit € 5 miljoen verbetering efficiency binnen de organisatie en € 10 miljoen aan taken. Tijdens de Algemene Beschouwingen over deze bezuinigingsoperatie, op 28 februari 2011, manifesteert zich een onzekerheid ten aanzien van de doorwerking van bezuinigingen op de specifieke uitkeringen op de gemeentelijke taakstelling. Bedragen tot €18 miljoen worden genoemd, waarvan naar verwachting 50% (€ 9 miljoen)

door de gemeente zelf moet worden ingevuld. Bij de algemene uitkering wordt een mogelijk structureel tekort van € 7,6 miljoen (compensatie loon- en prijsontwikkeling en lagere accresraming) aangegeven. Het college geeft aan dat een bedrag van € 15 miljoen nodig zal zijn om alle kortingen van het rijk en alle ongewenste effecten van de kortingen op de specifieke uitkeringen elk jaar bij de begrotingsafweging op te kunnen vangen. In de raad ontstaat verwarring over de bedragen en vooral over de onzekerheid die de rijksbezuinigingen meebrengen voor het in de gemeente te bezuinigen bedrag. De raad wil integrale afweging van de ombuigingen. Het college denkt “een deel binnen de sluitende begroting te kunnen doorvertalen, maar er kunnen ook effecten in zitten die negatief kunnen uitpakken.” Het college geeft aan dat nu keuzes moeten worden gemaakt, “omdat de integrale afweging er nooit komt”. Onduidelijkheid en lastige inschatting van mogelijke risico's beïnvloeden het bezuinigingsdebat fors.

5 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat conclusies van de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek.

De conclusies die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn:

1. Risicomanagement is binnen de Gemeente 's-Hertogenbosch niet als een op zichzelf staand proces ingericht. Risicomanagement is wel aanwezig, maar zit verweven in de processen. Op een minimum aantal punten is overigens wel expliciet risicomanagement zichtbaar (bv. in de wettelijk verplichte paragraaf weerstandsvermogen).
2. Enkele onderdelen, bijvoorbeeld de inrichting van het Tax Control Framework, zijn formeel ingericht en gedetailleerd uitgewerkt. Verder is bewust gekozen voor een inrichting van risicomanagement die zo min mogelijk formeel is.
3. De sectoren hebben een grote mate van vrijheid voor de inrichting van hun risicomanagementproces. Per sector is het proces anders ingericht en worden er andere tools gebruikt.
4. Er wordt bovendien sterk gesteund op culturele aspecten van risicomanagement, zoals houding en gedrag, open en informele communicatie, kennis en ervaring van medewerkers en integraal management.
5. De raad heeft door deze informele, weinig vastgelegde en per sector verschillende uitgewerkte risicomanagement aanpak geen inzicht in het risicomanagementproces. De raad heeft daarmee ook geen inzicht in de totstandkoming en onderbouwing van risico-inschattingen zoals de raad die voorgelegd krijgt.
6. Het objectief beoordelen van het risicomanagementproces en het maken van een eigen risico-inschatting door de raad is niet gefaciliteerd. Wat concreet de ergst mogelijk gevolgen (worst-case-scenario) zijn en hoe waarschijnlijk het is dat die gevolgen zich zullen voordoen is vaak voor de raad niet eenduidig in te schatten. Er is geen goed inzicht in het totale gemeentelijke, gecumuleerde (rest)risico.

6 Aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

De aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn:

1. Om inzicht te kunnen krijgen in de onderbouwing van risico's is het van belang dat de communicatie over risico's helder en eenduidig is. Een formeel afgesproken, heldere set aan definities draagt hieraan bij. Zo'n set aan definities wordt een risicotaal genoemd. Zorg ervoor dat deze risicotaal gemeentebreed wordt afgesproken. Spreek tevens af op welke wijze risico's geïnventariseerd, gekwantificeerd en geprioriteerd worden en draag het college op ervoor te zorgen dat dit door alle sectoren eenduidig gehanteerd wordt.
2. Zorg ervoor dat in de rapportages naar uw raad concreet aan wordt gegeven hoe groot het risico was/is, welke beheersmaatregelen er zijn getroffen en hoe groot het (maximale) restrisico in geld is. Verzoek om inzicht in het cumulatieve restrisico, laat dit verwerken dit in de begroting en laat daarbij aangeven hoe dit zich verhoudt tot het totale risicoprofiel van de gemeente. Zorg ervoor dat het 'what could go wrong' voor iedereen concreet wordt.
3. Stel als gemeenteraad met behulp van bovenstaande hulpmiddelen jaarlijks vast of het gemeentelijke weerstandsvermogen voldoende is om het totaal van de risico's te dekken. Laat u jaarlijks door het college informeren over de werking van het gemeentelijk risicomanagementsysteem. Stel gedetailleerde kaders vast voor de categorieën risico's waarover uw raad geïnformeerd wenst te worden, mede in relatie tot het cumulatieve restrisico van de gemeente.
4. Draag het college op om voor specifieke categorieën risico's (bijvoorbeeld het risico op 'financiële tegenvallers bij grote projecten', of risico omtrent 'verbonden partijen') een checklist voor de raad op te stellen. Dit om te helpen waarborgen dat de voor het maken van een eigen risico-afweging benodigde informatie A) ondubbelzinnig beschikbaar is en B) door de raad wordt behandeld. Het gebruik van checklists draagt zo bij aan zekerheid over de volledigheid van informatie en de volledigheid van de gemaakte risico-inventarisatie.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter

Dr. ir. G.B.C. Backus

Dr.ir. P.J.M.M. Krumm MPA

Drs. P.W.M. de Gouw

Mw. drs. Y.J. Bouwman-Bakker

A.M. Rotman

Mw. mr. M.A.B. van der Sloot

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

Bijlage 1 Aanpak van het onderzoek

Doel- en vraagstelling

De centrale doelstelling van het onderzoek luidt:

Vorm een oordeel over het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch en het algemene risicomanagement binnen de gemeente en breng A) mogelijke verbeteringen van het risicomanagement in kaart en B) maak inzichtelijk op welke aspecten van het risicomanagement de Raad al dan niet invloed moet (willen) nemen.

Het doel van het onderzoek ligt in het inzicht krijgen in de aanpak van de gemeente, het samenspel tussen de gemeenteraad, het college, de wethouders, de ambtelijke organisatie en externe partners in het voorkómen (preventie), opsporen, benoemen en managen van risico's.

Het onderzoek dient feiten en inzichten op te leveren die de gemeenteraad in staat stellen een beter beeld te krijgen van het risicomanagement binnen de gemeente 's-Hertogenbosch.

Reikwijdte

Het onderzoek richt zich zowel op risicomanagement in het algemeen, als op risicomanagement voor grote gemeentelijke projecten. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een beoordeling te geven van de kwaliteit van de projectopzet en –uitvoering. Het onderzoek richt zich op opzet en bestaan van het risicomanagementproces, dus niet op (formele) toetsing van de werking ervan. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om (overzichten van) risico's inhoudelijk te toetsen; noch kwantitatief, noch kwalitatief.

Onderzoeksmethode

Gekozen is voor een kortlopend onderzoek, waarbij de Rekenkamercommissie voor een deel van de uitvoering ondersteund wordt door een extern bureau.

Het onderzoek bestaat in grote lijnen uit de volgende stappen:

- a Voorbereiden onderzoek;
- b Opstellen overzicht te interviewen personen;
- c Inplannen interviews
- d Analyseren documenten en dossiers;
- e Interviewen sleutelpersonen;
- f Eventueel analyseren aanvullende documenten en dossiers;
- g Opstellen conceptrapport (feitelijke bevindingen) door onderzoekers;
- h Opstellen concept eindrapport (feitelijke bevindingen en conclusies) door Rekenkamercommissie
- i Bestuurlijk en ambtelijk wederhoor en definitief maken rapportage;
- j Toezending aan de gemeenteraad.

Bij de start van het onderzoek is door de Rekenkamercommissie een overzicht van te interviewen personen opgesteld (zie Bijlage 2). Aan de hand van dit overzicht hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen.

De gesprekken zijn door de onderzoekers benut om inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken met betrekking tot risicomanagement en de eventuele wensen en ideeën van de geïnterviewden daarbij.

Tevens zijn in het kader van het onderzoek documenten geanalyseerd die inzicht geven in het proces van risicomanagement van de gemeente, voor zover die documenten in de gesprekken ter sprake zijn gekomen. Een overzicht van de voornaamste geraadpleegde documenten is opgenomen in Bijlage 3 van deze rapportage.

Met de gesprekspartners is afgesproken dat er korte gespreksverslagen worden opgemaakt, welke ter afstemming aan de betrokkenen zijn voorgelegd. Aan betrokkenen is toegezegd dat de gespreksverslagen weliswaar als input dienen voor deze rapportage, maar niet integraal zullen worden opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden december 2010 en januari 2011. Het doel van het onderzoek, het faciliteren van de besluitvorming door de gemeenteraad, heeft steeds voorop gestaan bij het analyseren van het dossier, de interviews en het maken van de rapportage.

De Rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit voor de medewerking van betrokkenen bij het beschikbaar stellen van de documentatie en voor het vrij maken van tijd voor de interviews.

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde betrokkenen

- De heer L.W.L. Pauli, *wethouder*
- De heer A.C.W. van Bussel, *wethouder*
- De heer L.J. Nelis RA, *concerncontroller, directeur FIB*
- De heer E. van Boxel, *sectorcontroller CWS*
- De heer H.J. Aarts, *sectorcontroller SB*
- De heer E.W.F. Dovern, *sectorcontroller SO*
- De heer H.A.M. Migchielsen, *afdelingshoofd CWS/J+O*
- De heer R.G.J. Schouten, *raadslid*
- De heer B.J.M. Wagemakers, *raadslid*
- De heer P.E. Kagie, *raadslid*

Bijlage 3 Overzicht van voornaamste geraadpleegde documentatie

In het kader van onderhavig onderzoek is een korte analyse gehouden van de diverse documenten, zoals deze door de geïnterviewde personen binnen de gemeente naar aanleiding van dit onderzoek daartoe beschikbaar zijn gesteld.

In onderstaand overzicht hebben wij enkele documenten vermeld welke wij van essentieel belang achten voor een goed begrip van de gedane bevindingen en daaruit afgeleide conclusies:

documenten:

- Nota Grondbeleid 2010
- Presentatie Risicomanagement d.d. 3 december 2010
- Nota Fiscale strategie gemeente 's-Hertogenbosch
- (delen uit) Jaarrekeningen en begrotingen
- Raadsvoorstel Deelname CV/BV Willemspoort (reg.nr. 10.0405)
- Projectrapportage Uitbreiding Gestelse Buurt, periode 2010
- Onderzoeksrapport Financiële positie in perspectief, E&Y 2004
- Presentatie Cockpit aan V&WA
- Financiële positie Grondbedrijf
- Informatie m.b.t. tot risico's project DIE
- Informatie m.b.t. tot risico's en risicomanagement WSW
- Aantekeningen van dhr. Nelis

Bijlage 4 Voorbeeld risicotaal (inhoudelijk)

| Leiderschap | | |
|---|---|--|
| - Leiderschapsstijl - Organisatiecultuur | Bevoegdheden en verantwoordelijkheden | Waarden en normen Managementfraude |
| Medewerkers | Strategie en beleid | Middelen |
| - Vermogen tot veranderen - Kwaliteit personeel - Integriteit - Reputatie - Motivatie - Kwantiteit personeel - Illegale activiteiten medewerkers - Arbeidsomstandigheden - Productiviteit - Incentives beleidsuitvoering | - Belevingsvorming - Interactieve beleidsvorming - Beleidsformulering - Beleidshaalbaarheid - Verantwoordings- rapportages - Toezicht op beleidsuitvoering - Prestatie-indicatoren - Managementrapportage - Aansluiting doelen financieel en operationele informatie budgettering/begroting | FINANCIEEL - Contractering - Apparaatkosten - Verplichtingen - Programmakosten INFORMATIETECHNOLOGIE - Werking infrastructuur - Aansluiting infrastructuur ketenpartners - Tijdigheid - Beveiliging - Betrouwbaarheid - Relevantie - Toepasbaarheid |
| Processen | | |
| - Efficiency - Projectmanagement - Product/dienstenkwaliteit - Interne communicatie en samenwerking - Client/burgercommunicatie - Samenwerking ministeries | - Samenwerking college B&W - Samenwerking overige GD - Samenwerking uitvoeringsinstanties - Naleving beleid en procedures | - Naleving wet- en regelgeving - Imago - Productontwikkeling - Kennisdeling - Tevredenheid client / burger |

Bijlage 5 Voorbeeld checklist grote projecten

| | |
|---------------|---|
| Kaderstelling | <ul style="list-style-type: none"> • Is duidelijk welk probleem met project wordt aangepakt en waarom het zou werken? • Zijn er alternatieve oplossingen en bestaat er een voorkeur? • Outcome doelstellingen (beoogde maatschappelijke effecten), toetsbaar? • Output doelstellingen (beoogde prestaties / resultaten), toetsbaar? • Belangen en wensen beoogde doelgroep in beeld? • Belangen en wensen derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in- en samenspraak)? |
| Reikwijdte | <ul style="list-style-type: none"> • Projectdefinitie (is helder wat wel en wat niet onder project valt?) • Ruimte voor scopewijzigingen? Zo ja wie besluit wanneer? • Flexibiliteit ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit? |
| Sturing | <ul style="list-style-type: none"> • Op welke grootheden wordt het project gestuurd? • Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de raad daarbij is? • PPS: is de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en marktpartijen beschreven? • Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en planning de raad kan bijsturen? |
| Planning | <ul style="list-style-type: none"> • Is er een tijdschema waarin de projectfasen aan concrete data worden gekoppeld? • Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is tot de start van het project (bandbreedte)? • Is rekening gehouden met de benodigde tijd voor in/samenspraak? |
| Financiën | <ul style="list-style-type: none"> • Raming van kosten en opbrengsten (is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern) • Wijze van financiering (inclusief inpassing in de gemeentebegroting) • Afspraken/voorstellen over compensatie eventuele overschrijdingen? • PPS: is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld? |

| | |
|-----------------------------------|--|
| Risico's | <ul style="list-style-type: none"> • Risico-inventarisatie • PPS: in risico-inventarisatie aandacht voor afwentelingsmechanismen en stelposten • Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewijzigingen) • Classificeren van risico's (bv financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk) • Kans van optreden per risico, inclusief onderbouwing • Beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico • Kwantificering totaal risico, inclusief bandbreedte en worst-case scenario |
| Project-organisatie en uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> • Is projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? • Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht / uitvoering) • Zijn er audits gepland? • PPS: hoe wordt de toezichthoudende rol van de gemeente ingevuld? |
| Controle | <ul style="list-style-type: none"> • Wordt de raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan? |

Bijlage 6 Mogelijke rol van de gemeenteraad

| Gemeenteraad | |
|---|---|
| Algemeen risicomanagement | Project risicomanagement |
| <p>Verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen van het collegeprogramma en beleidsuitgangspunten c.q. kaders; • Toetsen beleid aan de gestelde uitgangspunten c.q. kaders; • Beoordelen of toetsen van de te treffen beheersmaatregelen rondom toprisico's; • Vaststellen weerstandsparagraaf in de begroting en jaarrekening en de grens van het weerstandsvermogen (geeft de grens van het weerstandsvermogen aan en daarmee de verhouding tussen alle gezamenlijke risico's (risicoprofiel en toleranties) en de vermogenspositie van de gemeente) <p>Geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risicomanagementbeleid; • Toprisico's en eventuele escalaties bij behandeling beleidsnota's met risicoparagrafen en verantwoording tussenrapportages; • Status van het weerstandsvermogen bij de behandeling begroting en jaarrekening. <p>Geïnformeerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - College van Burgemeester & Wethouders en Raadscommissie <p>Frequentie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Per kwartaal, overeenkomstig Planning & Control cyclus; • Bij behandeling beleidsnota's met risicoparagrafen.; • Jaarlijkse behandeling begroting en behandeling jaarrekening. | <p>Verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen van het collegeprogramma en beleidsuitgangspunten c.q. kaders; • Vaststellen van het risicoprofiel van een project op basis van: <ul style="list-style-type: none"> - Hoeveelheid betrokken stakeholders en diversiteit wensen; - Mate van innovativiteit project (uniek of eerder gedaan); - Kwaliteit governance; - Totaal van kosten en opbrengsten; - Verdeling van risico's over de deelnemende partijen (bv. gemeente 100% eigenaar, dan hoog risicoprofiel). • Beoordelen of toetsen van de te treffen beheersmaatregelen rondom toprisico's. <p>Geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mijlpalen, go/no go momenten en beslismomenten. <p>Geïnformeerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • College van Burgemeester & Wethouders. <p>Frequentie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van het risicoprofiel project: projecten met een hoog risicoprofiel frequenter dan projecten met een laag risicoprofiel. |

Bijlage 7 Mogelijke rol van het college

| Algemeen risicomanagement | Project risicomanagement |
|---|--|
| College B&W | |
| <p>Verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bedrijfsvoering en daarmee voor de uitvoering van het beleid, de bijkomende risico's en de te nemen maatregelen om de risico's te beheersen; • Vaststellen van de risicotolerantie in relatie tot de organisatiedoelstellingen; • per beleidsterrein een (coördinerend) wethouder die risicoparagrafen beoordeelt en aanspreekpunt is voor escalaties over risico's vanuit de algemeen directeur van een sector of het AMT. • Nemen van besluiten over te treffen maatregelen; • Adviseren benodigde weerstandsvermogen in begroting; • Actieve informatieplicht richting de raad/ legt verantwoording af aan raad in concerndocumenten. <p>Geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bestuurlijke toprisico's en eventuele escalaties. <p>Geïnformeerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMT / Directeur richting verantwoordelijk collegelid en zo nodig richting wethouder Financiën, danwel richting college. <p>Frequentie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij behandeling beleidsnota's waar risicoparagraaf altijd onderdeel van uit maakt • Bij jaarplannen, MARAPS en jaarverantwoording (overeenkomstig de Planning & Control cyclus) | <p>Verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nemen van besluiten over te treffen maatregelen rondom toprisico's; • Voorstel van een risicoprofiel voor een project aan de raad. <p>Geïnformeerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mijlpalen, go/no go momenten en beslismomenten. • Project kenmerken t.b.v. vaststellen risicoprofiel: zoals aantal stakeholders, diversiteit wensen, mate van innovativiteit project, kwaliteit governance projectorganisatie, totale kosten en opbrengsten, media aandacht, verdeling risico's over deelnemende partijen (gemeente primair verantwoordelijk, of ook anderen) <p>Geïnformeerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMT / Directeur. <p>Frequentie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van het risicoprofiel project: projecten met een hoog risicoprofiel frequenter en uitgebreider dan projecten met een laag risicoprofiel. |

Bijlage 8 Mogelijke uitgangspunten rondom de totstandkoming van het weerstandsvermogen

De raad kan een aantal uitgangspunten vaststellen die dienen te worden gehanteerd bij het kwantificeren van de risico's. Dit leidt tot uniforme resultaten daar alle betrokkenen volgens dezelfde uitgangspunten werken. Deze uitgangspunten voor het kwantificeren van de risico's zijn:

1. Het risicoregister dat binnen de sectoren wordt bijgehouden van lijn- en projectrisico's, vormt de basis. In het controllersoverleg wordt een selectie gemaakt van de risico's die in aanmerking komen voor kwantificatie. Dit wordt voorgelegd aan het AMT.
2. Positieve risico's (kansen) worden voorzichtigheidshalve niet meegenomen bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit;
3. Een risico wordt betrokken in de benodigde weerstandscapaciteit indien het zich niet regelmatig voordoet en/of substantiële gevolgen heeft en/of waarvan de gevolgen niet goed meetbaar zijn;
4. Voor de invulling van het begrip 'substantieel risico' wordt aangesloten bij het materialiteitsbegrip zoals de externe accountant dat bij de jaarrekeningcontrole hanteert;
5. Bij de bepaling van de mate van waarschijnlijkheid van optreden van een risico wordt 'optreden' geïnterpreteerd als 'optreden in de komende X jaar', waarbij X aansluit bij het meerjarenbeeld. Dit heeft tot gevolg dat het proces van risicokwantificatie en bepalen weerstandsvermogen jaarlijks moet worden doorlopen;
6. Risico's met een lage waarschijnlijkheid van optreden maar met mogelijk grote financiële gevolgen worden geïnventariseerd. Uit het totaaloverzicht van risico's worden vervolgens (door concerncontrol m.b.v. sectorcontrollers) de risico's geselecteerd die relevant zijn bij de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit;
7. Bij het bepalen van risico's door medewerkers wordt uitgegaan van netto-waarschijnlijkheid en netto-impact. Dit betekent dat bij de inschatting van de kans van optreden en de impact van een risico rekening wordt gehouden met de aanwezige beheersmaatregelen;
8. De verschillende beschikbare componenten van de weerstandscapaciteit worden geïnventariseerd in het deeltraject 'financiële analyse'. Hierbij wordt per component aangegeven of deze structureel dan wel incidenteel van aard is;
9. Welke componenten van de aanwezige weerstandscapaciteit daadwerkelijk worden opgenomen bij de berekening van de omvang van deze capaciteit wordt door college en raad besloten. De concerncontroller heeft hierbij een adviserende rol.

Bijlage 9 Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Aan de rekenkamercommissie
van de gemeente 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 18 mei 2011

Uw kenmerk :

Ons kenmerk :

Datum : 6 juli 2011

Ref. : L van Heugten

Tel. : 073-615 5434

Fax : 073-6155538

E-mail : L.vanheugten@s-
Hertogenbosch.nl

Onderwerp : Collegereactie rapport rekenkamercommissie onderzoek
risicomanagement

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben met waardering uw onderzoeksrapport "risicomanagement gemeente 's-Hertogenbosch" gelezen. U geeft een goed beeld van het risicomanagement bij onze gemeente.

Ons risicomanagement is inderdaad in het algemeen een niet op zichzelf staand proces maar is verankerd in bestaande processen. Bovendien is het gekoppeld aan integraal management. Daarmee ligt het wat ons betreft, geheel in lijn met ons bedrijfsconcept, ook waar het thuishoort. Wij hebben er bijvoorbeeld nadrukkelijk niet voor gekozen om per sector een risicomanager in dienst te nemen die alle risico's van de sector in kaart brengt en beheerst. Dat vraagt veel capaciteit en veel papier en dat leidt ertoe dat de mensen die echt verantwoordelijk zijn voor risicomanagement die verantwoordelijkheid minder voelen omdat er immers een risicomanager voor is en het daarmee een verbijzonderde rol is. Wij kiezen daar niet voor.

Zoals hiervoor al gesteld is risicomanagement in het algemeen niet als een op zichzelf staand proces ingericht. We willen echter toch benadrukken dat op belangrijke risicoterrainen als bijvoorbeeld het grondbedrijf en de bijstandsuitkeringen nadrukkelijk sprake is van verbijzonderde controle. Daar is risico management inderdaad verankerd in bestaande processen maar daarnaast is het ook als een op zichzelf staand proces ingericht. Heel illustrerend op dat terrein is het onderzoek dat adviesbureau Deloitte in opdracht van de VNG en het ministerie van infrastructuur en milieu heeft gedaan naar de risico's die de economische crisis voor gemeentelijke grondbedrijven heeft gehad. Wij hebben de belangrijkste conclusies van dat onderzoek afgezet tegen de feitelijke positie van ons grondbedrijf. De conclusie daarvan mag zijn dat het risicomanagement bij ons grondbedrijf de afgelopen jaren goed heeft gewerkt. De uitkomsten van het onderzoek zijn op een aantal terreinen (boekwaarde, reserves, verdienpotentieel en verwerken effecten economische crisis) positief voor ons grondbedrijf. In de paragraaf grondbedrijf van het jaarverslag over 2010 zijn de uitkomsten van dat onderzoek opgenomen.

Een tweede opmerking die we willen maken bij de conclusies is dat uw stelling dat er geen goed inzicht is in het totale gemeentelijke risico juist is wanneer het begrip risico breed gedefinieerd wordt. We gaan in onze paragraaf weerstandsvermogen inderdaad niet in op bijvoorbeeld organisatorische risico's, politiek bestuurlijke risico's, human resource risico's en imago risico's.

We hebben ervoor gekozen daar de financiële risico's als insteek te kiezen. Bovendien gaat het zoals we ook in de paragraaf gedefinieerd hebben om een bepaalde groep financiële risico's. Het gaat om risico's

waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis zijn in relatie tot onze financiële positie. Tegen die achtergrond geeft onze paragraaf weerstandsvermogen absoluut een goed beeld van onze risicopositie. Bij een brede risico definitie kan het aantal risico's dat in de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen makkelijk vertienvoudigd worden. Alleen al de projectrisico's van de randweg zijn een veelvoud van de in de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen risico's. Maar al deze risico's zijn uiteindelijk binnen het project gemanaged. Wij hebben nadrukkelijk niet voor die brede risico definitie gekozen omdat er dan zeer lange risico overzichten ontstaan die weliswaar volledig zijn maar naar ons idee niet meer inzicht bieden. De enige uitzondering hierop is dat we in enkele gevallen ook risico's vermelden omdat ze politieke relevantie hebben.

Hierna gaan we in op uw aanbevelingen.

In de 1e aanbeveling pleit u voor een gemeentebreed gehanteerde risicotaal. Voor de omschrijving van het begrip risico gebruiken we die al wel maar het is wel goed dat te verbreden. Die aanbeveling willen we oppakken. We zullen daarin ook meenemen op welke wijze risico's geïnventariseerd gekwalificeerd en beheerst worden. Daarmee wordt dat deel van onze risicomanagement integraal in een nota vastgelegd.

In uw 2e aanbeveling pleit u ervoor in de rapportages naar de raad concreet aan te geven hoe groot het risico was/is en welke beheersmaatregelen zijn getroffen. Zoals wij het zien presenteren we het 1e deel van uw aanbeveling in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en de jaarrekening. Daar benoemen we de risico's die passen binnen de risico definitie die ook daar gegeven wordt. We geven aan of het risico incidenteel of structureel is. Vervolgens geven we aan wat het risico was bij de vorige rapportage en wat het nu is. Als het risico ten opzichte van de vorige rapportage is gewijzigd benoemen we het verschil en tenslotte geven we een inschatting van de kans dat het risico zich ook in de praktijk voordoet. We gaan daar inderdaad niet in op de beheersmaatregelen die getroffen worden om die risico's te beperken. In het bijlageboek wordt per risico een uitgebreidere inhoudelijke toelichting gegeven. Daar wordt, zij het beperkt, wel ingegaan op beheersmaatregelen. Een beschrijving van beheersmaatregelen wordt gegeven in de bedrijfsplannen die de sectoren op afdelingsniveau maken en in de specifieke projectnotities. Dat zijn vrij uitvoerige rapportages met een sterk beheersmatig karakter. Dan hebben we het echt over de bedrijfsvoering.

In uw 3e aanbeveling stelt u voor de gemeenteraad vast te laten stellen of het gemeentelijk weerstandsvermogen voldoende is om het totaal van de risico's te dekken. Dat doet de raad nu inderdaad niet expliciet. Maar met het goedkeuren van de begroting en het vaststellen van de jaarrekening stemt de raad ook in met de paragraaf weerstandsvermogen. Daarin geven we een indicatie van het weerstandsvermogen en de risico's en op het einde van die paragraaf trekken we een conclusie over hoe die twee elementen zich tot elkaar verhouden. Of de raad jaarlijks geïnformeerd wil worden over het gemeentelijke risicomanagementsysteem en of de raad gedetailleerde kaders wil vaststellen voor categorieën risico's is aan de raad. Het moet wat ons betreft wel blijven passen binnen de "werkverdeling" tussen college en raad. Wat we op dit punt willen oppakken is dat we meer willen inzoomen op de risico's met betrekking tot deelnemingen en verbonden partijen. In de rapportage over de verbonden partijen zullen we daar waar het relevant is expliciet stilstaan bij de risico's die spelen bij die verbonden partij

In de 4e aanbeveling vraagt u de raad het college op te dragen om voor bepaalde risico's een checklist voor de raad op te stellen. Dit om ervoor te zorgen dat de benodigde informatie ook beschikbaar is en om de raad in staat te stellen om een eigen risico afweging te maken.

Wat ons betreft voeren we in de raad met name de politieke discussie over voorstellen. De raad moet er vanuit kunnen gaan dat de feiten die in de voorstellen staan kloppen. Daar waar de feiten onzeker zijn of met risico's omgeven zullen we dat ook zo presenteren. Dus in onze optiek geven we de voorkeur aan een politiek inhoudelijke discussie in de raad. De technisch administratieve elementen in de raadsvoorstellen moeten gewoon kloppen. Wat ons betreft spreekt de raad het college aan als dat niet het geval is. We moeten in de raad technisch administratieve discussies zoveel mogelijk vermijden. Alles wat de raad nodig heeft om een goede eigen risico afweging te maken staat in het raadsvoorstel. Dat hoort

wat ons betreft dus niet thuis in achterliggende checklists. Het opnemen van zo'n checklist heeft dus wat ons betreft geen meerwaarde.

Tot zover onze reactie op uw rapport. We willen u tot slot laten weten dat we afzien van een aanvullend schrijven aan de raad over dit onderzoek. We zijn van mening dat uw rapport, aangevuld met deze schriftelijke reactie, voldoende duidelijkheid verschaft.

Indien u nog vragen hebt gaan we hier uiteraard graag nog met u over in gesprek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch
De secretaris, De burgemeester,

Mr.drs.I.A.M. Woestenberg mr.dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlage 10 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college op het rapport. Het college geeft aan de commissie een goed beeld van het risicomanagement bij de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het college bevestigt onze eerste conclusie dat het risicomanagement in de gemeente is verankerd in bestaande processen en dat het is gekoppeld aan integraal management. Het beeld dat de rekenkamercommissie in de overige conclusies schetst is:

- dat het risicomanagement zo min mogelijk formeel is;
- dat de sectoren grote vrijheid hebben bij de inrichting van het risicomanagementproces;
- dat het per sector anders is ingericht;
- en dat per sector andere instrumenten worden gebruikt.

Ook wordt sterk gesteund op culturele aspecten van risicomanagement (houding, gedrag, open en informele communicatie, kennis en ervaring van medewerkers).

Wij concluderen dat de raad door de hiervoor geschetste werkwijze geen goed inzicht heeft in het risicomanagementproces. En dat de raad geen goed inzicht heeft in de totstandkoming van de risico-inschattingen die aan de raad worden voorgelegd. Het college schrijft dat het feit dat er geen goed inzicht is in het totale gemeentelijke risico juist is, wanneer het begrip 'risico' breed gedefinieerd wordt. Onze conclusie staat echter los van het wel of niet hanteren van een brede definitie, want ook in beperkte (puur financiële) zin in sprake van onvoldoende inzicht. Door de informele, in elke sector verschillende, wijze van risicomanagement is de kans groot dat risico's op een verschillende wijze ingeschat worden. En de raad in voorkomende gevallen voor ongewenste verrassingen komt te staan.

Het verheugt ons dat het college bereid is toe te werken naar een gemeentebreed gehanteerde risicotaal en dat in een op te stellen nota ook wordt meegenomen op welke wijze risico's geïnterpreteerd, gekwalificeerd en beheerst worden (eerste aanbeveling).

Het college reageert slechts gedeeltelijk op onze tweede aanbeveling. Wij bevelen vooral aan om in de rapportages naar de raad inzichtelijk te maken hoe groot het maximale restrisico uitgedrukt in geld is, mede in relatie tot het weerstandsvermogen. De raad zou moeten verzoeken om inzicht in het cumulatieve risico dat op jaarbasis per saldo resteert. En dit in de begroting moeten verwerken door toevoegingen/onttrekkingen aan het gemeentelijke weerstandsvermogen. Dan ontstaat concreet inzicht in 'what could go wrong' en is de gemeente op het ergste voorbereid.

Ten aanzien van de derde aanbeveling geeft het college aan dat de raad inderdaad niet expliciet vaststelt of het gemeentelijke weerstandsvermogen voldoende is om het totaal van de risico's te dekken. Het college wijst op de paragraaf weerstandsvermogen, waarin een indicatie wordt gegeven. De rekenkamercommissie vindt dat het jaarlijks vaststellen van het weerstandsvermogen een belangrijk element is in de gemeentebrede risicobeheersing.

Het college laat het aan de raad over of hij jaarlijks geïnformeerd wil worden over de werking van het risicomanagementsysteem en of hij kaders wil stellen voor de categorieën risico's waarover de raad geïnformeerd wil worden. De rekenkamercommissie pleit hiervoor en is uitdrukkelijk van mening dat dit mogelijk is zonder een vergroting van de informatielast van de raad.

Het college zegt zich meer te willen richten op de risico's met betrekking tot deelnemingen en overige verbonden partijen. Dit juicht de commissie toe.

Onze vierde aanbeveling om voor specifieke categorieën risico's (bijvoorbeeld financiële tegenvallers in grote projecten of het aandeelhouderrisico bij verbonden partijen) een checklist voor de raad op te stellen heeft volgens het college geen meerwaarde. De rekenkamercommissie vindt het echter belangrijk dat de raad in staat is om in voorkomende gevallen een eigen risico-afweging te maken. En het is gewenst dat een daarvoor benodigd afwegingsinstrument beschikbaar is. Volgens ons is dit geen 'technisch-administratieve discussie', zoals het college schrijft, maar betreft het de ondersteuning van een bestuurlijke afweging. Het college meldt dat de raad er van uit mag gaan dat wat de risico-informatie betreft de raadsvoorstellen kloppen en dat de raad op basis van het raadsvoorstel een eigen risico-afweging kan maken. Het gaat de rekenkamercommissie er om dat door het hanteren van een checklist de raad meer zekerheid heeft dat de voor afweging benodigde informatie daadwerkelijk en volledig beschikbaar is.

De Rekenkamercommissie ziet in de reactie van het college geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen in het rapport aan te passen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
22 augustus 2011