



**Een onderzoek naar het
risicomanagement van de
gemeente Ede**

Ede, 12 februari 2020

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De samenstelling van de commissie was in 2019 als volgt:

Leden:

- Michel Bergshoef;
- Jos van Kroonenburg;
- Albert Swinkels;
- Corry-Anne van der Tang-Everse;
- Lydia Zwier-Kentie (voorzitter).

Secretaris/onderzoeker:

- Sjoerd de Jong

Tweede onderzoeker:

- Jorine Koenders

Contactgegevens:

Secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Ede:

Sjoerd de Jong

Postbus 9022

6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	5
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Doel en vraagstelling onderzoek	5
1.3 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Samenvatting onderzoeksbevindingen	8
3. Conclusies en aanbevelingen	12
3.1 Conclusies	12
3.2 Aanbevelingen	14
4. Reactie college B en W	15
5. Nawoord rekenkamercommissie	18
Nota van bevindingen	19
1. Risicomanagementbeleid	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Visie	19
1.3 Doelen	22
1.4 Risicocultuur	23
1.5 Rollen, verantwoordelijkheidsverdeling en ingezette middelen	25
1.6 Informatievoorziening	26
1.7 Rechtmatigheid	27
1.7.1 Externe regelgeving	27
1.7.2 Interne regelgeving	29
2. Uitvoering risicomanagement	31
2.1 Inleiding	31
2.2. Rollen, verantwoordelijkheden en ondersteunende maatregelen	31
2.2.1 Rollen en verantwoordelijkheden	31
2.2.2 Ondersteunende maatregelen	33
2.3 Beschrijving uitvoering risicomanagement	33
2.3.2 Overige afdelingen	35
2.3.3 Verbijzonderde interne controles	36
2.3.4 Bepalen risicoscore en toezichtarrangement netwerkrelatie	37
2.4 Berekening beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit	39
2.4.1 Berekening beschikbare weerstandscapaciteit	39
2.4.2 Berekening benodigde weerstandscapaciteit	40
3. Casussen risicomanagement	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Casus risico's Spoorzone Ede	42
3.2.1 Korte schets casus	42
3.2.2 Risicomanagement Spoorzone	43
3.3 Casus risico's stichting Opella	48
3.3.1 Korte schets casus	48
3.3.2 Risicomanagement Opella	50
3.4 Casus personele risico's	54
3.4.1 Korte schets casus	54
3.4.2 Risicomanagement personele risico's	55

4. Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	60
4.1 Inleiding	60
4.2 Informatievoorziening	60
4.2.1 Informatiekanalen raad	60
4.2.2 Informatiekanalen college	62
4.2.3 Toegankelijkheid, tijdigheid en volledigheid informatievoorziening raad	62
4.3 Kaderstellende en controlerende rol raad	65
Bijlage	
Bijlage I: Risicomanagement in een notendop	69
Bijlage II: Korte voorgeschiedenis project Spoorzone	71
Bijlage III: Normen- en toetsingskader	72
Bijlage IV: Begrippen	76
Bijlage V: Respondenten	78
Bijlage VI: Geraadpleegde bronnen	79

Bestuurlijke nota

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het risicomanagement wordt door allerlei (externe) ontwikkelingen voor de gemeente Ede, net als voor veel andere Nederlandse gemeenten, steeds belangrijker. Denk bijvoorbeeld aan de financiële gevolgen van de economisch crisis voor het gemeentelijk grondbedrijf, de toenemende tekorten en onzekerheden in de jeugdzorg en het groeiend aantal derde partijen en samenwerkingsrelaties dat bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Het aantal externe risico's waarmee de gemeente wordt geconfronteerd, neemt hierdoor fors toe. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten gemeenten expliciet aandacht besteden aan hun weerstandsvermogen en risicobeheersing; de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* in de programmabegroting en -rekening is één van de verplichte beleidsparagrafen in de p&c cyclus.

Diverse raadsfracties hebben dan ook - tijdens het jaarlijkse bezoek van de commissie aan de fracties in het najaar van 2018 - risicomanagement aangedragen als onderzoekonderwerp. Voor de commissie waren de bovengenoemde zaken aanleiding om een onderzoek te gaan uitvoeren naar het risicomanagement van de gemeente Ede.

1.2 Doel en vraagstelling onderzoek

De commissie is met haar onderzoek nagaan of de gemeente Ede haar risicomanagement, in theorie en praktijk, op een adequate wijze vorm geeft.

De commissie heeft voor het onderzoek de onderstaande deelvragen geformuleerd:

I. Beleid risicomanagement

- Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het gebied van risicomanagement?
- Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?

II. Vormgeving en inrichting risicomanagement (theorie en praktijk)

- Uit welke processen bestaat het risicomanagement van de gemeente?
- Hoe zijn deze processen vormgegeven en ingericht?
- Welke functionarissen zijn betrokken bij het risicomanagement? Wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden?
- Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?
- Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteert de gemeente om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven?
- Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats?

III. Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad

- Hoe worden de gemeenteraad en college geïnformeerd over risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid? Via welke kanalen?
- Is de informatievoorziening aan de raad over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig?
- Kan de raad op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?
- Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol t.a.v. risicomanagement in?

Voor het normen- en toetsingskader dat de Rekenkamercommissie in dit onderzoek hanteert, wordt verwezen naar bijlage III. In bijlage IV zijn veelgebruikte begrippen en vaktermen toegelicht.

1.3 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek

De onderzoeksperiode bestrijkt de periode van 14 december 2017 tot en met de 1^e helft van 2019. De onderzoeksperiode start op 14 december 2017, omdat toen de gemeenteraad van Ede de huidige kadernota op het gebied van risicomanagement heeft vastgesteld.

De Rekenkamercommissie heeft het beleid van de gemeente Ede ten aanzien van het risicomanagement onderzocht en is aan de hand van drie casussen nagegaan hoe de gemeente in de praktijk haar risicomanagement heeft ingericht en vormgegeven. Bij de selectie van de casussen heeft de commissie de volgende criteria gehanteerd: een evenwichtige spreiding van interne en externe risico's, een evenwichtige verdeling tussen kleine, middelgrote en grote risico's en een evenwichtige verdeling over de gemeentelijke beleidsvelden. Per casus is er sprake van meerdere risico's.

De commissie heeft aan de hand van deze selectiecriteria de onderstaande casussen geselecteerd voor onderzoek:

- **het project de Spoorzone Ede.** Het betreft een groot infrastructureel project waar naast de gemeente Ede verschillende externe partijen in participeren/bij zijn betrokken;
- **de stichting Opella.** Het betreft een belangrijke samenwerkings- c.q. netwerkrelatie van de gemeente;
- **personele risico's.** Het betreft een casus die betrekking heeft op de bedrijfsvoering van de gemeente. Personele kosten zijn een belangrijke kostenpost van de gemeente.

Risico's binnen de gemeentelijke organisatie doen zich op allerlei terreinen en beleidsvelden voor. Een onderzoek naar risicomanagement bij een grote gemeentelijke organisatie, zoals de gemeente Ede, bestrijkt dan ook een groot onderzoeksterrein. De Rekenkamercommissie kan in haar onderzoek naar risicomanagement, praktisch en uitvoeringstechnisch gezien, maar een beperkt aantal probleemvelden van risico's c.q. casussen onderzoeken. Risico's met betrekking tot ICT, fraude, integriteit en privacy maken bijvoorbeeld geen onderdeel uit van dit onderzoek¹.

1 De commissie heeft in haar onderzoeken naar het privacybeleid van de gemeente Ede in het sociaal domein en beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT al (zijdeling) aan deze risico's aandacht besteed.

De Rekenkamercommissie heeft bij de geselecteerde casussen niet onderzocht of de getroffen beheersmaatregelen in de praktijk effectief zijn en of de juiste maatregelen zijn getroffen².

1.4 Leeswijzer

Het rapport naar het risicomanagement van de gemeente bestaat uit twee gedeelten: een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De Rekenkamercommissie geeft in hoofdstuk 2 van de bestuurlijke nota een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen, die de commissie naar aanleiding van dit onderzoek heeft geformuleerd, treft u aan in hoofdstuk 3. De reactie van het college op het onderzoeksrapport en het nawoord van de commissie zijn respectievelijk opgenomen in hoofdstuk 4 en 5 van de bestuurlijke nota.

De commissie gaat in hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen in op het beleid dat de gemeente ten aanzien van haar risicomanagement heeft geformuleerd. Vervolgens komt in hoofdstuk 2 van deze nota de uitvoering van het risicomanagement aan bod. In hoofdstuk 3 gaat de commissie aan de hand van de hierboven vermelde casussen na hoe de gemeente in de praktijk risico's managet. In hoofdstuk 4 komt ten slotte aan de orde hoe het college de gemeenteraad over de (belangrijkste) risico's en de uitvoering van het gemeentelijk risicomanagement informeert, of de raad op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol kan invullen en hoe hij deze in de praktijk invult.

2 De beantwoording van deze vragen vereist vaak zeer technische kennis/vakkennis van de onderhavige casus (denk hierbij bijvoorbeeld aan een ingewikkeld infrastructureel project als het project De Spoorzone Ede).

2. Samenvatting onderzoeksbevindingen

De gemeente hanteert voor het beheersen van haar risico's het zogenaamde "Three Lines of Defense" model, een risicomanagementmodel van PricewaterhouseCoopers. Voor een verdere toelichting op dit model zie de Nota van bevindingen, blz. 25.

Bevindingen risicomanagementbeleid

De Rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek het risicomanagementbeleid van de gemeente onderzocht en is nagegaan of dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig is.

De commissie stelt vast dat:

- het beleid over het algemeen van recente datum is;
- de uitgangspunten uit de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* richting geven aan de uitvoering van het risicomanagementbeleid op concernniveau. De nota bevat niet de doelen die de gemeente met het risicomanagementbeleid wil realiseren en bevat geen concrete handvatten voor de uitvoering van het risicomanagementbeleid;
- deze kadernota weinig informatie bevat over welke risicocultuur de gemeente ambieert;
- uit de kadernota niet is op te maken welke middelen (geld, ambtelijke capaciteit en technische middelen) de gemeente inzet voor de uitvoering van haar risicomanagementbeleid;
- het college van B en W de gemeenteraad en de overige stakeholders van de gemeente (tenminste) twee keer per jaar, bij de programmabegroting en -rekening op de hoogte brengt van de belangrijkste, actuele risico's, de risico's van de grondexploitaties, de actuele benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente en
- de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* in de programmabegroting en -rekening voldoet aan de wet- en regelgeving (het BBV).

Bevindingen berekening beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en norm weerstandsratio

De gemeente Ede legt de (belangrijkste) risico's, waarmee zij wordt geconfronteerd, vast in de applicatie Naris (het gemeentelijke risicoregister). Met deze applicatie berekent zij tevens de benodigde weerstandscapaciteit. Bij deze berekening gaat de gemeente uit van de netto financiële gevolgen van de risico's³. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de gemeente de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een inzichtelijke, objectieve, gestructureerde en systematische wijze onderbouwt. De huisaccountant van de gemeente toetst de bovengenoemde berekeningen en de provinciale toezichthouder kijkt hier met belangstelling naar. De berekeningen zijn geen onderwerp van gesprek in de auditcommissie.

3 De gemeente houdt bij het bepalen van een netto financieel gevolg van een risico rekening met (de) beheersmaatregel(en) die zij getroffen heeft om het risico te beheersen.

Weerstandratio

De gemeente gaat bij haar berekening van de benodigde weerstandscapaciteit uit van een zekerheidspercentage van 90%. Dit houdt in dat het voor 90% zeker is dat de berekende weerstandscapaciteit voldoende is om de daadwerkelijk optredende risico's af te dekken.

Verder hanteert de gemeente een weerstandratio van 80%. Dit betekent dat de *beschikbare* weerstandscapaciteit tenminste 80% moet bedragen van de (ingeschatte) *benodigde* weerstandscapaciteit. Voor de begrippen weerstandscapaciteit, weerstandratio en weerstandsvermogen wordt verwezen naar bijlage IV, blz. 62.

Bevindingen casussen

Casus risico's spoorzone Ede

Uit dit onderzoek blijkt dat het projectteam van de spoorzone de projectrisico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze identificeert, registreert, analyseert en zo nodig actualiseert. Het projectteam treft allerlei maatregelen om de projectrisico's te beheersen. De risicomanager/-analist toetst bij de eigenaar van de beheersmaatregel of deze de maatregel uitvoert en of de maatregel in de praktijk werkt. De maatregel wordt herzien wanneer deze niet effectief is. Uit het gehouden interview met de projectmanagers (van de gemeente en ProRail) en de manager projectbeheersing blijkt ten slotte dat het gesignaleerde risico op het mislukken van de aanbesteding van het spoorse contract zich daadwerkelijk heeft voorgedaan en dat het projectmanagementteam hiervoor tijdig beheersmaatregelen heeft genomen.

Het risicomanagement van het projectteam van het project Spoorzone Ede voldoet aan de door de commissie gestelde normen (zie de tabel hieronder op blz. 9).

Casus risico's stichting Opella

Het beeld dat uit het gevoerde interview met de gemeentelijke accounthouders en de bestudeerde documenten naar voren komt, is dat de gemeente de risico's die zij ten aanzien van deze netwerkrelatie loopt op dit moment niet gestructureerd en systematisch inventariseert. De gemeente heeft in 2018 haar belangrijkste netwerkrelaties, waaronder de stichting Opella, aan de hand van een meetlat met tien risico-indicatoren gescoord (een globale toets). Uit deze score bleek dat de stichting hoog op deze meetlat scoort en in hoge mate bijdraagt aan de strategische doelen van de gemeente. Verder blijkt uit de handreiking over de netwerkrelaties van de gemeente Ede dat de gemeente een adequate risicoanalyse en -beheersing op de eerste plaats als een verantwoordelijkheid van Opella zelf ziet.

Volgens de gemeentelijke accounthouders spelen er momenteel andere, belangrijke risico's bij deze samenwerkingsrelatie (dan de risico-indicatoren van de meetlat). Genoemd werden de volgende risico's: meer uren besteden dan er zijn gecontracteerd (budgetoverschrijding), te veel doorschakelen naar specialistische zorg (budgetoverschrijding) en onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel door de krapte op de arbeidsmarkt (continuïteit van de zorgverlening). De accounthouders vinden dat er vanuit het gemeentelijk risicomanagement te weinig aandacht is voor deze risico's.

De accounthouders schatten de kans dat Opella failliet gaat als klein in. De gemeente heeft een soort van draaiboek (protocol) klaarliggen voor de situatie dat een zorgaanbieder failliet gaat. Uit het interview met de accounthouders wordt duidelijk dat zij risicobewust zijn, maar blijkt niet dat zij van een gesignaleerd risico de (exacte) kans van optreden en/of financieel gevolg bepalen.

Verder blijkt uit het onderzoek naar deze casus dat de gemeente enkele beheersmaatregelen treft voor het beheersen van de risico's die zij ten aanzien van deze samenwerkingsrelatie loopt. Zo gaan de accounthouders in de voortgangsgesprekken met Opella na welke maatregelen de stichting treft om de bovengenoemde risico's te beheersen en vindt vanuit de afdeling Financiën en Control bij de subsidieaanvraag en -vaststelling een financiële toets op de begroting en jaarstukken van Opella plaats.

Het risicomanagement van de gemeente ten aanzien van de stichting Opella voldoet gedeeltelijk of niet aan de door de commissie gestelde normen (zie de tabel hieronder op blz. 9).

Casus personele risico's

Uit het gevoerde interview en de bestudeerde documenten komt naar voren dat de afdeling P&O - onder meer aan de hand van beschikbare data - allerlei ontwikkelingen, trends en knelpunten/risico's op personeelsgebied signaleert, maar dat dit nog niet altijd op een systematisch, cyclische wijze gebeurt. De meeste van de knelpunten/risico's, die P&O signaleert, zijn niet terug te vinden in het gemeentelijke risicoregister. De gemeente worstelt momenteel met de vraag welke van deze knelpunten/risico's wel en welke niet in het register moeten worden opgenomen.

Verder blijkt uit het gevoerde interview en de bestudeerde documenten dat de gemeente van de meeste personele knelpunten/risico's niet de (precieze) kans van optreden en het financiële gevolg heeft bepaald.

De gemeente treft wel allerlei (beheers)maatregelen voor de gesignaleerde personele knelpunten/risico's.

Uit het gevoerde interview komt verder naar voren dat de medewerkers van P&O, tijdens een risicosessie, personele risico's hebben geïnventariseerd, geanalyseerd en geactualiseerd. De commissie maakt uit de bestudeerde dump van het risicoregister op dat de gegevens van de geregistreerde personele risico's periodiek worden geactualiseerd. Dit geldt ook voor de in het register vastgelegde beheersmaatregelen, die voor deze personele risico's zijn ontwikkeld. Voor de overige beheersmaatregelen heeft de commissie, op basis van de bestudeerde documenten en het gevoerde interview, niet kunnen vaststellen dat deze periodiek worden geactualiseerd. Verder is het onduidelijk of de gemeente de getroffen beheersmaatregelen toetst op effectiviteit.

In het bedrijfsvoeringgesprek tussen het afdelingshoofd en de directie, dat eens in de vier maanden plaatsvindt, wordt ook het geactualiseerde risicoprofiel van de afdeling besproken (in dit profiel zijn de personele risico's van de afdeling opgenomen).

Volgens de geïnterviewden fungeert het afwegingskader capaciteit als een protocol.

Het risicomanagement van de gemeente ten aanzien van de personele risico's voldoet gedeeltelijk aan de door de commissie gestelde normen (zie de onderstaande tabel).

Tabel: Oordeel gehanteerde normen bij onderzochte casussen

Norm	Oordeel casus risico's Spoorzone Ede	Oordeel casus risico's stichting Opella	Oordeel casus personele risico's
De risico's worden op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze geïnventariseerd, geanalyseerd en beoordeeld.	Voldoet	Voldoet gedeeltelijk	Voldoet gedeeltelijk
Er zijn voor het beheersen van de risico's beheersmaatregelen ontwikkeld.	Voldoet	Voldoet	Voldoet
De geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde risico's worden periodiek geactualiseerd.	Voldoet	Voldoet niet	Voldoet
De getroffen beheersmaatregelen worden periodiek geactualiseerd en geëvalueerd op effectiviteit.	Voldoet	Voldoet niet	Voldoet gedeeltelijk en onduidelijk
Er is een protocol beschikbaar voor de situatie wanneer een risico zich daadwerkelijk voordoet.	Voldoet	Voldoet	Voldoet

Bevindingen informatievoorziening gemeenteraad

Informatiekanalen

De commissie stelt op basis van de bestudeerde documenten (en videoverslagen) vast dat raadsleden via verschillende gremia/kanalen gedurende het jaar door het college/de ambtelijke organisatie worden geïnformeerd over risico's/de uitvoering van het risicomanagement (denk hierbij bijvoorbeeld aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en -rekening, raadsvoorstellen en de raadswerkgroep programmabegroting).

Toegankelijkheid, tijdigheid en volledigheid informatievoorziening

De commissie stelt vast dat de risicoparagraaf van voldoende kwaliteit is: de paragraaf is gestructureerd van opzet, op hoofdlijnen, bevat bijna alle relevante onderdelen van het risicomanagement (in de paragraaf zijn echter niet de beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's beschreven) en voldoet aan het BBV. Volgens de commissie kan de toegankelijkheid van de paragraaf worden verbeterd. Zo bevat de paragraaf een groot aantal vaktermen, die deels wel en deels niet worden toegelicht, en bevat de tabel met de tien belangrijkste risico's enkele onduidelijkheden.

De geïnterviewde raadsleden missen vaak de relatie/koppeling tussen een raadsvoorstel en de risicoparagraaf, maar vinden wel dat, tenminste voor een proactief raadslid, alle relevante risico-informatie beschikbaar is. Zij vinden dat het college hen destijds tijdig inlichtte over het mislukken van de aanbesteding van het spoorse contract van het project de Spoorzone, maar dat dit niet geldt voor de risico's en de tekorten in het sociaal domein.

Invulling kaderstellende en controlerende rol

Uit dit onderzoek blijkt dat de raad op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol, op hoofdlijnen, kan invullen. Verder stelt de commissie vast dat de raad wisselend bij de geselecteerde, geanalyseerde casussen/dossiers is betrokken. De raad is bij de casus de Spoorzone nauwer betrokken dan bij de overige twee casussen.

De raad stelt de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing twee keer per jaar, bij de programmabegroting (de beleidsvoornemens) en -rekening (de beleidsrealisatie), vast. De raad heeft de huidige kadernota over het risicomanagementbeleid op 14 december 2017 vastgesteld. Op deze momenten heeft de raad de kaders/uitgangspunten van het risicomanagement, op hoofdlijnen, vastgesteld.

3. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie Ede komt op basis van de hierboven vermelde onderzoeksbevindingen tot de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

3.1 Conclusies

a. Conclusie

Het risicomanagementbeleid van de gemeente Ede is actueel en rechtmatig, maar kan voor wat betreft de criteria inzichtelijk- en volledigheid worden verbeterd.

Toelichting

Volgens de commissie is het wenselijk dat de raad - uit het oogpunt van transparantie én vanwege het belang van de onderstaande aspecten van het risicomanagementbeleid - op hoofdlijnen inzicht heeft in welke:

- middelen de gemeente inzet voor de uitvoering van het risicomanagementbeleid;
- risicocultuur de gemeente ambieert;
- doelen zij met het risicomanagementbeleid nastreeft;
- rollen en verantwoordelijkheden de verschillende actoren hebben ten aanzien van de uitvoering van het risicomanagementbeleid (de raad, het college en de verschillende gemeentelijke afdelingen/ambtenaren).

b. Conclusie

De onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio vindt op een adequate en gedegen wijze plaats.

Toelichting

De commissie stelt op basis van de bestudeerde/geanalyseerde dump uit Naris vast dat de gemeente van zo'n 280 risico's, op gedetailleerde wijze, gegevens heeft vastgelegd. In het register legt de gemeente, per afdeling, voor elk geïdentificeerd risico, over verschillende items, risicogegevens vast. Het betreft onder meer de oorzaak van de risicogebeurtenis, de kans van optreden en het financieel gevolg van het risico.

De gemeente rekent in Naris vervolgens de (netto) financiële effecten van de geregistreerde risico's met behulp van de Monte Carlo simulatie vele keren door. Op basis van deze berekeningen bepaalt de gemeente de benodigde weerstandscapaciteit. De Monte Carlo methode is een veel gebruikte en gerenommeerde simulatietechniek.

c. Conclusie

De gemeente vaart voor wat betreft de ondergrens van haar weerstandsratio (een norm van 0,8, 80%) scherp aan de wind. Deze ambitie strookt niet met de norm van de toezichthouder.

Toelichting

De provinciale toezichthouder, de provincie Gelderland, hanteert voor de beoordeling van de weerstandsratio van een gemeente een norm van 1 (100%). De toezichthouder vindt namelijk dat een gemeente met haar weerstandscapaciteit alle ingeschatte risico's moet kunnen opvangen. De provinciale toezichthouder gaat wanneer deze ratio daadwerkelijk onder de 100% komt met de desbetreffende gemeente hierover in gesprek.

d. Conclusie

De risicomanagementprocessen van het project Spoorzone zijn op een adequate wijze vorm gegeven en ingericht. De risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van de stichting Opella en de personele risico's van de gemeente kunnen daarentegen worden verbeterd c.q. doorontwikkeld.

Toelichting

De gemeente inventariseert en analyseert de risico's met betrekking tot de stichting Opella en de personele risico's nu niet op een systematische, gestructureerde en cyclische wijze. Zowel bij de casus risico's Opella als bij de casus personele knelpunten/risico's treft de gemeente maatregelen om de risico's/knelpunten te beheersen. Uit het gevoerde interview blijkt dat de respondenten risicobewust zijn. Bij beide casussen is het niet duidelijk of de gemeente de maatregelen altijd actualiseert en/of evalueert.

e. Conclusie

De gemeente worstelt met de vraag welke risico's zij wel en welke zij niet moet vastleggen in het gemeentelijk risicoregister.

Toelichting

Dit blijkt uit de bestudeerde casussen over risico's rond Opella en de personele risico's. De risico's die de gemeentelijke accounthouders signaleren ten aanzien van de netwerkrelatie Opella zijn nu niet allemaal opgenomen in het risicoregister. De gemeente vraagt zich af of een personeel risico, dat zich bij verschillende afdelingen van de gemeente zich voordoet, wel bij elke afdeling moet worden geregistreerd of dat dit risico centraal moet worden vastgelegd.

f. Conclusie

De tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening aan de raad is voldoende, maar de toegankelijkheid kan op enkele punten worden verbeterd.

Toelichting

De risicoparaagraaf bevat een groot aantal vaktermen die soms wel, soms niet zijn toegelicht. De tabel over de tien belangrijkste risico's van de gemeente bevat enkele onduidelijkheden en de toelichtingen op de tabellen in de paragraaf zijn vrij summier.

Volgens de geïnterviewden is de paragraaf voor een beginnend raadslid, dat niet financieel geschoold is, moeilijk leesbaar.

g. Conclusie

De raad kan op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de belangrijkste risico's en de uitvoering van het risicomanagement van de gemeente op hoofdlijnen invullen.

Toelichting

Volgens de commissie voldoet de informatievoorziening van het college over de belangrijkste risico's van de gemeente en de uitvoering van het risicomanagementbeleid, over het algemeen, aan de eisen van volledigheid en tijdigheid. De toegankelijkheid van de informatievoorziening kan op enkele punten worden verbeterd.

De geïnterviewde raadsleden vinden dat een raadslid, als hij zich proactief opstelt, voldoende risico-informatie van het college ontvangt om een afgewogen besluit te kunnen nemen. Zij vinden dat zij niet altijd tijdig door het college over risico's worden ingelicht (dit speelde o.m. bij de tekorten in het sociaal domein).

3.2 Aanbevelingen

a. Aanbeveling

College: Zorg dat de gemeenteraad inzicht krijgt, in de voor de raad, relevante aspecten van het risicomanagementbeleid en pas hiervoor het huidige beleid aan.

Toelichting

De Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen uit 2017* biedt geen inzicht in alle relevante aspecten van het risicomanagement. Deze aspecten komen ook niet terug in de overige beleidsdocumenten van de gemeente over risicomanagement. Volgens de commissie is het van belang dat de raad inzicht heeft in deze aspecten (zoals de doelen en de gewenste risicocultuur) en zich hierover kan uitspreken.

b. Aanbeveling

Raad: Overweeg de huidige ondergrens (norm) van de weerstandsratio.

Toelichting

De commissie beveelt, gezien het advies van de provinciale toezichthouder, de raad aan om de huidige norm voor de weerstandsratio te overwegen.

Een ratio van 0,8 tot 1,0 wordt in het algemeen als matig gezien; een ratio van 1,0 tot 1,4 wordt in het algemeen als voldoende beschouwd. De toezichthouder hanteert 1,0 als ondergrens; wanneer de ratio hieronder zakt, gaat de toezichthouder met gemeenten in gesprek over herstel.

c. Aanbeveling

College: Ga voor het verbeteren c.q. doorontwikkelen van de risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van de stichting Opella en de personele risico's van de gemeente te rade bij de risicomanagementexperts.

Toelichting

De commissie beveelt het college aan om voor het verbeteren van de risicomanagementprocessen te rade te gaan bij de experts binnen en buiten de organisatie (in het bijzonder de experts van het grondbedrijf, het projectmanagementteam van het project spoorzone Ede en de afdelingen Financiën en Control en Concern Control).

d. Aanbeveling

College: Bepaal aan de hand van enkele duidelijke criteria welke risico's wel en welke niet in het risicoregister moeten worden vastgelegd.

Toelichting

De commissie constateert naar aanleiding van haar onderzoek dat de risico's met betrekking tot de stichting Opella én een deel van de personele risico's/knelpunten niet zijn vastgelegd in het risicoregister. De gemeente worstelt momenteel met de vraag of personele risico's, die bij meerdere afdelingen spelen, alleen centraal moeten worden vastgelegd of bij iedere afdeling waar het risico speelt. De commissie sluit niet uit dat binnen de gemeente dit probleem breder speelt.

e. Aanbeveling

College: Verbeter de toegankelijkheid (leesbaarheid) van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Toelichting

Volgens de commissie kan de leesbaarheid van de paragraaf worden vergroot door vaktermen en tabellen beter toe te lichten.

4. Reactie college B en W

Geachte Rekenkamercommissie

Van u ontvingen wij het rapport "Een onderzoek naar het risicomanagement van de gemeente Ede". In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. We hebben als college met interesse kennis genomen van uw rapport en reageren graag op uw conclusies en aanbevelingen.

Vooraf

Wij onderschrijven, zoals u in uw inleiding schetst, de belangrijkheid van dit onderwerp. En ook de actualiteit hiervan gelet op alle ontwikkelingen die op ons als gemeenten af komen. Naast die externe ontwikkelingen ook een thema dat actueel wordt in het licht van de ontwikkelingen rondom de verplicht wordende rechtmatigheidsverklaring. Zeker nu Ede die als de eerste stap beschouwt op weg naar de ambitie van een volledig In Control Statement.

Wij zijn natuurlijk blij dat u heeft vastgesteld dat ons risicomanagement grotendeels op orde is en de raad "op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de belangrijkste risico's en de uitvoering van het risicomanagement van de gemeente op hoofdlijnen kan invullen". Maar wij onderkennen ook dat we in de doorontwikkeling nog het nodige te doen hebben. Hiervoor doet u ook een aantal aanbevelingen die we daarin mee kunnen nemen.

Uw onderzoek vond plaats in een periode waarin ook wij, gelet op de hiervoor genoemde ontwikkelingen, reeds bezig zijn ons risicomanagement door te ontwikkelen. Uw rapport geeft daarvan ook een impressie. Wij hebben de afgelopen tijd op de diverse deelterreinen (als Sociaal domein, privacy, netwerkpartijen) de risico's en beheersing daarvan in kaart gebracht. Thans ligt de opgave voor dit meer bij elkaar en in samenhang te brengen. Hiervoor zijn wij met de raads werkgroep ook een traject gestart.

Het uitkomen van uw rapport nu biedt dan ook de mooie gelegenheid om uw aanbevelingen, bezien vanuit uw gezichtspunten, daarin mee te nemen.

In dat licht dient u ook onze reactie te bezien.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies geven de feitelijke situatie op hoofdlijnen goed weer. Waar nodig kunnen we tijdens de behandeling in de raad op specifiekere ingaan. Wij richten ons daarom op de aanbevelingen.

Aanbeveling a.

College: Zorg dat de gemeenteraad inzicht krijgt, in de voor de raad, relevante aspecten van het risicomanagementbeleid en pas hiervoor het huidige beleid aan.

Reactie:

U geeft de aanbeveling meer inzicht te geven in alle relevante aspecten van het risicomanagement, zodat de raad zich hierover kan uitspreken. Wij zijn van mening dat een kadernota zich minder leent voor het opnemen van handvatten voor dagelijkse uitvoering en middelen (geld, ambtelijke capaciteit en technische). Dit voorkomt dat de nota daarvoor telkens moet worden

bijgesteld. Als het gaat om het krijgen van beter inzicht in de doelen van risicomanagement en aspecten als de fasen waaruit het risicomanagement bestaat willen wij die aanbeveling zeker overnemen en meenemen als een onderwerp binnen het eerder genoemde traject wat we met de raads werkgroep al doorlopen.

Aanbeveling b.

Raad: Overweeg de huidige ondergrens (norm) van de weerstandsratio.

Reactie:

U beveelt, gezien het advies van de provinciale toezichthouder, de raad aan om de huidige norm voor de weerstandsratio te overwegen. De huidige ratio is een bewuste keus geweest door de raad. We laten het uiteraard aan de raad of zij behoefte heeft deze norm te heroverwegen. Overigens zal dit punt ook zeker een onderdeel zijn van de lopende doorontwikkeling en op de agenda komen van de raads werkgroep.

Aanbeveling c.

College: Ga voor het verbeteren c.q. doorontwikkelen van de risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van de stichting Opella en de personele risico's van de gemeente te rade bij de risicomanagementexperts.

Reactie:

U beveelt ons college aan om voor het verbeteren van de risicomanagementprocessen te rade te gaan bij de experts binnen en buiten de organisatie. Uiteraard zijn wij content met uw vaststelling dat het risicomanagement voor het project Spoorzone adequaat is ingericht. Op andere terreinen vraagt dit nog zeker aandacht. We zijn ons er van bewust dat we nog beter gebruik kunnen en moeten maken van de binnen de organisatie aanwezige kennis en kunde. Daarnaast levert slim gebruik maken van externe kennis eveneens resultaten op. Zo zijn wij in dit kader gestart met kennisdeling en -ontwikkeling tussen een aantal 100.000 plus gemeenten. Verder zien wij ook nog wel een taak liggen om dit zichtbaarder te maken. Impliciet gebeurt er vaak al heel veel (zijn we "bewust onbekwaam"), maar kan dit veel explicieter worden gemaakt. Dat is ook een opgave die voorligt, mede in relatie met aanbeveling d .

Aanbeveling d.

College: Bepaal aan de hand van enkele duidelijke criteria welke risico's wel en welke niet in het risicoregister moeten worden vastgelegd.

U constateert naar aanleiding van uw onderzoek dat de risico's met betrekking tot de stichting Opella én een deel van de personele risico's/knelpunten niet zijn vastgelegd in het risicoregister. De gemeente worstelt momenteel met de vraag of risico's alleen centraal moeten worden vastgelegd of bij iedere afdeling waar het risico speelt.

Reactie:

In onze inleiding gaven wij aan dat wij de afgelopen tijd op de diverse deel terreinen de risico's en beheersing daarvan in kaart hebben gebracht. De opgave ligt nu voor, dit bij elkaar te brengen en in samenhang te bezien. U duidt dat terecht als onze "worsteling". Daarbij doet zich de vraag voor die u noemt: hoe om te gaan met centrale en decentrale vastlegging.

Maar ook vragen als hoe om te gaan met diverse soorten van risico's (financieel en niet financieel, incidenteel en structureel), niveaus van vastlegging en rapportering (programma-, project- en doelgroepniveau). Deze criteria zullen we zeker moeten definiëren.

Aanbeveling e.

College: Verbeter de toegankelijkheid (leesbaarheid) van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Volgens uw commissie kan de leesbaarheid van de paragraaf worden vergroot door vaktermen en tabellen beter toe te lichten.

Reactie:

Wat ons betreft kijken wij daar samen met de raads werkgroep nog eens goed naar in het lopende ontwikkeltraject.

Tenslotte: op pagina 9/10 wordt aangegeven dat de geïnterviewde raadsleden vinden dat het college hen destijds niet tijdig over de risico's en de tekorten in het sociaal domein heeft ingelicht. Wij hechten eraan op te merken dat wij ons daarin niet herkennen. Ons inziens hebben wij uw raad voortdurend meegenomen in de ontwikkelingen in het sociaal domein.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

drs. P.C.M. van Elteren, mr. L.J. Verhulst
secretaris burgemeester

5. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Ede bedankt het college van B en W voor zijn reactie op haar rapport en het doet haar deugd deugd dat het college vindt dat de conclusies van de commissie de feitelijke situatie van het risicomanagement bij de gemeente op hoofdlijnen goed weergeeft. De rekenkamercommissie constateert verder dat het college de aanbevelingen, die aan het college zijn gericht, grotendeels (het college plaats een kanttekening bij aanbeveling a) onderschrijft.

Het college geeft in zijn reactie aan dat het onderzoek van de rekenkamercommissie plaatsvond tijdens een periode dat de gemeente bezig was (en is) met het doorontwikkelen van haar risicomanagement: de gemeente heeft de afgelopen tijd op de verschillende terreinen (netwerkrelaties, privacy en sociaal domein) risico's, en beheersmaatregelen voor deze risico's, in kaart gebracht. Volgens het college is het nu de opgave om dit meer bij elkaar en in samenhang te brengen en hiervoor heeft het met de raads werkgroep programmabegroting een traject opgestart. Het college heeft het voornemen om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in dit traject mee te nemen.

Ten aanzien van aanbeveling b, het heroverwegen van de minimale norm voor de weerstandsratio, geeft het college terecht aan dat uw raad hier uiteindelijk over gaat. De commissie benadrukt in dit nawoord nogmaals dat de gemeente met de huidige ondergrens (van 0,8) scherp aan de wind vaart in vergelijking met andere gemeenten en het advies van de toezichthouder.

De rekenkamercommissie is benieuwd hoe u, de gemeenteraad, en het college bovengenoemd traject samen vorm gaan geven en zal met belangstelling volgen hoe de aanbevelingen van de commissie in dit traject hun plaats krijgen en vervolgens worden uitgewerkt.

Nota van bevindingen

1. Risicomanagementbeleid

1.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie analyseert in dit hoofdstuk het risicomanagementbeleid van de gemeente Ede en geeft antwoord op de vraag of het risicomanagementbeleid van de gemeente actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig is. Hierbij passeren de volgende aspecten van dit beleid de revue:

- de visie van de gemeente ten aanzien van het managen van risico's (paragraaf 1.2);
- de doelen die zij met haar risicomanagementbeleid wil bereiken (paragraaf 1.3);
- de gemeentelijke risicocultuur (1.4);
- de rollen en verdeling van verantwoordelijkheden en ingezette middelen (paragraaf 1.5);
- de informatievoorziening (paragraaf 1.6);
- en de rechtmatigheid van het beleid (paragraaf 1.7).

De gemeente Ede heeft haar risicomanagementbeleid voor een groot deel vastgelegd c.q. verwoord in de *Nota risicomanagement en weerstandsvermogen*. Waar sturen we op? Verder komt het beleid van de gemeente ten aanzien van haar risicomanagement (zijdelings) terug in:

- de financiële verordening gemeente Ede uit 2017⁴;
- de paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing* in de programmabegroting en -rekening;
- de *Nota verbonden partijen* uit 2009;
- de *Nota reserves en voorzieningen gemeente Ede* uit 2016;
- de *Handreiking netwerkrelaties van de gemeente Ede* uit 2016;
- de rapportage *Het Edese netwerk in kaart gebracht* uit 2018.

In bijlage I beschrijf de commissie in een notendop wat risicomanagement is/ inhoudt.

1.2 Visie

De gemeente Ede, heeft conform de aanbeveling van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), haar beleid ten aanzien van risicomanagement, vastgelegd in een kadernota⁵.

4 Met deze verordening stelt de gemeenteraad de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie van de gemeente vast. Zie verder ook artikel 212 van de Gemeentewet.

5 De commissie BBV beveelt aan om het beleid ten aanzien van het risicomanagement vast te leggen in een nota, zodat de gemeente zich in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de begroting kan beperken tot de beleidsvoornemens van het onderhavige begrotingsjaar.

In artikel 14 van de Financiële verordening van de gemeente Ede staat dat het college periodiek een Nota *risicomanagement en weerstandvermogen* opstelt, waarin het beleid op dit terrein uiteen wordt gezet. Verder staat in het artikel dat de gemeenteraad de kaders van de nota vaststelt.

De gemeente heeft de nota in 2017 geactualiseerd vanwege wijzigingen van het BBV⁶ ⁷. De nota uit december 2017 verschilt volgens de gemeente op de volgende twee punten van de oude nota uit 2008, namelijk:

- in de nieuwe, huidige nota ligt het accent meer op de uitgangspunten en normeringen en is minder het accent gelegd op een uitgebreide beschrijving van de werkwijze, de uitvoering van het risicomanagement;
- de norm voor de bodem van de algemene reserve van de gemeente is aangepast. Het college stelt in het raadsvoorstel bij de nota voor om, met het oog op de continuïteit van de organisatie, een relatie te leggen tussen de weerstandsratio en de minimale bodem van € 10 miljoen⁸. De gemeente heeft deze extra norm ingevoerd in verband met de risico's rond de decentralisaties en transformaties in het sociaal domein en het grondbedrijf⁹.

In de huidige Nota *risicomanagement en weerstandvermogen* staat dat het risicomanagement van de gemeente onderdeel uitmaakt van het dagelijks handelen. Op verschillende momenten in het jaar wordt er bij dit onderwerp stilgestaan: zo worden ieder half jaar de risico's geïdentificeerd dan wel geactualiseerd en vindt bij de planning- en controlinstrumenten een weging van de risico's - in relatie tot de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit - plaats. De gemeente heeft geen nieuw instrument voor het risicomanagement ontwikkeld; het maakt onderdeel uit van de reguliere planning- en controlcyclus. Zij probeert op een efficiënte wijze beheersmaatregelen te treffen om risico's te beheersen, de effecten hiervan te verminderen en het risicobewustzijn bij de medewerkers te vergroten. De gemeente wil van ieder programma, product of project, onafhankelijk van de getroffen beheersmaatregelen, de risico's inventariseren en bepaalt vervolgens van het risico de kans van optreden en het financiële gevolg. De risico's van het grondbedrijf worden apart in kaart gebracht. De dialoog staat in het Edese risicomanagement centraal.

Nota verbonden partijen en handreiking netwerkreliaties

Het risicomanagement richtte zich in de beginjaren vooral op de financiële risico's van de gemeente (inclusief die van de verbonden partijen). In de Nota verbonden partijen uit 2009 wordt stilgestaan bij het risicomanagement ten aanzien van de verbonden partijen van de gemeente. Risicomanagement moet volgens deze nota inzicht verschaffen in de voor- en nadelen van de samenwerkingsvorm c.q. de verbonden partij. Op basis van een risicoanalyse wordt het toezichtarrangement bepaald. Verder is in de nota te lezen dat de gemeente in 2008 gestart is met het risicomanagement en dat dit de komende jaren verder wordt uitgewerkt en geïmplementeerd¹⁰.

6 Zie het verslag van het interview met de concerncontroller en adviseur van afdeling Financiën en Control van 26 februari 2019 (hierna afgekort tot interviewverslag van 26 februari 2019).

7 Betreft de regelingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015 en 24 maart 2016. Deze regelingen/wijzigingen van het BBV hebben betrekking op de BBV kengetallen (denk bijvoorbeeld aan het kengetal over de netto schuldquote). Zie ook hierna paragraaf 1.7.1 Rechtmatigheid.

8 Zie het raadsvoorstel bij de Nota risicomanagement en weerstandvermogen van 14 december 2017.

9 Zie het interviewverslag van 26 februari 2019.

10 Verwezen wordt o.a. naar blz. 24 van de Kadernota verbonden partijen van de gemeente Ede.

Sinds een paar jaar richt het risicomanagement van de gemeente zich ook op fraude-, integriteits- en privacy-risico's en op de risico's van netwerkrelaties. Daarnaast richt het risicomanagement zich nu op de risico's in het sociaal domein^{11 12}. De gemeente voert inmiddels een derde van haar beleidsbegroting, met name als gevolg van de decentralisaties en transformaties in het sociaal domein, uit met netwerkrelaties. De afdeling Concern Control van de gemeente heeft voor de netwerkrelaties in 2016 een handreiking opgesteld. In de handreiking staat onder meer een afwegingskader op basis waarvan de gemeente kan bepalen of zij het beste alleen de gestelde beleidsdoelen kan realiseren of juist beter samen met een derde partij. Verder bevat de handreiking een afwegingskader waarmee de gemeente kan bepalen welke samenwerkingsvorm in een bepaalde situatie de meest geëigende is. De gemeente hanteert voor wat betreft haar netwerkrelaties verschillende toezichtarrangementen. Wanneer een netwerkrelatie van de gemeente Ede in hoge mate bijdraagt aan de strategische beleidsdoelen van de gemeente én een hoog risicoprofiel heeft, valt de relatie in het hoogste toezichtarrangement¹³. In 2018 heeft de gemeente voor het eerst haar belangrijkste netwerkrelaties beoordeeld aan de hand van een kwadrantenmodel en een meetlat met tien indicatoren¹⁴. Op deze wijze heeft de gemeente onderzocht en bepaald in welk kwadrant de desbetreffende netwerkrelatie valt en welk toezichtarrangement van toepassing is¹⁵.

Overige documenten

De gemeente gaat in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de programmabegroting en -rekening o.a. in op de berekening van de weerstandsratio's van het grondbedrijf, de algemene dienst en de totale gemeente, de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en de belangrijkste risico's waarmee zij wordt geconfronteerd. Verder komen de risico's, die de gemeente loopt, zijdeling dan wel uitgebreid, aan bod in de paragraaf *Verbonden partijen*, de paragraaf *Grondbeleid*, de paragraaf *Grote projecten* en het *Meerjarenprogramma Grondexploitaties* (in het bijzonder de geheime bijlage *Risicoanalyse grondexploitaties*).

Hierna gaat de commissie nog nader in op de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* (zie hierna paragraaf 1.7.2) en de beheersing van de risico's van het grondbedrijf (zie hierna paragraaf 2.3.1).

Tabel 1: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid is actueel.	Toets of het beleid actueel is.	Voldoet

11 Het gaat hierbij om verschillende samenwerkingsvormen tussen de gemeente en derde partijen. In de praktijk zijn er de volgende samenwerkingsvormen te onderkennen: subsidie-, inkoop-, lening(en)relatie en verbonden partij.

12 Zie ook het verslag van het oriënterende gesprek dat de Rekenkamercommissie op 6 september 2018 heeft gevoerd met twee medewerkers van Concern Control en de adviseur Financiën en Control (met aandachtsgebied risicomanagement).

13 Zie verder de Handreiking *netwerkrelaties gemeente Ede* uit 2016 (hierna afgekort tot Handreiking netwerkrelaties).

14 De gemeente bepaalt op basis van de indicatoren van de meetlat de totale risicoscore van de netwerkrelatie (het risicoprofiel).

15 Verwezen wordt naar de rapportage *Het Edese netwerk in kaart gebracht. Onderzoek naar het toezichtarrangement van Edese netwerkrelaties*, 21 juni 2018 (hierna afgekort tot rapportage *Het Edese netwerk in kaart gebracht*).

Toelichting oordeel

Uit het bovenstaande blijkt dat het beleid van de gemeente op het gebied van risicomanagement over het algemeen van recente datum is. De huidige nota over het risicomanagement en weerstandsvermogen stamt uit 2017. Dit geldt ook voor de financiële beheersverordening. De gemeente heeft in 2016 een handreiking over de netwerkrelaties opgesteld. De nota over de verbonden partijen stamt daarentegen uit 2009.

1.3 Doelen

Volgens de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* hanteert de gemeente ten aanzien van het risicomanagement de volgende belangrijke uitgangspunten:

- de gemeente gaat, conform het advies van de Nederlandse Adviesorganisatie Risicomanagement (NAR) uit van een zekerheidspercentage van 90%. Een zekerheidspercentage van 90% houdt in dat de kans 90% is dat de daadwerkelijk benodigde weerstandscapaciteit lager of gelijk is aan de ingeschatte benodigde weerstandscapaciteit;
- zij gaat uit van een norm voor de weerstandsratio van 0,8 (80%). Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente 80 % van de (ingeschatte) benodigde weerstandscapaciteit moet bedragen;
- zij hanteert ten aanzien van de algemene reserve de norm dat de minimale omvang van deze reserve in de laatste jaarschijf van het financiële meerjarenperspectief tenminste € 10 miljoen dient te bedragen;
- de exploitatieruimte moet in het laatste jaar van het financiële meerjarenperspectief positief zijn;
- de netto gecorrigeerde schuldquote mag maximaal 100% bedragen;
- het kengetal voor de solvabiliteit moet minimaal 20 % zijn¹⁶.

Het college stelt een herstelplan op wanneer de gemeente niet aan één van deze bovengenoemde uitgangspunten voldoet. Dit plan wordt verwerkt in het eerst volgende planning- of controldocument.

De gemeenteraad heeft in zijn besluitvormende vergadering van 14 december 2017 het raadsbesluit bij de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* geamendeerd. Als gevolg van het amendement *Verhoging lokale lasten niet opnemen in verbeterplan* werd het besispunt 2.h geschrapt. Een meerderheid van de raad vond het namelijk onjuist dat het college slechts één maatregel - namelijk het verhogen van de lokale lasten - in het raadsvoorstel vermeldt om haar weerstandsvermogen op te hogen, wanneer dit onder de norm komt. De raad wilde met het amendement voorkomen dat het college in de toekomst, in een dergelijke situatie, automatisch de lokale lasten verhoogt.

In de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* zijn geen expliciete doelen voor het risicomanagement opgenomen¹⁷. De Rekenkamercommissie maakt uit de gevoerde interviews op dat het gemeentelijk risicomanagement er mede voor moet zorgen dat de gemeente haar (strategische) beleidsdoelen haalt en een duurzaam financieel perspectief realiseert.

16 Voor een toelichting op de verschillende BBV kengetallen weerstandsratio, structurele exploitatieruimte, netto gecorrigeerde schuldquote en solvabiliteit wordt verwezen naar bijlage IV, blz. 62 en 63.

17 De gemeente heeft in haar nota uit 2008 het doel dat zij met risicomanagement wil bereiken wel expliciet verwoord, t.w. "het sturen op onze risico's in samenhang te brengen en transparant te maken".

Daarnaast zou met het risicomanagement het risicobewustzijn van medewerkers van de gemeente vergroot kunnen worden¹⁸. Volgens de wethouder financiën is het van belang dat het streven van de gemeente naar een financieel gezonde huishouding én het verwezenlijken van haar ambities met elkaar in evenwicht zijn. Risico's moeten zijn inziens hierbij reëel worden ingeschat en niet worden overschat of geminimaliseerd¹⁹.

Tabel 2: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid geeft houvast.	Toets of het beleid houvast geeft om risico's te managen.	Voldoet gedeeltelijk

Toelichting oordeel

De commissie stelt naar aanleiding van de analyse van de kadernota vast dat deze nota geen expliciete doelen bevat die de gemeente met haar risicomanagementbeleid wil realiseren. De uitgangspunten in de nota geven volgens de commissie, op concernniveau, richting aan (de uitvoering van) het risicomanagement. De kadernota bevat echter niet, ook niet op hoofdlijnen, concrete handvatten voor de uitvoering van het risicomanagement. De handreiking netwerkrelaties bevat handvatten (de meetlat met de indicatoren) voor het bepalen van het toezichtarrangement van een netwerkrelatie van de gemeente.

1.4 Risicocultuur

In de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* staat dat het risicomanagement deel uit maakt van het dagelijks handelen en dat de gemeente, waar mogelijk, efficiënte (beheers)maatregelen treft 'om risico's en de effecten daarvan te verminderen en het risicobewustzijn in de organisatie te verhogen'. Uit de nota is echter niet op te maken welke maatregelen de gemeente treft om het risicobewustzijn van haar medewerkers te verhogen en hoe en op welke wijze het risicomanagement deel uit maakt van het dagelijks handelen.

Gemeente ambitieuzer en neemt meer risico's

Volgens de wethouder financiën is de gemeente de afgelopen 10 jaar ambitieuzer geworden en durft zij meer risico's te nemen. Zo is de rol van de gemeente volgens hem in de Foodvalley in de afgelopen jaren prominenter geworden en loopt de gemeente op het gebied van biodiversiteit voorop. Verder wijst de wethouder in dezen op grote, risicovolle projecten als de Spoorzone en het World Food Center (WFC). De gemeente trekt volgens hem door deze ambitieuzere cultuur ook andere mensen aan dan voorheen. Zijn inziens is het van belang dat de gemeente een cultuur houdt waarbij medewerkers over risico's (durven te) praten^{20 21}

18 Zie het interviewverslag van 26 februari 2019.

19 Verwezen wordt naar het verslag van het interview dat de commissie met de wethouder financiën heeft gevoerd op 30 augustus 2019.

20 Zie het verslag van het interview met de wethouder financiën van 30 augustus 2019.

21 Ook de geïnterviewde raadsleden zien deze trend.

Risicobereidheid

In de Nota *risicomangement en weerstandsvermogen* staat dat de gemeente Ede, zoals hiervoor werd vermeld, een weerstandsratio van tenminste 0,8 (80%) en een zekerheidspercentage van 90% hanteert. Dit betekent concreet dat de beschikbare weerstandscapaciteit, de financiële buffer van de gemeente, tenminste 80% moet bedragen van de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente gaat er hierbij vanuit dat de kans 90% is dat de daadwerkelijk benodigde weerstandscapaciteit lager of gelijk is aan de ingeschatte benodigde. Dit betekent dus tevens dat zij er vanuit gaat dat de kans 10 % is dat de daadwerkelijk benodigde weerstandscapaciteit hoger is dan de ingeschatte benodigde.

De gemeente gaat bij haar norm voor de weerstandsratio er verder vanuit dat zij gedurende het jaar, wanneer een risico optreedt, deze kan afdekken uit een exploitatiebudget of reserve.

Verder hanteert de gemeente een bodem in haar algemene reserve van € 10 miljoen. De gemeente wil hiermee, volgens de respondenten, een situatie voorkomen waarbij de weerstandsratio van de gemeente zich weliswaar op een aanvaardbaar niveau (boven de 100%) bevindt, maar tegelijkertijd de algemene reserve (nagenoeg) is uitgeput. Dit is in een hypothetisch geval namelijk mogelijk als de omvang van de reserve van het grondbedrijf en/of bedrijfsmiddelenreserves (zeer) groot is/zijn.

Wanneer de weerstandsratio in werkelijkheid de 80% benadert, dient het college een herstelplan voor te leggen aan de gemeenteraad²². Uit het plan moet blijken hoe het college het weerstandsvermogen van de gemeente op peil brengt. Verder stuurt de gemeente niet alleen op de weerstandsratio, maar ook op de door haar geformuleerde streefwaarden van de BBV-kengetallen.

De provinciale toezichthouder, de provincie Gelderland, hanteert voor de beoordeling van de weerstandsratio van een gemeente een norm van 1 (100%). De toezichthouder is namelijk van mening dat een gemeente met haar weerstandscapaciteit alle ingeschatte risico's moet kunnen opvangen. Wanneer deze ratio daadwerkelijk onder de 100% komt, gaat de toezichthouder met de desbetreffende gemeente hierover in gesprek. Volgens de provinciale toezichthouder heeft de commissie BBV geen norm voor de weerstandsratio voorgeschreven, omdat het risicomangement veel subjectieve elementen bevat: gemeenten hanteren bijvoorbeeld verschillende systemen/manieren voor het kwantificeren van risico's en verschillende zekerheidspercentages voor het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit^{23 24}.

Volgens de wethouder financiën is er bij het opstellen van de gemeentelijke begroting sprake van planningsoptimisme: elk jaar blijkt namelijk dat de gemeente bepaalde ambities/doelen, die zij voor een bepaald jaar heeft geraamd, niet (helemaal) realiseert. Zijn inziens zakt de weerstandsratio in werkelijkheid niet snel naar 80%, omdat de gemeente (bijna) ieder jaar geld overhoudt. Daarom is volgens hem de norm, die de gemeente voor de weerstandsratio hanteert, reëel²⁵.

22 De huidige wethouder financiën denkt hierbij vooral aan het temporiseren van uitgaven op het gebied van het openbaar beheer.

23 Deze alinea is gebaseerd op een telefoongesprek met een adviseur van de afdeling Interbestuurlijk Toezicht van de provincie Gelderland.

24 De provinciale toezichthouder constateert in haar brief van 31 januari 2019, over het financieel toezicht 2019, dat het weerstandsvermogen van de gemeente in de achtereenvolgende planning- en controldocumenten daalt en vindt dit zorgelijk. De integrale weerstandsratio van de gemeente bedraagt in de begroting 2019 namelijk 1,1 (107%). In de programmarekening 2018 bedraagt deze ratio echter 2,1.

25 Verwezen wordt naar het verslag van het interview met de wethouder financiën.

Tabel 3: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk, voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid is inzichtelijk en volledig.	Toets welke risicocultuur de gemeente ambieert/wenst.	Voldoet gedeeltelijk

Toelichting oordeel

De Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* bevat weinig informatie over welke risicocultuur de gemeente ambieert/wenst. De commissie stelt verder vast dat de door de gemeente gehanteerde norm voor de weerstandsratio lager ligt dan de norm die de toezichthouder hanteert.

1.5 Rollen, verantwoordelijkheidsverdeling en ingezette middelen

Uit de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* is niet op te maken welke middelen de gemeente inzet voor haar risicomanagement. Zo zijn bijvoorbeeld in de nota de rollen en verantwoordelijkheden van de actoren, die bij het risicomanagement zijn betrokken, niet beschreven²⁶.

Ingezette middelen

Uit de bestudeerde documenten en de gevoerde interviews kan de commissie wel opmaken dat:

- veel mensen zich bij de gemeente, in één of andere vorm of hoedanigheid, bezig houden met risicomanagement. Dit geldt vooral voor medewerkers van de afdelingen Concern Control, Financiën en Control en Grondzaken en Vastgoed;
- de gemeente beschikt over een applicatie/risicoregister (Naris) waarin zij haar risico's vastlegt en waarmee zij het benodigde weerstandsvermogen berekent;
- de steller van een raadsvoorstel, wanneer van toepassing, ook de risico's van een beleidsonderwerp moet vermelden;
- zij allerlei instrumenten hanteert om risico's te managen, zoals handreikingen, voeren van voortgangsgesprekken en verbijzonderde interne controles;

26 In de Handreiking over de netwerkrelaties is wel het één en ander over de rollen en verantwoordelijkheden van de accounthouders en de financieel adviseurs, die bij de netwerkrelaties betrokken zijn, beschreven. De commissie gaat in hoofdstuk 2, met name op basis van de bevindingen uit de gevoerde interviews, nader in op rollen en verantwoordelijkheden van de actoren die bij het gemeentelijk risicomanagement zijn betrokken.

- het onderwerp risicomanagement in verschillende (beleids)documenten aandacht krijgt;
- de gemeente financiële buffers beschikbaar heeft, en zo nodig inzet, om mogelijke risico's op te vangen.

Uit de bestudeerde beleidsdocumenten (en de gehouden interviews) blijkt tevens dat het risicomanagement van de gemeente zich, in de loop van de jaren, op meer onderwerpen/beleidsterreinen is gaan richten. In de beginjaren had de gemeente met name aandacht voor de risico's van haar grondbedrijf en verbonden partijen. Nu heeft zij ook aandacht voor bijvoorbeeld de risico's die spelen bij haar (belangrijkste) samenwerkingsrelaties en risico's rondom privacy en integriteit.

Tabel 4: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid is inzichtelijk en volledig.	Toets a.d.h.v. de beleidsdocumenten welke middelen (geld, ambtelijke capaciteit kwalitatief en kwantitatief en technische middelen) de gemeente beschikbaar stelt.	Voldoet niet

Toelichting oordeel

Uit de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* kan de commissie niet opmaken welke actoren binnen de gemeente bij het risicomanagement zijn betrokken en wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn. Uit de nota is ook niet op te maken welke middelen de gemeente voor de uitvoering van het risicomanagement inzet.

1.6 Informatievoorziening

Het college van B en W van de gemeente Ede informeert de gemeenteraad en overige stakeholders van de gemeente elk voor- en najaar, via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en -rekening, over de belangrijkste, actuele risico's en over de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente.

Daarnaast informeert het college de raad en de overige stakeholders jaarlijks, in het voor- en najaar, over de risico's van de grondexploitaties. In het document *Risicoanalyse grondexploitaties*, een geheime bijlage van de programmarekening, passeren de projectgebonden risico's per grondexploitatie de revue (bedrijventerreinen en woningbouw). Daarnaast wordt in dit document op de conjuncturele risico's ten aanzien van de grondexploitaties ingegaan²⁷.

27 Een projectgebonden risico heeft betrekking op een specifiek project. Een conjunctureel risico doet zich in alle projecten in min of meer dezelfde mate voor. Denk bijvoorbeeld aan de verslechterende marktomstandigheden voor woningbouw.

In het Meerjarenprogramma *Grondexploitatie Lite (MPG Lite)* gaat de gemeente op een geaggregeerd niveau in op de projectgebonden risico's van de grondexploitatie (een bijlage bij het document bevat per grondexploitatie een totaalbedrag voor de actuele risico's én de kansen). In dit document komen tevens de conjuncturele risico's aan bod.

Tabel 5: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid is inzichtelijk en volledig.	Toets a.d.h.v. de beleidsdocumenten hoe en wanneer de raad en het college over de (actuele) risico's en de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit worden geïnformeerd.	Voldoet

Toelichting oordeel

In de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* staat dat de gemeente voor het risicomanagement geen aparte instrumenten/rapportages hanteert en het risicomanagement deel uit maakt van de reguliere planning- en controlcyclus.

Het college stelt de raad en de overige stakeholders van de gemeente periodiek, twee keer per jaar, door middel van de hierboven vermelde beleidsdocumenten op de hoogte van de belangrijkste, actuele risico's en de risico's van de grondexploitatie, het actuele benodigde weerstandsvermogen en de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente.

1.7 Rechtmatigheid

1.7.1 Externe regelgeving

In artikel 9 en 26 van het BBV staat dat de begroting respectievelijk jaarverslag van de gemeente, tenzij het betreffende aspect niet bij de gemeente aan de orde is, tenminste over de volgende aspecten paragrafen moet bevatten: lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid²⁸.

Artikel 11 van het BBV vermeldt uit welke onderdelen de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet bestaan en waaruit het weerstandsvermogen van de gemeente bestaat.

Volgens artikel 11, lid 1 bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en "alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie". De weerstandscapaciteit van de gemeente betreft de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten mee te dekken.

²⁸ Verder staat in artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet dat de raad er op toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.

Conform artikel 11.2 van het BBV moet de paragraaf tenminste de volgende informatie c.q. onderdelen bevatten:

een inventarisatie van de weerstandscapaciteit van de gemeente;

- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid ten aanzien van de weerstandscapaciteit en de risico's.

Op 9 juli 2015 is de Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken, *betreffende de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten*, gepubliceerd in de Staatscourant. Gemeenten zijn als gevolg van deze regeling verplicht om de volgende kengetallen in de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* op te nemen:

- het kengetal netto schuldquote;
- het kengetal netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- het kengetal solvabiliteitsratio;
- het kengetal grondexploitatie;
- het kengetal structurele exploitatieruimte;
- het kengetal belastingcapaciteit²⁹.

In bijlage 1 van de regeling is precies beschreven hoe de hier boven vermelde kengetallen bij de programmabegroting en -rekening moeten worden berekend. In bijlage 2 van de regeling is het onderstaande overzicht voor de kengetallen opgenomen.

Tabel 6: overzicht kengetallen n.a.v. ministeriële regeling van 9 juli 2015

Begroting jaar t	Verloop van de kengetallen		
Kengetallen:	Verslag t-2	Begroting t-1	Begroting t
Netto schuldquote			
Netto schuldquote voor alle verstrekte leningen			
Etc.			
Jaarverslag jaar t	Verloop van de kengetallen		
Kengetallen	Verslag t-1	Begroting t	Verslag t
Netto schuldquote			
Netto schuldquote voor alle verstrekte leningen			
Etc.			

De paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* dient een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de bovengenoemde kengetallen - in relatie tot de financiële positie van de gemeente - te bevatten (zie artikel 11, lid 2e van het BBV).

Naar aanleiding van de publicatie van de ministeriële regeling van 24 maart 2016 is het hierboven gepresenteerde overzicht, tabel 6, voor de begroting gewijzigd/aangepast. De kolommen meerjarenraming t+1, t+2 en t+3 zijn aan het overzicht toegevoegd. Als gevolg van deze wijziging van het BBV is de gemeente namelijk voortaan verplicht om bij de begroting en de meerjarenraming een balans te prognosticeren. Volgens de wetgever bevat de gemeentelijke begroting nu, na het verplicht stellen van een geprognosticeerde balans, voldoende informatie om ook de hierboven genoemde kengetallen te berekenen voor de drie jaren die volgen op het begrotingsjaar³⁰.

29 Voor een definitie/omschrijving van deze kengetallen wordt verwezen naar de bijlage IV.

30 Verwezen wordt verder naar de Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016.

Uit de bestudering van de externe regelgeving maakt de Rekenkamer-commissie op dat er één artikel (inclusief wijzigingen) in het BBV, d.w.z. artikel 11, gewijd is aan risicomanagement. Verder valt de commissie op dat:

- artikel 11 en de bovengenoemde ministeriële regelingen weinig concrete handvatten bevatten voor de uitvoering van het risicomanagement;
- bij de verplichte kengetallen geen normen dan wel streefwaarden zijn opgenomen;
- in de ministeriële regeling van 9 juli 2015 wel nadere regels zijn opgenomen over hoe een gemeente de verplichte kengetallen moet berekenen³¹.

1.7.2 Interne regelgeving

De gemeente verwijst in haar huidige financiële beheerverordening naar het bovengenoemde artikel 11.2 van het BBV. In de toelichting op artikel 14 van deze verordening staat dat een deel van de risico's, waarmee de gemeente (mogelijk) wordt geconfronteerd, verzekeraar is en een deel niet. Soms kiest de gemeente er bewust voor om voor sommige verzekerbare risico's risicodragers te zijn. De gemeente moet de niet-verzekerbare risico's die optreden, opvangen met het eigen vermogen (bijvoorbeeld door het verhogen van de belastingen of beleidsmatige ombuigingen op de begroting).

Uit de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de programmabegroting 2018-2021 kan opgemaakt worden uit welke componenten³² de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Ede bestaat en wat haar belangrijkste risico's (op dat moment) zijn. Verder gaat de paragraaf summier in op het beleid van de gemeente ten aanzien van weerstandscapaciteit en de risico's³³. Zo is in de paragraaf te lezen dat de gemeente streeft naar een weerstandsratio van tenminste 0,8 (80%).

Andere zaken die in de paragraaf aan de orde komen zijn:

- de weerstandsratio's van de algemene dienst, het grondbedrijf en van de gemeente totaal;
- de verplichte BBV kengetallen. In een bijlage bij de begroting worden de kengetallen toegelicht.

In de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de programmarekening 2017 en van de programmabegroting 2019-2022 passeren naast de weerstandsratio ook de door de gemeente Ede gehanteerde streefwaarden, ten aanzien van de BBV-kengetallen, de revue.

De paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de programmabegroting 2018-2021 bevat geen beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de BBV kengetallen (dit in relatie tot de financiële positie van de gemeente). In de paragraaf *weerstandsvermogen en risicobeheersing* van de programmarekening 2017 en de programmabegroting 2019-2022 vindt dit in beperkte mate plaats.

31 Aan de hand van de kengetallen kunnen gemeenten met elkaar worden vergeleken.

32 Het betreft de algemene reserves, de reserve bedrijfsmiddelen, de reserve personeel, de stille reserves en de reserve grondzaken.

33 De gemeente Ede heeft haar beleid ten aanzien van het risicomanagement met name verwoord in de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen.

Tabel 7: Beleid risicomanagement

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	Het beleid is rechtmatig.	Onderzoek of het beleid voldoet aan de wet- en regelgeving (het BBV en de financiële beheersverordening).	Voldoet

Toelichting oordeel

Het beleid van de gemeente over het risicomanagement is vooral terug te vinden in de Nota *risicomanagement en weerstandsvormogen* en voldoet aan de wet- en regelgeving. De gemeente beschrijft in de *paragraaf weerstandsvormogen en risicobeheersing* de (actuele) ontwikkelingen betreffende de belangrijkste risico's in het onderhavige begroting- dan wel verslagjaar.

Verder gaat zij in deze paragraaf op beknopte wijze in op de beschikbare weerstandscapaciteit (inclusief de componenten waaruit de capaciteit bestaat), de benodigde weerstandscapaciteit, de weerstandsratio's van de algemene dienst, het grondbedrijf en de totale gemeente en de verplichte BBV kengetallen. De gemeente gaat in de paragraaf in beperkte mate in op de verhoudingen tussen deze kengetallen en haar financiële positie.

2. Uitvoering risicomanagement

2.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie beschrijft in dit hoofdstuk hoe de uitvoering van het risicomanagement binnen de gemeente is vorm gegeven. In paragraaf 2.2. beschrijft de commissie welke actoren bij de uitvoering van het risicomanagement zijn betrokken en wat hun rollen en verantwoordelijkheden zijn. In deze paragraaf wordt ook antwoord gegeven op de vraag of de gemeente op het gebied van risicomanagement ondersteunende maatregelen treft. Ontvangen medewerkers bijvoorbeeld trainingen op dit vlak? In paragraaf 2.3 gaat de commissie in op de uitvoering van het risicomanagement bij het grondbedrijf en de overige afdelingen van de gemeente. Verder gaat zij in deze paragraaf kort in op de verbijzonderde interne controles en hoe de gemeente de risicoscore en het toezichtarrangement van een netwerkrelatie bepaalt. Uit deze paragraaf wordt duidelijk uit welke deelprocessen het risicomanagement bij de gemeente bestaat en hoe deze zijn vormgegeven en ingericht. De commissie beschrijft ten slotte in paragraaf 2.4 hoe de gemeente de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit bepaalt.

2.2. Rollen, verantwoordelijkheden en ondersteunende maatregelen

2.2.1 Rollen en verantwoordelijkheden³⁴

De gemeente hanteert voor het beheersen van haar risico's het zogenaamde "Three Lines of Defense" model, een risicomanagementmodel van PricewaterhouseCoopers. In dit model is het lijnmanagement, de eerste lijn, verantwoordelijk voor de uitvoering van het dagelijkse risicomanagement, de kwaliteitsborging van de uitvoering en het opzetten van adequate werkprocessen. Het lijnmanagement zorgt er verder voor dat medewerkers volgens deze opgezette/vastgestelde processen werken.

De adviseurs van de afdeling Financiën en Control, de tweede lijn, adviseren en ondersteunen de lijnmanagers bij het uitvoeren van het risicomanagement op hun afdeling. Daarnaast controleren en monitoren deze medewerkers of conform de gemaakte afspraken en kaders wordt gehandeld.

De afdeling Concern Control, de derde lijn, heeft een onafhankelijke, toetsende rol. De afdeling toetst op basis van systeem- en gegevensgerichte controles verschillende, kritische processen (de zogenaamde verbijzonderde interne controles, zie verder paragraaf 2.3.3).

34 Deze paragraaf is met name gebaseerd op het verslag van het oriënterend gesprek van 6 september 2018 en het verslag van het interview van 26 februari 2019 en de Handreiking netwerkrelaties.

De huisaccountant van de gemeente controleert ten slotte of de gemeentelijke jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountant baseert zijn oordeel mede op basis van de door Concern Control uitgevoerde controles.

Directie, afdelingsmanager en adviseurs afdeling Financiën en Control

Bij de afdeling Financiën en Control is één van de adviseurs verantwoordelijk voor het risicomanagement (hierna adviseur risicomanagement). Deze adviseur is in hoofdzaak belast met:

- het actualiseren c.q. (door)ontwikkelen en implementeren van het risicomanagementbeleid;
- het bepalen/actualiseren van het (totale) risicoprofiel van de gemeente;
- het opstellen c.q. actualiseren van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en -rekening;
- het berekenen van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit³⁵.

De adviseur risicomanagement vraagt voor het actualiseren van het risicoprofiel c.q. van het risicoregister periodiek risicogegevens op van de afdelingsmanagers. Het kan hier gaan om mutaties ten aanzien van reeds bestaande risico's, maar ook om geheel nieuwe risico's. De afdelingsmanager wordt bij deze werkzaamheden ondersteund door zijn financieel adviseur. Het actualiseren van het risicoprofiel (en de risicoparagraaf) vindt ieder jaar steeds bij het opstellen van de programmabegroting en -rekening plaats. Maar ook tussentijds worden er zo nodig en desgewenst risico's geactualiseerd.

De afdelingsmanager is integraal verantwoordelijk voor alle zaken die op zijn afdeling plaatsvinden (de gemeente hanteert namelijk het principe van integraal management). Dit betekent dus dat hij ook verantwoordelijk is voor het managen van de risico's op zijn afdeling. De manager delegeert in de praktijk deze taak vaak aan één of meerdere van zijn medewerkers (bijvoorbeeld aan een beleidsmedewerker of een projectleider van een grondexploitatie). Deze medewerkers zijn hiermee dan eigenaar van het risico.

Drie keer per jaar vindt er tussen de directie en de afdelingsmanager een bedrijfsvoeringgesprek plaats. Daarnaast nemen een adviseur van de afdeling Financiën en Control en een adviseur van de afdeling Personeel en Organisatie deel aan dit gesprek. Tijdens het gesprek passeren de belangrijkste risico's, die op de afdeling spelen, de te treffen/getroffen beheersmaatregelen en de verbijzonderde interne controles, de revue. Verder bespreekt/behandelt de directie periodiek de planning- en controldocumenten (perspectiefnota, programmabegroting, halfjaarrapportage en programmarekening).

Concern Control

De medewerkers/adviseurs van de afdeling Concern Control zijn nauw bij de uitvoering van het risicomanagement betrokken. De afdeling controleert of het risicomanagementbeleid conform de afgesproken kaders en werkwijzen wordt uitgevoerd en voert de verbijzonderde interne controles en audits uit. De concerncontroller voert met allerlei belangrijke spelers (bijvoorbeeld de afdelingsmanager Grondzaken en Vastgoed) in de organisatie "het goede gesprek" over het managen van risico's (soft controls). Verder zorgt hij er voor dat het gemeentebestuur op het gebied van risico's alert blijft en dat het bestuur bij het nemen van een belangrijk besluit de belangrijkste risico's op zijn netvlies heeft staan. In zijn optiek vormen de adviseurs van de afdeling Financiën en Control 'zijn ogen en oren'.

35 Het actualiseren van het risicoprofiel en het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit vindt plaats met de applicatie Naris

Raad en college

De gemeenteraad stelt de kaders ten aanzien van het risicomanagement vast en controleert of het college binnen deze kaders het risicomanagement uitvoert. Het college is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van het risicomanagement.

Netwerkrelaties³⁶

De afdeling Concern Control heeft ten aanzien van de netwerkrelaties van de gemeente afwegingskaders en toezichtarrangementen ontwikkeld en ziet er volgens de handreiking op toe dat deze door verantwoordelijke ambtenaren worden nageleefd.

De afdelingsmanagers hebben voor de netwerkrelaties accounthouders benoemd (dit is veelal een adviseur/beleidsadviseur). De accounthouder heeft idealiter zicht op alle belangrijke ontwikkelingen (dus ook risico's) die spelen bij de netwerkrelatie. Verder bewaakt hij de realisatie van de beleidsdoelstellingen, die de gemeente samen met de relatie probeert te realiseren. De accounthouder houdt de portefeuillehouder zo nodig op de hoogte van relevante ontwikkelingen. Een adviseur van de afdeling Financiën en Control ondersteunt de accounthouder bij het uitvoeren van het van toepassing zijnde toezichtarrangement. Ook deze adviseur heeft, als het goed is, zicht op de (belangrijke) risico's die bij de netwerkrelatie spelen.

2.2.2 Ondersteunende maatregelen

Uit het oriënterende interview blijkt dat de adviseurs van de afdeling Financiën en Control een training in risicomanagement hebben gevolgd. Dit geldt niet voor de accounthouders van de netwerkrelaties van de gemeente Ede. Zij nemen wel deel aan werksessies over risicomanagement en worden bij de uitvoering van het risicomanagement ondersteund door de financieel adviseurs³⁷.

2.3 Beschrijving uitvoering risicomanagement

De commissie beschrijft in deze paragraaf eerst, in grote lijnen, hoe de afdeling Grondzaken en Vastgoed het risicomanagement ten aanzien van haar grondexploitaties uitvoert. Het risicomanagement bij het grondbedrijf (en vastgoed) is namelijk op een andere wijze ingericht en vormgegeven dan bij de overige afdelingen van de gemeente. Hierna wordt, op globale wijze, ingegaan op de inrichting en vormgeving van het risicomanagement van de overige gemeentelijke afdelingen. Ten slotte gaat de commissie in deze paragraaf in op de verbijzonderde interne controles en de bepaling van de risicoscore en het toezichtarrangement van de belangrijkste netwerkrelaties van de gemeente.

2.3.1 Grondbedrijf³⁸

Het grondbedrijf stelt bij de start van een grondexploitatie een nota van uitgangspunten c.q. plan van aanpak op. De nota van uitgangspunten of het plan van aanpak wordt in een vergadering van het college behandeld en al of niet gewijzigd vastgesteld. Op het moment dat het college het document vaststelt, wordt er een projectleider voor het project aangewezen.

36 Zie de Handreiking netwerkrelaties, blz. 17.

37 Zie verder het verslag van het oriënterende interview van 6 september 2018.

38 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op de voortgangsrapportage van het project Kop van de Parkweg, 4e kwartaal 2018 en toelichting hierop van de portefeuillemanager grondzaken.

Hij is de eindverantwoordelijke van het project en daarmee dus ook verantwoordelijk voor de risicobeheersing van het project. Bij de start van het project wordt er tevens een ambtelijke opdrachtgever aangewezen. Dit is het hoofd van één van de afdelingen uit de hoek van de ruimtelijke ontwikkeling dan wel een directielid.

Een projectgroep, bestaande uit medewerkers die nauw betrokken zijn bij het project, inventariseert, kwantificeert en actualiseert twee keer per jaar de projectrisico's: namelijk in mei voor het MPG Lite en in november voor het MPG³⁹. De medewerkers maken hierbij gebruik van elkaars kennis en ervaring. De projectgroep maakt bij de inventarisatie van de risico's, bewust, geen gebruik van een checklist, omdat men dit een te statisch instrument vindt. Een senior-projectplanner van de afdeling Ruimtelijke Projecten houdt zich, overall, bezig met de risico's binnen de plannen. Wanneer deze medewerker opvallende zaken constateert, deelt hij die met de projectleiders van de andere projecten/grondexploitaties.

Voortgangsrapportage

De bovengenoemde projectgroep stemt circa één keer in de vier weken het project onderling af.

De projectleider, de planeconoom, de portefeuillemanager en de adviseur/controller van de afdeling Financiën en Control bespreken eens per kwartaal, aan de hand van een voortgangsrapportage, de voortgang van het project (het controlgesprek).

De voortgangsrapportage wordt verder gebruikt om alle belanghebbenden (onder meer de portefeuillehouder en het management) in de organisatie te informeren. Het project wordt periodiek afgestemd met de verantwoordelijke wethouder/portefeuillehouder.

De voortgangsrapportage start met een managementsamenvatting. In deze samenvatting wordt aan de hand van een stoplichtenmodel ingegaan op de scope, de algemene stand van zaken, de planning, de financiën (in totaal en van het huidige boekjaar) en de risico's van het project.

De managementsamenvatting bevat ook een kwantitatieve samenvatting van de grondexploitatie, waarbij onder meer wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de risico's. In de rapportage komen verder de volgende onderdelen aan de orde: een terugblik op het afgelopen kwartaal, de te realiseren mijlpalen en de projectbeheersing. Het laatste hoofdstuk van de rapportage bestaat uit enkele bijlagen, waaronder een risicodossier.

Risicodossier

Het grondbedrijf legt de risico's van een grondexploitatie/project vast in een risicodossier.

Zie voor de opbouw van het risicodossier de onderstaande tabel. In kolom 1 van de tabel, het dossier, is vermeld om welk thema het gaat. Bijvoorbeeld financieel, juridisch/planologisch of realisatie. Kolom 2 bevat een beschrijving van het risico. Kolom 3 en 4 beschrijven respectievelijk de oorzaak van het optreden en het gevolg van het risico. Bij onderdeel 5 is vermeld of de kans van optreden van het risico klein, gemiddeld of groot is. Hetzelfde is gedaan bij onderdeel 6 voor het financiële gevolg van het risico. In kolom 7, de risicomatrix, is met een kleur aangegeven hoeveel aandacht het risico verdient (bijvoorbeeld rood betekent dat het risico veel aandacht verdient). Kolom 8 bevat een beschrijving van de getroffen beheersmaatregel(en). Kolom 9 bevat de naam van de persoon die verantwoordelijk is voor het uitvoeren/treffen van de beheersmaatregel.

39 Het MPG lite en MPG is een bijlage van respectievelijk de programmabegroting en –rekening.

Kolom 10 bevat de berekening van het financieel gevolg, waarbij rekening is gehouden met de getroffen beheersmaatregel (het zogenaamde netto financieel gevolg). Ten slotte bevat kolom 11 het gewogen, reëel financieel gevolg (namelijk het netto financieel gevolg maal de kans van optreden).

Tabel 8: Opzet risicodossier grondexploitatie

Thema (1)	Risico (2)	Oorzaak (3)	Gevolg (4)	kans (5)			gevolg (6)			Risiko- matrix (7)	Beheers- maatregel (8)	Actor (9)	Reëel financieel gevolg (10)	Gewogen 11
				K	M	G	K	M	G					
1	1													
2	2													
3	3													
etc.	etc.													

De projectgroep actualiseert periodiek de risico's van het risicodossier (zie hiervoor).

Inschatten en bepalen van risico's

Het is voor de inhoudelijk betrokkenen bij een grondexploitatie soms niet geheel duidelijk wanneer zij een mogelijk negatieve gebeurtenis moeten kwalificeren als een risico. Volgens het BBV moet een gemeente een risico van een grondexploitatie kwalificeren als een verlies, wanneer zij bijna zeker weet dat dit risico zich in de (nabije) toekomst gaat voordoen. De gemeente treft dan, conform het voorzichtigheidsbeginsel, voor het verwachte verlies een voorziening: d.w.z. zij stort een bedrag ter grootte van het verwachte verlies in de voorziening negatieve plannen⁴⁰.

Het grondbedrijf gaat bij het begroten/prognosticeren van de plannen, dus ook van het inschatten van de kansen en risico's van een project, uit van hetgeen de raad besloten heeft. Wanneer een risico van het project zich daadwerkelijk heeft voorgedaan, wordt het financieel gevolg van dit risico als kosten verantwoord.

Naast projectgebonden risico's is er bij grondbedrijf ook sprake van conjuncturele risico's (denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijziging van opbrengsten van bouwgrond voor bedrijven en woningen of aan de afzet van bouwgrond). De portefeuillemanager bepaalt, in samenspraak met de huisaccountant en een controller van de afdeling Financiën en Control, het gewogen, reëel financieel gevolg van de conjuncturele risico's.

2.3.2 Overige afdelingen

De adviseur risicomanagement legt de risico's van de gemeente, inclusief de risico's van het grondbedrijf, vast in het risicoregister (de applicatie Naris)⁴¹. Het betreft in het algemeen de risico's van de gemeente die kwantificeerbaar zijn én waarvoor tevens geldt dat het financiële gevolg van het risico groter is dan € 100.000,-⁴².

40 Idealiter wordt het treffen van deze voorziening gedekt met een onttrekking uit de reserve van het grondbedrijf.

41 De gemeente heeft op dit moment zo'n 280 risico's in het register vastgelegd.

42 Verder neemt de gemeente risico's in het register op die politiek gezien relevant zijn (dus ongeacht of het risico kwantificeerbaar is en of het financiële effect van het risico groter is dan € 100.000,-).

In het register wordt, per afdeling, voor elk geïnventariseerd risico o.a. de volgende items geregistreerd/bijgehouden:

- het objectnummer;
- de oorzaak van de risicogebeurtenis;
- het daadwerkelijke risico dat gelopen wordt (de omschrijving van de risicogebeurtenis);
- het risicogevolg;
- de bruto én de netto kans dat het risico optreedt⁴³;
- het bruto én het netto, maximale financiële gevolg;
- een omschrijving van de beheersmaatregel;
- de incidentele kosten van de maatregel;
- de structurele kosten van de maatregel.

De overige afdelingen van de gemeente hanteren bij het inventariseren van de risico's, evenals bij de afdeling Grondzaken en Vastgoed, geen checklist⁴⁴. De opzet (de hierboven vermelde items) van het risicoregister, Naris, fungeert als format voor het in kaart brengen van de risico's. De adviseur risicomanagement zet voor het actualiseren van de *paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing* én het risicoregister Excelbestanden met de actuele risicogegevens van de afdelingen bij de afdelingsmanagers uit (het betreft een dump/export uit Naris)⁴⁵.

De adviseur stelt hierbij aan de afdelingsmanager de onderstaande vragen:

- bestaat het risico nog steeds?
- is het financiële gevolg nog hetzelfde of gewijzigd?
- is de waarschijnlijkheid van optreden hetzelfde of gewijzigd?
- zijn de getroffen beheersmaatregelen nog toereikend?
- zijn er nieuwe risico's?

De afdelingsmanager wordt bij de risico-evaluatie, d.w.z. het bepalen van de kans en het financiële gevolg van het risico, ondersteund door zijn financieel adviseur en de risico-eigenaren van zijn afdeling. De adviseur risicomanagement controleert vervolgens het door de afdelingsmanager aangeleverde, gewijzigde/geactualiseerde bestand. Wanneer de adviseur risicomanagement bijzonderheden constateert, vraagt hij om uitleg c.q. een toelichting.

2.3.3 Verbijzonderde interne controles⁴⁶

Jaarlijks stelt de afdeling Concern Control een plan op voor het uitvoeren van de verbijzonderde interne controles (VIC). Het VIC plan voor 2018 omvat 19 te controleren onderwerpen/processen. Het betreft o.m. de arbeidsvoorwaarden van het personeel, de Wmo, jeugdhulp, leerlingenvervoer, subsidieverstrekking en verschillende gemeentelijke heffingen. In het VIC plan voor 2018 staat dat het plan onderdeel uitmaakt van het interne beheersingssysteem en bijdraagt aan de realisering van geformuleerde doelstellingen van de gemeente. Het gaat hierbij om de effectiviteit en efficiency van bedrijfsprocessen, de betrouwbaarheid van financiële informatievoorziening en de naleving van wet- en regelgeving.

43 Bruto kans of financieel gevolg houdt in dat er bij de inschatting/de berekening van deze kans of dit gevolg geen rekening is gehouden met de getroffen beheersmaatregelen. Bij het netto kans en financieel gevolg is dit wel het geval.

44 In de applicatie Naris kan men wel per onderwerp een groslijst met (mogelijke) risico's genereren.

45 Dit gebeurt bij het opstellen van de programmabegroting en –rekening.

46 Verwezen wordt naar het VIC plan gemeente Ede 2018 van 1 maart 2018.

De gemeente gaat in het VIC plan per verbijzonderde controle in op de volgende items (de protocollen van de controles):

- de van toepassing zijnde verordening/het van toepassing zijnde besluit;
- het toetsingskader (bijvoorbeeld de artikelen uit de desbetreffende verordening);
- het materiële belang dat met het onderwerp gemoeid is;
- de mogelijke risico's die bij het te controleren onderwerp spelen;
- de risicomatrix;
- het verloop van de processen;
- de controles (op welke onderdelen wordt er gecontroleerd en hoe vinden deze plaats?).

De medewerkers van de afdeling Concern Control gebruiken bij de verbijzonderde interne controles een lijst met controlepunten. Deze controlepunten worden langsgelopen c.q. afgevinkt en per gecontroleerd proces vertaald in een risicokaart.

2.3.4 Bepalen risicoscore en toezichtarrangement netwerkrelatie⁴⁷

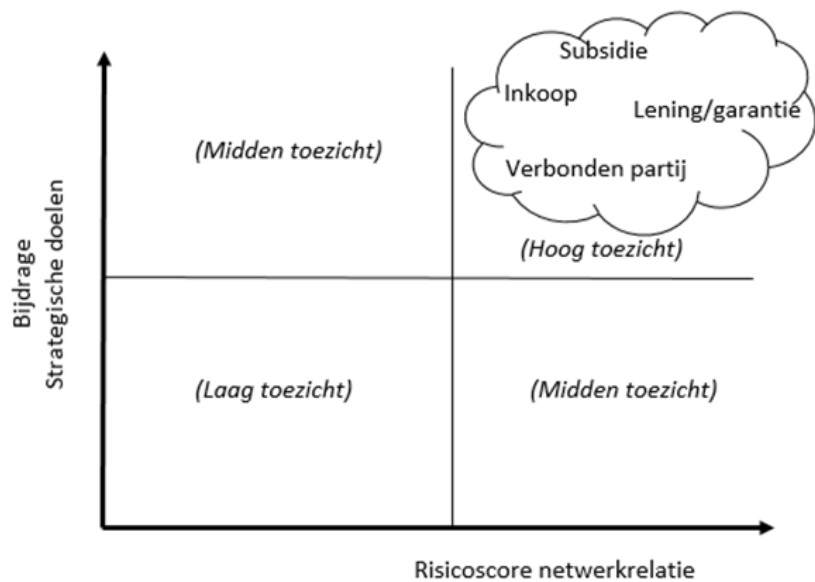
In 2018 hebben de accounthouders, de budgethouders, de inkopers en adviseurs van de belangrijkste netwerkrelaties⁴⁸ van de gemeente Ede samen met de afdeling Concern Control voor het eerst - aan de hand van een meetlat met 10 indicatoren - de risicoscores van deze relaties bepaald (het betrof een globale toets en geen echte risicoanalyse).

Het is volgens de rapportage de bedoeling dat de risicoscore van de netwerkrelatie jaarlijks wordt geactualiseerd. De indicatoren van de meetlat geven een indicatie of er bij de netwerkrelatie sprake is van risico-verhogende factor. In onderstaande tabel is de meetlat met de indicatoren kort toegelicht.

Tabel 9: Meetlat met 10 indicatoren	
Indicator	Toelichting
Financieel	Er wordt een hogere risicoscore toegekend, wanneer de financiële gezondheid van de desbetreffende organisatie/netwerkrelatie verslechtert.
Aandeel gemeente Ede in omzet	Een netwerkrelatie scoort voor deze indicator hoger, wanneer de relatie voor zijn omzet grotendeels afhankelijk is van de gemeente Ede.
Marktomgeving	Een turbulenter marktomgeving resulteert in een hogere risicoscore.
Vervanging	De gemeente Ede loopt meer risico, wanneer de netwerkrelatie niet of moeilijk door andere partijen vervangen kan worden.
Informatievoorziening	Wanneer de informatievoorziening vanuit de netwerkrelatie in termen van tijdigheid en kwaliteit matig is, leidt dit tot een hogere risicoscore.
Organisatie	Er wordt een hogere risicoscore toegekend, wanneer er bij de netwerkrelatie in korte tijd veel personele wisselingen zijn op sleutelposities.
Leverancierservaringen	Ontevredenheid over de opbrengsten uit de samenwerking leidt tot een hogere risicoscore.
Governance	Hoe minder solide de governance van de netwerkrelatie door de gemeente wordt beoordeeld hoe hoger de risicoscore.
Media	Negatieve signalen in de media kunnen een indicatie zijn van een onderliggend probleem en leiden tot een hogere risicoscore.
Overige	Er kunnen nog andere signalen zijn die risico-verhogend zijn.

47 Zie blz. 15 en 16 van de Handreiking netwerkrelaties en blz. 8 van de rapportage Het Edese netwerk in kaart gebracht.

48 Het ging in totaal om 139 netwerkrelaties van de gemeente. De gemeente heeft in totaal zo'n 10.000 netwerkrelaties (waaronder circa 6.000 inkooprelaties).



De gemeente kent de volgende drie toezichtarrangementen:

Tabel 10: Toezichtarrangementen netwerkrelaties gemeente Ede

Toezichtcyclus	Toezichtarrangement		
	Hoog	Midden	Laag
Beleidsmatige en financiële check	Onderdeel risicoanalyse	Onderdeel risicoanalyse	1x per jaar
Risicoanalyse en beheersmaatregelen	2x per jaar	1x per jaar	N.v.t.
Uitvoeren beheersmaatregelen en bijhouden dossier	Doorlopend	Doorlopend	Bijhouden dossier
Tussenevaluatie	2x per jaar	1x per jaar	N.v.t.

Beleidsmatige en financiële check

Volgens de Handreiking netwerkrelaties voert de gemeente aan de hand van de meest recente jaarrekening, begroting en/of andere rapportages van de netwerkrelatie een financiële check uit. De accounthouder voert de beleidsmatige check uit. In de handreiking staat dat deze laatste controle in het gesprek tussen de accounthouder en de netwerkrelatie plaatsvindt. Uit de handreiking wordt overigens niet duidelijk wat deze controles precies behelzen.

Risicoanalyse en beheersmaatregelen

De risicoanalyse betreft een verdieping van de bepaling van het risicoscore van de netwerkrelatie. Hierbij vormt de door de netwerkrelatie zelf uitgevoerde risicoanalyse een belangrijk uitgangspunt. Volgens de gemeente is het mogelijk dat anderen, de netwerkrelatie zelf, beter in staat zijn om adequate beheersmaatregelen op te stellen. Zo nodig neemt de verantwoordelijke accounthouder hierin het voortouw.

Uitvoeren beheersmaatregelen en bijhouden dossier

Met de uitvoering van de beheersmaatregelen tracht de gemeente de risico's, die zij ten aanzien van de netwerkrelatie loopt, te verminderen. De gemeente ziet dit in de eerste plaats als een verantwoordelijkheid van de netwerkrelatie. Uit het dossier is idealiter op te maken hoe vaak de gemeente met de netwerkrelatie gesprekken heeft gevoerd en waarover. Verder is het van belang dat belangrijke informatie tussen de verschillende bij de netwerkrelatie betrokken actoren wordt gedeeld.

Tussenevaluatie

De gemeente kijkt aan het einde van de cyclus, of zo nodig eerder, hoe effectief het gehanteerde toezichtarrangement is geweest. De

verantwoordelijke accounthouder heeft de leiding bij het houden van het toezicht op de netwerkrelatie. De accounthouder laat zich hierbij, zo nodig, ondersteunen door overige, relevante disciplines (zoals bijvoorbeeld financiën of juridische zaken).

2.4 Berekening beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit⁴⁹

De adviseur risicomanagement berekent op twee moment in het jaar, bij het opstellen van de programmabegroting en -jaarrekening, de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente.

2.4.1 Berekening beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente bestaat uit buffers in het eigen vermogen en de exploitatie, waarmee niet voorziene kosten kunnen worden gedekt, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van de gemeentelijke taken. Bij de weerstandscapaciteit gaat het om de middelen die de gemeente binnen de begroting beschikbaar heeft of op korte termijn beschikbaar kan maken.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

Bij de weerstandscapaciteit wordt onderscheid gemaakt tussen de incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Bij de incidentele weerstandscapaciteit gaat het om het vermogen waarmee de gemeente financiële tegenvallers eenmalig kan opvangen zonder dat dit invloed heeft op de uitvoering van de gemeentelijke taken. Bij de structurele weerstandscapaciteit betreft het de middelen die de gemeente permanent kan inzetten om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van haar taken.

De gemeente Ede rekent alleen de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit (latent weerstandsvermogen) tot de structurele weerstandscapaciteit.

Direct en niet direct beschikbare weerstandscapaciteit

Daarnaast is er ten aanzien van de weerstandscapaciteit een onderscheid te maken tussen de direct beschikbare en niet direct beschikbare weerstandscapaciteit. De gemeente rekent de algemene reserve bodemvoorziening, de bedrijfsreserve grondzaken, winsten van lopende exploitatieplannen en de post onvoorzien tot de direct beschikbare weerstandscapaciteit.

De totale beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente Ede bestaat uit de som van de volgende componenten:

- de post onvoorzien;
- de algemene reserve bodemvoorziening;
- de overige algemene reserves;
- de bedrijfsvoeringreserves;
- stille reserves;
- de bedrijfsreserve grondzaken.

49 Deze paragraaf is geschreven op basis van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing uit de programmabegroting en -rekening, de Nota *risicomanagement en weerstandsvermogen* en het interview van 26 februari 2019.

2.4.2 Berekening benodigde weerstandscapaciteit

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gaat de gemeente uit van de netto, gewogen financiële gevolgen van de risico's die zijn vastgelegd in het risicoregister, de applicatie Naris⁵⁰. Naris rekent deze netto financiële effecten met behulp van de Monte Carlo simulatie vele keren door (het gaat in totaal om 100.000 trekkingen). In iedere trekking van de simulatie wordt het risicoprofiel met de circa 280 risico's (de netto financiële gevolgen daarvan) doorgerekend, waarbij de kans van optreden en het gevolg van een risico steeds wijzigt. Het financiële gevolg dat Naris berekent ligt steeds tussen het minimale en het maximale verwachte financiële gevolg. Bij de risicosimulatie wordt er verder van uitgegaan dat de geïdentificeerde risico's nooit allemaal tegelijk en met een maximale omvang zullen optreden.

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit gaat de gemeente uit van een bepaald zekerheidspercentage. De gemeente Ede gaat bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit, op advies van Naris, uit van een zekerheidspercentage van 90%. Dit betekent dat de kans 10% is dat de daadwerkelijk benodigde weerstandscapaciteit naar verwachting hoger is dan de ingeschatte. De kans is dus 90% dat de ingeschatte benodigde weerstandscapaciteit voldoende is om de netto financiële gevolgen van de geïdentificeerde risico's af te kunnen dekken. De hoogte van het zekerheidspercentage is van invloed op de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij geldt dat hoe hoger het zekerheidspercentage, hoe hoger de benodigde weerstandscapaciteit dient te zijn.

Naris construeert op basis van de vele trekkingen een kansverdeling. Uiteindelijk bepaalt het hoogste aantal/percentage trekkingen, binnen een zeker interval van de kansverdeling, de benodigde weerstandscapaciteit. De gemeente zet uiteindelijk de beschikbare weerstandscapaciteit af tegen de (ingeschatte) benodigde. Deze quotiënt bepaalt de grootte van de weerstandsratio.

Volgens de geïnterviewden kijkt zowel de huisaccountant als de provincie met interesse naar de berekening van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Volgens de respondenten is de berekening geen onderwerp van gesprek (geweest) van de auditcommissie, omdat de weerstandsratio zich in werkelijkheid (ruim) boven de afgesproken norm bevindt⁵¹.

50 De gemeente legt alleen (gegevens van) een risico vast in het risicoregister, wanneer het financiële gevolg van het risico groter is dan € 100.000,-.

51 Volgens de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmarekening 2018 is de integrale weerstandsratio ultimo boekjaar 2018 2,1.

Tabel 11: Vormgeving en inrichting risicomanagement algemeen - vervolg

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstands-capaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats	De beschikbare en benodigde weerstands-capaciteit en weerstandsratio is inzichtelijk, objectief, gestructureerd en systematisch onderbouwd	Ga aan de hand van gehanteerde methodieken/systemen (o.a. Naris) en werkwijzen na of de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio inzichtelijk, objectief (second opinion), gestructureerd en systematisch is onderbouwd.	Voldoet
	De beschikbare en benodigde weerstands-capaciteit en weerstandsratio worden periodiek afgestemd/besproken met de huisaccountant en de auditcommissie.	Toets of de beschikbare en benodigde weerstands-capaciteit en weerstandsratio periodiek worden afgestemd/besproken met de huisaccountant en de auditcommissie.	Voldoet gedeeltelijk

Toelichting oordeel

De gemeente heeft in haar risicoregister van zo'n 280 risico's, op gedetailleerde wijze, gegevens vastgelegd⁵². De Monte Carlo methode is een veelgebruikte en gerenommeerde simulatietechniek.

De huisaccountant toetst de berekening van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Ook de provinciale toezichthouder kijkt met belangstelling naar deze berekeningen. De berekeningen worden echter niet besproken met de auditcommissie.

52 De commissie heeft niet onderzocht of in het register alle belangrijke risico's van de gemeente zijn geregistreerd of dat de risicogegevens actueel zijn.

3. Casussen risicomanagement

3.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie gaat in dit hoofdstuk aan de hand van drie casussen na hoe de gemeente in de praktijk risico's managet. De commissie beschrijft in paragraaf 3.2. de uitvoering van het risicomanagement bij het infrastructurele project de Spoorzone Ede en beoordeelt in deze paragraaf of het projectteam dit risicomanagement op een adequate wijze uitvoert c.q. vorm geeft.

In paragraaf 3.3. en 3.4. gebeurt hetzelfde voor respectievelijk de casussen risico's stichting Opella en risico's personeel.

3.2 Casus risico's Spoorzone Ede^{53 54}

3.2.1 Korte schets casus

In het project Spoorzone werkt de gemeente intensief samen met NS en ProRail⁵⁵. De gemeente en ProRail zijn de twee budgethoudende en risicodragende partijen en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en de provincie Gelderland zijn de belangrijkste financiers van het project. De gemeente, het ministerie en ProRail hebben onder meer op basis van een evaluatie van de verbouwing van enkele grote treinstations in Nederland⁵⁶ besloten tot een innovatieve wijze van samenwerking. Uit de evaluatie bleek namelijk dat er bij dergelijke verbouwingen vaak sprake is van grote kostenoverschrijdingen en miscalculaties en er veel mis gaat in de samenwerking tussen de bij de verbouwing betrokken partijen. De bij het project Spoorzone betrokken partijen hebben daarom afspraken gemaakt voor het borgen van een goede samenwerking en het beheersen van de projectrisico's. Deze afspraken hebben uiteindelijk geresulteerd in een samenwerkings- en projectovereenkomst. Hiermee kreeg/krijgt de samenwerking tussen de partijen een verplichtend karakter.

Voor de samenwerking tussen de partijen is er verder een projectmanagementteam (PMT) opgericht. Daarnaast is er sprake van een bestuurlijk overleg (BO). In het BO hebben vertegenwoordigers van het ministerie, de provincie, de gemeente (de projectwethouder Spoorzone), NS en ProRail zitting.

Rollen en verantwoordelijkheden

Het PMT bestaat uit drie projectmanagers: de gemeente, ProRail en NS zijn namelijk ieder met een projectmanager in het PMT vertegenwoordigd.

53 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het interview dat de commissie op 9 april 2019 heeft gevoerd met twee projectmanagers van het projectmanagementteam Spoorzone Ede en de manager projectbeheersing projecten.

54 Voor een beknopte beschrijving van de voorgeschiedenis van het project wordt verwezen naar bijlage II.

55 Het project bestaat momenteel uit de OV-knoop, oostelijke Spoorzone en het programma Hoogfrequent Spoor Ede (PHS). Het project westelijke Spoorzone is inmiddels afgerond/opgeleverd.

56 Het betreft hier bijvoorbeeld de verbouwing van het centraal station Arnhem, Rotterdam en Den Haag.

De managers hebben alle drie evenveel bevoegdheden en de besluiten in het team worden dan ook met consensus genomen. Het PMT is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van het project.

Het BO stelt de kaders vast waarbinnen het projectteam zijn activiteiten/werk moet uitvoeren. De projectorganisatie is momenteel bezig met het opzetten van een kwaliteitssysteem dat er voor moet zorgen dat de vastgestelde kaders (o.a. over de scope en de doelen van het project) worden bewaakt en nageleefd. Verder is afgesproken dat het PMT de problemen, waarmee het managementteam in de praktijk wordt geconfronteerd, zoveel als mogelijk zelf oplost. Het BO bespreekt periodiek de voortgangsrapportages van het project Spoorzone en stelt deze vast. Het PMT rapporteert rechtstreeks aan het BO en de moederorganisaties. Er is in verband met de subsidieverlening van het ministerie en de provincie niet sprake van een apart verantwoordingstraject; hiervoor volstaat de voortgangsrapportage.

De voortgangsrapportage bevat onder meer een managementsamenvatting, een dashboard en verder een hoofdstuk over de beheersing van het project. In dit hoofdstuk passeren de planning, de begrote en werkelijke capaciteit, de financiën, de risico's en de organisatie van het project de revue.

Het BO heeft voor het monitoren van de samenwerking een reviewboard ingesteld. De twee leden van deze board zijn door het BO benoemd.

De reviewboard heeft verdere een rol bij faseovergangen en een interventiemandaat: de board kan niet alleen interveniëren in het projectteam, maar bijvoorbeeld ook de directie van ProRail of de NS aanspreken op een niet constructieve houding. Het PMT kan bij samenwerkingsproblemen een beroep doen op de board en de leden van de board nemen soms ook deel aan het BO.

Medewerkers PMT

In het projectteam van de Spoorzone zitten medewerkers uit de drie hierboven vermelde moederorganisaties (het gaat in totaal om 18 mensen).

In het team zitten ingenieurs, projectleiders, omgevingsmanagers, projectcontrollers, planners en een manager projectbeheersing.

Alle leden van het team zijn bij het risicomanagement van het project Spoorzone betrokken, maar één van de leden, de risicomanager/-analist, houdt zich hier specifiek mee bezig. Dit lid ondersteunt de andere leden van het team op het gebied van risicomanagement, zorgt er voor dat de teamleden hierbij actief betrokken blijven en haalt bij hen informatie en kennis op over de projectrisico's (en de beheersing daarvan).

Betrokkenheid gemeente

Volgens de geïnterviewden wordt de raad van Ede gedurende de looptijd van het project steeds, stapje voor stapje, meegenomen in de projectrealisatie. Het PMT/de projectmanager organiseert bijvoorbeeld regelmatig informatieve bijeenkomsten voor raadsleden (en omwonenden van het station Ede-Wageningen). Verder vormen de raadsvoorstellen over het project, die bij belangrijke beslismomenten aan de raad worden aangeboden, een belangrijke informatiebron voor raadsleden om zich op de hoogte te stellen van de stand van zaken van het project. Verder vormt het raadsvoorstel/-besluit voor raadsleden een instrument om de koers van het project op hoofdlijnen bij te sturen (door het besluit eventueel te amenderen of aan te houden).

Een controller van de afdeling Financiën en Control van de gemeente is nauw betrokken bij de voortgang van het project. Hij neemt o.a. deel aan de bespreking van de voortgangsrapportages en de risicosessies van het project.

3.2.2 Risicomanagement Spoorzone

De commissie beschrijft hieronder hoe het projectteam Spoorzone de projectrisico's managet.

Bij een dergelijk groot en complex project is, vanzelfsprekend, sprake van allerlei kleine en grote risico's. Te denken valt aan financiële risico's

(bijvoorbeeld het risico van plotselinge/onverwachte tariefstijgingen), planningsrisico's (bijvoorbeeld het risico van het niet tijdig verlenen van een kapvergunning) en risico's die betrekking hebben op de samenwerking (het risico van bijvoorbeeld spraakverwarring, omdat de leden van het projectteam uit verschillende moederorganisaties afkomstig zijn en ieder zijn eigen vakjargon hanteert).

Identificeren, registreren, analyseren en actualiseren van risico's

De risicomanager/-analist organiseert periodiek risicosessies met de teamleden (de sessies vinden eens in zes weken plaats). Tijdens een risicosessie werken de teamleden in twee fasen: eerst worden nieuwe risico's geïnventariseerd en daarna de bestaande geactualiseerd. De sessies hebben het karakter van een brainstormsessie. De teamleden kijken tijdens een risicosessie gezamenlijk kritisch naar de omschrijving, de oorzaken en gevolgen van een risico. Er wordt gediscussieerd over het inschatten van de kans van optreden en de omvang van het financiële gevolg van het risico. Het team maakt bij het inventariseren van de risico's soms gebruik van deskundigen (denk hierbij bijvoorbeeld aan een materiedeskundige van een ingenieursbureau). Het team maakt bij de risico-inventarisatie bewust niet gebruik van een checklist, omdat dan het gevaar bestaat dat een risico klakkeloos uit de lijst wordt overgenomen, zonder na te denken over wat er echt aan de hand is. Volgens de respondenten komen de relevante projectrisico's toch wel naar boven tijdens een risicosessie, omdat men tijdens een sessie elkaar intensief bevraagt.

Het projectteam maakt bij het risicomangement van het project gebruik van een methode die grotendeels is geënt op de RISMAN-methode. Deze risicomangementmethode wordt bij veel bij infrastructurele werken voor het managen van risico's gehanteerd.

De risicomanager/-analist legt de geïnventariseerde/geïdentificeerde risico's vast in een risicodossier. Bij de risicoanalyse werkt het projectteam met de aspecten kans, geld en tijd. Voor elk van deze aspecten wordt, per risico, aangegeven welke klasse van toepassing is (zie de onderstaande tabel).

Tabel 12: Indeling risico's project Spoorzone Ede naar klassen

Omschrijving	Kans	Geld	Tijd	Klasse
Marginaal	0-5%	0 tot € 50.000,-	0 tot 4 weken	1
Interessant	5-15%	€ 50.000,- tot € 100.000,-	4 tot 8 weken	2
Serius	15-30%	€ 100.000,- tot € 500.000,-	8 tot 13 weken	3
Ernstig	30-50%	€ 500.000,- tot € 1 miljoen	13 tot 26 weken	4
Paniek	50-100%	Meer dan € 1 miljoen	Meer dan 26 weken	5

Het projectteam bepaalt niet de exacte kans van optreden en het exacte financiële gevolg van een risico, omdat dit volgens de geïnterviewden te weinig toegevoegde waarde heeft en te veel tijd kost. Tijdens de sessie heeft men volgens hen meteen zicht op het (actuele) risicoprofiel van het project: met de beschikbare spreadsheet/tools kunnen de berekeningen snel worden gemaakt. Volgens de respondenten is dit een efficiënte werkwijze en is er zo meer tijd beschikbaar voor het actualiseren en beheersen van risico's.

Het team bepaalt voor elk risico de effecten in geld, tijd en totaal. Deze effecten worden in een getal uitgedrukt⁵⁷. Hierbij geldt dat hoe hoger het risico scoort, hoe meer aandacht het risico verdient.

57 Stel dat een risico voor wat betreft de kans van optreden is ingedeeld in klasse 4, voor het financiële gevolg in klasse 5 en voor het tijdsaspect in klasse 4. Dan resulteert dit voor wat betreft het effect geld in een score van 20, voor wat betreft het effect tijd in een score van 16 en het totale effect in een score van 36.

Het team valideert/toetst de uitkomsten van de hierboven beschreven methode met Monte Carlo simulaties. Bij het bepalen van het totale risicoprofiel van het project wordt uitgegaan van de bruto financiële gevolgen van de risico's. Er wordt bij de berekeningen dus niet rekening gehouden met de getroffen beheersmaatregelen. Volgens de geïnterviewden komen de effecten van de beheersmaatregelen namelijk steeds van zelf in beeld, omdat het risicoprofiel van het project periodiek wordt geactualiseerd.

In het risicodossier van het project Spoorzone worden, naast de items klasse kans, klasse geld en klasse tijd, over onder meer de volgende items gegevens vastgelegd:

- het onderwerp/invulshoek (bijvoorbeeld conditionering, realisatie of economisch);
- projectfase (bijvoorbeeld tender- of realisatiefase);
- de omschrijving van het risico;
- de oorzaken van het risico;
- de gevolgen van het risico;
- de werkstroom (bijvoorbeeld contract-, technisch of omgevingsmanagement);
- de eigenaar van het risico;
- maatregelen;
- en effecten (kans maal geld én kans maal tijd).

Risicobeheersing

Voor het bedenken en treffen van beheersmaatregelen organiseert de risicomanager/-analist soms een aparte sessie. Er vindt dan eerst een sessie plaats waarin risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd en daarna volgt er een sessie over de beheersmaatregelen.

De eigenaar van de werkstroom, waarop de beheersmaatregel betrekking heeft, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatregel. De risicomanager/-analist toetst, tussen de sessies door, bij de eigenaar van de beheersmaatregel of hij de maatregel daadwerkelijk uitvoert en of die werkt. Er wordt bijgestuurd, wanneer de maatregel niet effectief is.

Het project Spoorzone beschikt over een eigen weerstandsvermogen (risicobuffer). Het project is opgedeeld in vijf deelprojecten die allemaal over een eigen risicobuffer beschikken. Daarnaast is er sprake van een algemene risicoreserve. Het financiële gevolg van een risico wordt in eerste instantie opgevangen binnen het deelproject waar de risicogebeurtenis zich voordoet⁵⁸.

Bij sommige risico's is er sprake van een financieel effect en een vertragingseffect. Het verleggen van bijvoorbeeld een kabel of leiding kost geld, maar ook tijd. Met het tijdsaspect, de vertraging is ook geld gemoed, namelijk in vorm van organisatiekosten. Bij het bepalen van de risicobuffer(s) is daarom ook rekening gehouden met de vertragingseffecten.

Voorbeeld beheersmaatregel

In 2018 is de aanbesteding van contract 1, het spoorse deel, van de Spoorzone stopgezet c.q. niet gelukt, omdat aannemers/aanbieders aangaven dat zij het contract niet konden uitvoeren binnen het beschikbaar gestelde budget/plafondbedrag⁵⁹.

58 Het PMT heeft bewust voor deze systematiek gekozen om zo een situatie te voorkomen dat contract 1 een te groot beslag legt op het weerstandsvermogen van het project. Met de uitvoering van contract 1 is namelijk ongeveer 85 % van de projectkosten gemoed.

59 Het niet doorgaan van de aanbesteding van contract 1 heeft geleid tot een vertraging van het project. Deze vertraging heeft extra organisatie- en rentekosten tot gevolg.

Het mislukken van de aanbesteding had onder meer te maken met enkele risico's die speelden bij de conditionerende aspecten⁶⁰ van dit contract. Binnen het projectteam wordt op dit moment gekeken welke conditionerende maatregelen reeds verricht kunnen worden voordat de aannemer straks aan het werk gaat. Met de conditionerende maatregelen zijn, naast risico's, ook veel kosten gemoeid. Eén van de beheersmaatregelen die het projectteam heeft bedacht, is om alvast, voordat de aannemer aan boord komt, aan de zuidkant van het spoor te starten met ontgraven. Het PMT probeert met het treffen van allerlei beheersmaatregelen te bereiken dat de aanbesteding van contract 1 de volgende keer wel slaagt.

Protocol

Het PMT hield er in het najaar van 2017, vanwege de extreme markt-omstandigheden van dat moment, rekening mee dat het risico van het niet slagen van de aanbesteding van contract 1 zich daadwerkelijk zou kunnen voordoen. Het PMT heeft toen het bureau Arcadis gevraagd te onderzoeken of volstaan kon worden met een indexatie van het uitvoeringskrediet (van maximaal 10%). Uit het onderzoek van Arcadis kwam naar voren dat er rekening moest worden gehouden met uitschieters/kostenoverschrijdingen van 50%. Het PMT heeft er toen voor gekozen om de aanbesteding stil te leggen.

Vertaling projectrisico's naar gemeente

De financiële gevolgen van bijna alle projectrisico's worden opgevangen met de eigen weerstandscapaciteit van het project. De gemeente houdt bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit dan ook alleen rekening met de restrisico's van het project Spoorzone. Het belangrijkste projectrisico waar de gemeente momenteel te maken heeft, is een prijsrisico: namelijk het risico dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan oorspronkelijk werd verwacht. Dit prijsrisico is opgenomen in het risicoregister en in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

60 Bij het conditioneren gaat het o.a. om het verleggen van kabels, leidingen, het bouwrijp maken en het regelen/verlenen van vergunningen. Het betreft kortom allerlei voorbereidende werkzaamheden voordat de aannemer aan de slag kan.

Tabel 13: Vormgeving en inrichting risicomanagement (casus risico's Spoorzone Ede)

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Heeft het projectteam de risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van het project de Spoorzone Ede op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	Het projectteam inventariseert, analyseert en beoordeelt de projectrisico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze.	Toets aan de hand van (beleids)documenten en interviews of het projectteam de projectrisico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze inventariseert, analyseert en beoordeelt.	Voldoet
	Het projectteam heeft voor het beheersen van de projectrisico's beheersmaatregelen ontwikkeld.	Ga op basis van de beleids) documenten en interviews na of het projectteam voor de project risico's beheersmaatregelen ontwikkelt.	Voldoet
	Het projectteam actualiseert periodiek de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde projectrisico's.	Ga aan de hand van beleids) documenten en interviews na of het projectteam de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde projectrisico's actualiseert.	Voldoet
	Het projectteam actualiseert en evalueert periodiek de getroffen beheersmaatregelen op effectiviteit.	Toets op basis van (beleids) documenten en interviews of het projectteam de getroffen beheersmaatregelen periodiek actualiseert en evalueert op effectiviteit.	Voldoet
	Het projectteam beschikt over een protocol voor een situatie wanneer een projectrisico zich daadwerkelijk voordoet.	Toets of het projectteam over een protocol beschikt voor een situatie wanneer een projectrisico zich daadwerkelijk voordoet.	Voldoet

Toelichting oordeel

De commissie stelt op basis van het gevoerde interview en de bestudeerde projectdocumenten vast dat het projectteam de projectrisico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze identificeert, analyseert en registreert. Zo organiseert het team periodiek risicosessies en maakt het bij het identificeren en analyseren van risico's, zo nodig, gebruik van externe deskundigen. Het team maakt voor het analyseren en berekenen van de effecten van de risico's gebruik van gedegen risicomanagementmethodes. Risico's worden gestructureerd, systematisch en onderbouwd vastgelegd in een risicodossier.

Uit het interview komt verder naar voren dat de risicomanager/-analist, tussen de risicosessies door, bij de eigenaar van de beheersmaatregel toetst of deze de maatregel uitvoert en of de maatregel in de praktijk werkt. Men past de maatregel aan wanneer deze niet effectief is. Tijdens elke risicosessie worden de bestaande risico's, zo nodig, geactualiseerd.

De Rekenkamercommissie maakt uit het risicodossier van het project op dat het projectteam allerlei maatregelen treft om de projectrisico's te beheersen.

Uit het gehouden interview (en de bestudeerde documenten) blijkt ten slotte dat het gesignaleerde risico van het (mogelijk) mislukken van de aanbesteding van contract 1 zich in werkelijkheid daadwerkelijk heeft voorgedaan en dat het PMT hier tijdig op heeft geanticipeerd (door onder meer een marktonderzoek uit te laten voeren door Arcadis).

3.3 Casus risico's stichting Opella⁶¹

3.3.1 Korte schets casus⁶²

Opella is een stichting voor wonen, zorg en welzijn. De stichting is statutair gevestigd in de gemeente Ede en heeft eind 2018 1.703 betaalde medewerkers en circa 750 vrijwilligers in dienst. Zij verleent haar diensten aan ruim 5.200 klanten in het zuidelijke deel van de Veluwe. De activiteiten die Opella verricht worden met name bekostigd uit de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2015/2016 is Opella gaan werken volgens de filosofie van het Domein Overstijgend Werken (DOW). Bij deze manier van werken staat de vraag/zorgbehoefte van de klant centraal en zijn de financiering en verantwoording volgend.

Opella sloot het boekjaar 2017 af met een verlies van ongeveer € 2,8 miljoen. In 2018 slaagde de stichting er in om het boekjaar met een positief resultaat af te sluiten (van circa € 0,5 miljoen). De raad van toezicht van Opella stelt in het jaarverslag 2018 vast dat het financiële resultaat over 2017 een incident is. Volgens de raad is de financiële beheersing in 2018 kwalitatief verbeterd en zorgt dit er voor dat Opella in de toekomst minder snel wordt geconfronteerd met financiële verrassingen⁶³. Ook een andere manier van werken, namelijk integraal en domein overstijgend werken, moet leiden tot een gezondere bedrijfsvoering.

Inkoop- en subsidierelatie

De gemeente Ede heeft met stichting Opella een inkoop- en een subsidierelatie. De gemeente heeft Opella voor de Wmo (inkoop) gecontracteerd voor:

- thuisondersteuning/hulp bij het huishouden. Het betreft bijvoorbeeld het helpen bij het stofzuigen of dweilen. Opella is op dit terrein verreweg de grootste zorgaanbieder in Ede: zij heeft in Ede een marktaandeel van circa 66%;
- individuele begeleiding. Het betreft hier de praktische begeleiding in de thuissituatie, wanneer iemand te maken heeft met lichamelijke of verstandelijke beperkingen;
- dagbesteding (begeleiding groep). Het gaat om activiteiten die zijn gericht op het behouden of verbeteren van de zelfredzaamheid. Opella is ook op dit vlak in Ede een grote zorgaanbieder (vooral dagbesteding);
- en beschermd wonen. Het gaat hier slechts om enkele cliënten⁶⁴.

De subsidie die de gemeente verleent aan Opella heeft o.a. betrekking op:

- algemeen maatschappelijk werk. Het betreft hier kortdurende ondersteuning bij problemen, bijvoorbeeld op het gebied van relaties of opvoeding;
- praktische gezinsondersteuning;
- en financieel coaches. Het betreft hulp bij het inzicht krijgen van onder meer het uitgavenpatroon.

61 Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op het verslag van het interview met de gemeentelijke accounthouders van 23 april 2019 en de antwoorden op de (schriftelijke) vragen die de commissie heeft gesteld aan de financieel adviseurs/auditor, die bij Opella inhoudelijk zijn betrokken.

62 Deze korte schets is deels gebaseerd op het jaarverslag 2018 van Opella.

63 Uit een staatje met financiële kengetallen, dat in het jaarverslag 2018 is opgenomen, blijkt verder dat het weerstandsvermogen van Opella zich eind 2018 boven de norm bevindt.

64 De inkoop van de Wmo bij Opella bedroeg in 2018 zo'n € 5,8 miljoen.

Opella verzorgt een groot deel van het volwassen en jeugd maatschappelijk werk in Ede en zij is de enige zorgaanbieder die schoolmaatschappelijk werk in Ede aanbiedt⁶⁵. Uit het bovenstaande kan opgemaakt worden dat Opella een belangrijke samenwerkingsrelatie is van de gemeente.

Accounthouderschap

Een ambtenaar van de gemeente, de zogenaamde accounthouder, onderhoudt de inkooprelatie tussen de gemeente en Opella. Dit geldt ook voor de subsidierelatie. Uit het gevoerde interview met de accounthouders blijkt dat er binnen de gemeente nog geen eenduidige afspraken zijn gemaakt over hoe dit accounthouderschap in de praktijk dient te worden ingevuld⁶⁶. Volgens de respondenten vult elke accounthouder dit nu op zijn of haar eigen wijze in.

Eén van de taken van de accounthouder is het bewaken/monitoren van de met Opella gemaakte afspraken. Het gaat hier o.a. om de te bereiken maatschappelijke doelen, effecten en de gewenste transformatie. De accounthouders voeren met Opella hierover regelmatig voortgangsgesprekken.

Verantwoordingscyclus subsidie Opella

De gemeente heeft voor de subsidieverlening aan derden een uitgebreide verantwoordingscyclus ingericht. Opella moet conform de Algemene subsidieverordening van de gemeente Ede haar subsidie voor 1 september van ieder jaar bij de gemeente aanvragen. Deze subsidieaanvraag moet voldoen aan het programma van eisen, dat de gemeente samen met de stichting heeft opgesteld. Risico's zijn, wanneer van toepassing, ook in het programma opgenomen. De gemeente geeft de subsidiebeschikking aan Opella pas af na de vaststelling van het subsidieplafond⁶⁷. De gemeente beschikt de subsidieverlening aan de stichting eind november/begin december (voorafgaande aan het desbetreffende subsidiejaar). De subsidieverlening aan Opella moet ondertekend worden door het college van B en W⁶⁸. Er is sprake van bevoorschotting: de gemeente verstrekt de subsidie aan Opella gedurende het jaar in zes termijnen.

De accounthouder voert gedurende het gehele jaar voortgangsgesprekken met de subsidieontvanger, Opella (ééns in de zes/acht weken). Tijdens deze gesprekken wordt onder meer gesproken over waar de stichting in haar werk tegen aan loopt en welke nieuwe ontwikkelingen er zijn. Tijdens het gesprek komt ook de vraag aan de orde of er, als gevolg van een belangrijke ontwikkeling, bijgestuurd dient te worden op het huidige contract.

Wijze van aanbesteden en verantwoordingscyclus Wmo Opella

De gemeente Ede koopt de Wmo in volgens de methode van bestuurlijk aanbesteden. Dit betekent dat Opella, wil zij in aanmerking komen voor een contract met de gemeente, aan bepaalde kwaliteitscriteria moet voldoen. De gemeente organiseert voor de inkoop van de Wmo ieder jaar digitale en fysieke overlegtafels. Aan deze tafels komen de inkoopcontracten Wmo, die de gemeente met de verschillende zorgaanbieders sluit, tot stand. De gemeente maakt bij het bestuurlijke aanbesteden geen prestatieafspraken met de zorgaanbieder. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente nog slechts beperkt op het afgesloten zorgcontract kan bijsturen⁶⁹.

65 Met de subsidieverlening aan Opella was in 2018 een bedrag van zo'n € 2,65 miljoen gemoeid.

66 De gemeente is momenteel nog bezig met het ontwikkelen van handvatten voor de uitvoering van het accounthouderschap van een samenwerkingsrelatie.

67 Dit gebeurt jaarlijks bij de vaststelling van de begroting.

68 Deze eis geldt namelijk bij subsidies/contracten waarmee een bedrag is gemoeid van meer dan € 0,5 miljoen p/j).

69 De gemeente stemt aan de voorkant van het aanbestedingsproces wel enkele zaken met de zorgaanbieder in spé af (voordat de zorgaanbieder daadwerkelijk gecontracteerd wordt).

Ook de accounthouder van de inkooprelatie voert met Opella gedurende het jaar voortgangsgesprekken. Deze gesprekken vinden twee keer per jaar plaats en gaan over inhoudelijke zaken (o.a. over bedrijfsvoering en innovatie). Daarnaast worden er tijdens deze gesprekken allerlei zaken afgestemd. Op de agenda staan vaak dezelfde onderwerpen, maar de agenda kent geen vaste opzet/vast stramien.

Betrokkenheid raad

Een vertegenwoordiging vanuit de raads werkgroep programmabegroting heeft onlangs de stichting Opella gevisiteerd. De geïnterviewde raadsleden stellen naar aanleiding van deze visitatie onder meer vast dat de gemeente voor haar zorgaanbod meer van Opella afhankelijk is dan andersom.

3.3.2 Risicomanagement Opella

De commissie beschrijft hieronder hoe de gemeente de risico's, die zij ten aanzien van Opella loopt, managet.

Inventariseren, registreren, analyseren en actualiseren van risico's

In 2018 is de risicoscore van de stichting, aan de hand van de meetlat met 10 indicatoren, bepaald. Tijdens de sessie waarin de totale risicoscore van de stichting werd bepaald, werd aan iedere indicator een score toegekend⁷⁰. Het betrof een globale toets, geen echte risicoanalyse.

De bovengenoemde risicoscores zijn in de rapportage Het Edese netwerk in kaart gebracht uit 2018, voor zowel de inkoop- als de subsidierelatie, opgenomen. Uit de scores van de subsidierelatie komt het volgende beeld naar voren:

- de gemeente beoordeelt de financiële gezondheid van Opella als goed;
- zij is voor wat betreft de omzet van de zorgsegmenten maatschappelijk werk, praktische gezinsondersteuning en financieel coaches voor 80% of meer afhankelijk van de stichting;
- de marktomgeving van Opella beoordeelt de gemeente als redelijk stabiel;
- er zijn voldoende marktpartijen die dezelfde diensten op dit terrein kunnen verrichten als Opella;
- de gemeente kwalificeert de kwaliteit van de informatievoorziening van de stichting als goed;
- er heeft bij de stichting de laatste twee jaar één functiewisseling op een sleutelpositie plaatsgevonden;
- Opella komt de contractafspraken voldoende na (zowel voor wat betreft kwantiteit als kwaliteit);
- de gemeente beoordeelt de governance van de stichting als goed;
- de stichting komt in de media overwegend positief in het nieuws.

De scores van de inkooprelatie komen grotendeels overeen met die van de subsidierelatie. Voor de volgende indicatoren scoort de inkooprelatie afwijkend:

- de marktomgeving beoordeelt de gemeente als stabiel;
- er zijn volgens de gemeente weinig marktpartijen die dezelfde diensten als Opella kunnen verrichten;
- de leverancierservaringen met Opella zijn voor wat betreft de inkooprelatie positief.

Uit de totaalscore bleek dat Opella (relatief) hoog scoort op de meetlat én in hoge mate bijdraagt aan de strategische doelen van de gemeente. Opella scoort met name hoog op de indicator aandeel omzet en de indicator vervanging. De gemeente positioneert Opella in het kwadrant rechtsboven (zie het kwadrantenmodel op blz. 26).

⁷⁰ Een medewerker van de afdeling Concern Control heeft destijds samen met één van de geïnterviewde accounthouders de indicatoren van de meetlat gescoord.

Volgens de respondenten loopt de gemeente ten aanzien van deze samenwerkingsrelatie daarnaast nog de volgende risico's:

- het risico dat teveel uren worden gedraaid;
- het risico dat de stichting teveel specialistische zorg levert; voor deze zorg geldt namelijk een hoger uurtarief;
- het risico dat door de krapte op de arbeidsmarkt de continuïteit en kwaliteit van de zorg aan cliënten (steeds verder) onder druk komt te staan. Dit speelt vooral bij de thuisondersteuning.

De accounthouders vragen in de voortgangsgesprekken vooral aandacht voor de borging van de continuïteit en kwaliteit van de zorg. Volgens hen is vanuit het gemeentelijk risicomanagement te weinig aandacht voor deze risico's. Zij maken zich overigens voor betreft deze risico's meer zorgen over andere zorgaanbieders dan over Opella. Volgens de respondenten staan de bovengenoemde risicoscores (en het daaruit voortvloeiende toezichtarrangement) los van het aantal voortgangsgesprekken dat zij momenteel met Opella voeren en de onderwerpen die daar aan de orde komen.

De commissie stelt verder vast dat er in het gemeentelijke risicoregister geen risico's met betrekking tot Opella zijn vastgelegd. De accounthouders zijn niet bekend met dit register, zo blijkt uit het gevoerde interview.

Risicobeheersing

Een financieel adviseur van de afdeling Financiën en Control toetst periodiek⁷¹, op basis van de begroting en jaarstukken van Opella, op globale wijze de financiële positie van Opella. Deze toetst bestaat onder meer uit het analyseren van de liquiditeit-, solvabiliteit- en werkkapitaalratio's (de ratio's van deze kengetallen worden afgezet tegen de ratio's die in de welzijns- en zorgsector gebruikelijk zijn), het resultaat van Opella en de controleverklaring van de accountant. Verder kijkt de adviseur of hij opvallende zaken in de bovengenoemde documenten ziet. Zo nodig neemt de accounthouder, voor een toelichting, bij een opvallende exploitatie- of balanspost contact op met Opella. Voor de inkooprelatie vindt geen toets van de financiële positie van Opella plaats. Dit is volgens de gemeente praktisch niet uitvoerbaar, omdat zij met heel veel partijen een inkooprelatie heeft/onderhoudt.

De accounthouders van de gemeente voeren regelmatig voortgangsgesprekken met Opella. Tijdens deze gesprekken vragen zij onder meer welke beheersmaatregelen Opella treft om de continuïteit en kwaliteit van de zorg te borgen⁷².

De gemeente monitort - in verband met de te realiseren transformatie en bezuinigingen in het sociaal domein - de zorgvraag bij Opella.

Momenteel evalueert de gemeente zowel haar wijze van aanbesteden als het subsidie-instrument⁷³.

De gemeente heeft voor het geval dat een zorgaanbieder failliet gaat een (soort van) draaiboek klaarliggen⁷⁴. Zij is in het verleden namelijk al eens eerder geconfronteerd met het omvallen van zorgaanbieder. Volgens de respondenten weet de gemeente hoe zij in een dergelijke situatie adequaat en snel moet handelen.

71 Dit gebeurt bij de subsidieaanvraag en -vaststelling.

72 Opella probeert dit risico, dat vooral bij thuisondersteuning speelt, te managen door het tijdig aantrekken van inhuurkrachten/vakantiekrachten. Het risico treedt daadwerkelijk regelmatig op (vooral tijdens de zomermaanden).

73 Tijdens deze evaluatie wordt ook overprogrammering overwogen (d.w.z. meer zorg inkopen dan feitelijk nodig is). De gemeente heeft namelijk zo een grotere garantie dat de continuïteit en kwaliteit van zorg aan cliënten (beter) is geborgd.

74 Het is echter geen uitgeschreven draaiboek (dat leidt volgens de geïnterviewden alleen maar tot bureaucratie).

Tabel 14: Vormgeving en inrichting risicomanagement (casus risico's Opella)

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Heeft de gemeente de risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van Opella op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	De gemeente inventariseert, analyseert en beoordeelt de risico's van Opella op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze.	Toets aan de hand van (beleids) documenten en interviews of de gemeente de risico's van Opella op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze inventariseert, analyseert en beoordeelt.	Voldoet gedeeltelijk
	De gemeente heeft voor het beheersen van de risico's van Opella beheersmaatregelen ontwikkeld.	Ga op basis van de (beleids)documenten en interviews na of de gemeente voor de risico's van Opella beheersmaatregelen ontwikkelt.	Voldoet

Tabel 14: Vormgeving en inrichting risicomanagement (casus risico's Opella) - vervolg

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Heeft de gemeente de risicomanagementprocessen met betrekking tot de risico's van Opella op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	De gemeente actualiseert periodiek de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde risico's van Opella.	Ga aan de hand van (beleids) documenten en interviews na of de gemeente de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde risico's van Opella actualiseert.	Voldoet niet
	De gemeente actualiseert en evalueert periodiek de getroffen beheersmaatregelen op effectiviteit.	Toets op basis van (beleids)documenten en interviews of de gemeente de getroffen beheersmaatregelen periodiek actualiseert en evalueert op effectiviteit.	Voldoet niet
	De gemeente beschikt over een protocol voor een situatie wanneer een risico van Opella zich daadwerkelijk voordoet.	Toets of de gemeente over een protocol beschikt voor een situatie wanneer een risico van Opella zich daadwerkelijk voordoet.	Voldoet

Toelichting oordeel

De gemeente heeft haar belangrijkste netwerkrelaties in 2018, waaronder de stichting Opella, aan de hand van een meetlat met tien indicatoren gescoord en op basis van een totaal score ingedeeld in het kwadrantenmodel.

Uit de rapportage Het Edese netwerk in kaart gebracht wordt duidelijk hoe de stichting op de verschillende indicatoren van de gehanteerde meetlat scoort. Het betrof een globale toets en geen echte risicoanalyse. De commissie

maakt uit de handreiking over de netwerkrelaties verder op dat de gemeente vindt dat de stichting in eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor een adequate risicoanalyse en -beheersing.

De Rekenkamercommissie constateert naar aanleiding van het gevoerde interview met de accounthouders van Opella dat zij risicobewust zijn: zij hebben aandacht en oog voor de risico's die de gemeente ten aanzien van deze netwerkrelatie loopt. Het beeld dat uit het gevoerde interview en de bestudeerde documenten naar voren komt is echter dat de risico-inventarisatie op dit moment niet echt gestructureerd, objectief, onderbouwd en systematisch plaatsvindt. In het risicoregister van de gemeente zijn geen risico's met betrekking tot Opella vastgelegd. De accounthouders vinden verder dat er vanuit het gemeentelijk risicomanagement meer aandacht nodig is voor de risico's rondom de continuïteit en kwaliteit van zorg. Deze risico's zijn volgens hen niet (expliciet) terug te vinden in de gehanteerde meetlat. In hun visie zijn dit de belangrijkste risico's die de gemeente ten aanzien van deze samenwerkingsrelatie loopt. Daarentegen schatten zij de kans dat Opella failliet gaat als zeer klein in.

De gemeente treft maatregelen om de risico's, die zij ten aanzien van Opella loopt, te beheersen. Zo voert zij met de stichting voortgangsgesprekken over de te realiseren maatschappelijke doelen, de transformatie en de bezuinigingen. Tijdens de voortgangsgesprekken zijn ook de risico's, die de gemeente ten aanzien van Opella loopt, onderwerp van gesprek. De accounthouder wil tijdens dit gesprek van Opella horen welke beheersmaatregel er voor het gesignaleerde risico wordt getroffen⁷⁵. Een adviseur van de afdeling Financiën en Control van de gemeente toetst bij de subsidieaanvraag en -vaststelling de financiële positie van Opella. Verder monitort de gemeente de zorgvraag van Opella.

De gemeente heeft in 2018 de totaal risicoscore van Opella bepaald en wil deze in 2019 actualiseren. Uit het gevoerde interview met de accounthouders wordt duidelijk dat zij de risico's, die de gemeente ten aanzien van Opella loopt, signaleren, maar dat er geen echte risicoanalyse plaatsvindt⁷⁶. Verder blijkt uit het gevoerde interview niet of de gemeente de getroffen beheersmaatregelen actualiseert en/of evalueert.

Uit het gevoerde interview met de accounthouders wordt ten slotte duidelijk dat de gemeente al eerder te maken heeft gehad met het failliet gaan van een zorgaanbieder/samenwerkingsrelatie. Volgens de respondenten weet de gemeente daarom nu hoe zij in een dergelijke situatie snel en adequaat moet handelen. De gemeente heeft volgens hen hiervoor een soort van draaiboek, protocol, klaarliggen.⁷⁷

75 Bij Opella speelt bij het zorgsegment thuisondersteuning het risico van een krappe arbeidsmarkt. In de zomermaanden huurt Opella daarom, als beheersmaatregel, inhuurkrachten/vakantiekrachten in.

76 De accounthouders bepalen van een gesignaleerd risico niet de kans van optreden en het financieel gevolg.

77 Dit betreft echter geen uitgeschreven draaiboek.

3.4 Casus personele risico's⁷⁸

3.4.1 Korte schets casus

Bij een grote gemeentelijke organisatie, zoals de gemeente Ede, spelen allerlei personele risico's. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan risico's rondom gedwongen ontslag, werving en selectie, vervanging/inhuur, arbeidsongeschiktheid en verzuim van personeel. Verder heeft de gemeente, net als (veel) andere gemeenten te maken met een krimpende arbeidsmarkt (onder meer vanwege een economische hoogconjunctuur) en een vergrijzende organisatie.

De gemeente Ede hanteert, zoals eerder is vermeld, het principe van integraal management. Dit betekent dat de gemeente veel verantwoordelijkheden in de lijn belegd heeft. Dit geldt ook voor de beheersing van personele risico's. De manager van de afdeling Personeel en Organisatie (P&O) is dus alleen verantwoordelijk voor de personele risico's die op haar afdeling spelen. De adviseurs/de medewerkers P&O zijn volgens de respondenten betrokken bij het signaleren en analyseren van de personele risico's en knelpunten, die zich op de verschillende afdelingen van de gemeente voordoen. Zij hebben vanwege hun werkzaamheden regelmatig contact met de afdelingshoofden en de directie van de gemeente.

Resultaat ontwikkelplannen en HR-visie

Elke gemeentelijke afdeling stelt jaarlijks een jaarplan c.q. resultaat- en ontwikkelplan op. De afdeling P&O gaat voor het opstellen van haar eigen plan allereerst na welke belangrijke ontwikkelingen (inclusief risico's) op het vlak van personeel en organisatie op de gemeente afkomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om nieuwe wetgeving, arbeidsmarkt- of maatschappelijke ontwikkelingen en trends (denk bijvoorbeeld aan inclusie). Deze ontwikkelingen en trends worden vertaald naar ontwikkelafspraken/beleid. De afdeling gaat vervolgens na wat deze afspraken betekenen voor de te nemen maatregelen/acties. De tijdshorizon van het plan is 1 tot 3 jaar (soms langer). De belangrijkste zaken (de overkoepelende thema's/uitdagingen voor de gemeente) uit het plan vertaalt P&O naar de Human Resource visie (HR-visie).

Bedrijfsvoeringsgesprekken

Elk afdelingshoofd voert, aan de hand van een format, drie keer per jaar met de directie een bedrijfsvoeringsgesprek. In het format zijn de volgende onderwerpen/bespreekpunten opgenomen: personeel en inhuur, overig personeel (o.a. vorming en opleiding), ziekteverzuim (kort, middel en lang), inkoop en aanbesteding (afwijkingen en bijsturingmaatregelen), productiviteit (dit onderwerp is alleen van toepassing bij afdelingen die tijdschrijven), risicoprofiel van de afdeling (specifiek gericht op bedrijfsvoeringaspecten) en tijdigheid afdoening facturen en de voortgang van het resultaat ontwikkelingsplan. Naast het afdelingshoofd en de directie nemen ook een adviseur P&O en financieel adviseur deel aan dit gesprek.

Betrokkenheid en informatievoorziening raad en college

De wethouder P&O heeft, volgens de geïnterviewden, regelmatig overleg met de manager P&O over allerlei personele zaken die bij de gemeente (gaan) spelen.

Volgens de respondenten worden er bijna geen informatieve raadsbijeenkomsten over P&O thema's georganiseerd, omdat het vaak bedrijfsvoeringkwesties betreft⁷⁹.

78 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het interview dat de commissie met twee adviseurs van de afdeling P&O en een adviseur van de afdeling F&C op 13 juni 2019 heeft gevoerd.

79 Voor het thema inclusie heeft P&O wel een informatieve raadsbijeenkomst georganiseerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting en -rekening passeren diverse personele onderwerpen de revue. In de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening 2017 wordt bijvoorbeeld aandacht geschonken aan inclusie (de gemeente wil een inclusieve organisatie zijn), integriteit van bestuurders en ambtenaren, de ontwikkeling van de personeelsformatie, verzuim, werving en selectie, de ontwikkeling van de medewerker/het individueel loonbaanbudget en inhuur derden.

Uit het uitgevoerde interview met de raadsleden komt naar voren dat zij vinden dat de raad eigenlijk niet moet sturen op personeelszaken en personele risico's. Dit is volgens hen namelijk meer het domein van het college en de ambtelijke organisatie/top. Zij constateren echter tegelijkertijd dat er met dit domein veel geld is gemoeid en dat de gemeente hier grote risico's loopt.

3.4.2 Risicomanagement personele risico's

De commissie beschrijft hieronder in grote lijnen hoe de gemeente/P&O personele risico's managet.

Inventariseren, registreren, analyseren en actualiseren van risico's
Uit het gevoerde interview blijkt dat de medewerkers P&O, onder meer op basis van data, diverse ontwikkelingen, trends en knelpunten/risico's op het gebied van personeel en organisatie signaleren, maar dat dit nog niet systematisch c.q. cyclisch plaatsvindt. P&O/de gemeente gaat vervolgens na hoe zij kan inspelen op deze ontwikkelingen, risico's en trends en hoe deze kunnen worden beheerst (zie hierna risicobeheersing).

Hieronder passeren de door P&O gesignaleerde (en geanalyseerde) risico's de revue. Het gaat allereerst om risico's ten aanzien van gewijzigde topstructuur van de ambtelijke organisatie: de organisatie is van een clustermodel overgegaan naar een directeurenmodel en kent nu minder lagen. In de kopgroep organisatieontwikkeling, waar P&O in is vertegenwoordigd, heeft P&O aandacht gevraagd voor de gevolgen/de risico's van de wijziging van de topstructuur. Vragen die P&O heeft gesteld zijn:

- zijn bevoegdheden/verantwoordelijkheden na de wijziging nog wel goed belegd?;
- wordt de span of control van de afdelingsmanager niet te groot?
- Verder gaat het om risico's/ontwikkelingen/trends die spelen bij een krappe arbeidsmarkt. Vragen die hierbij aan de orde komen zijn:
- komt de gemeente nu en in de toekomst wel aan geschikt/vakkundig personeel?
- hoe blijf de gemeente een aantrekkelijke werkgever?
- hoe houdt de gemeente grip op inhuur (flex)?
- hoe voorkomt zij onderbezetting/capaciteitsproblemen?

Andere risico's, trends, ontwikkelingen die P&O signaleert zijn:

- risico's rondom verzuim. Hoe zorgt de gemeente er voor dat mensen zo snel als mogelijk weer terugkeren in het arbeidsproces?
- het risico dat de gemeente in de (nabije) toekomst geen slagvaardige/wendbare organisatie is. Hoe zorgt de gemeente er voor dat haar medewerkers over de vereiste competenties, houding en gedrag beschikken?
- risico's/trends/ontwikkelingen die samenhangen met een vergrijzende organisatie. Hoe zorgt de gemeente er voor dat de oudere medewerker duurzaam inzetbaar en vitaal blijft?

De commissie stelt naar aanleiding van het gevoerde interview en de bestudeerde documenten vast dat de gemeente van de bovengenoemde ontwikkelingen, trends en risico's niet, zoals gebruikelijk bij risicomanagement, de kans van optreden en het financieel gevolg heeft bepaald. De hierboven beschreven risico's, trends en ontwikkelingen zijn, uitgezonderd het risico

rondom onderbezetting/capaciteitsproblemen⁸⁰, niet vastgelegd in het gemeentelijk risicoregister. De respondenten geven in het interview aan dat men op dit vlak nog zoekende is. Welke personele risico's leg je wel vast in het register, welke niet? Moeten personele risico's die zich bij verschillende gemeentelijke afdelingen zich voordoen, bijvoorbeeld capaciteitsproblemen, wel bij elke afdeling in het register worden vastgelegd?

De commissie heeft de volgende vier personele risico's in het risicoregister van de gemeente aangetroffen:

- het risico van capaciteitsproblemen (hoge werkdruk en onvoldoende kwaliteit medewerkers); dit risico komt bij twee afdelingen voor;
- het risico van gebrekkige dossieropbouw bij gedwongen ontslag van een medewerker (afdeling P&O);
- het risico dat de organisatie onvoldoende bekend is met de mogelijkheden om schade te verhalen op een derde, wanneer een medewerker van de gemeente, door een ongeval veroorzaakt door een derde, langdurig uitvalt (afdeling P&O).

Het is voor de respondenten niet (geheel) duidelijk waarom dit laatste risico is opgenomen in het risicoregister, omdat de beheersing van dit risico (inmiddels) is belegd bij een medewerker van de salarisadministratie.

Uit het gevoerde interview blijkt verder dat:

- de afdeling P&O in het verleden, ter voorbereiding van het resultaat- en ontwikkelplan, enkele brainstormsessies heeft georganiseerd. Tijdens deze sessies werden ontwikkelingen in kaart gebracht en risico's geïnventariseerd;
- de afdeling bezig is met het opstellen van een nieuwe beleidsnota P&O. In deze nota wordt ook aandacht geschonken aan personele risico's. Volgens de respondenten zou het goed zijn als door (het maken van) deze nota meer inzicht ontstaat in de afhankelijkheden en oorzaak- en gevolgrelaties tussen de verschillende personele domeinen (zoals vervanging, inhuur, bezetting en duurzame inzetbaarheid);
- de respondenten van mening zijn dat het huidige risicomanagement ten aanzien van personele risico's systematischer/gestructureerde kan worden uitgevoerd.

De commissie maakt uit het format voor het bedrijfsvoeringgesprek op dat in het bedrijfsvoeringgesprek tussen een afdelingshoofd en de directie ook aandacht wordt geschonken aan de (actuele, personele) risico's die op een afdeling spelen.

Protocol en risicobeheersing

Volgens de respondenten fungeert het afwegingskader capaciteit als een soort van protocol.

De gemeente/P&O treft, per risico/groep risico's, de volgende (beheers) maatregelen (zie de onderstaande tabel):

80 Het gaat hier specifiek om capaciteitsproblemen bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

Tabel 15: Personele risico's en (beheers)maatregelen

Risico/groep risico's	(Beheers)maatregel
Risico's wijziging topstructuur ambtelijke organisatie	Medewerkers van de afdeling P&O zitten in de kopgroep organisatieontwikkeling. P&O vraagt in de kopgroep aandacht voor de gevolgen van de wijziging van de topstructuur van de ambtelijke organisatie.
Risico's krappe arbeidsmarkt	het aanstellen van een recruiter; het ontwikkelen van een website die specifiek gericht is op het werken in de gemeente Ede; het volgen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt aan de hand van data; het efficiënt uitzetten van vacatures in de markt; het vernieuwen en vullen van de gemeentelijke fotobank; het hanteren van een afwegingskader capaciteit voor het beheersen van capaciteitsproblemen.
Risico's vergrijzende organisatie	De respondenten verwijzen naar de beschreven interventies het Sociaal Convenant uit 2019. De gemeente Ede wil graag dat er meer jonge mensen in de organisatie instromen. Daarom werkt de gemeente met trainees en heeft zij een startersprogramma opgesteld.

Tabel 15: Personele risico's en (beheers)maatregelen - vervolg

Risico/groep risico's	(Beheers)maatregel
Risico's m.b.t. verzuim	De bedrijfsarts van de gemeente rapporteert jaarlijks aan het directieteam over de risico's en ontwikkelingen/trends m.b.t. verzuim; zorgvuldige dossieropbouw; een functionaris van de gemeente gaat, nadat een medewerker drie weken heeft verzuimd, met deze medewerker in gesprek over zijn/haar inzetbaarheid.
Risico's slagvaardige/wendbare organisatie (vervolg)	P&O heeft het programma Groei ontwikkeld. Dit programma bevat acties die er voor moeten zorgen dat medewerkers/de organisatie ook in de (nabije) toekomst slagvaardig/wendbaar blijft en dat de medewerkers over de juiste competenties, houding en gedrag beschikken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de komst van de Omgevingswet.
Risico m.b.t. invoering van de Wet normalisering rechtpositie ambtenaren (Wnra)	Adviseurs en consultants van P&O zijn door externe juristen bijgeschoold in het arbeidsrecht.

Tabel 16: Vormgeving en inrichting risicomanagement (casus personele risico's)

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Heeft de gemeente de risicomanagementprocessen met betrekking tot de personele risico's op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	De gemeente inventariseert, analyseert en beoordeelt de personele risico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze.	Toets aan de hand van (beleids) documenten en interviews of de gemeente de personele risico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze inventariseert, analyseert en beoordeelt.	Voldoet gedeeltelijk
	De gemeente heeft voor het beheersen van de personele risico's beheersmaatregelen ontwikkeld.	Ga op basis van de (beleids)-documenten en interviews na of de gemeente voor de personele risico's beheersmaatregelen ontwikkelt.	Voldoet
	De gemeente actualiseert periodiek de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde personele risico's	Ga aan de hand van (beleids) documenten en interviews na of de gemeente de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde personele risico's actualiseert.	Voldoet
	De gemeente actualiseert en evalueert periodiek de getroffen beheersmaatregelen op effectiviteit.	Toets op basis van (beleids)documenten en interviews of de gemeente de getroffen beheersmaatregelen periodiek actualiseert en evalueert op effectiviteit.	Voldoet gedeeltelijk en onduidelijk

Tabel 16: Vormgeving en inrichting risicomanagement (casus personele risico's) - vervolg

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (plus, plus/min en min)
Heeft de gemeente de risicomanagementprocessen met betrekking tot de personele risico's op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	De gemeente beschikt over een protocol voor een situatie wanneer een personeel risico zich daadwerkelijk voordoet.	Toets of de gemeente over een protocol beschikt voor een situatie wanneer een personeel risico van zich daadwerkelijk voordoet.	Voldoet

Toelichting oordeel

Uit het gevoerde interview wordt duidelijk dat de afdeling P&O - onder meer aan de hand van beschikbare data - allerlei ontwikkelingen, trends en knelpunt/risico's op personeelsgebied opspoorde c.q. signaleert, maar dat dit nog niet altijd op cyclische/systematische wijze plaatsvindt.

De commissie constateert op basis van het geanalyseerde gemeentelijke risicoregister en het gevoerde interview dat de meeste risico's, die P&O heeft geïnventariseerd, niet terug te vinden zijn in het register. Volgens de respondenten worstelt de gemeente momenteel met de vraag welke risico's

wel en welke niet in het register moeten worden opgenomen. Daarnaast vraagt de gemeente zich momenteel af of personele risico's, die zich bij verschillende afdelingen voordoen, wel bij al deze afdelingen in het register moeten worden vastgelegd of alleen maar centraal (denk hierbij bijvoorbeeld aan capaciteitsproblemen).

De commissie maakt verder uit het gevoerde interview en de bestudeerde documenten op dat de gemeente/P&O van de meeste personele knelpunten/risico's niet de (precieze) kans van optreden en het financiële gevolg heeft bepaald.

Uit het gevoerde interview blijkt dat de afdeling P&O/de gemeente allerlei (beheers)maatregelen treft om de gesignaleerde knelpunten/risico's op personeelsgebied te beheersen.

De medewerkers van P&O hebben een aantal keren een risicosessie gehouden, waarin zijn risico's inventariseren, analyseren en actualiseren. In het bedrijfsvoeringgesprek tussen het afdelingshoofd en de directie, dat eens in de vier maanden plaatsvindt, wordt ook het (geactualiseerde) risicoprofiel van de afdeling besproken (in dit profiel zijn de personele risico's van de afdeling opgenomen). Uit het gemeentelijke risicoregister kan worden opgemaakt dat de gegevens van de personele risico's, die in het register zijn vastgelegd, periodiek worden geactualiseerd.

De commissie constateert dat de gemeente de beheersmaatregelen van de risico's, die zijn vastgelegd in het gemeentelijke risicoregister, actualiseert. Het is onduidelijk of de gemeente deze maatregelen toetst op effectiviteit. Verder is het onduidelijk of de gemeente de overige (beheers)maatregelen, die de gemeente treft ten aanzien van personele knelpunten/risico's, actualiseert en/of evalueert.

Het afwegingskader capaciteit fungeert als een protocol.

4. Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad

4.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie beschrijft in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hoe het college van B en W de gemeenteraad informeert over de risico's en het risicomanagement van de gemeente en hoe het college/de wethouder financiën zelf door de ambtelijke organisatie over dit onderwerp wordt geïnformeerd. Daarna gaat de commissie in op de vraag of de risico-informatie, die het college aan de raad aanbiedt, toegankelijk, tijdig en volledig is (zie verder paragraaf 4.2).

In paragraaf 4.3 gaat de commissie na of de raad op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat kan invullen en hoe hij deze in de praktijk invult.

4.2 Informatievoorziening

4.2.1 Informatiekanalen raad

Het college informeert de gemeenteraad via verschillende kanalen/gremia over de uitvoering van het risicomanagementbeleid en de (belangrijkste) risico's waarmee de gemeente wordt geconfronteerd.

De commissie heeft in de tabel hieronder deze informatiekanalen/gremia weergegeven en heeft tevens vermeld of het college de informatie over het risicomanagementbeleid en de risico's periodiek aan de raad aanbiedt.

Tabel 17: Informatiekanalen/gremia risicomanagementbeleid en risico's (periode januari 2017 t/m juni 2019)

Informatiekanaal/gremium	Wordt de informatie periodiek/regelmatig aan de raad aangeboden (ja/nee)?
Programmabegroting en -jaarrekening (het gaat m.n. om de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, de risicoanalyse grondexploitaties en het MPG Lite)	Ja, halfjaarlijks. De raad behandelt in het voorjaar van ieder jaar de programmarekening van het vorige boekjaar. In het najaar behandelt de raad de begroting voor het volgende jaar (en de meerjarenbegroting).
Antwoorden op technische raadsvragen + technisch vragenuurtje (n.a.v. aangeboden programmabegroting of -rekening)	Ja, halfjaarlijks.
Nota risicomanagement en weerstandsvermogen	Ja, idealiter actualiseert het college eens in de 4 jaar deze nota.
Raadsvoorstellen	Wanneer van toepassing. In het format voor een raadsvoorstel is een apart kopje/item voor risico's opgenomen. De steller van het raadsvoorstel gaat onder het kopje, wanneer van toepassing, in op de risico's die bij het onderhavige (beleids) onderwerp spelen.

Tabel 17: Informatiekanalen/gremia risicomangementbeleid en risico's (periode januari 2017 t/m juni 2019) - vervolg

Informatiekanal/gremium	Wordt de informatie periodiek aan de raad aangeboden (ja/nee)?
Raads werkgroep programmabegroting	Niet aan de raad, maar wel aan de werkgroep. In de werkgroep komt met grote regelmaat het gemeentelijke risicomangementbeleid en de risico's waarmee de gemeente wordt geconfronteerd, al dan niet zijdelings, aan de orde. Soms wordt deze informatie gedeeld met de raad ⁸¹ .
Brieven van de provinciale toezichthouder over de financiële positie van de gemeente	Ja, één keer per jaar. In de brief geeft de provinciale toezichthouder ieder jaar op basis de begroting van de gemeente Ede, en aan de hand van financiële kengetallen, een oordeel over de financiële positie van de gemeente. Het betreft de volgende kengetallen: - solvabiliteitsratio; - grondexploitatie; - structurele exploitatieruimte begroting; - structurele exploitatieruimte meerjarenbegroting; - belastingcapaciteit en - weerstandsvermogen.
Informatieve bijeenkomsten	Nee, de raad wordt niet periodiek (bijvoorbeeld 1x p/j) over het risicomangement van de gemeente via een informatieve bijeenkomst, geïnformeerd In het kader van het inwerkprogramma voor de nieuwe raad heeft het college op 13 september 2018 een workshop georganiseerd over de gemeentelijke financiën en bedrijfsvoering. Tijdens deze workshop is ook de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing aangestipt.

Uit het gevoerde interview met de raadsleden blijkt dat:

- voor hen de schriftelijke antwoorden op technische raadvragen over risico's c.q. het risicomangement van de gemeente ook een belangrijk informatiebron is;
- zij t.z.t. behoefte hebben aan een (technische) risicosessie, waarbij bijvoorbeeld de drie belangrijkste risico's van de gemeente de revue passeren en gekeken wordt hoe de gemeente deze risico's analyseert en beheerst⁸²;
- zij het technische vragenuurtje, dat de afdeling Financiën en Control in het najaar van 2018 in het kader van de programmabegroting had georganiseerd, van weinig toegevoegde waarde vonden, omdat veel vragen⁸³ die toen werden gesteld op dat moment al schriftelijk waren beantwoord⁸⁴.

81 Het gaat hier bijvoorbeeld om een memo dat de griffie n.a.v. een visitatie aan een samenwerkingsrelatie heeft opgesteld.

82 In de raads werkgroep programmabegroting is onlangs afgesproken dat er een risicosessie voor de leden/de raad wordt georganiseerd. Naar verwachting vindt deze in het voorjaar van 2020 plaats.

83 Veel raadvragen gingen toen over de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

84 Zie het verslag van het interview met de raadsleden van 12 september 2019.

4.2.2 Informatiekanalen college

De wethouder financiën wordt door de ambtelijke organisatie op hoofdlijnen over de risico's en de uitvoering van het risicomanagement ingelicht. De wethouder heeft eens in de twee weken een overleg met de concerncontroller over belangrijke interne en externe financiële ontwikkelingen. Tijdens dit overleg worden ook de belangrijke risico's, waar de gemeente mee te maken heeft, doorgenomen. De wethouder en de controller hebben dan met name aandacht voor risico's bij nieuwe ontwikkelingen.

Gekeken wordt verder of er binnen grote projecten voldoende risicobewustzijn aanwezig is. Ook bij het opstellen van de perspectiefnota, de begroting en de jaarrekening spreekt de wethouder met mensen van financiën over de risico's van de gemeente. Daarnaast komen risico's aan de orde in het overleg met de huisaccountant en de overleggen van de auditcommissie. Belangrijke risico's worden tevens in het college besproken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico's die spelen in het sociaal domein, bij het WFC en de Spoorzone⁸⁵.

4.2.3 Toegankelijkheid, tijdigheid en volledigheid informatievoorziening raad⁸⁶

Toegankelijkheid

De commissie merkt ten aanzien van de toegankelijkheid van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing het volgende op:

- de paragraaf bevat een groot aantal vaktermen (zoals bijvoorbeeld weerstandsratio en weerstandscapaciteiten, netto schuldquote en solvabiliteitsratio); deze vaktermen worden deels toegelicht (zie volgende de opmerking);
- in bijlage 5 van de programmarekening 2018 zijn de BBV kengetallen en de gehanteerde percentages voor de kans van optreden duidelijk gedefinieerd c.q. toegelicht;
- de tabel over de tien belangrijkste risico's bevat onduidelijkheden. Uit de tabel is niet op te maken welke risico's incidenteel of structureel zijn en het is onduidelijk wat de laatste kolom (invloed) precies behelst;
- de toelichtingen op de tabellen zijn vrij summier;
- de gepresenteerde informatie over de risico's en het risicomanagement gaat over de hoofdlijnen en wordt in de opeenvolgende planning- en controldocumenten op dezelfde wijze gepresenteerd.

Volgens de respondenten (de geïnterviewde wethouder en raadsleden) is de paragraaf, zeker voor een beginnend raadslid dat niet financieel geschoold is, lastig te begrijpen. Zij merken ten aanzien van de toegankelijkheid van de paragraaf het onderstaande op:

- de gemeente wil de begroting en rekening compact houden en daarom is deze paragraaf beknopt⁸⁷;
- de paragraaf heeft een duidelijke structuur;
- er gaat belangrijke detailinformatie verloren, wanneer de paragraaf vereenvoudigd wordt;
- het is maar de vraag of deze paragraaf in eenvoudige bewoordingen moet worden opgeschreven; een cursus begroting lezen voor beginnende raadsleden biedt wellicht meer soelaas.

85 Zie het verslag van het interview met de wethouder financiën van 30 augustus 2019.

86 De subparagraaf is gebaseerd op de interviews die commissie heeft gevoerd met twee raadsleden, de wethouder financiën en de informatie die is opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing uit de programmarekening 2018.

87 De gemeente heeft een aantal jaren geleden voor de planning- en controldocumenten een leantraject doorlopen.

Tijdigheid

Het college informeert de raad twee keer per jaar, bij de programmabegroting en -rekening, over de belangrijkste risico's van de gemeente en de risico's van de grondexploitaties. Daarnaast komen risico's aan bod in de paragraaf bedrijfsvoering en de paragraaf grote projecten van de programmabegroting en -rekening. Ook gedurende het jaar informeert het college de raad over risico's, die spelen bij activiteiten en projecten (via diverse informatiekkanalen/gremia, zie hiervoor).

De geïnterviewde raadsleden vinden dat het college hen niet altijd tijdig over de (belangrijke) risico's informeert. Zo vinden zij dat het college hen destijds wel tijdig informeerde over het mislukken van de aanbesteding van het spoorse contract bij het project De Spoorzone, maar dat zij relatief laat door het college werden geïnformeerd over de tekorten c.q. de risico's in het sociaal domein. Daarbij plaatsen de respondenten wel de kanttekening dat dit een ingewikkeld domein is en dat het voor het college en de raad dus lastig is om hier inzicht in te krijgen.

De respondenten hebben de indruk dat het college hen pas over een risico inlicht, nadat het de oplossing/de beheersmaatregel bedacht heeft.

Volledigheid

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gaat in op de belangrijkste risico's van de gemeente en behandelt bijna alle relevante onderdelen van het risicomangement. De paragraaf vermeldt echter niet welke beheersmaatregel(en) de gemeente treft om haar belangrijkste risico's te beheersen. De paragraaf voldoet aan het BBV (zie verder paragraaf 1.7).

De geïnterviewde raadsleden merken daarnaast ten aanzien van de volledigheid van de informatievoorziening over risico's/het risicomangement op dat:

- het goed zou zijn wanneer in een raadsvoorstel voortaan, indien van toepassing⁸⁸, wordt aangegeven wat het voorstel betekent voor het risico (de kans van optreden en het financieel gevolg) uit de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- in principe alle relevante risico-informatie beschikbaar is, wanneer je als raadslid proactief bent; dit betekent volgens de respondenten dat je een dossier nauwlettend volgt, zo nodig doorvraagt of met een vakambtenaar in gesprek gaat.

88 In de paragraaf zijn namelijk alleen de tien belangrijkste risico's van de gemeente opgenomen.

Tabel 18: Informatievoorziening risico's en uitvoering risicomanagementbeleid

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Is de informatievoorziening aan de raad toegankelijk, tijdig en volledig?	De informatie gaat over de hoofdlijnen, is begrijpelijk (bijvoorbeeld vaktermen worden toegelicht), eenduidig en komt tegelijk en integraal beschikbaar.	Ga na of de informatie over risicomanagement op hoofdlijnen, begrijpelijk, eenduidig is en tegelijk en integraal beschikbaar komt.	Voldoet gedeeltelijk
	Het college informeert de gemeenteraad tijdig over het risicomanagement van de gemeente (tenminste bij de programma-begroting en -rekening).	Onderzoek of het college de raad tijdig over het risicomanagement informeert.	Voldoet
	Het college informeert de gemeenteraad volledig over het risicomanagement van de gemeente: d.w.z. de raad wordt geïnformeerd over de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, de weerstandsratio, de belangrijkste risico's en de genomen/te nemen beheersmaatregelen.	Toets of het college de gemeenteraad volledig over het risicomanagement van de gemeente informeert	Voldoet

Toelichting oordeel

De Rekenkamercommissie stelt naar aanleiding van haar analyse van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vast dat deze paragraaf de hoofdlijnen van het gemeentelijk risicomanagement bevat en dat hij in de opeenvolgende planning- en controldocumenten een zelfde opzet kent. Verder constateert de commissie dat in de paragraaf het nodige jargon wordt gebruikt, dat soms wel, soms niet wordt toegelicht. De tabel over de belangrijkste risico's van de gemeente bevat enkele onduidelijkheden en de toelichtingen op de tabellen zijn vrij summier.

De geïnterviewde raadsleden vinden dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een duidelijke structuur heeft. Zij vrezen dat er belangrijke detailinformatie verloren gaat, wanneer deze paragraaf vereenvoudigd wordt.

Het college informeert de raad (tenminste) twee keer per jaar over de belangrijkste risico's van de gemeente. De geïnterviewde raadsleden vinden echter dat zij niet altijd tijdig door het college over de risico's worden geïnformeerd. Dit speelde bijvoorbeeld bij de tekorten/risico's in het sociaal domein.

De commissie stelt naar aanleiding van haar analyse van de risicoparagraaf en het gevoerde interview met de raadsleden tevens vast dat de paragraaf bijna alle relevante onderdelen van het gemeentelijk risicomanagement bevat. De paragraaf bevat echter niet de maatregelen, waarmee de gemeente haar belangrijkste risico's managet. De geïnterviewde raadsleden missen vaak de relatie/koppeling tussen een raadsvoorstel en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zij vinden ten slotte dat, tenminste voor een proactief raadslid, alle relevante risico-informatie beschikbaar is.

4.3 Kaderstellende en controlerende rol raad

De commissie maakt uit de onderzochte casussen op dat de betrokkenheid van de raad bij deze casussen/dossiers wisselt.

Zo vinden de geïnterviewde raadsleden dat de personele zaken, en dus ook de personele risico's, van de gemeente meer het domein van het college en de ambtelijke organisatie zijn, maar stellen zij tegelijkertijd vast dat de gemeente op dit terrein grote risico's loopt. Uit het gevoerde interview wordt verder duidelijk dat zij het lastig vinden om in dit domein inzicht en grip te krijgen op de personele risico's.

De samenwerkingsrelaties staan, dit geldt dus ook voor Opella, op afstand van de gemeenteraad van Ede⁸⁹. De gemeente heeft om deze afstand tussen de raad en de samenwerkingsrelaties te verkleinen het visitatie-instrument geïntroduceerd⁹⁰. Twee of drie keer per jaar bezoekt een vertegenwoordiging uit de raads werkgroep programmabegroting een samenwerkingsrelatie van de gemeente. Onlangs heeft een aantal leden van de werkgroep de stichting Opella gevisiteerd.

Volgens het PMT van het project de Spoorzone wordt de raad gedurende de uitvoering van het project stapje voor stapje meegenomen. Het PMT organiseert bijvoorbeeld regelmatig informatieve bijeenkomsten voor de raad.

De commissie stelt vast dat de informatie uit de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op hoofdlijnen en gestructureerd is. De paragraaf voldoet aan het BBV en bevat bijna alle relevante onderdelen van het risicomanagement.

89 Uit dit onderzoek blijkt verder dat de begroting en de jaarstukken van Opella niet op de Lijst met mededelingen en ingekomen stukken van de raad worden geplaatst.

90 Tijdens deze visitaties is er nadrukkelijk aandacht voor de risico's die spelen bij de desbetreffende samenwerkingsrelatie.

De gemeenteraad kan uit de kadernota over risicomanagement niet opmaken welke middelen de gemeente inzet voor haar risicomanagement, welke risicocultuur zij precies ambieert en welke doelen zij met het risicomanagement nastreeft. De nota bevat daarentegen wel enkele duidelijke uitgangspunten (betreft voornamelijk enkele streefwaarden voor de BBV-kengetallen), op concernniveau, voor de uitvoering van het risicomanagement.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat de raad het raadsvoorstel bij de kadernota op 14 december 2017 heeft geamendeerd. Met dit amendement maakte de gemeenteraad duidelijk dat hij niet wil dat de gemeente, wanneer de weerstandsratio onder de vastgestelde norm komt, tegelijk de lokale belastingen verhoogt.

Tabel 19: Kaderstellende en controlerende rol raad ten aanzien van risico's en (uitvoering van) het risicomanagementbeleid

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Kan de raad op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?	De gemeenteraad kan op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak t.a.v. risicomanagement op een adequate wijze uitvoeren.	Ga na of de raad op basis van de informatie, die hij van het college ontvangt, zijn kaderstellende en controlerende taak adequaat kan uitvoeren.	Voldoet

Tabel 19: Kaderstellende en controlerende rol raad ten aanzien van risico's en (uitvoering van) het risicomanagementbeleid - vervolg

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer	Oordeel (voldoet, voldoet gedeeltelijk en voldoet niet)
Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende rol t.a.v. risicomanagement in?	De gemeenteraad stelt duidelijke kaders t.a.v. risicomanagement van de gemeente.	Toets of de gemeenteraad duidelijke kaders heeft gesteld t.a.v. het risicomanagement van de gemeente.	Voldoet
	De gemeenteraad vult zijn kaderstellende rol t.a.v. risicomanagement van de gemeente op een adequate wijze in: de raad stuurt, wanneer dit nodig is, tijdig bij. Hij stuurt op hoofdlijnen etc.	Ga na of de gemeenteraad zijn kaderstellende rol t.a.v. risicomanagement op een adequate wijze invult.	Voldoet gedeeltelijk

Toelichting oordeel

Uit het onderzoek blijkt dat de raad op basis van de ontvangen risico-informatie zijn kaderstellende en controlerende rol, op hoofdlijnen, kan invullen. De informatie uit de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is tijdig en volledig, maar niet voor alle paragraafonderdelen toegankelijk.

De commissie stelt vast dat de raad wisselend bij de geselecteerde, geanalyseerde casussen/dossiers is betrokken. Bij de casus de Spoorzone is de raad nauwer betrokken dan bij de overige twee casussen.

De commissie stelt verder vast dat de paragraaf weerstandsvermogen en

risicobeheersing van voldoende kwaliteit is: de paragraaf is gestructureerd van opzet, op hoofdlijnen, bevat bijna alle relevante onderdelen van het risicomanagement en voldoet aan het BBV. De kadernota risicomanagement bevat enkele duidelijke kaders voor de uitvoering van het risicomanagement op concernniveau, maar is niet voor alle relevante aspecten/onderdelen van het risicomanagement volledig en inzichtelijk. De raad kan uit de nota bijvoorbeeld niet opmaken welke middelen de gemeente inzet voor haar risicomanagement.

De raad stelt de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing twee keer per jaar, bij de programmabegroting (de beleidsvoornemens) en -rekening (de beleidsrealisatie), vast. De raad heeft de huidige kadernota over het risicomanagementbeleid op 14 december 2017 vastgesteld. Op deze momenten heeft de raad de kaders van het risicomanagement, op hoofdlijnen, vastgesteld.

De geïnterviewde raadsleden vinden dat het college hen destijds tijdig inlichtte over het mislukken van de aanbesteding van het spoorse contract van het project de Spoorzone, maar dat dit niet geldt voor de risico's/tekorten in het sociaal domein.

Bijlagen

Bijlage I: Risicomanagement in een notendop⁹¹

In de (wetenschappelijke) literatuur is het begrip risicomanagement op veel verschillende manieren gedefinieerd. In het handboek over de financiële functie bij de gemeenten en provincies van Hogendorf c.s. is risicomanagement bijvoorbeeld omschreven als “het systematisch opzetten, uitvoeren en bewaken van acties om risico’s te detecteren, te prioriteren en te analyseren, en voor deze risico’s maatregelen te bedenken, te selecteren en uit te voeren”⁹².

Claes verstaat onder risicomanagement: “een systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico’s die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering”⁹³.

De uitvoering van het risicomanagement c.q. het risicomanagementproces kan in verschillende fasen/stappen worden onderverdeeld. Het proces start met het inventariseren/identificeren van risico’s. Claes definieert een risico als “de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, positieve verwachtingen niet in vervulling gaan”⁹⁴. Een inventarisatiechecklist is volgens hem een handig hulpmiddel bij het inventariseren van risico’s. Voor het identificeren van risico’s kunnen verschillende technieken worden ingezet: denk bijvoorbeeld aan sessies met deskundigen, brainstormsessies of interviews. Het is van belang dat risico’s op een gestructureerde wijze worden geïdentificeerd, zodat er geen belangrijke risico’s over het hoofd worden gezien. Er kan bijvoorbeeld per gemeentelijke afdeling worden gekeken welke risico’s er op de afdeling spelen.

Risico’s kunnen onderverdeeld worden in interne en externe risico’s. Een extern risico komt voort uit de omgeving van de gemeente (bijvoorbeeld wijzigingen in de wet- en regelgeving). Een intern risico is bijvoorbeeld een te hoge werkdruk. Daarnaast is er sprake van incidentele en structurele risico’s. Een structureel risico, bijvoorbeeld de oninbaarheid van debiteurenvorderingen, heeft betrekking op meerdere begrotingsjaren; een incidenteel risico, te denken valt aan het zich voordoen van een schadegeval, doet zich eenmalig in een begrotingsjaar voor.

Vervolgens moeten de geïnventariseerde risico’s worden geëvalueerd/geanalyseerd. De medewerkers die betrokken zijn bij het geïdentificeerde risico moeten eerst de gevolgen van het risico, als dit zich voordoet, omschrijven. Vervolgens moet men per risico de kans, de waarschijnlijkheid, inschatten dat het risico zich voordoet en de grootte van het financiële gevolg bepalen. Om de risico’s te kunnen prioriteren kunnen aan de kans en het financiële gevolg scores worden toegekend. Vervolgens worden de kans en het financiële gevolg van het risico in klassen ingedeeld. Hoe hoger het risico scoort, hoe meer prioriteit de gemeente aan de beheersing van het risico moet geven.

Voor sommige, immateriële risico’s is het lastig, zo niet onmogelijk, om een financieel gevolg te bepalen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan risico’s van imagoschade of bestuurlijke risico’s.

91 Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op het *Handboek financiële functie bij gemeenten en provincies* uit 2011 van R. Hogendorf, M.C. Kramer en J.M. Sonke (hierna *Handboek financiële functie*), blz. 232-239.

92 Zie *Handboek financiële functie*, blz. 232.

93 Verwezen wordt naar het boek *Risicomanagement* van P.F. Claes uit 2008 (hierna afgekort tot *Risicomanagement*), blz. 14.

94 Zie *Risicomanagement*, blz. 41.

Uiteindelijk gaat het er om dat de gemeente haar risico's beheerst. Bij het beheersen van de risico's kan de gemeente er voor kiezen om:

- sommige risico's te accepteren;
- sommige risico's te verzekeren;
- sommige risico's te beheersen c.q. hiervoor een financiële buffer te regelen.

Het is van belang dat iemand binnen de organisatie verantwoordelijk is voor de beheersing van het risico. Voor het beheersbaar maken van de risico's moet de gemeente beheersmaatregelen treffen. Een beheersmaatregel kan gericht zijn op het verlagen van de kans van optreden van het risico, op het verlagen van het gevolg of beiden. Voor het bepalen van de effectiviteit van de beheersmaatregelen is een degelijke oorzaak-gevolg analyse belangrijk.

Wanneer de gemeente haar (belangrijkste) risico's heeft vastgelegd in een risicoregister, en per risico het gewogen, netto⁹⁵ financiële gevolg (kans maal financieel gevolg) heeft berekend, kan zij vervolgens het totale risicoprofiel van de gemeente berekenen. Op basis van een risicosimulatie kan de gemeente, uitgaande van een bepaald zekerheidspercentage, uiteindelijk berekenen hoeveel weerstandsvermogen zij moet aanhouden om het totale berekende risicoprofiel mee te kunnen afdekken.

Uit het bovenstaande blijkt dat risicomanagement nogal wat subjectieve aspecten bevat. Bijvoorbeeld hoe bepaalt men de juiste kans van optreden en/of de juiste omvang van het financiële gevolg van een risico? Of hoe bepaalt men de juiste omvang van het benodigde weerstandsvermogen?

95 Dit is het berekende financiële gevolg van het risico na het treffen van (een) beheersmaatregel(en).

Bijlage II: Korte voorgeschiedenis project Spoorzone

Het project Spoorzone Ede kent een lange voorgeschiedenis⁹⁶, want het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van V&W) wilde namelijk al halverwege de jaren '90 op het traject Amsterdam-Frankfurt een hogesnelheidstrein laten rijden (de hoge snelheidslijn oost)⁹⁷. Voor de hoge snelheidslijn moest het spoor bij Ede worden verdiept en dit vormde de start van het project Spoorzone Ede. Het project werd daarna al vrij snel verbonden met het programma Spoorse doorsnijding. Dit programma had als doel de barrièrewerking door het spoor te verminderen.

De gemeente Ede zocht voor het project Spoorzone omstreeks 2004/2005 contact met het bovengenoemde ministerie. Het Ministerie van V&W en de provincie Gelderland hebben - nadat de gemeente Ede zich voor haar deel van het project garant had gesteld - op respectievelijk 11 december 2009 en 2 juni 2010 de door de gemeente gevraagde subsidies beschikbaar.

Het plan Aanpak Spoorzone uit 2008 had - naast het wegnemen van de barrière-werking van het spoor - als doel het voorkomen van geluidsoverlast, het oplossen van verkeersonveilige situaties en het opwaarderen van het station Ede-Wageningen⁹⁸. De uitvoeringskosten van het plan werden destijds geraamd op € 110 miljoen⁹⁹.

Andere ijkpunten van het project zijn onder meer de vaststelling van het Functioneel Ontwerp door de gemeenteraad op 28 februari 2012 en de instemming van het college met het ontwerp van de OV-knoop op 24 mei 2016.

96 In de Kadernota Ede-Oost uit 2004 zijn reeds de randvoorwaarden en uitgangspunten van de Spoorzone beschreven.

97 Het project HSL Oost is nooit gerealiseerd c.q. omstreeks 2003/2004 door het ministerie geschrapt.

98 Het plan bevatte nogal wat tekortkomingen: in het plan was bijvoorbeeld niet voorzien in de aanleg van een plein voor bussen, een parkeergarage en overkappingen van het spoor. Verder was er geen risicoprofiel opgesteld.

99 Dit betreft het bedrag waarvoor de gemeente garant staat. De garantie betrof 75% van de totale geschatte investeringskosten van de OV-knoop. Het bedrag waar de gemeente voor garant stond/staat wordt voor een groot deel gefinancierd met subsidies van het ministerie van I en W (€ 40 mln.) en provincie Gelderland (€ 30 mln.).

Bijlage III: normen- en toetsingskader

Tabel 1: normen- en toetsingskader

I. Beleid risicomanagement		
Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer
Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het gebied van risicomanagement?	Geen normstelling, maar inventariserend.	
Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?	<p>Het beleid is actueel en geeft houvast</p> <p>Het beleid is inzichtelijk en volledig</p>	<p>Toets of het beleid actueel is. Toets of het beleid houvast geeft (door o.a. na te gaan welke doelen de gemeente op dit terrein nastreeft).</p> <p>Ga na of uit de beleidskaders opgemaakt kan worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - welke strategie de gemeente heeft ontwikkeld t.a.v. het risicomanagement; - welke risicocultuur de gemeente ambieert/wenst (Welke risico's is de gemeente bereid te aangaan? Welk risicobegrip hanteert zij?); - welke middelen (geld, ambtelijke capaciteit kwalitatief en kwantitatief en technische middelen) zij hiervoor beschikbaar stelt - wie (afdeling, functionaris of gremium) waarvoor verantwoordelijk is; - hoe en wanneer de raad en het college over de (actuele) risico's, de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit worden geïnformeerd.
	Het beleid is rechtmatig	Onderzoek of het beleid voldoet aan de wet- en regelgeving (het BBV en de financiële beheerverordening).

Tabel 2: normen- en toetsingskader

II Vormgeving en inrichting risicomanagement		
Deelvraag	Normenkader	Toetsingskader
Uit welke processen bestaat het risicomanagement? Hoe zijn deze vormgegeven en ingericht?	Geen normstelling, maar inventariserend.	
Welke functionarissen zijn betrokken bij het risicomanagement?	Idem	
Wat zijn hun rollen, taken en verantwoordelijkheden?	Idem	
Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	De inventarisatie, analyse en beoordeling van risico's vindt op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze plaats.	Toets (aan de hand van (beleids)documenten en interviews) of de inventarisatie, analyse en beoordeling van risico's op een gestructureerde, objectieve, onderbouwde en systematische wijze plaatsvindt.

Tabel 2: normen- en toetsingskader (vervolg)

II Vormgeving en inrichting risicomanagement		
Deelvraag	Normenkader	Toetsingskader
Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?	Voor het beheersen van de risico's zijn beheersmaatregelen ontwikkeld.	Ga op basis van de (beleids)documenten en interviews) na of voor de risico's beheersmaatregelen worden ontwikkeld.
	De gemeente actualiseert periodiek de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde risico's.	Ga aan de hand van de (beleids)documenten en interviews na of de gemeente de geïnventariseerde, geanalyseerde en beoordeelde risico's actualiseert.
	De gemeente actualiseert en evalueert periodiek de getroffen beheersmaatregelen op effectiviteit.	Toets op basis van (beleids)documenten en interviews of de getroffen beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd en geëvalueerd op effectiviteit.
	De gemeente beschikt over een protocol voor een situatie wanneer een risico zich daadwerkelijk voordoet.	Toets of de gemeente over een protocol beschikt voor een situatie wanneer een risico zich daadwerkelijk voordoet.
Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteert de gemeente om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven?	Geen normstelling, maar inventariserend.	

Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats?	De beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio is inzichtelijk, objectief, gestructureerd en systematisch onderbouwd.	Ga aan de hand van gehanteerde methodieken/systemen (o.a. Naris) en werkwijzen na of de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio inzichtelijk, objectief (second opinion), gestructureerd en systematisch is onderbouwd.
	Het benodigde weerstandsvermogen, beschikbare weerstandscapaciteit en weerstandsratio worden periodiek afgestemd/besproken met de huisaccountant en de auditcommissie.	Toets of de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio periodiek worden afgestemd/besproken met de huisaccountant en de auditcommissie.

III Casussen

De rekenkamercommissie onderzoekt op basis van drie casussen hoe het risicomanagement in de gemeente Ede in de praktijk is vormgegeven en ingericht. Aan de hand van deze casussen wordt ook de vraag beantwoord of medewerkers risicobewust zijn. Bij de selectie van de casussen wordt rekening gehouden met een evenwichtige spreiding over:

- de verschillende soorten samenwerkingsrelaties van de gemeente;
- het geschatte financiële effect van het risico;
- de beleidsvelden van de gemeente (sociaal domein, grondbedrijf en overige beleidsvelden);
- risico's die met de bedrijfsvoering van de gemeente te maken hebben en externe risico's.

Tabel 3: normen- en toetsingskader

IV Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad		
Deelvraag	Normenkader	Toetsingskader
Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over risico's? Via welke kanalen? Idem voor het college/de wethouder financiën.	Geen normstelling, maar inventariserend	
Is de informatievoorziening aan de raad toegankelijk, tijdig en volledig?	<p>De informatie gaat over de hoofdlijnen, is begrijpelijk (bijvoorbeeld vaktermen worden toegelicht), eenduidig en komt tegelijk en integraal beschikbaar.</p> <p>Het college informeert de gemeenteraad tijdig over het risicomanagement van de gemeente (tenminste bij de programmabegroting en -rekening).</p> <p>Het college informeert de gemeenteraad volledig over het risicomanagement van de gemeente: d.w.z. de raad wordt geïnformeerd over de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, de weerstandsratio, de belangrijkste risico's en de genomen/te nemen beheersmaatregelen.</p>	<p>Ga na of de informatie over risicomanagement op hoofdlijnen, begrijpelijk, eenduidig is en tegelijk en integraal beschikbaar komt.</p> <p>Onderzoek of het college de raad tijdig over het risicomanagement informeert.</p> <p>Toets of het college de gemeenteraad volledig over het risicomanagement van de gemeente informeert</p>
Kan de raad op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak uitvoeren?	De gemeenteraad kan op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak t.a.v. risicomanagement uitvoeren.	Ga na of de raad op basis van de informatie, die hij van het college ontvangt, zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren.

Hoe vult de gemeenteraad zijn controlerende rol t.a.v. risicomanagement in?	De gemeenteraad stelt duidelijke kaders t.a.v. risicomanagement van de gemeente.	Toets of de gemeenteraad duidelijke kaders heeft gesteld t.a.v. het risicomanagement van de gemeente
	De gemeenteraad vult zijn kaderstellende rol t.a.v. risicomanagement van de gemeente op een adequate wijze in: de raad stuurt, wanneer dit nodig is, tijdig bij. Hij stuurt op hoofdlijnen etc.	Ga na of de gemeenteraad zijn kaderstellende rol t.a.v. risicomanagement op een adequate wijze invult.

Bijlage IV: begrippen

Belastingcapaciteit

Het kengetal geeft inzicht in hoe de belastingdruk van de gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Wanneer deze ratio zich onder de 100% bevindt, is de belastingdruk lager dan gemiddeld; is de ratio hoger dan 100% dan is de belastingdruk hoger dan gemiddeld.

Grondexploitatie

Het kengetal geeft weer hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de gronden) is t.o.v. de totale jaarlijkse baten van de gemeente. Hoe lager de ratio is, hoe minder de gemeente risico loopt t.a.v. een negatieve waardeontwikkeling van de grondpositie.

Netto schuldquote

Het kengetal geeft de verhouding weer tussen het vreemd en eigen vermogen en geeft daarmee inzicht in het niveau van de schuldenlast. De netto schuldquote houdt rekening met de door de gemeente doorgeleende middelen aan derden. Wanneer de waarde van deze ratio minder is dan 100% wordt dit als voldoende beoordeeld. Hoger dan 130% is onvoldoende.

Onbekendheid

Bij een onbekendheid is zowel de kans als het financiële effect nog niet zinnig in te schatten. In dit stadium is alleen bekend dat er een negatieve gebeurtenis kan optreden.

Onzekerheid

Een onzekerheid is te definiëren als de kans dat een gebeurtenis met een negatief gevolg optreedt, waarbij de omvang van het financiële effect wel vast in te schatten is, maar er geen enkele zinvolle inschatting mogelijk is over de kans van optreden.

Risico

Een risico is te definiëren als de kans dat een gebeurtenis met een negatief gevolg optreedt en waarbij het mogelijk is een schatting te maken van zowel de kans als de omvang van het financiële effect. Het te lopen risico is de vermenigvuldiging van deze twee factoren.

Solvabiliteitsratio

Het kengetal geeft de verhouding weer tussen het eigen en vreemd vermogen en geeft daarmee aan of de gemeente aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Hoe hoger de ratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. Een solvabiliteitsratio van minder dan 20% wordt als onvoldoende beschouwd, een percentage van meer dan 30% als voldoende.

Structurele exploitatieruimte

Het kengetal geeft weer hoeveel ruimte de gemeente heeft om haar eigen lasten te dragen. Het betreft het verschil tussen de structurele baten en lasten van de gemeente. De ratio wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten te delen door de totale baten van de gemeente en dit uit te drukken in een percentage. Een negatieve waarde betekent dat de gemeente meer structurele lasten heeft dan baten. Voor een positieve waarde geldt het omgekeerde.

Weerstandscapaciteit

Het totaal aan bronnen waaruit niet voorziene financiële tegenvallers bekostigd kunnen worden, zonder dat dit gevolgen heeft voor het beleid en de uitvoering van taken.

Weerstandratio

Dit betreft de beschikbare weerstands- gedeeld door het benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit zijn de dekkingsbronnen (denk bijvoorbeeld aan de begrotingspost onvoorzien of de algemene reserve) waarover de gemeente beschikt om de financiële gevolgen van eventueel optredende risico's mee af te dekken.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van simulatietechnieken.

Weerstandsvermogen

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoordingen provincies en gemeenten, artikel 11.1, bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen de

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

Bijlage V: Respondenten

a. Geïnterviewde ambtenaren

Datum interview	Functie respondent
6 september 2018	Concerncontroller
6 september 2018	Auditor/senior adviseur
6 september 2018	Adviseur risicomanagement
20 februari 2019	Portefeuillemanager afdeling Grondzaken
26 februari 2019	Concerncontroller
26 februari 2019	Adviseur risicomanagement
9 april 2019	Projectmanager project Spoorzone (gemeente Ede)
9 april 2019	Projectmanager project Spoorzone (ProRail)
9 april 2019	Manager projectbeheersing project Spoorzone
23 april 2019	Beleidsregisseur Wmo
23 april 2019	Beleidsadviseur sociaal domein
13 juni 2019	Adviseur beleid P&O
13 juni 2019	Adviseur P&O
13 juni 2019	Adviseur Financiën en Control
9 oktober 2019	Auditor/senior adviseur

b. Geïnterviewde raadsleden en wethouder

- de heer L. Meijer, wethouder financiën
- de heer S. Nijenhuis, raadslid en fractievoorzitter van D66
- de heer J.P. van der Schans, raadslid en fractievoorzitter van het CDA

Bijlage VI: Geraadpleegde bronnen

I. Bestudeerde literatuur

- Claes, P.F., *Risicomanagement* (2008), blz. 5 t/m 203
- Gerritsen, E, G.A.M. Haisma, De paragraaf *weerstandsvormogen verhoogt de efficiency*, tijdschrift B&G (september 2003);
- Gemeente Apeldoorn, *Kadernota risicomanagement 2018-2021*
- Hogendorf, R, M.C. Kramer en J.M. Sonke, *Handboek financiële functie bij gemeenten en provincies* (2011), blz. 232 t/m 239.
- Lei, Jan van der, *Nota houdbare gemeentefinanciën* (VNG, 2013)
- Rekenkamer West-Brabant, rapport *Risicomanagement gemeente Bergen op Zoom* (juni 2014)
- Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht, rapport *Risicomanagement in de gemeente Papendrecht* (oktober 2014)
- Rekenkamercommissie gemeente Utrechtse Heuvelrug, rapport *Kwaliteitsonderzoek naar de opzet en werking van risicomanagement* (8 oktober 2015)
- Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk, rapport *Risicomanagement en risicobeheersing in de gemeente Oisterwijk* (oktober 2016)
- Smorenberg, Dick, *Een norm voor het weerstandsvormogen*, tijdschrift B&G (oktober 2006)
- Stafdienst Bestuurszaken en Control gemeente Almere, Kadernota *Integraal risicomanagement en weerstandsvormogen*

II. Geraadpleegde documenten risico's/risicomanagement

- *Nota verbonden partijen* (juni 2009)
- *Handreiking netwerkrelaties gemeente Ede* (2016)
- Financiële beheersverordening, inclusief raadsvoorstel (28 september 2017)
- *Nota risicomanagement en weerstandsvormogen*, inclusief raadsvoorstel (16 november 2017)
- Amendement Verhoging lokale lasten niet opnemen in verbeterplan (14 december 2017)
- *Verbijzonderde interne controleplan gemeente Ede* (1 maart 2018)
- *De programmabegroting 2018-2021* (10 oktober 2017), *Programmarekening 2017 en programmabegroting 2019-2022* (16 oktober 2018), in het bijzonder de paragraaf *Weerstandsvormogen en risicobeheersing* en het *Meerjarenprogramma Grondexploitaties* (MPG)
- Rapportage *Het Edese netwerk in kaart* gebracht (21 juni 2018)
- *Uitdraai risicoregister grondexploitatie Kop van de Parkweg* (update: 28 januari 2019)
- *Voortgangsrapportage grondexploitatie Kop van de Parkweg 4^e kwartaal 2018* (24 januari 2019)
- *Verslagen bijeenkomsten raads werkgroep programmabegroting* (januari 2017 t/m juni 2019)
- *Uitdraai risicoregister conjuncturele risico's grondexploitaties* (update: 8 februari 2019)
- *Uitdraai risicoregister gemeente Ede* (dump Naris van 8 februari 2019)

III. Geraadpleegde documenten geselecteerde casussen

Casus personele risico's

- *Afwegingskader capaciteit*
- *Beleidsnota werving en selectie gemeente Ede (1981)*
- *HR-agenda*
- *Ingevuld format/formulier bedrijfsvoeringgesprekken voor jaar 2019 (afdeling P&O)*
- *Resultaat- en ontwikkelplan 2019 (afdeling P&O)*

Casus stichting Opella

- *Factsheet Opella (2018)*
- *Jaarverslag en jaarrekening Opella 2018 (15 april 2019)*
- *Agenda voortgangsoverleg voorjaar 2018 en najaar 2019*

Casus Spoorzone Ede

- *Raadsvoorstel kredietaanvraag ten behoeve van OV-knoop, Spoorzone Ede (februari 2018)*
- *Voortgangsrapportage 2e halfjaar 2018 project Spoorzone Ede (20 februari 2019)*
- *Uitdraai uit risicodossier project Spoorzone Ede van maart 2019*
- *Handboek kwaliteitssysteem Spoorzone Ede, concept (versie: 28 maart 2019)*

IV. Externe regelgeving

- Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), artikel 11
- Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten (9 juli 2015)
- Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties tot wijziging van bijlage 2 behorende bij de Regeling van 9 juli 2015 in verband met de introductie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans in de begroting en meerjarenraming (24 maart 2016)

V. Overig

- Toelichting Naris op Monte Carlo simulatie
- Toelichting Naris op begrippen risicomangement
- Brief financieel toezicht 2018, provincie Gelderland
- Brief financieel toezicht 2019, provincie Gelderland

