

## **Risicomanagement**

Bergen op Zoom  
Etten-Leur  
Geertruidenberg  
Halderberge  
Moerdijk  
Oosterhout  
Roosendaal

Koepelnotitie

juli 2014

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Opdracht .....	5
1.2	Leeswijzer .....	5
<b>2</b>	<b>Onderzoeksmodel, normenkader en aanpak .....</b>	<b>7</b>
2.1	Onderzoeksmodel .....	7
2.2	Normenkader en onderliggende toetspunten .....	7
2.3	Onderzoeksaanpak.....	8
<b>3</b>	<b>Integraal en geïntegreerd risicomanagement.....</b>	<b>9</b>
3.1	Visie op risicomanagement .....	9
3.2	Modernisering risicomanagement.....	11
3.3	Optimalisering van de uitvoering .....	13
<b>4</b>	<b>Het weerstandsvermogen .....</b>	<b>17</b>
4.1	Ratio weerstandsvermogen .....	17
4.2	Benodigde weerstandscapaciteit .....	19
4.3	Beschikbare weerstandscapaciteit .....	21
4.4	Betrekkelijkheid van het weerstandsvermogen .....	22
<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing .....</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlage: Referentiemodel.....</b>	<b>31</b>



## 1 Inleiding

### 1.1 Opdracht

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar de opzet en werking van het risicomangementsysteem van de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal. Voor dit onderzoek is voor iedere gemeente dezelfde onderzoeksvraag gehanteerd. Deze luidt als volgt:

*In hoeverre is de opzet en werking van risicomangement bij de gemeente ..... als doeltreffend en doelmatig aan te merken c.q. kunnen aanbevelingen tot verbetering worden geformuleerd?*<sup>1</sup>

Het doel van het onderzoek is om naast het optekenen van een retrospectief beeld, ook tot praktisch bruikbare aanbevelingen te komen. Hiermee bestaat voor de gemeente de mogelijkheid om zelf invulling te geven aan het onderkennen en beheersen van risico's die voortvloeien uit actuele ontwikkelingen bij gemeenten (bijvoorbeeld bezuinigingen, decentralisaties, samenwerkingsverbanden). Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Consulting.<sup>2</sup>

### 1.2 Leeswijzer

Dit document betreft de koepelnotitie voor het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid naar de opzet en werking van risicomangement van bovengenoemde gemeenten. In hoofdstuk 2 volgt een toelichting op de onderzoeksaanpak. Hoofdstuk 3 betreft een omschrijving op welke wijze de gemeenten invulling geven aan de risicomangementcyclus. Deze invulling wordt geschetst tegen de achtergrond van ontwikkelingen op het gebied van risicomangement. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de wijze waarop de gemeenten komen tot berekeningen inzake het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen. Tenslotte wordt in de vorm van een slotbeschouwing in hoofdstuk 5 ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van risicomangement.

---

<sup>1</sup> Deze verbeteringen kunnen/mogen zowel 'best practices' alsook verbeteringen en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van risicomangement zijn.

<sup>2</sup> Bij de selectie van het onderzoeksbureau is door de Rekenkamer geconstateerd dat de onafhankelijkheid van het onderzoek afdoende is gewaarborgd. Daarbij is er een aanmerkelijk verschil tussen de reikwijdte van dit onderzoek naar het risicomangementsysteem, uitgevoerd door Deloitte Consulting, en de reikwijdte van de accountantscontrole, bij enkele gemeenten uitgevoerd door Deloitte Accountants.



## 2 Onderzoeksmodel, normenkader en aanpak

### 2.1 Onderzoeksmodel

De insteek van onderhavig onderzoek is te onderzoeken of de huidige risicomanagementsystematiek van de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal doeltreffend en doelmatig is en waar zich eventueel verbeterpunten bevinden.

De basis voor dit onderzoek is het risicomanagementsysteem zoals dat door desbetreffende gemeente is vastgesteld. Dit model is niet alleen aan de feitelijke werking getoetst, maar ook aan een referentiemodel. In bijlage 1 wordt dit referentiemodel nader toegelicht.

### 2.2 Normenkader en onderliggende toetspunten<sup>3</sup>

Centraal bij het uitvoeren van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek staat het normenkader aan de hand waarvan meting en beoordeling plaatsvindt. Daarbij heeft de Rekenkamer gekozen voor een normenkader met onderliggende toetspunten die op onderdelen verder gaan dan de eisen die het artikel 11 Besluit begroting en verantwoording (BBV) provincies en gemeenten stelt.

Het BBV hanteert een traditioneel model en plaatst risicomanagement vooral in financieel perspectief als onderdeel van het weerstandsvermogen. In het BBV is weinig te vinden van de professionele en maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van integraal en geïntegreerd risicomanagement.

Modern risicomanagement is daarentegen, naast het voorkomen van financiële schade en het reserveren van voldoende weerstandscapaciteit, meer gericht op het bereiken van (gemeentelijke) doelen en het managen van risico's die daaraan in de weg staan. Het normenkader, dat de Rekenkamer hanteert, raakt aldus niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid en de doeltreffendheid van risicomanagement.

De beoordelingscriteria betreffen een praktisch uitvoerbare uitwerking van enerzijds de eisen die het BBV stelt en anderzijds aspecten die samenhangen met de ontwikkeling in de richting van integraal en geïntegreerd risicomanagement. In paragraaf 3.1 wordt de visie op risicomanagement nader toegelicht.

---

<sup>3</sup> Voor het volledige normenkader wordt verwezen naar de bijlage 2 van iedere afzonderlijke rapportage.

### 2.3 Onderzoeksaanpak

De selectie van een passende onderzoeksmethode voor de verzameling van informatie ten behoeve van meting en beoordeling aan de hand van het normenkader is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. In het onderhavige onderzoek zijn drie gebruikelijke dataverzamelmethode gecombineerd. Twee vormen van kwalitatief onderzoek, namelijk bureauonderzoek (documentenstudie) en interviewonderzoek én survey-onderzoek (digitale enquête) als een vorm van kwantitatief onderzoek. De combinatie van onderzoeken wordt ook wel 'triangulatie' genoemd.

Triangulatie is een erkende methodiek om de geldigheid van onderzoeksresultaten te verhogen. Het doel hiervan is om overeenstemming te vinden tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden om de geldigheid van de bevindingen te toetsen. In dat kader zijn de data uit de documentenstudie, de interviews en de digitale enquête geanalyseerd op consistentie en, voor zover daarvan sprake is, verwerkt in de Nota van Bevindingen. De Nota van Bevindingen is conform de procedures van Rekenkamer West-Brabant voorgelegd voor ambtelijk wederhoor.

Door het gebruik van drie gebruikelijke dataverzamelmethode, door de validatie van data in het interviewonderzoek en door middel van triangulatie en – niet in de laatste plaats – door de verificatie van de bevindingen via ambtelijk wederhoor, is een betrouwbare basis verkregen om te komen tot analyse, conclusies en aanbevelingen.



## 3 Integraal en geïntegreerd risicomanagement

### 3.1 Visie op risicomanagement

Artikel 11 BBV provincies en gemeenten vormt de formele basis voor risicomanagement. Het BBV hanteert volgens de visie op modern risicomanagement een enigszins traditioneel begrip risicomanagement dat onvoldoende tegemoet komt aan de ontwikkelingen in het vakgebied en dat onvoldoende basis vormt om meer toekomstgerichte aanbevelingen te kunnen doen.

Risicomanagement is een relatief jong vakgebied dat nog volop in beweging is. In de wat meer traditionele visie op risicomanagement staan het beperken van de financiële schade van een risico en bijgevolg een correcte vaststelling van het weerstandsvermogen centraal. Het weerstandsvermogen fungeert immers als buffer om de financiële gevolgen op te vangen van risico's die zich onverhoopt en ondanks eventuele beheersmaatregelen toch voordoen.

Maar naarmate meer risico's in het vizier komen en de beheersing ervan beter op orde is, wordt de kans kleiner dat een beroep moet worden gedaan op het weerstandsvermogen. In dit perspectief is het begrijpelijk dat in modern risicomanagement de aandacht verschuift van 'de achterkant' (weerstandsvermogen als buffer voor risico's die zich hebben voorgedaan) naar 'de voorkant' - het managen van risico's om te voorkomen dat een beroep op het weerstandsvermogen moet worden gedaan. Deze beweging van 'voorkomen' naar 'managen' dynamiseert risicomanagement tot een proces waarin risico's en beheersmaatregelen frequent worden geëvalueerd en geactualiseerd.

Risicomanagement wordt aldus meer en meer onderdeel van de reguliere planning en control cyclus en de reguliere bedrijfsvoering. Met de toenemende integratie van risicomanagement in de reguliere bedrijfsvoering neemt de verantwoordelijkheid van het management voor risicomanagement toe. Dit past niet alleen bij principes van integraal management maar is evenzeer het gevolg van twee andere ontwikkelingen in het vakgebied. Vervolgens zal een vertaling hiervan dienen plaats te vinden teneinde de gemeenteraad voldoende houvast te geven voor de uitvoering van haar taken (onder andere kaderstellen, bijsturen en controleren).

De eerste ontwikkeling is dat onder invloed van COSO-ERM het risicobegrip is verbreed van financiële risico's naar 'alle gebeurtenissen die positief of negatief van invloed kunnen zijn op het bereiken van de doelstellingen van de organisatie'. In deze brede definitie worden doelen, prestaties en risico's met elkaar verbonden. Waar prestaties en doelrealisatie een managementverantwoordelijkheid zijn, wordt risicomanagement dat als gevolg van deze koppeling ook. Modern risicomanagement wordt daarmee gewoon 'management', onderdeel van de reguliere taken en verantwoordelijkheden van elke leidinggevende. Vanuit die hoedanigheid geeft het

ambtelijk management input aan de taken en verantwoordelijkheden van het bestuur, zodat zij in haar besluitvormingsprocessen afwegingen kan maken op basis van alle belangen én risico's.

De toenemende verantwoordelijkheid van het management voor alle aspecten van modern risicomanagement wordt versterkt door een laatste ontwikkeling in het vakgebied die van meer recente datum is. Het managen van risico's is mensenwerk. Het gaat niet alleen om systemen en processen, het succes van risicomanagement is evenzeer afhankelijk van de competenties van de medewerkers en de cultuur van de organisatie. Allebei zaken die nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheden van een leidinggevende behoren.

De Rekenkamer heeft deze ontwikkelingen in het vakgebied van risicomanagement verwerkt in het normenkader dat heeft gediend om de doelmatigheid en doeltreffendheid van risicomanagement bij de West-Brabantse gemeenten te toetsen. Het normenkader gaat daarmee verder dan de eisen die het Besluit begroting en verantwoording aan risicomanagement stelt.

Het normenkader is tegelijkertijd ook niet meer dan een momentopname. Risicomanagement is niet statisch en zal zich blijven ontwikkelen. De uitdaging is om de bewegingen in het vakgebied te blijven onderkennen en de ontwikkelingen in risicomanagement, in eigen tempo en naar eigen maat, te blijven integreren in het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke organisatie.

De overall conclusie van de Rekenkamer is dat bij elk van de onderzochte gemeenten ontwikkelingen zichtbaar zijn op weg naar modern risicomanagement in de definitie van de Rekenkamer. Uiteraard zijn er onderlinge verschillen, dat past bij het maatwerk dat risicomanagement altijd is en moet zijn en bij de bewegelijkheid van het vakgebied. Daarom onthoudt de Rekenkamer zich van een kwalitatief oordeel over de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten op het gebied van modern risicomanagement. In de visie op modern risicomanagement is het belangrijker dat de individuele gemeenten zich blijven ontwikkelen op het gebied van risicomanagement en daarbij optimaal 'van elkaar leren'. Wel vindt de Rekenkamer dat de mate waarin gemeenteraden een actieve rol hebben in risicomanagement tussen de onderzochte gemeenten varieert. Zoals gezegd is iedere gemeente en daarmee iedere gemeenteraad qua samenstelling anders, tegelijkertijd geldt wel eenzelfde rol voor iedere gemeenteraad in termen van kaderstellend en controlerend, ook ten aanzien van het onderwerp risicomanagement.

Om dit lerend vermogen te versterken geeft de Rekenkamer hierna voor de belangrijkste ontwikkelingen in het vakgebied voorbeelden uit de praktijk waarmee de gemeenten hun voordeel kunnen doen. Deze voorbeelden larden als het ware de 'overkoepelende' aanbevelingen van de Rekenkamer die zijn bedoeld om de dynamiek in beleid en uitvoering van risicomanagement te borgen.

### 3.2 Modernisering risicomanagement

Doel van de modernisering is het risicomanagement bij gemeenten te ontwikkelen in de richting van integraal en geïntegreerd risicomanagement zoals dat in internationale richtlijnen (zoals COSO-ERM en NEN-ISO) wordt gedefinieerd.

De modernisering start met het risicomanagementbeleid, dat wil zeggen de nota 'weerstandsvormogen en risicomanagement' die normaliter één keer per vier jaren wordt vastgesteld of geactualiseerd. De Rekenkamer realiseert zich dat 'papier geduldig is' en dat perfect beleid geen garantie is voor een optimale werking. Maar tegelijk kunnen gemeenten niet zonder een goede vastlegging van hun risicomanagement. Dat is niet alleen nodig voor de continuïteit en stuurbaarheid van de organisatie en voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van handelen. Maar zeker ook voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende taken adequaat uit te kunnen voeren.

Het is de gemeenteraad die het beleid van de gemeente ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvormogen vaststelt. Uit het onderzoek blijkt dat in het beleid van de West-Brabantse gemeenten verschillen bestaan met betrekking tot doel en diepgang van risicomanagement. In enkele gevallen gaat het minimaal verder dan hetgeen de BBV voorschrijft en blijft het een meer 'technische' exercitie in termen van weerstandsvormogen vaststellen en de bandbreedte bepalen voor de ratio.

Een belangrijk kenmerk van modern risicomanagementbeleid is dat het niet beperkt blijft tot risico's met uitsluitend financiële impact. Natuurlijk zijn risico's met financiële impact relevant, niet in de laatste plaats om de omvang van het weerstandsvormogen vast te kunnen stellen. Maar in modern risicomanagement wordt daarnaast ook een verbinding gelegd tussen risico's én de beleidsmatige en operationele doelstellingen van de gemeente. Deze verbinding expliciteert de verantwoordelijkheid van elke leidinggevende voor opzet en werking van risicomanagement. En draagt bij aan de inbedding van risicomanagement in de reguliere bedrijfsvoering.

Het risicomanagementbeleid van bijvoorbeeld de gemeenten Bergen op Zoom en Etten-Leur sluit goed aan bij de breedte die de Rekenkamer voor ogen staat. Beide gemeenten definiëren risicomanagement als "een onderdeel van de gemeentelijke bedrijfsvoering waarbij gestructureerd alle risico's worden verkend, waar nodig beheersingsmaatregelen worden doorgevoerd en vervolgens gestuurd wordt op deze risico's". In beide gemeenten wordt verder in de definitie van risico een verbinding gelegd met doelen. Een risico is "een mogelijke gebeurtenis/omstandigheid/afhankelijkheid waardoor de kans bestaat dat een bepaald doel niet wordt bereikt. In principe kan dit zowel negatief als positief zijn".

Ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol, daarover bestaat tussen de gemeenten geen verschil. Uit het onderzoek komt echter een wisselend beeld naar voren over de mate waarin management en medewerkers zich verantwoordelijk weten en voelen voor risicomanagement.

In dit perspectief is het raadzaam om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond risicomanagement expliciet vast te leggen. Uitgangspunt daarbij is dat modern risicomanagement gewoon management is. Verantwoordelijkheid voor prestaties en budget is onlosmakelijk verbonden met verantwoordelijkheid voor het managen van de risico's die positief of negatief van invloed zijn op de prestaties of het budget.

Bij de organisatieontwikkeling van de gemeente Roosendaal staan resultaatgerichtheid en eigenaarschap centraal. Projectleiders, projectmanagers en teamleiders zijn integraal verantwoordelijk voor doelstellingen maar ook voor de bijbehorende risico's. Risico-eigenaren worden vervolgens ondersteund door control.

Deze integrale verantwoordelijkheid voor prestaties, budget én risico's betreft alle taken en beleidsvelden waarvoor een leidinggevende of budgethouder verantwoordelijkheid draagt. Dus niet alleen bestaand beleid maar ook nieuw beleid in voorstellen aan college en gemeenteraad.

Bij deze integrale verantwoordelijkheid past ook dat het management de primaire verantwoordelijkheid heeft voor adequate en transparante informatievoorziening over risico's en risicomanagement aan 'de hogere echelons' tot en met college van B en W en gemeenteraad.

De voorbije jaren heeft het vakgebied risicomanagement zich onder impuls van COSO-ERM vooral ontwikkeld aan de structuurkant - methoden & technieken, systemen & processen. De cultuur- en competentiekant stond nog in de kinderschoenen. Daarmee werd en wordt onvoldoende recht gedaan aan de menselijke factor als een belangrijke succesfactor voor adequaat risicomanagement.

Het belang van 'de zachte kant' van risicomanagement wordt inmiddels breed onderschreven. De Rekenkamer ziet het formuleren van beleid rond de zachte kant overigens niet zozeer als een doel maar vooral als een middel om 'in gesprek met elkaar' de cultuur- en competentiekant van risicomanagement te ontwikkelen en concreet vorm en inhoud te geven.

De gemeente Oosterhout heeft gekozen voor een aanpak waarin risicomanagement eerst en vooral wordt verankerd in de cultuur en werkwijze van de organisatie ('state of mind'). Ruimhartige informatie en communicatie passen hierbij. En een risicocultuur waarin een actieve rol is weggelegd voor de directie bij het creëren van draagvlak en het bieden van een veilige en transparante omgeving waar het bespreken van risico's gebruikelijk is.

### 3.3 Optimalisering van de uitvoering

Bij het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van risicomanagement is niet alleen aandacht besteed aan de opzet van risicomanagement (beleid en organisatie) maar ook aan de feitelijke werking. Op dat vlak ziet de Rekenkamer ruimte voor verbetering. Risicomanagement is nog vaak iets van een afdeling of enkele personen.<sup>4</sup> Er is dikwijls nog geen sprake van een cyclisch proces waarin alle soorten risico's (niet alleen financiële) consequent en consistent worden geïnventariseerd en beoordeeld, waarin beheersmaatregelen structureel worden ontwikkeld, toegewezen en gevolgd én waarin evaluatie en actualisatie frequent plaatsvinden. Tot slot zit er veelvuldig een gat tussen de tekentafel en de dagelijkse werkelijkheid. Soms in positieve zin wanneer de formalisering van het beleid achterblijft bij de werkelijke gang van zaken. Vaak in negatieve zin wanneer onderdelen van het beleid niet worden uitgevoerd.

Overall is er nog onvoldoende sprake van integratie van risicomanagement in het dagelijks doen en denken, van een levend systeem in de volle breedte. Dat is ook niet echt nodig om te voldoen aan de eisen van het BBV, maar wel in het concept van modern risicomanagement dat de Rekenkamer voor ogen staat.

In het onderzoek zijn bij alle gemeenten voorbeelden aangetroffen die passen bij risicomanagement als geïntegreerd systeem en levend mechanisme. Het is de uitdaging om deze losse bouwstenen samen te voegen tot één werkend systeem, dat is ingebed in de dagelijkse bedrijfsvoering, in systemen & processen maar ook in doen & denken. Eén systeem waarin risico's en maatregelen regelmatig en regulier worden gerapporteerd en waarin evaluatie en actualisatie zijn ingebakken om het lerend vermogen te vergroten.

Het uiteindelijke doel van risicomanagement is niet meer en niet minder dat de gemeente als organisatie in control is. Concreet betekent dit dat risicomanagement op de agenda staat van directie/management en medewerkers, dat er bewust al dan niet beheersmaatregelen worden genomen en dat transparant verantwoording wordt afgelegd naar analogie van de planning en control cyclus.

<sup>4</sup> De koepelnotitie is niet gericht op een kwalitatief oordeel over de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten. Wel bestaat de realiteit uit verschillen in mate van ontwikkelingen van deze onderzochte gemeenten.

Bij de gemeente Halderberge geeft de ontwikkeling in de weerstandsratio een impuls bij teamleiders en budgethouders om beheersmaatregelen te treffen teneinde het weerstandsvermogen op orde te brengen en te houden. Bij de gemeente Geertruidenberg is risicomanagement geborgd in het primaire proces door een onderdeel risico's op te nemen in het format van college- en raadsbesluiten. Bij de gemeente Etten-Leur is het project "invoering risicomanagement" gekoppeld aan het project "vereenvoudiging van de planning en control cyclus". Bij alle 28 producten is ruimte gecreëerd om risico's voor het betreffende product te benoemen.

Naast deze gestructureerde aanpak in het kader van de reguliere planning en control cyclus kan worden overwogen om thematisch risico's te inventariseren, te beheren en te volgen. Bijvoorbeeld rond het grondbedrijf, de drie decentralisaties of (eventueel met inbreng van de gemeenteraad) rond het nieuwe college-programma.

Bij de gemeente Roosendaal is in 2013 een risicosessie decentralisatie AWBZ georganiseerd waarin uiteenlopende risico's van politieke, financiële en juridische aard zijn besproken met en door medewerkers uit diverse teams. En in Oosterhout heeft op initiatief van de medewerkers actualisatie van de risico's rond 'de Contreie' plaatsgevonden in de vorm van een workshop risicoanalyse.

Risicomanagement moet op de agenda staan van gemeenteraad, college van B en W, directie, management en medewerkers. Het moet in de volle breedte leven om effectief te kunnen zijn.

Om te beginnen door het gesprek over risicomanagement te versterken en te verbreden, ruimhartige informatie en communicatie kunnen dit gesprek ondersteunen. Risicomanagement moet onderdeel zijn van het reguliere overleg, op afdelingsniveau maar ook op het niveau van directie en college van B en W. Intensivering van de betrokkenheid van de gemeenteraad kan bijdragen aan het levend houden van risicomanagement. Overwogen kan worden om naast bestaande formele ijkmomenten additionele of informele sessies met de gemeenteraad te organiseren over risico's en risicomanagement.

Bij nagenoeg alle college's van B en W staat risicomanagement, al dan niet als onderdeel van voorstellen dan wel als eigenstandig onderwerp, (periodiek) op de (reguliere) agenda. Daarnaast worden bij enkele onderzochte gemeenten individuele leden van het college van B en W aan 'de voorkant' bij de inventarisatie van risico's bij een thema, onderwerp of specifiek project, betrokken. Echter, dit varieert per thema, onderwerp of project en kan daarnaast ingegeven zijn vanuit politiek-bestuurlijke gevoeligheden, persoonlijke interesse van desbetreffende portefeuillehouder of een andere reden hebben. Desalniettemin bestaat er voldoende ruimte bij iedere gemeente om het aantal malen dat een lid van het

college van B en W wordt betrokken bij bijvoorbeeld risico-inventarisaties te verhogen.

Bij de gemeente Moerdijk fungeert sinds 2013 een werkgroep die eens per kwartaal een terugkoppeling geeft aan het college van B en W met betrekking tot risico's in algemene zin en in relatie tot de omvang van het weerstandsvermogen.

Uiteraard biedt het inventariseren en beoordelen van risico's een goed platform om het gesprek over risicomanagement levend te houden. Betrek meerdere expertises bij de inventarisatie, borg reflectie en objectivering, maak gebruik van workshops en dergelijke.

Bij de gemeente Etten-Leur zijn vanaf 2012 in de vorm van pilots risico-assessments uitgevoerd bij een aantal projecten. Bij de gemeente Oosterhout wordt bij omvangrijke projecten eventueel externe deskundigheid ingeschakeld (zoals de risicoscan Zwaikom) of wordt gebruik gemaakt van kennis en ervaring van andere gemeenten (onder meer bij de drie decentralisaties).

Risico-alertheid en risico-bewustzijn dragen bij aan het levend houden van risicomanagement. In veel nota's risicomanagement en weerstandsvermogen is 'het stimuleren en vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie' als doelstelling van het beleid opgenomen. De feitelijke uitvoering ervan in de praktijk kan beter. Hier ligt een taak en verantwoordelijkheid voor het management. Niet alleen door te zorgen voor een veilige omgeving maar ook door medewerkers te coachen en consequent aan te spreken op hun rol in risicomanagement.

Om risicomanagement levend te houden zijn tot slot middelen en capaciteiten evenzeer van belang. In de visie op modern risicomanagement maakt risicomanagement een integraal onderdeel uit van het dagelijkse doen en denken van de organisatie. Het is daarom belangrijk dat management en medewerkers over voldoende expertise en vaardigheden beschikken, verbreden van uitsluitend systeemkennis en systeemdenken naar gedrag in termen van assertiviteit en pro-activiteit. Training en coaching kunnen bijdragen aan het (verder) ontwikkelen van kennis en kunde van de medewerkers maar ook van gemeenteraad en college. Het aspect training en coaching krijgt echter bij de onderzochte gemeenten nog niet structureel aandacht, er is nog niet echt sprake van helder curriculum en een vast programma.

Bij de gemeente Roosendaal is een traject 'beter adviseren' gestart. In dit traject komen de adviesnota's aan college en gemeenteraad aan de orde. Risico's maken expliciet deel uit van deze nota's en komen dus in het opleidingstraject, waarbij 120 medewerkers zijn betrokken, aan de orde. Bij de gemeente Bergen op Zoom maakt risicomanagement onderdeel uit van het management-ontwikkeltraject dat recent is gestart. Voor beleidsadviseurs en ondersteunende medewerkers is de cursus 'projectmatig werken' beschikbaar waarin ook risicomanagement aan de orde komt.



## 4 Het weerstandsvermogen

### 4.1 Ratio weerstandsvermogen

#### *Classificeren ratio's*

De kernvraag bij de bepaling van de hoogte van het weerstandsvermogen is of de gemeente over voldoende financiële buffers beschikt om optredende financiële risico's te kunnen opvangen. In de praktijk wordt dit veelal tot uitdrukking gebracht in de mate waarin de beschikbare capaciteit zich verhoudt tot de benodigde capaciteit: de "ratio weerstandsvermogen". Er zijn vier gemeenten die maken gebruik van de onderstaande tabel om de weerstandsratio te classificeren, namelijk de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk.

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

De gemeente Halderberge werkt met een soortgelijke tabel om de risico's te classificeren, maar deze tabel heeft één schaal minder.

Ratio	Betekenis
$x > 2,0$	Hoog
$1,5 < x < 2,0$	Ruim voldoende
$1,0 < x < 1,5$	Voldoende
$0,5 < x < 1,0$	Onvoldoende
$x < 0,5$	Ruim onvoldoende

De gemeenten Oosterhout en Roosendaal maken geen gebruik van een classificatie van de ratio's.

#### *Uitgangspunten bepaald door de gemeenteraad*

Bij vijf gemeenten heeft de gemeenteraad expliciet aangegeven welke ratio zij voldoende vindt:

- Bij de gemeente Etten-Leur is een ratio van 1,2 gewenst.
- Bij de gemeente Geertruidenberg is een ratio van minimaal 1,0 gewenst.
- Bij de gemeente Halderberge is minimaal voldoende gewenst, dus tussen 1,0 en 1,5.
- Bij de gemeente Moerdijk is een ratio van 1,4 gewenst.
- Bij de gemeente Roosendaal is een ratio van minimaal 1,0 gewenst.

De gemeenteraden van de gemeenten Bergen op Zoom en Oosterhout hebben niet expliciet aangegeven welke omvang van de ratio als voldoende wordt beschouwd. In Bergen op Zoom wordt gebruik gemaakt van een tabel om te classificeren. In Oosterhout wordt aangegeven dat er doorgaans een ratio van meer dan 1,0 wordt nagestreefd.

### ***Berekening van de weerstandsratio***

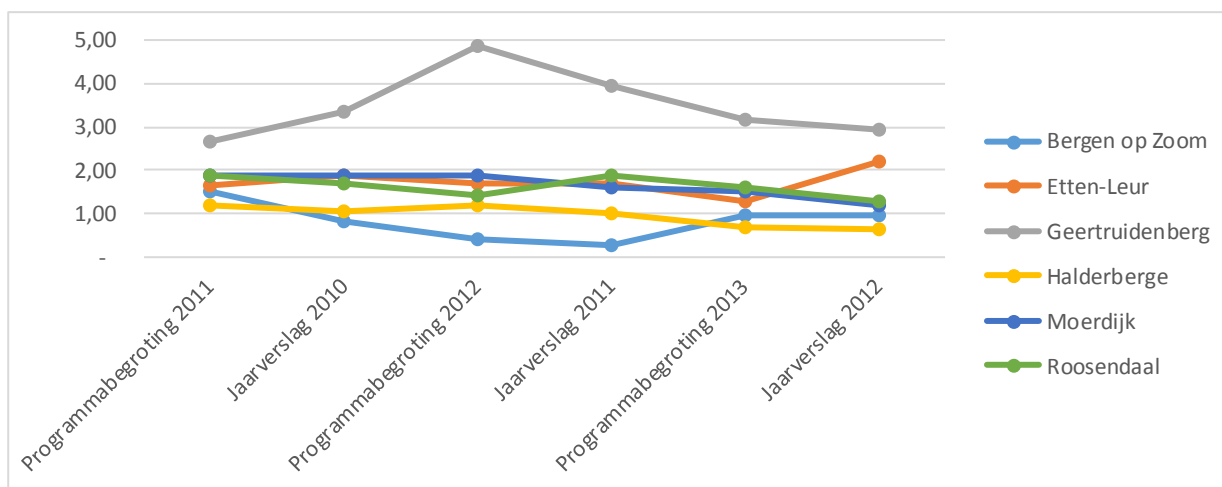
De hoogte van de ratio is in algemene zin afhankelijk van de wijze van het bepalen van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit. Zoals hieronder nog nader zal worden toegelicht heeft iedere gemeente hiervoor zijn eigen berekeningsmethode. Dit laat ook de betrekkelijkheid van het weerstandsvermogen zien, immers specifieke keuzes bepalen de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen en geven daarmee ook een interpretatie aan de weerstandsratio.

Bij de gemeente Bergen op Zoom worden de risico's binnen het grondbedrijf afgezonderd van de overige risico's. De risico's in het grondbedrijf worden in eerste aanleg opgevangen door de weerstandscapaciteit in het grondbedrijf zelf. Indien, en voor zover deze niet toereikend is, wordt voor het meerdere een bedrag daarvoor afgezonderd in de algemene reserve. De ratio voor het grondbedrijf is daarmee per definitie gelijk aan 1. In verband met de risico's in de grondexploitatie is inderdaad een bedrag in de algemene reserve afgezonderd. Dit deel is niet meer beschikbaar als 'beschikbare weerstandscapaciteit' voor de overige risico's in de gemeente. Hierdoor daalt die ratio, zodat langs indirecte weg het effect van de risico's in de grondexploitatie wel onderdeel uitmaakt van de berekende ratio.

### ***Ontwikkeling van de weerstandsratio***

In de figuur op de volgende pagina is voor zes gemeenten de ontwikkeling van de ratio schematisch weergegeven.

De gemeente Oosterhout is niet meegenomen in dit schema, omdat over de periode tot aan de programmabegroting 2013 hierover geen voldoende gedetailleerde gegevens bekend zijn. Overigens blijkt uit de Programmabegroting 2014 dat aan het einde van de onderzoeksperiode de gewenste weerstandscapaciteit wordt berekend op €20,3 mio en de beschikbare weerstandscapaciteit €59,3 mio bedraagt. Dit resulteert in een weerstandsratio ad 2,9 hetgeen ten opzichte van de andere gemeenten als hoog is aan te merken.



Uit de grafiek blijkt dat in de loop der tijd een licht dalende trend waarneembaar is, namelijk bij de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk en Roosendaal. De gemeente Etten-Leur kende weliswaar een dalende trend, maar deze is met het jaarverslag 2012 omgebogen. Bij de gemeente Geertruidenberg is de dalende trend pas later zichtbaar.

## 4.2 Benodigde weerstandscapaciteit

### *Onderbouwing benodigde weerstandscapaciteit*

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillen zijn in de wijze waarop de betrokken gemeenten tot een berekening van de benodigde weerstandscapaciteit komen.

Door de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Geertruidenberg en Roosendaal wordt bij de berekening gebruik gemaakt van het systeem NARIS. NARIS is een geautomatiseerd risk systeem ter ondersteuning van risicomanagement bij organisaties. In dit systeem kunnen (h)erkende risico's worden vastgelegd en beoordeeld op de kans op en (onder andere) de financiële impact bij voorkomen ervan.

Bij de berekening van het benodigde weerstandsvermogen wordt er van uitgegaan dat niet alle risico's zich tegelijkertijd zullen voordoen. In het systeem is daarom voorzien in een berekeningswijze waarbij via simulatie een risicoprofiel en een berekening van de benodigde weerstandscapaciteit tot stand komt.

Bij de gemeenten Moerdijk en Oosterhout worden met gebruikmaking van een Excelbestand de belangrijkste risico's geïnventariseerd en beoordeeld op kans en

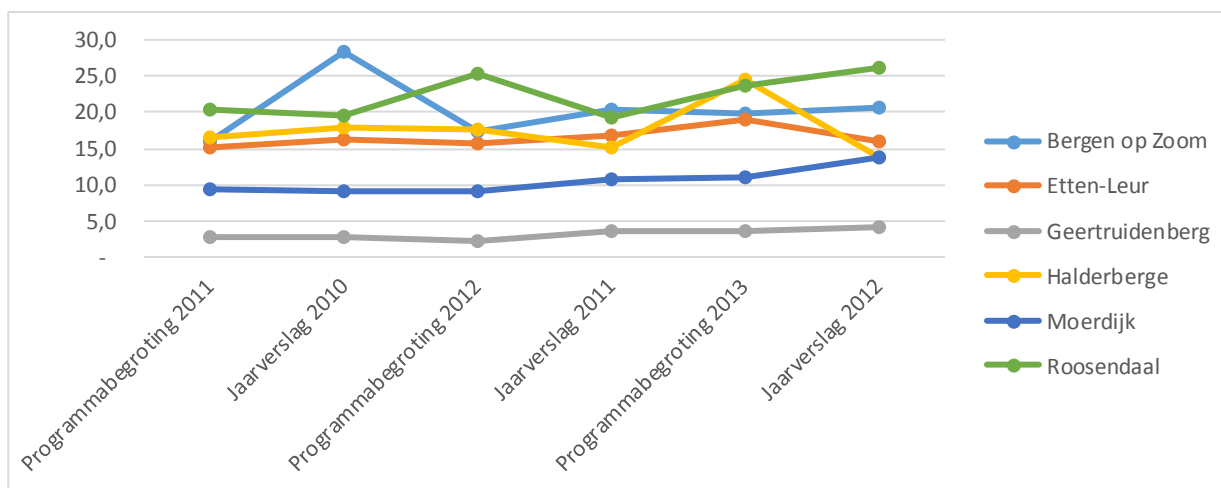
impact. De benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend als de som van alle individuele risico's.

De gemeente Halderberge maakt gebruik van de spaarmethode. Deze methode wordt sinds 2007 door de gemeente Halderberge gehanteerd, waarbij het risicobedrag jaarlijks voortschrijdend wordt bepaald. De spaarmethode is een niet veelvoorkomende methode bij gemeenten om het weerstandsvermogen te bepalen. Om te komen tot één totaalbedrag voor zowel de incidentele als structurele risico's, wordt de benodigde weerstandscapaciteit als volgt berekend: de risico's worden voor de komende 10 jaar berekend, waarbij het schadebedrag voor het komende boekjaar voor 100% opgevangen moet kunnen worden met de aanwezige weerstandscapaciteit, voor het jaar erna voor 90% etc. Uit deze berekening komt voor de totale risico's (zowel structureel als éénmalig) een totaal risicobedrag.

Voor de gehanteerde methoden geldt geen 'goed' of 'fout'. Ook hier geldt de betrekkelijkheid van het weerstandsvermogen. Specifieke keuzes in het berekenen bepalen de hoogte van het weerstandsvermogen.

### **Ontwikkeling benodigde weerstandscapaciteit**

Voor zes gemeenten is de ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit schematisch weergegeven.



Uit de grafiek komt naar voren dat er een stijging te zien is in de benodigde weerstandscapaciteit. Bij de gemeenten Etten-Leur en Halderberge is te zien dat bij het jaarverslag 2012 de benodigde weerstandscapaciteit weer is gedaald.

Voor de gemeente Bergen op Zoom kan opgemerkt worden dat dit de benodigde weerstandscapaciteit betreft, exclusief de risico's van het grondbedrijf. De andere gemeenten nemen deze risico's *wel* mee in de berekening van de benodigde capaciteit.

Ook hier geldt dat de gemeente Oosterhout niet in dit schema is meegenomen omdat hierover in de periode tot de Programmabegroting 2013 onvoldoende gedetailleerde gegevens bekend zijn. Het is daarom niet mogelijk om de trend over de gehele onderzoeksperiode zichtbaar te maken. Uit een vergelijking van de Programmabegrotingen 2013 en 2014 blijkt wel dat de benodigde weerstandscapaciteit sterk is toegenomen van €4,3 mio in de Programmabegroting 2013 naar €20,3 mio in de Programmabegroting 2014.

### 4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

#### *Onderbouwing beschikbare weerstandscapaciteit*

De gemeenten nemen verschillende onderdelen mee in de werkelijke berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit. Bij een aantal gemeenten zijn onderdelen, zoals stille reserves, wel benoemd maar niet daadwerkelijk berekend en meegenomen in de berekening. Onderstaande tabel geeft weer welke onderdelen gemeenten meenemen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

	Bergen op Zoom	Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Moerdijk	Oosterhout	Roosendaal
<b>Incidenteel</b>							
Algemene reserve / vrije reserve	X <sup>5</sup>	X	X	X	X <sup>6</sup>	X	X
Algemene reserve grondexploitatie		X				X	
Resultaat na bestemming / Prognose Saldo rekening		X	X				
(Vrij besteedbare) Bestemmingsreserves				X		X	X
Investeringsreserve	X						
Reserve exploitatierisico's / Weerstandsreserve		X					X
Stille reserves							
Rentecorrectie i.v.m. vermindering rente-opbrengsten	X						X
<b>Structureel</b>							
Beschikbare ruimte lopende rekening / Onvoorzien	X	X	X	X		X	X
Onbenutte belastingcapaciteit / afvalstoffenheffingen		X	X	X		X	X

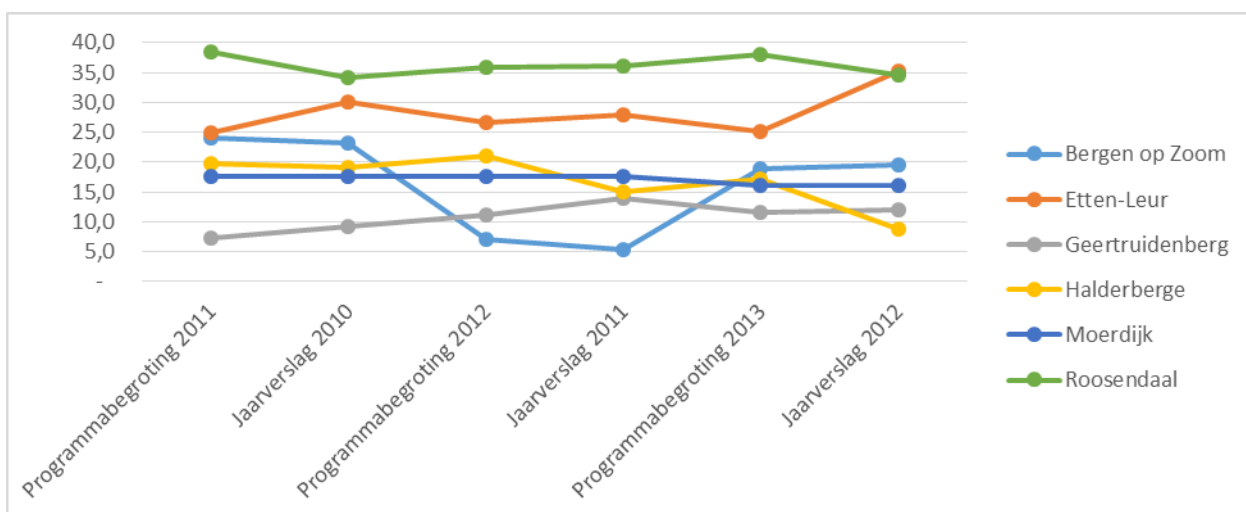
<sup>5</sup> De gemeente Bergen op Zoom berekent de totale algemene reserve minus het deel dat is benodigd voor het grondbedrijf.

<sup>6</sup> De gemeente Moerdijk heeft een vast deel van haar algemene reserve gereserveerd als beschikbare weerstandscapaciteit.

De gemeenten kiezen ervoor om stille reserves niet op te nemen bij het beschikbare vermogen. Als voorbeeld geeft de gemeente Etten-Leur aan dat de post *stille reserves* als pro memorie post is opgenomen op basis van de gestelde conclusie dat 'er geen bedrag voor stille reserves te noemen is omdat stille reserves niet direct verhandeld kunnen worden'.

### Ontwikkeling beschikbare weerstandscapaciteit

Voor zes gemeenten is de ontwikkeling van de beschikbare weerstandscapaciteit schematisch weergegeven.



Gemiddeld genomen is de beschikbare weerstandscapaciteit in eerste instantie gedaald en vervolgens weer gestegen. Met name de gemeente Halderberge laat een dalende trend zien. De gemeente Bergen op Zoom heeft een dip gehad in 2011 die vervolgens weer hersteld is.

Voor de niet in de grafiek opgenomen gemeente Oosterhout blijkt dat in de programmabegroting 2013 de beschikbare capaciteit € 73,4 mio bedroeg. In de Programmabegroting 2014 is dat afgenomen tot € 59,3 mln, hetgeen overigens ten opzichte van de andere gemeenten nog steeds hoog is.

#### 4.4 Betrekkelijkheid van het weerstandsvermogen

Ten aanzien van het weerstandsvermogen geldt dat organisaties hierin specifieke keuzes maken die vervolgens ten grondslag liggen aan de weerstandsratio en aan de hoogte van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit. De wijze waarop risico's worden geïnventariseerd en geïdentificeerd, al dan niet volgens landelijk en

internationaal beproefde methodieken, geven een indicatie van het financieel risico dat een organisatie bij de realisering van haar doelstellingen naar eer en geweten loopt. In de lijn met de vormgeving van haar kaderstellende rol kan een gemeenteraad het college van B en W vragen om in een volgende beleidsnota over risicomanagement aan te geven welke keuzes in dit opzicht worden voorgesteld en wat daar de onderbouwing voor is.

Door voldoende beheersmaatregelen te treffen worden van 'bruto risico's' 'netto risico's' gemaakt, waardoor effecten ontstaan op het zelf bepaalde weerstandsvermogen van een organisatie. Hierbij kan gesteld worden dat naarmate een (gemeentelijke) organisatie meer aandacht geeft aan het uitvoeren van beheersmaatregelen, de 'netto risico's' en daarmee de benodigde weerstandscapaciteit dalen.

Tenslotte geldt dat (de ratio van) het weerstandsvermogen sec genomen een laatste 'redmiddel' moet zijn om risico's die zich daadwerkelijk voordoen financieel te kunnen opvangen. Met andere woorden: het is voor een organisatie op zijn minst gewenst dat het benodigde weerstandsmogen op (zeer) korte termijn liquide kan worden gemaakt bij het acuut voordoen van risico's.





## 5 Slotbeschouwing

### *Inleiding*

Risicomanagement is een relatief jong vakgebied dat volop in ontwikkeling is en zal blijven. In dit perspectief is het onderzoek van de Rekenkamer, in hoeverre de opzet en werking van risicomanagement bij de zeven gemeenten doeltreffend en doelmatig is, niet meer (maar ook niet minder) dan een momentopname. De katalysator achter de ontwikkelingen in het vakgebied van risicomanagement is verbreding die plaatsvindt langs twee sporen. In het eerste spoor verbreedt risicomanagement zich van traditioneel naar integraal en geïntegreerd, in het tweede spoor 'verkleurt' risicomanagement van uitsluitend blauw naar ook rood.

Het eerste spoor leidt ertoe dat de focus bij risicomanagement verschuift van het voorkomen van schade naar het managen van risico's. Doel daarvan is niet alleen om een beslag op het weerstandsvermogen te voorkomen, maar ook om de gebeurtenissen te beheersen die impact hebben op beleidsdoelstellingen en operationele doelen van de organisatie. Niet langer staat de impact op de financiële positie centraal bij risicomanagement, maar de impact op de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Risicomanagement wordt daardoor onderdeel van het reguliere management en van de reguliere bedrijfsvoering, op basis waarvan het bestuur in haar besluitvormingsprocessen afwegingen kan maken op grond van alle belangen én risico's.

Overigens geldt onverminderd dat bepaling van het weerstandsvermogen, het bijhouden van de ontwikkelingen daarvan en de vaststelling van een zekere norm voor de weerstandsratio, een belangrijk onderdeel blijven van risicomanagement bij een gemeente. In lijn met de bevindingen in het voorgaande hoofdstuk zal het accent hier meer en meer komen te liggen op het tijdig signaleren van risico's c.q. tijdig treffen van beheersmaatregelen, zodat financiële risico's zoveel als mogelijk worden voorkomen, hetgeen een gunstige invloed heeft op de omvang van het benodigd weerstandsvermogen.

Het tweede spoor betreft de verbreding van de blauwdruk naar de rooddruk van risicomanagement. Vanaf de introductie van COSO-ERM in 2004 is er veel aandacht geweest voor het ontwikkelen en operationaliseren van methoden en technieken van risicomanagement (de blauwdruk). Op dat terrein is vooruitgang geboekt, maar nog steeds is risicomanagement "een relatief nieuwe, premature en niet volledig gepatenteerde techniek".<sup>7</sup> Dat werd pijnlijk duidelijk rond de financiële crisis, toen de beschikbare risicomanagement technieken niet afdoende bleken te werken.

---

<sup>7</sup> Risicomanagement in tijden van crisis, november 2009.

Doelmatig en doeltreffend risicomanagement vraagt duidelijk meer dan hoogontwikkelde methoden en technieken. Uiteindelijk is de mens de bepalende factor, "risico's managen is mensenwerk".<sup>8</sup> Het managen van de mens als risico en succesfactor vergt meer dan systemen en processen. Het gaat daarbij om leiderschap en voorbeeldgedrag, om motiveren en waarderen, om stimuleren en faciliteren en om aanspreken en handhaven.

Risicomanagement in deze brede betekenis staat nog in de kinderschoenen, in het bedrijfsleven maar zeker ook in de gemeentelijke wereld. Het BBV is niet of onvoldoende aangepast aan de ontwikkelingen in het vakgebied van risicomanagement. De focus in het BBV is nog sterk gericht op de financiële impact van risico's en op een adequate bepaling van het weerstandsvermogen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat alle zeven gemeenten voldoen aan de eisen van het traditionele risicomanagement van het BBV. Daarmee is echter niet gezegd dat risicomanagement ook doelmatig en doeltreffend is. Daarvoor is in de ogen van de Rekenkamer meer nodig dan het BBV eist en moet een gemeente aanzienlijk zijn gevorderd op de sporen van verbreding naar integraal en geïntegreerd risicomanagement én op het spoor van blauwdruk én roddruk.

Het onderzoek van de Rekenkamer maakt duidelijk dat alle zeven gemeenten stappen zetten in die richting. De een wat meer en sneller dan de ander. Er zijn, verspreid over de zeven gemeenten, goede initiatieven en goede voorbeelden van dergelijke ontwikkelingsstappen. De Rekenkamer beveelt aan om hiervan maximaal gebruik te maken en over de gemeentegrenzen heen met elkaar in gesprek te gaan over risicomanagement, bijvoorbeeld in de vorm van een kennisplatform risicomanagement.

### **Cultuur**

De verbreding van risicomanagement in het private, publieke en maatschappelijke domein gaat weliswaar in stappen, maar is onmiskenbaar. Daarbij onderkent de Rekenkamer enkele dominante tendensen, die de gemeenten richting kunnen geven bij de verdere uitbouw van risicomanagement vanuit het fundament van het BBV.

Een eerste tendens is dat bij de verbreding van risicomanagement vaardigheid voorrang krijgt op volledigheid. Niet langer is de eerste en enige ambitie om alle denkbare risico's te vangen in processen en systemen. De praktijk in de financiële wereld, waarin risicomanagement was gebaseerd op econometrische modellen en sterk kwantitatieve technieken, heeft bewezen dat dát een illusie is. Het trainen van risicomanagementvaardigheden, het ontwikkelen van risicobewustzijn en het gesprek over risico's krijgen steeds meer aandacht. Daarbij vervult het management een initiërende en coachende rol.

---

<sup>8</sup> Publieke managementletter Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, 27 november 2013.

Concrete handvatten voor het vormgeven van de roodddruk binnen een organisatie kunnen uit de acht stappen van Kotter worden gedestilleerd.<sup>9</sup>



Met name de laatste stap is voor veel organisaties een uitdaging en heeft direct betrekking op de 'rode kant' van risicomanagement. Hierbij geldt dat de verandering i.c. risicomanagement moet worden verankerd in de cultuur van een organisatie. Deze cultuur verandert pas nadat met succes de handelingen van mensen (leden van het college van bestuur, het ambtelijk apparaat, maar ook raadsleden) veranderd zijn. Nieuwe benaderingen dringen pas door met bijvoorbeeld mondelinge instructie, ondersteuning *en leading by example*, in plaats van de welbekende 'dikke nota's' of rapportages, waarbij bijvoorbeeld een direct verband wordt gelegd met het bereiken van gestelde doelen.

Uit het voorgaande kunnen de volgende, concreet door gemeenten te nemen stappen worden afgeleid:

- Geef als gemeenteraad, college van B en W en ambtelijke management het goede voorbeeld. Voor een goede cultuur is voorwaarde dat medewerkers een veilige en transparante omgeving ervaren waarin het bespreken van risico's gebruikelijk is.
- Accepteer en organiseer "tegenwicht" bij belangrijke besluiten, ook als dat leidt tot argumenten die er mogelijk toe leiden dat politiek gewenste doelen niet of niet op de eerst beoogde wijze haalbaar blijken.
- Investeer in kennis en kunde van medewerkers. Ondersteun hun inbreng door praktische instrumenten om risico's te signaleren, te registreren en te voorzien van beheersmaatregelen.
- Bevorder de communicatie over risico's. Agendeer risicomanagement als vast aandachtspunt bij bespreking van management en bestuur. Spreek medewerkers aan op de wijze waarop zij in de praktijk inhoud aan risicomanagement geven.

<sup>9</sup> De acht stappen van Kotter (1996) biedt een waardevolle inzicht bij verander- en cultuurprocessen en kan worden toegepast bij de verankering van risicomanagement in een organisatie.

- Draag er zorg voor dat risico's tijdig gecommuniceerd worden met degenen die ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Maak afspraken tussen college van B en W en gemeenteraad over de wijze waarop de gemeenteraad over risico's wordt geïnformeerd.
- Leer van gebleken risico's bij andere gemeenten.
- Evalueer periodiek de werking van het risicomanagementsysteem en stel het systeem bij waar dat noodzakelijk en opportuun is maar ook toevoegde waarde voor de organisatie heeft.

### ***Verbreiding: doelstellingen van de organisatie***

Bijgevolg - en dat is een tweede tendens in de verbreding van risicomanagement - komen niet alleen risico's met een financiële impact in het vizier maar in toenemende mate ook risico's die impact hebben op het bereiken van de doelstellingen van de organisatie. Geleidelijk wordt een soort tweedeling in het managen van risico's zichtbaar. De min of meer 'dagelijkse' risico's op financieel en operationeel gebied worden zoveel als mogelijk in ICT-systemen en AO-processen beheerd. Het management concentreert zich op de meer strategische, sterk aan doelrealisatie gerelateerde risico's. Deze vergen vanwege hun specifieke en dynamische karakter vaak ook specifieke beheersmaatregelen die niet in de reguliere systemen en processen zijn verweven.

### ***Beheersmaatregelen***

De verbinding van dergelijke risico's met de doelstellingen op het niveau van afdeling, directie of organisatie zorgt ervoor dat de leidinggevende zich meer verantwoordelijk voelt voor de beheersing van de risico's omdat hij of zij alleen op die wijze gestelde doelen kan behalen. Dit is de derde tendens bij de verbreding van risicomanagement, de focus op het managen van risico's. Deze focus leidt tevens tot een toenemende behoefte om informatie, niet alleen over de realisatie van de doelstellingen, maar ook over de werking van de beheersmaatregelen. Geleidelijk wordt op deze manier het risicomanagementproces een sluitend proces dat begint met het inventariseren en beoordelen van risico's en, via het ontwerpen, uitrollen en monitoren van beheersmaatregelen, een cyclisch karakter kent in evalueren, bijstellen en actualiseren van risico's en beheersmaatregelen.

### ***Veranderende rollen***

Een vierde en laatste tendens bij de verbreding van risicomanagement betreft de veranderende rollen. De verschuiving van het voorkomen van risico's met financiële impact naar het managen van risico's met impact op de doelstellingen van de organisatie betekent in de eerste plaats dat bestuur en management in toenemende mate verantwoordelijkheid nemen voor risicomanagement, dat risicomanagement niet langer "iets van de afdeling financiën" is. Zoals eerder vermeld heeft de Rekenkamer bij enkele onderzochte gemeenten geconstateerd

dat portefeuillehouders incidenteel betrokken worden bij 'de voorkant' van het risicomanagementproces, namelijk bij de inventarisatie van risico's bij een specifiek thema, onderwerp of project. Hierbij bestaat volgens de Rekenkamer bij iedere gemeente nog voldoende ruimte om (individuele) leden van het college van B en W op andere wijzen te betrekken bij risicomanagement, bijvoorbeeld bij het proces van risico-inventarisatie.

De verbinding van doelen en risico's leidt in de tweede plaats tot wijziging in de rol en taak van toezichthoudende organen zoals een raad van commissarissen of raad van toezicht. Governancecodes bepalen dat het toezicht op het bestuur in ieder geval betrekking heeft op de strategie en daaraan verbonden risico's bij de activiteiten van de organisatie én op de opzet en werking van interne risicobeheersing- en controlesystemen.<sup>10</sup>

Hoewel de toepassing van deze bepalingen in de praktijk verschillen, is overal een tendens waarneembaar dat het (intern) toezicht meer is betrokken bij de identificatie van strategische risico's en zich meer nadrukkelijk vergewist van opzet en werking van de risicobeheersing. In de visie op modern risicomanagement vertoont de rol van de gemeenteraad overeenkomsten met de rol van een raad van commissarissen of raad van toezicht.

De Rekenkamer is van mening dat risicomanagement in de zin van het BBV in het licht van de ontwikkelingen in het vakgebied te beperkt is en daarmee niet doelmatig en doeltreffend. In dat licht bepleit de Rekenkamer niet alleen voor een verbreding van risicomanagement maar ook, in lijn met de veranderende rol van raden van toezicht op dit terrein, voor betrokkenheid van de gemeenteraad bij strategische risico's en bij opzet en werking van risicobeheersing. Het is aan de gemeenten om naar eigen maat en mogelijkheden hieraan invulling te geven.

---

<sup>10</sup> Artikel III.1.6 letters b en c van de Governancecode Woningcorporaties 2011.



## Bijlage 1 Referentiemodel

Het onderzoek van de Rekenkamer betreft de vraag "of de vormgeving van het risicomanagement doelmatig en doeltreffend functioneert". Hierbij staat de opzet én de werking van het risicomanagement centraal. Opzet en werking zijn getoetst aan een normenkader, dat is opgebouwd uit twee componenten: de bepalingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) van 17 januari 2003 én het COSO-model dat wereldwijd het meest gebruikte raamwerk is voor het beoordelen en inrichten van risicomanagement.<sup>11</sup>

Het BBV is beperkter dan het COSO-model ten aanzien van functie en inrichting van risicomanagement. Het BBV positioneert risicomanagement vooral in financieel perspectief als onderdeel van het weerstandsvermogen.<sup>12</sup> Het COSO-model plaatst risicomanagement vooral in het perspectief van doel-realiserende als onderdeel van management control.<sup>13</sup>



<sup>11</sup> COSO is het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Deze commissie presenteerde in 1992 een eindrapport over interne beheersing en publieke verantwoording. Het COSO-raamwerk is in 2004 uitgebreid naar een universeel raamwerk voor integraal risicomanagement (enterprise risk management): COSO-ERM. Internationaal zijn naast het COSO-ERM de richtlijnen van belang van de International Organisation for Standardization (ISO). ISO heeft in december 2009 samen met de International Electrotechnical Commission (IEC) in 2009 termen en definities (ISO/IEC Guide 73), richtlijnen voor de implementatie (ISO 31000) en methoden voor risicobeheersing (IEC 31010) gepubliceerd. Wanneer wij spreken over 'het COSO-model' wordt daaronder het raamwerk van COSO-ERM en NEN-ISO 31000:2009 verstaan, dat internationaal als standaard voor risicomanagement geldt.

<sup>12</sup> Het weerstandsvermogen bestaat volgens artikel 11 BBV uit "de relatie tussen weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk 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".

<sup>13</sup> Management control is volgens Franssen en Schepers (2005: Management control) "het proces waarmee managers andere leden van de organisatie beïnvloeden ten einde de doelstellingen van de organisatie te realiseren."

Bovengenoemd verschil in benadering werkt door in de eisen die aan risicomanagement worden gesteld. In het BBV zien deze vooral op voorkomen en beperken van de financiële impact van risico's. In het COSO-model en in het normenkader van de Rekenkamer is risicomanagement integraal gericht op alle aspecten van de organisatie én geïntegreerd in het management control systeem.

In deze benadering is risicomanagement geen doel op zich, maar een middel om vanuit een gemeenschappelijk referentiekader op gestructureerde wijze om te gaan met het beheersen van risico's in relatie tot organisatie- en/of beleidsdoelstellingen. Belangrijk daarbij is dat risicomanagement binnen de gehele organisatie is ingebed - als onderdeel van de planning en control cyclus - en dat sprake is van een proactief en continu proces. Het schema op de vorige pagina geeft dit weer in een vijftal stappen.