RAPPORT

Rekenkameronderzoek Risicomanagement

In opdracht van Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade

24 november 2021

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Aanleiding 3
Doelstelling en onderzoeksvragen 3
Vertaling onderzoeksvragen naar een normenkader 4
Aanpak 5
Leeswijzer 6

1. Beleidskader risicomanagement 7

1.1 De opzet van risicomanagement 7
1.2 Analyse opzet risicomanagement 11
1.3 Toetsing op de normen 12

2. Implementatie en uitvoering risicomanagement 14

2.1. Algemeen beeld 14
2.2. Casus 1 - Gemeenschapshuizenbeleid 15
2.2.1. Gemeenschapshuizenbeleid en risicomanagement 15
2.2.2. Analyse 20
2.3. Casus 2 – Vie - Leven in Beweging 22
2.3.1. Het programma en risicomanagement 22
2.3.2. Analyse 25
2.4. Toetsing op de normen 26

3. Rol van de raad bij risicomanagement(beleid) 28

3.1. Informatievoorziening richting de raad 28
3.1.1. In opzet 28
3.1.2. In werking 29
3.2. Kwaliteit informatievoorziening 29
3.3. Rolinvulling op het gebied van risicomanagement 30
3.4. Toetsing op de normen 31

4. Conclusies en aanbevelingen 33

4.1. Hoofdconclusie 33
4.2. Aanbevelingen 34

Inleiding

Aanleiding

Risicomanagement is een actueel onderwerp dat breed leeft binnen de raad van de gemeente Kerkrade. Aanleiding voor de actuele agendering door de rekenkamercommissie is het feit dat er in de gemeente Kerkrade de afgelopen jaren een aantal grote ontwikkelingen heeft plaatsgevonden waarbij risicomanagement van groot belang was. Het doel van voorliggend rapport is te onderzoeken welke lessen getrokken kunnen worden uit deze ervaringen ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen. Om een goed beeld te schetsen, is in het onderzoek gekeken naar twee voorbeelden van grote actuele ontwikkelingen: het gemeenschapshuizenbeleid en de ontwikkeling van Vie – Leven in Beweging. Hierbij is het voor de rekenkamercommissie van belang dat er – behalve voor de financiële risico's - nadrukkelijk oog moet zijn voor andere risico's, zoals inhoudelijke/beleidsmatige risico's en risico's betreffende participatie en draagvlak.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd.

> "Het onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van risicomanagement bij (toekomstige) risicovolle ontwikkelingen kan versterken, op zowel financieel maar zeker ook op niet-financieel gebied."

Op basis van de doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd.

> Op welke wijze kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol op het gebied van risicomanagement bij (toekomstige) risicovolle ontwikkelingen versterken, op zowel financieel maar zeker ook op niet-financieel gebied?

Daaronder vallen de volgende deelvragen.

A. (Beleid)kaders risicomanagement
1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het gebied van risicomanagement?
2. Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?

B. Implementatie en uitvoering van risicomanagement
3. Op welke manier zijn de processen op het gebied van risicomanagement vormgegeven, ingericht en geborgd?

C. Informatievoorziening én kaderstellende en controlerende rol raad
4. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid?
5. Is de informatievoorziening aan de raad over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig?
6. Kan de raad op basis van de ontvangen informatie zijn kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?
7. Hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van risicomanagement in?

D. Lerend vermogen
8. Wat zijn de geleerde lessen bij risicovolle ontwikkelingen of gebeurtenissen in Kerkrade uit, grofweg, de afgelopen vijf jaar (terugkijkend vanaf 2016)?

Vertaling onderzoeksvragen naar een normenkader

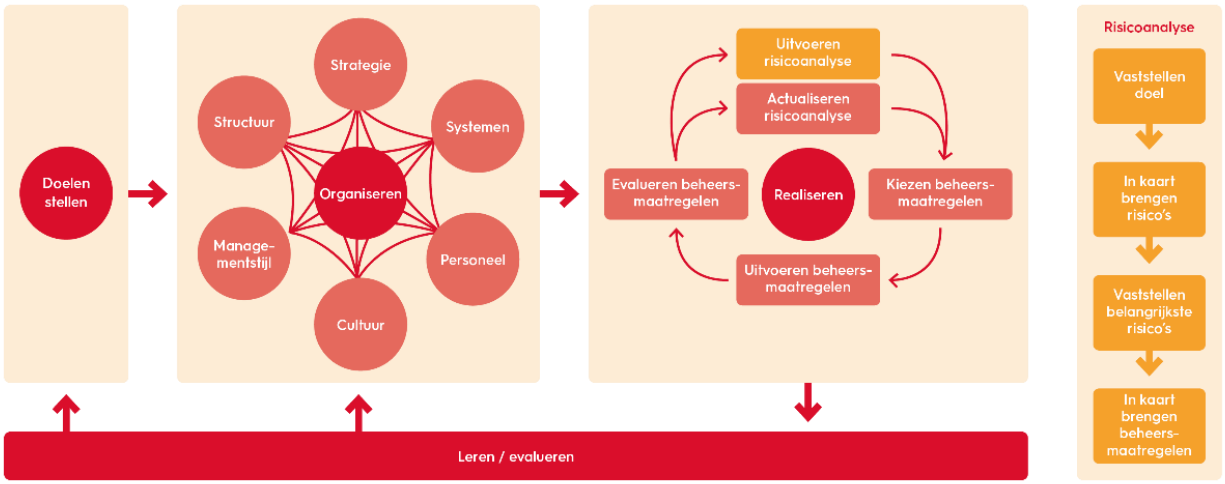
Wij hebben de deelvragen vertaald in onderstaand normenkader waaraan de bevindingen zijn getoetst.

Het normenkader is gebaseerd op TwynstraGudde 's jarenlange ervaring met de implementatie, uitvoering en professionalisering van risicomanagement en vergelijkbare onderzoeken in het publieke domein. TwynstraGudde 's visie op risicomanagement sluit o.a. aan bij de internationale standaard voor risicomanagement (ISO 31000).[1]

In essentie helpt risicomanagement bij het realiseren van doelen, doordat er tijdig ingespeeld wordt op toekomstige ongewenste gebeurtenissen (risico's), zodat:

- Tijdig en bewust besloten kan worden of (en welke) actie nodig is om risico's te voorkomen of minderen;
- De organisatie voorbereid is op het optreden van risico's en dus minder voor verrassingen komt te staan;
- Betrokkenen minder opgaan in de waan van de dag door te anticiperen op wat komen gaat.[2]

Succesvol risicomanagement vraagt om maatwerk: het is niet op een gestandaardiseerde manier te organiseren. Op hoofdlijnen zijn er vier stappen voor het implementeren en/of verder professionaliseren van risicomanagement: 1) doelen stellen; 2) organiseren; 3) realiseren; en 4) leren en evalueren (zie onderstaand model).



Figuur 1. De vier stappen voor het invoeren en/of professionaliseren van risicomanagement[3]

**Toelichting figuur: De gemeente kan het bovenstaande model als uitgangspunt hanteren voor risicomanagement. In het model worden vier stappen weergeven die belangrijk zijn voor succesvol risicomanagement. Stap 1 gaat over doelen stellen. Hiervoor dient er een heldere visie te zijn op wat men met risicomanagement wilt bereiken. Stap 2 gaat over de inrichting van risicomanagement in de organisatie. Risicomanagement dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij hetgeen al aanwezig (of wenselijk) is op gebied van managementstijl, structuur, strategie, systemen, personeel en cultuur.[4] Soms is het nodig om een verandering teweeg te brengen op één of meerdere van deze zes organisatorische punten om de wenselijke condities voor risicomanagement te realiseren. Stap 3 gaat over het realiseren, waarbij wordt gestart met een risicoanalyse en dan wordt overgegaan op het beheersen en monitoren van risico's. Stap 4 is het leerproces, waarin wordt nagegaan of het risicomanagement naar behoren functioneert of dat bijstelling nodig is.[5]

[1] International Organization for Standardization (ISO). 2018. Risk Management ISO 31000. Switzerland: Geneve.

[2] Van Well-Stam, D. & Lindenaar, F. (2021). Professioneel risicomanagement bij projecten – Met de RISMAN-methode als basis. (Boom uitgevers: Amsterdam).

[3] Van Well-Stam, D. & Lindenaar, F. (2021). *Professioneel risicomanagement bij projecten – Met de RISMAN-methode als basis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

[4] Weggeman, M et al. (2002). *Ondernemen binnen de onderneming: Essenties van organisaties*. Deventer: Kluwer.

[5] Van Well-Stam, D. & Lindenaar, F. (2021). *Professioneel risicomanagement bij projecten – Met de RISMAN-methode als basis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

De mate waarin organisaties hun risicomanagement werkend krijgen, hangt af van de manier waarop zij deze vier stappen en in het specifiek de zes organisatorische condities invullen. In het normenkader komen daarom belangrijke aspecten van dit model terug. Binnen de gemeente Kerkrade is het beleid ten aanzien van risicomanagement vooral impliciet. Verantwoordelijkheden in het kader van risicomanagement zijn decentraal belegd waardoor er veel ruimte is voor maatwerk en individuele invulling. Dit betekent dat bij voorbaat al niet aan (een deel van de) normen kan worden voldaan.

De toepassing van het normenkader beoogt daarom met name om te inspireren en te doen reflecteren op de huidige inrichting en toepassing van risicomanagement binnen de gemeente Kerkrade op basis waarvan de raad expliciet lering kan trekken ten behoeve van het toekomstige risicomanagement. In de conclusie en aanbevelingen komen we terug op de voor- en nadelen van de huidige aanpak en doen wij suggesties voor eventuele aanpassingen.

Aspect	Norm
Kaders risicomanagement	- De raad heeft duidelijke beleidskaders vastgesteld ten aanzien van integraal risicomanagement, dat wil zeggen: voor de omgang met financiële en niet-financiële risico's. Hierbij wordt ruimte gelaten voor maatwerk per domein, opgave, programma en/of project. - De beleidskaders zijn helder en consistent en vertonen onderling een logische samenhang. - De visie op risicomanagement is helder: welke doelen worden nagestreefd, welk gedrag is vereist en welke instrumenten zijn daarvoor beschikbaar? - Er is een duidelijke koppeling gemaakt tussen risicomanagement en de doelstellingen die gelden op de verschillende niveaus. - In de beleidskaders zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom risicomanagement helder vastgelegd.
Implementatie en uitvoering risicomanagement	- Er zijn voldoende middelen (geld, kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel, technische ondersteuning e.d.) om het gewenste risicomanagementbeleid uit te voeren. - De uitvoering van het risicomanagement vindt organisatiebreed plaats conform de opzet vanuit de beleidskaders. - Risicomanagement is een cyclisch proces. Er vindt periodieke monitoring en evaluatie plaats van de opvolging en de effectiviteit van de beheersmaatregelen en een actualisatie van de risicoanalyse. - De beleidskaders omtrent risico's worden regelmatig geëvalueerd en - indien daartoe aanleiding is - bijgesteld. - Lessen vanuit zowel individuele projecten als het risicomanagementbeleid als geheel worden getrokken, vastgelegd, duidelijk gecommuniceerd en doorgevoerd in de uitvoering van het risicomanagementbeleid.
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	- De beleidskaders bevatten duidelijke afspraken over de wijze en de momenten waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt. - De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen. - De raad vraagt en krijgt de informatie die nodig is voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol. - De informatie die de raad ontvangt is van voldoende kwaliteit (tijdig, volledig en bruikbaar) om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen.

Aanpak

Om de huidige situatie van risicomanagement binnen de gemeente Kerkrade zo goed mogelijk in kaart te brengen en vervolgens te toetsen aan de gestelde normen zijn er drie informatiebronnen gebruikt, namelijk: een

documentenstudie, zeven (groep)interviews en een vragenlijst. De interviews verdiepen het eerste beeld van de huidige situatie. De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun ambtelijke en/of bestuurlijke betrokkenheid bij de cases (gemeenschapshuizenbeleid en Vie – Leven in Beweging) of risicomanagement in het algemeen. Om een zo breed en representatief mogelijk beeld te krijgen van risicomanagement is er ook een vragenlijst over de randvoorwaarden voor succesvol risicomanagement uitgezet. De vragenlijst is bij 80 medewerkers en leidinggevenden uitgezet waarvan verwacht werd, gezien hun functie, dat zij zich impliciet of expliciet bezig houden met risicomanagement. Het aantal respondenten van de vragenlijst is 45. De vragenlijst is met name gebruikt ter aanvulling op en toetsing van het beeld dat is opgehaald tijdens de interviews en uit de documentenstudie.

Leeswijzer

In dit document worden de bevindingen van het Rekenkameronderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente Kerkrade toegelicht. De nota van bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken die dezelfde structuur volgen. Per hoofdstuk wordt eerst de huidige situatie beschreven aan de hand van de opgehaalde informatie uit de documentenstudie, interviews en vragenlijst. Vervolgens wordt deze informatie geanalyseerd op basis van onze visie vanuit TwynstraGudde op risicomanagement, zoals vastgelegd in het normenkader. Tot slot wordt getoetst in welke mate er voldaan wordt aan de gestelde normen per aspect.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de (beleid)kaders die gesteld zijn voor het risicomanagement. Hoofstuk 2 gaat in op de implementatie en uitvoering van risicomanagement in de praktijk, dit deels aan de hand van de twee cases (gemeenschapshuizenbeleid en Vie – Leven in Beweging). In hoofdstuk 3 wordt de rol van de raad bij risicomanagement toegelicht. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de conclusie en de daarop volgende aanbevelingen aan de raad.

1. Beleidskader risicomanagement

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop risicomanagement gemeentebreed is vormgegeven. Specifiek worden de opzet van risicomanagement en de bijbehorende visie op risicomanagement beschreven. Vervolgens wordt deze opzet geanalyseerd. Het hoofdstuk wordt afgerond met een toetsing op de normen.

1.1 De opzet van risicomanagement

Het overkoepelend doel en focus van risicomanagement
Gemeentebreed is er een vastgesteld beleidsdocument dat op hoofdlijnen ingaat op de gewenste uitgangspunten voor de omgang met (financiële) risico's. Dit is de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing.

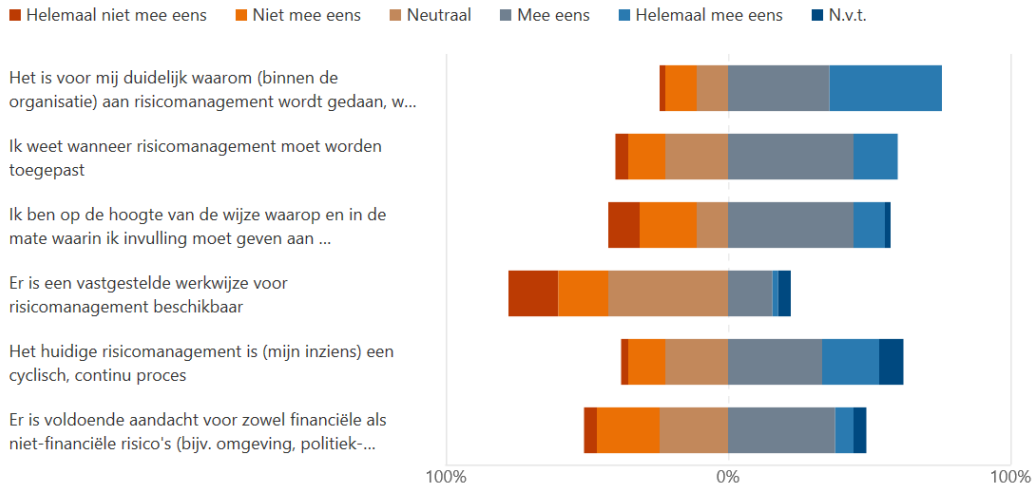
In deze notitie staat dat 'de middenpositie' het gewenste risicoprofiel voor de gemeente is. Dit houdt in dat "risico's voor zover mogelijk worden vermeden of afgedekt, anderzijds moet een ondernemende gemeente ook soms risico's durven nemen."[6] Om deze positie te kunnen innemen en behouden, is het van belang dat de "gemeenteraad zich bewust is van de risico's die horen bij het beleid van de gemeente."[7]

Risicomanagement wordt veelal gezien als middel om verantwoord om te gaan met de maatschappelijke gelden door aandacht te hebben voor risico's met grote financiële gevolgen. De precieze interpretatie van het overkoepelende doel van risicomanagement verschilt binnen de organisatie, dit blijkt uit de interviews en vragenlijst. Waar de een het heel praktisch insteekt en risicomanagement op detailniveau ziet als het beperken van datalekken en een klokkenluidersysteem, ziet de ander het op een hoger abstractieniveau als een financieel, beleidsmatig en maatschappelijk verantwoord opererende overheid.

De focus bij de gemeente Kerkrade ligt op omvangrijke financiële risico's die het beleid en uitvoering in gevaar kunnen brengen. Er is geen vastgestelde overkoepelende visie op integraal risicomanagement, waarbij aandacht is voor zowel financiële als niet-financiële risico's. Voldoende aandacht besteden aan financiële en niet-financiële risico's komt ook uit een breed uitgezette vragenlijst naar voren als aandachtspunt (zie figuur 2, pagina 8).

[6] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

[7] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.



Figuur 2. Stellingen met betrekking tot de risicomanagement strategie (vragenlijst)

Omgang met risico's

Gemeentebreed is er geen vastgestelde werkwijze beschikbaar voor de omgang met financiële en niet-financiële risico's. In het algemeen blijft de wenselijke omgang abstract. Zo wordt in de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing benoemd dat "risico's zo goed mogelijk in beeld moeten worden gebracht en er voldoende beheersmaatregelen getroffen moeten worden, zo kan dit toch een verantwoorde werkwijze zijn."[8] Ondanks dit hoge abstractieniveau komt uit de vragenlijst en de interviews naar voren dat medewerkers een beeld hebben van de wijze waarop en in welke mate zij invulling moeten geven aan risicomanagement (zie figuur 1). Alleen voor het bepalen van het weerstandsvermogen is er gemeentebreed een duidelijkere aanpak.

Definitie weerstandsvermogen

Of de gemeente in staat is de gevolgen van de risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt, wordt weergegeven door de 'weerstandscapaciteit'. Onder weerstandscapaciteit wordt verstaan: de middelen en de mogelijkheden die de gemeente heeft om onverwachte, niet-begrote kosten te kunnen dekken. Belangrijk uitgangspunt is dat voor incidentele tegenvallers (ook) incidentele middelen gebruikt mogen worden. Voor (onverwachte) structurele problemen dienen structurele oplossingen gezocht worden. Het kan echter tijd kosten om die realiseren.[9]

De weerstandscapaciteit dient in dat geval voor het, gedurende een bepaalde overgangsperiode, financieel afdekken van het risico. Tussen de weerstandscapaciteit en de risico's waarvoor een gemeente géén maatregelen heeft getroffen (of kan treffen), maar die wel van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van een gemeente, bestaat dus een relatie. Deze relatie wordt het weerstandsvermogen genoemd.[10]

[8] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

[9] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

[10] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

Bepaling van het weerstandsvermogen
In de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt het benodigde weerstandsvermogen toegelicht en wordt een overzicht geboden van de geïdentificeerde risico's. Hierbij wordt aangegeven of er sprake is van een reeds bestaande dekking. Als de bestaande dekking voldoende wordt geacht, vindt er geen kwantificering plaats. Enkel dat deel van het risico waarvoor geen maatregelen getroffen zijn, het (rest)risico, wordt gekwantificeerd.[11] De manier waarop de omvang en/of de prioriteit van risico's wordt bepaald en door wie dit gebeurt, wordt in de beschikbare documenten niet helder uitgelegd.

Tekorten door decentralisaties (met name binnen het sociaal domein), gevolgen van (negatieve) circulaires, het beheer van kapitaalgoederen en Parkstad Limburg Stadion / Roda JC Kerkrade worden bijvoorbeeld als risico's geïndiceerd voor het weerstandsvermogen. De onzekere gebeurtenis voor het stadion is bijvoorbeeld dat de langdurige vordering in verband met faillissement niet wordt betaald en dat de gemeente met een leeg stadion achterblijft. Om dit risico deels financieel af te dekken, wordt voor een periode van vier jaar een bedrag van € 1,6 mln gereserveerd. De totale financiële omvang van alle risico's is begroot op € 7,1 mln.[12]

Risico's die niet gekwantificeerd worden bevatten onder andere een demografische ontwikkeling, hoger uitvallende rente of subsidietrajecten die niet gewonnen worden. Deze niet-gekwantificeerde risico's worden niet meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen.[13]

De gehanteerde formule is weerstandsvermogen (ratio) = weerstandscapaciteit/gekwantificeerd restrisico. In de begroting van 2022 is de weerstandscapaciteit van de gemeente is bepaald op € 11,7 mln. De (rest)risico's hebben een financiële omvang van € 7,1 mln. Dit geeft een weerstandsvermogen (ratio) van 1.6.[14] Volgens de risicomatrix van de Universiteit Twente (zie figuur 3), die ook gebruikt wordt in het gemeentelijk financieel toezichtkader, is het weerstandsvermogen daarmee ruim voldoende.

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	> = 2.0	**Uitstekend**
B	1.4 < 2.0	**Ruim voldoende**
C	1.0 < 1.4	**Voldoende**
D	0.8 < 1.0	**Matig**
E	0.6 < 0.8	**Onvoldoende**
F	<0.6	**Ruim onvoldoende**

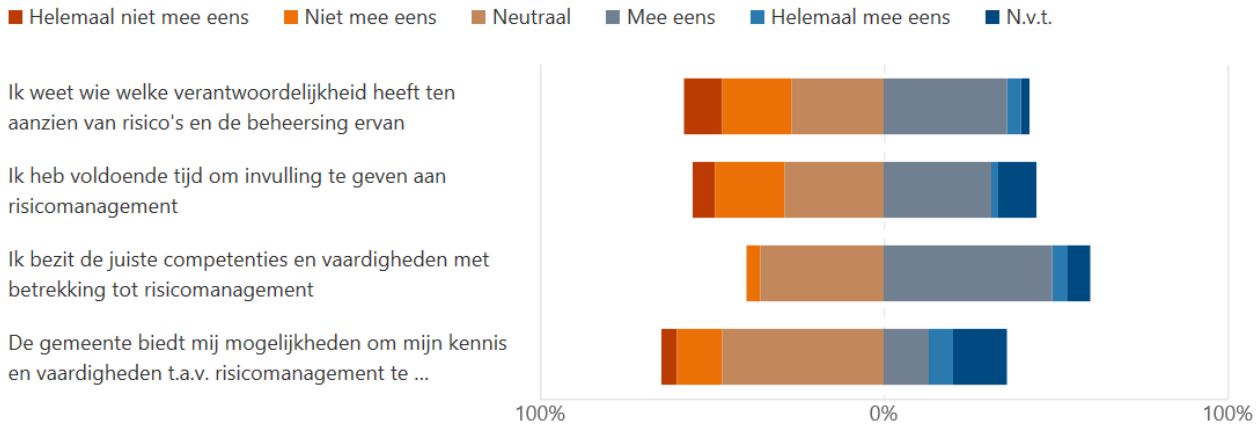
Figuur 3. Risicomatrix Universiteit Twente[15]

Decentraal belegd
Risicomanagement is in Kerkrade decentraal belegd als onderdeel van de bredere interne beheersing. Dit betekent dat risicomanagement is verweven in verschillende functieprofielen waarin control, interne beheersing, toetsing of audit, en projectmanagement (of soortgelijke bewoording en/of strekking) centraal staan. De mate waarin en de manier waarop deze functies effectief belast zijn met risico's en beheersing, varieert. De functie 'planeconoom' bevat bijvoorbeeld taken als het opstellen van haalbaarheids- en (financiële) risicoanalyses, het uitvoeren van scenariostudies en het

[11] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.
[12] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.
[13] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.
[14] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.
[15] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

voorstellen van beheersmaatregelen. Door het ontbreken van een gemeentebreed beleidskader voor risicomanagement is er echter veel ruimte voor eigen inbreng van medewerkers. De verantwoordelijkheid voor gemeentebrede control is belegd bij met name het domein Bestuur, op het gebied van centrale middelenfuncties zoals ICT, financiën en huisvesting en de bedrijfsbureaus (domein Bestuur - afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering, domein Burger - afdeling Bedrijfsbureau, domein Stad - afdeling Bedrijfsbureau), met een ambtelijke eindverantwoordelijkheid bij de directie.

Verder zijn aspecten van risicomanagement impliciet ingebed in taakomschrijvingen van overige functieprofielen. Zo is bijvoorbeeld het hoofd van de afdeling Bedrijfsbureau verantwoordelijk voor het signaleren van 'de noodzaak tot aanpassingen, het ontwikkelen van methodieken en een intern kwaliteitszorgsysteem' om de bedrijfsvoering te optimaliseren. Uit de vragenlijst blijkt dat het voor 40% van de respondenten helder is wie welke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van risico's en de beheersing daarvan, maar voor 31% is dat niet helder (zie figuur 4).



Figuur 4. Stellingen met betrekking tot het personeel (vragenlijst)

Lerend vermogen

Uit het Provinciaal Verdiepingsonderzoek dat plaatsvond in 2012 kwamen enkele verbeterpunten naar voren, waaronder de constatering dat de relatie tussen het gewenste risicoprofiel en de weerstandscapaciteit explicieter geformuleerd zou moeten worden. Dit is, zo benadrukt de organisatie, gerealiseerd vanaf de jaarrekening 2012. In 2018 heeft de accountant aanvullend aanbevolen om risico's meer nadrukkelijk te kwantificeren en (in verband met de vernieuwing van het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader van de Provincie) nadrukkelijker te relateren aan het weerstandsvermogen. In de Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing van september 2019 wordt benadrukt dat hier sinds de begroting van 2018 meer aandacht voor is.[16] Naar aanleiding van bovenstaande is de opzet van de paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' sinds de jaarrekening 2019 aangepast conform de opmerkingen en aanbevelingen van de accountant en bestaande richtlijnen (BBV, GTK). De inhoud van deze notitie is vanaf de jaarrekening 2019 geïntegreerd met de bestaande paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de periode januari tot en met juni 2020 is door de provincie Limburg opnieuw financieel verdiepingsonderzoek uitgevoerd naar de manier waarop de gemeente haar strategisch, tactisch en operationeel financieel beleid vorm en inhoud geeft. Gebaseerd op dit onderzoek heeft de provincie besloten om onvoorwaardelijk repressief toezicht in te stellen (toezichtarme periode voor 2020 tot en met 2023). Dit is de lichtste vorm van toezicht en betekent dat de

[16] Notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

provincie de gemeente alleen volgt op afstand met behulp van risicoanalysemodellen.[17] Zo stelt het rapport: 'Er is voldoende aandacht voor de beleidsvorming voor en de werkwijze bij het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. Het risicomanagement is voldoende gestructureerd en verankerd in de organisatie van de gemeente. Kerkrade kent de nodige risico's die om een voldoende weerstandsvermogen en een goed functionerend (integraal) risicomanagement vragen, inclusief een effectief ingerichte en goed werkende planning en control-cyclus.'[18]

Tevens wordt door de organisatie benadrukt dat er voor risico's op specifieke vlakken als informatieveiligheid aparte formele documenten zijn opgesteld. Zo kent de organisatie sinds oktober 2020 (met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020) een vernieuwd informatiebeveiligingsplan waarin de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het gebied van informatiebeveiliging zijn vastgesteld. In het document wordt ook de link gelegd met de strategische doelen die informatiebeveiligingsbeleid beoogd te realiseren en wordt de risicobenadering toegelicht. Gesteld wordt dat het risicobewustzijn van de medewerkers de sleutel is tot een effectieve informatiebeveiliging.[19] Risicobewustzijn wordt volgens het beleid ondersteund door het MT van de gemeente en gestimuleerd worden door middel van bewustwordingssessies en publicaties via onder meer het intranet. Het risicobewustzijn wordt ook ondersteund door het opstellen en naleven van gedragscodes en gebruikersovereenkomsten, en krijgt aandacht in functiebeschrijvingen en arbeidscontracten of op de algemene inkoopvoorwaarden gebaseerde overeenkomsten met derden.[20]

1.2 Analyse opzet risicomanagement

Risicomanagement helpt de gemeente bij het realiseren van haar doelstellingen doordat er wordt ingespeeld op toekomstige ongewenste gebeurtenissen (risico's). Door het strategisch belang van risicomanagement is het raadzaam om een heldere strategie te hebben voor risicomanagement binnen een organisatie. Medewerkers geven aan - en dit blijkt uit de documentenstudie - dat de bijdrage van risicomanagement met name ligt in het verantwoord omgaan met maatschappelijk geld door een financieel verantwoorde organisatie te zijn.

Het is zinvol om een risicomanagementstrategie verder te vertalen en vast te leggen in een formeel document (bijvoorbeeld integraal beleidsplan risicomanagement) zodat voor eenieder helder is wat er van hem/haar wordt verwacht en er een basis ligt voor de toepassing van risicomanagement. In de gemeente Kerkrade ontbreekt het aan een integraal beleidskader. Wel wordt met de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing richting gegeven aan risicobeheersing, gekoppeld aan het weerstandsvermogen. Die notitie is echter te beperkt uitgewerkt om als concreet handvat te dienen voor de omgang met risico's in de primaire werkprocessen in beleid, projecten en programma's.

Er zijn geen expliciete criteria geformuleerd voor de mate waarin risicomanagement dient te worden toegepast (bijvoorbeeld aan de hand van budget, doorlooptijd, technische complexiteit of impact op omgeving). Afhankelijk van het risicoprofiel van processen, projecten, programma's en/of opgaven kan er iets anders gevraagd worden van het risicomanagementproces. Deze inschatting wordt door de gemeente gemaakt op basis van ervaring en expertise van betrokken medewerkers, waarbij overkoepelende richtlijnen ontbreken.

[17] Raadsinformatiebrief, financieel verdiepingsonderzoek. 16 juli 2020.

[18] Verdiepingsonderzoek Kerkrade 2020.

[19] Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Kerkrade 2020 – 2024.

[20] Informatiebeveiligingsbeleid gemeente Kerkrade 2020 – 2024.

Het signaleren, prioriteren en beheersen van risico's wordt door respondenten en geïnterviewden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit past bij de decentrale belegging van verantwoordelijkheden op het gebied van risicomanagement. Betrokkenen zijn positief over de manier waarop risicomanagement vaker impliciet dan expliciet is ingebed in de organisatie. Aangegeven wordt dat mensen vaak bewust, maar zeker ook onbewust, aan risicomanagement doen. In de reacties op de vragenlijst komt dan ook meermaals de vraag naar voren wat risicomanagement is. Werkzaamheden die raken aan risicomanagement worden niet altijd als zodanig erkend of herkend. Het concept risicomanagement staat daarmee op enige afstand van de personen die hier vanuit hun functieprofiel niet direct verantwoordelijkheid dragen.

Doordat een integraal risicomanagementbeleidskader ontbreekt, is er geen vastgestelde werkwijze. Alleen voor het bepalen van het weerstandsvermogen is er een handreiking die is verankerd in de begroting en jaarrekening. Ruimte voor maatwerk is cruciaal voor succesvol risicomanagement. Toch is enige mate van een standaardaanpak of uniforme uitgangspunten wenselijk. Dit kan namelijk houvast bieden voor medewerkers en het lerend vermogen van de organisatie bevorderen doordat er over projecten, programma's en domeinen heen kan worden gekeken naar de manier waarop risicomanagement wordt toegepast. Tevens wordt het daarmee mogelijk gemaakt om belangrijke risico's, en de beheersing daarvan, breder in de organisatie alsook in samenhang te monitoren en zo nodig overkoepelende beheersmaatregelen te treffen.

De risicobereidheid van een organisatie hoort ook terug te komen in de geformuleerde strategie van risicomanagement. Het is namelijk belangrijk om richtlijnen op te stellen omtrent de hoeveelheid en de typen risico's die een organisatie wil accepteren om de doelstellingen te kunnen realiseren.[21] In de maatschappelijk, bestuurlijk en politiek complexe omgeving waarin een gemeente opereert, is het niet mogelijk (of wenselijk) om alle risico's uit de weg te gaan of te beheersen. Risicomanagement dient dan ook niet gericht te zijn op het voorkomen van alle risico's maar bij te dragen aan het voorkomen van verrassingen. Dit door inzicht te geven in risico's zodat er een bewuste keuze kan worden gemaakt om risico's te verminderen of juist bewust aan te gaan. De middenpositie, het ingenomen risicoprofiel van de gemeente, is conform onze visie op risicobereidheid.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het voor de meerderheid van de geïnterviewden en respondenten van de vragenlijst onduidelijk is wat de middenpositie in de praktijk inhoudt. Vragen die resteren zijn: welke risico's mogen worden genomen en welke niet? En waarom? Het gesprek hierover wordt gemist. Doordat deze concretiseringsslag ontbreekt en het dus niet helder is welke normen en richtlijnen er gelden voor de omgang met risico's, is het onduidelijk in hoeverre het gewenste risicoprofiel daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

1.3 Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de vorige paragraaf getoetst aan de vijf normen die voor het beleid van risicomanagement zijn vastgesteld. Per norm wordt toegelicht of aan de vastgestelde norm **geheel**, **gedeeltelijk** of **niet** is voldaan.

Norm 1. De raad heeft duidelijke beleidskaders vastgesteld ten aanzien van integraal risicomanagement, dat wil zeggen: voor de omgang met financiële en niet-financiële risico's. Hierbij wordt ruimte gelaten voor maatwerk.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Afgezien van de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn er geen formeel vastgestelde documenten waaruit de gemeentebrede strategie van risicomanagement blijkt. De notitie

[21] Van Well-Stam, D. & Lindenaar, F. (2021). Professioneel risicomanagement bij projecten – Met de RISMAN-methode als basis. (Boom uitgevers: Amsterdam).

richt zich vooral op risico's met financiële gevolgen én biedt weinig handvatten voor de omgang met risico's in de praktijk. Doordat het hieraan ontbreekt, wordt er automatisch veel ruimte gelaten voor maatwerk en eigen invulling van medewerkers.

Norm 2. De beleidskaders zijn helder en consistent en vertonen onderling een logische samenhang.
Aan de norm wordt **niet voldaan**. Door de afwezigheid van een integraal beleidskader wordt niet aan de bovenstaande norm voldaan.

Norm 3. De visie op risicomanagement is helder.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Helder is dat de gemeente een middenpositie qua risicobereidheid wil innemen, maar wat dit vereist van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie (qua gedrag en houding) is onduidelijk.

Norm 4. Er is een duidelijke koppeling gemaakt tussen risicomanagement en doelstellingen.
Aan de norm wordt **niet voldaan**. De koppeling tussen risicomanagement en doelstellingen wordt niet expliciet benoemd in de notitie weerstandsvermogen en is ook nergens vastgelegd. Wel blijkt dat veel medewerkers de koppeling zelf impliciet maken wanneer hen wordt gevraagd wat zij met risicomanagement willen bereiken. Voor het onderwerp informatiebeveiliging is dit wel duidelijker gebeurd.

Norm 5. In het beleidskader zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder vastgelegd.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Doordat er geen integraal kader voor risicomanagement is, zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op gebied van risicomanagement ook niet daarin expliciet vastgelegd. Deze inbedding van risicomanagement bemoeilijkt het creëren van een transparant centraal overzicht van de belegging en het monitoren van de opvolging van belegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van risicomanagement. Wel krijgen elementen van risicomanagement een plek in afzonderlijke functieprofielen.

2. Implementatie en uitvoering risicomanagement

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de implementatie en de uitvoering van het risicomanagement. In welke mate en op welke manier wordt invulling gegeven aan het overkoepelend risicomanagementbeleid? Allereerst staan wij in dit hoofdstuk stil bij de verschillende stappen of vereisten die gemeentebreed worden voorgeschreven. Dit algemene beeld hebben wij aan de hand van een documentenstudie, de vragenlijst en de interviews opgehaald. Om vervolgens de uitvoering van risicomanagement beter te kunnen duiden, zijn voor dit onderzoek twee cases bestudeerd: het gemeenschapshuizenbeleid en Vie-Leven in Beweging. Hiervoor zijn relevante documenten bestudeerd en vier gesprekken gevoerd met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Aan de hand van deze twee cases schetsen wij een beeld van de toepassing van risicomanagement in de praktijk; dit beeld analyseren wij en toetsen wij ten slotte aan de normen.

2.1. Algemeen beeld

De planning- en control cyclus
De planning en control cyclus (P&C-cyclus) van de gemeente Kerkrade is onlangs veranderd. Er is bij de gemeente geen voor- of najaarsnota meer. In 2020 is hiervoor een pilot gehouden. In de begroting en in het jaarverslag wordt een risicoparagraaf opgenomen. De belangrijkste risico's worden in deze paragraaf in de jaarrekening en de begroting samengevat in beeld gebracht voor de raad. Op basis van de risicoparagrafen lijkt er weinig te veranderen aan de gerapporteerde risico's over de jaren heen. De organisatie verklaart hierover dat de belangrijkste risico's tweemaal per jaar worden beoordeeld.[22] Op basis van deze beoordeling wordt vaak geconcludeerd dat er weinig of niets inhoudelijk veranderd. Soms verandert alleen de financiële omvang van risico's. Verder is het noemenswaardig dat meerdere respondenten aangeven niet te weten met welke frequentie er gerapporteerd dient te worden over de risico's.[23]

Personeel
Voldoende kwalitatief en kwantitatief personeel is een belangrijke randvoorwaarde voor een goede werking van risicomanagement. Medewerkers en leidinggevenden kijken positief aan tegen de taakvolwassenheid van medewerkers. Hierdoor wordt er op vertrouwd dat medewerkers in staat zijn om naar eigen inzicht goed invulling te geven aan risicomanagement. De meerderheid van de respondenten (52%) vindt dat hij/zij de juiste competenties en vaardigheden bezit in relatie tot risicomanagement. Aangegeven wordt dat de gemeente de ontwikkeling van personeel belangrijk acht, bijvoorbeeld als het gaat om houding en gedrag van medewerkers. Mogelijkheden bieden voor professionele ontwikkeling wordt gezien als een manier om de retentie van medewerkers te verbeteren. Risicomanagement an sich komt niet terug in het opleidingsaanbod. Wel blijkt uit de gesprekken met medewerkers dat er binnen het opleidingsaanbod in het verleden aandacht is besteed aan "projectmatig werken".

Systeem
De gemeente beschikt niet over een *centraal systeem* waarin de (belangrijke) risico's worden opgenomen en gemonitord. De risico's, die vaak tijdens verschillende overleggen worden gesignaleerd, worden vaker niet dan wel vastgelegd. Sommige risico's belanden uiteindelijk in de kanttekeningen in collegenota's en risicoparagrafen in de P&C-documenten; deze papieren informatievoorziening wordt door sommigen gezien als 'het systeem'. Uit de

[22] Ambtelijk wederhoor, november 2021

[23] Enquête risicomanagement.

gesprekken blijkt dat medewerkers het belangrijk achten dat een dergelijk systeem vooral gebruikersvriendelijk is. Daarnaast moet het overzichtelijk (zicht bieden over domeinen heen), toegankelijk en niet te tijdrovend zijn. Ondanks het gebrek aan een centraal overzicht van alle risico's inclusief beheersmaatregelen, is het personeel ervan overtuigd dat zij een actueel beeld hebben van de risico's die voor hun werk(gebied) gelden.

2.2. Casus 1 - Gemeenschapshuizenbeleid

De casus gemeenschapshuizenbeleid betreft het beleid wat de gemeente Kerkrade heeft geformuleerd voor haar gemeenschapshuizen/'multifunctionele accommodaties'. Er is geen overkoepelend beleid op het gebied van risicomanagement voor deze casus vastgesteld. De invulling die wordt gegeven aan risicomanagement verschilt per gemeenschapshuis/accommodatie. In deze paragraaf wordt eerst een beeld geschetst van de opzet van het gemeenschapshuizenbeleid met daarbij een algemene indruk van het risicomanagement. Daarna wordt specifiek gekeken naar één gemeenschapshuis/'multifunctionele accommodatie' en de uitvoering van risicomanagement daarin.

2.2.1. Gemeenschapshuizenbeleid en risicomanagement

Opzet gemeenschapshuizenbeleid
In het Collegeprogramma 2006-2010 heeft het college de richting bepaald met betrekking tot de gemeenschapshuizen. Zo zouden de gemeenschapshuizen een voorname rol gaan spelen voor activiteiten in de wijken. Om aan deze richting verder uitvoering te kunnen geven werd het noodzakelijk gevonden dat de gebouwen minimaal zouden voldoen aan wet- en regelgeving. In mei 2007 werd besloten om daartoe de gemeenschapshuizen te onderwerpen aan een nader onderzoek, uit te voeren door onderzoeksbureau Metafoor.[24] Daaraan gekoppeld werd een plan van aanpak *Gemeenschapshuizen Kerkrade; sociaal investeren in mensen en wijken* geschreven met daarin de kaders voor de aanpak voor de komende jaren.[25]

Uit het rapport blijkt onder andere dat de gemeenschapshuizen niet voldeden aan de eisen van doelmatigheid van de organisatie, de verhuur van de accommodatie en de exploitatie.[26] Er is toen een programma gestart om de gemeenschapshuizen aan de eisen te laten voldoen, waarbij de specifieke plannen per casus verschilden (o.a. renovatie versus nieuwbouw). Uit een Nota van toelichting van 18 januari 2010 blijkt dat de gemeente tot nieuwe inzichten is gekomen (waarover zij ook terugkoppeling hebben gegeven in de commissie Burgers & Samenleving). Duidelijk is geworden dat het alleen aanpakken van de gemeenschapshuizen om te voldoen aan wet- en regelgeving en onderhoud niet voldoende is om een betere exploitatie. Daarom wordt per gemeenschapshuis gevraagd om additionele investeringen. Daarbij wordt de belangrijke rol van de gemeenschapshuizen bij de invulling van de leefbaarheid in Kerkrade nogmaals benadrukt.[27] Op 26 januari 2010 wordt conform het voorstel besloten door het college.

Uit een presentatie in de raadscommissie op 17 december 2017 wordt duidelijk dat de insteek van gemeenschapshuizen als verenigingsgebouw niet meer realistisch is; mede vanuit exploitatieoogpunt is dit steeds onrendabeler in de veranderende samenleving.[28] Daarom wordt er voor gekozen om elk gemeenschapshuis met

[24] Onderzoeksrapport Metafoor, 14 januari 2008.

[25] Masterplan gemeenschapshuizen; sociaal investeren in mensen en wijken, 7 april 2008.

[26] Onderzoeksrapport Metafoor, 14 januari 2008.

[27] Collega nota 'Voortgang plan van aanpak gemeenschapshuizen "Sociaal investeren in mensen en wijken', 5 januari 2010.

[28] Presentatie in de raadscommissie Burger en Samenleving, 17 december 2017.

maatwerk te benaderen op het gebied van het gebruik van de ruimte maar ook wat betreft de keuze voor beheers- en exploitatiemodellen. In deze casus komen dan ook verschillende beheer- en exploitatiemodellen aan bod, zoals een stichtingsvorm en een coöperatie.

Hedendaags Kerkrade kent verschillende gemeenschapshuizen en 'multifunctionele accommodaties' zoals het Patronaat, de Holz (Catharinahoes) en 't Westhoes waarbij ook verschillende exploitatiemodellen worden gehandhaafd. Het overkoepelende doel van het gemeenschapshuizenbeleid is het leveren van een sociaal maatschappelijke bijdrage aan de burger en ook richting de wijk. Daarmee vormen de accommodaties een belangrijk onderdeel van de brede gemeentelijke doelstelling op het gebied van het stimuleren van verbinding in de wijk en welzijn en de gezondheid van burgers.[29]

Opzet en uitvoering risicomanagement
Er spelen veel verschillende soorten risico's bij gemeenschapshuizen, gerelateerd aan de verschillende fasen van uitvoering en vormen van beheermodellen. Zo is risicomanagement van belang tijdens de bouw of de renovatie van gemeenschapshuizen, de exploitatie, tijdens de besluitvorming voor een beheermodel en gedurende de samenwerking met verschillende stakeholders. Het is daarom begrijpelijk dat er niet één overkoepelend beleid is voor risicomanagement maar dat hierin onderling verschil is.

Over het algemeen vindt risicomanagement bij aanvang met name plaats middels het vastleggen van contractuele afspraken en het reserveren van te verwachten exploitatietekorten. Bij de start het gemeenschapshuizenbeleid is daarnaast integraal is gekeken naar wat het gemeenschapshuizenbeleid zou betekenen en zijn er verschillende personen betrokken aan de hand van de relevante expertise.[30] Zo vonden er in deze startfase wekelijks stuurgroep-overleggen plaats waarbij naast de portefeuillehouder, de beleidsadviseur Welzijn, hoofdafdeling Welzijn, een medewerker van de afdeling Vastgoed, alsook de financieel medewerker Bedrijfsbureau Maatschappelijke Zorg aanwezig waren. In dit overleg werd wekelijks afstemming gehouden over de voortgang van renovaties die destijds plaatsvonden – alsmede de algehele financiële situatie. Nadat de fase van renovatie en bouw waren afgerond; werd het stuurgroep-overleg vervangen door regulier overleg gemeenschapshuizen met portefeuillehouder en de betrokken beleidsadviseur.[31]

In de uitvoering van het gemeenschapshuizenbeleid vindt risicomanagement veelal plaats in verschillende overlegstructuren en door ontwikkelingen actief te monitoren. Zo worden risico's besproken in portefeuillehouder-overleggen en wordt per vraagstuk steeds bekeken welke expertise op een zeker moment nodig is om risico's inzichtelijk te maken en te bespreken. Hoewel verantwoordelijkheden rondom risicomanagement op deze manier decentraal zijn belegd, ligt de uiteindelijke ambtelijke verantwoordelijkheid voor het risicomanagement bij de steller van de nota, zijnde de betreffende projectleider.[32] Het sentiment onder de betrokkenen komt overeen met het algemene beeld bij de gemeente, namelijk dat in praktijk de juiste ambtelijke capaciteit aanwezig is voor de invulling van risicomanagement.[33]

[29] Jaarrekening 2018.

[30] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[31] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[32] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[33] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

Risicobereidheid
De risicobereidheid is hoog in deze casus, zo blijkt uit gesprekken en documentenonderzoek. Dit komt enerzijds door het maatschappelijke belang van het gemeenschapshuizenbeleid en anderzijds door het feit dat de gemeente in deze casus veel moet samenwerken met partners om het gestelde doel te bereiken. Bij samenwerking is het volgens betrokkenen belangrijk om een zekere mate van risico's te accepteren. Dit uit zich in bijvoorbeeld het niet willen dichttimmeren van samenwerkingen om vooral gezamenlijk te sturen op belangrijke maatschappelijke doelen. Tegelijkertijd geldt een zekere (financiële) risicobereidheid in deze casus: er wordt veel waarde gehecht aan de maatschappelijke doelstellingen waardoor de welwillendheid bestaat om geld beschikbaar te stellen.[34]

Financiële en niet-financiële risico's
Uit de gesprekken blijkt dat er veel nadruk ligt op financiële risico's, ook vanuit de raad.[35] Op het gebied van financiële risico's wordt bij aanvang een schatting gemaakt van de te verwachten exploitatietekorten. Daarnaast wordt in de paragraaf 'Kredietrisico's' in de jaarstukken inzicht geboden in de door de gemeente aan derden versterkte gelden. Voor de post gemeenschapshuizenbeleid wordt in de jaarrekening 2020 bijvoorbeeld een schuld van € 50.000 opgenomen (binnen een totaal van € 27.3 miljoen, zijnde 0,18% van het geheel).[36]

Afdekking van niet-financiële risico's, zoals maatschappelijke risico's, vindt naast de reguliere werkwijze (binnen verschillende samengestelde overlegstructuren), met name plaats door te vertrouwen op de inzichten van professionals en experts.[37] In interviews noemt men bijvoorbeeld een niet-financiële risico als imagoschade voor de betrokken bestuurder. Het is volgens betrokkenen echter lastig om de afweging tussen dergelijke niet-financiële risico's en financiële risico's helder te duiden. Daarbij wordt in interviews uitgelegd dat investeringen in maatschappelijke baten op de lange termijn tot besparingen kan leiden.

Informatievoorziening richting de raad
De raad wordt gaandeweg het traject op verschillende wijzen actief geïnformeerd; middels raadsinformatiebrieven, nota's van toelichting, presentaties en informele raadssessies ('met de voeten op tafel') wordt de raad meegenomen in de ontwikkelingen binnen het gemeenschapshuizenbeleid. Zo vond er bijvoorbeeld op 11 oktober 2011 en op 7 december 2017 een presentatie plaats over de stand van zaken gemeenschapshuizen, en op 10 december 2019 met betrekking tot de evaluatie van 't Westhoes. Daarnaast wordt de raad via de P&C-cyclus regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken rondom gemeenschapshuizen en de hoogte van kredietrisico's.

Daarbij valt over het algemeen op te merken dat risico's niet altijd expliciet als zodanig worden benoemd; dit geldt met name voor maatschappelijke risico's. De informatievoorziening richting de raad heeft, volgens gesprekken met betrokken en onderzochte documenten, veelal het karakter van het 'actief meenemen van de raad'.[38] Dit is ook terug te zien in nota's van toelichting waarbij veel nadruk ligt op het schetsen van de ontwikkelingen en de context.

[34] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[35] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[36] Jaarrekening 2020.

[37] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[38] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

't Westhoes

Om een beter beeld te krijgen van de uitvoering van risicomanagement, hebben we ook gekeken naar de invulling die is gegeven aan risicomanagement bij een specifiek gemeenschapshuis/'multifunctionele accommodatie', namelijk 't Westhoes. In deze casus is gekozen voor de handhaving van een sociaal model waarbij de gemeente voor het eerst als lid is toegetreden tot een coöperatie.

Aangaan coöperatie

Uit verschillende stukken blijkt dat er een lang proces aan vooraf is gegaan om te komen tot een besluit over de juridische entiteit en het exploitatiemodel van 't Westhoes.[39] De uitkomst van dit proces is dat de gemeente eigenaar wordt van de gehele accommodatie. Er is daarnaast gekozen voor een sociaal beheermodel waarbij de gemeente toe zal treden tot een coöperatie ('Coöperatie 't Westhoes UA').[40]

Bij de keuze voor het beheermodel heeft de gemeente zich laten ondersteunen door een extern adviesbureau, Hospitality Group.[41] In de keuze voor het exploitatie- en beheermodel stonden de maatschappelijke functie en de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende partijen van 't Westhoes centraal.[42]

In een nota van toelichting wordt daarnaast toegelicht dat de op te richten coöperatie 't Westhoes, bij uitstek de juridische entiteit is om de gezamenlijke doelstellingen te kunnen bewerkstelligen. Beargumenteerd wordt dat een coöperatie van, voor en door de leden is, terwijl een stichting geen leden heeft: "Daardoor zijn bij een coöperatie de leden in elk geval goed betrokken en bepalen ze zelf wat er gebeurt. Binnen een coöperatie kunnen onderling zeer verschillende partijen toch prima samenwerken. Ook al zijn er wellicht verschillende soorten leden, de betrokkenheid kan goed zijn doordat de leden een gezamenlijk belang binnen de coöperatie delen."[43]

Het exploitatiemodel is gekoppeld aan een sociaal model van beheer; dit impliceert sociale tarieven ten aanzien van zaalhuur en een niet-commerciële horecavoorziening.[44] Om een nieuwe start van gebruikers in 't Westhoes mogelijk te maken, is ervoor gekozen de gebruikers gelijk te laten overstappen en hen een zo optimaal mogelijke uitgangspositie te verschaffen waarbij bij aanvang van de exploitatie, gedurende de opstartfase van vijf jaar, de huurtarieven "bevroren" zijn en op € 0,-- zijn vastgesteld.

De stichtingen Radar, Levanto en Impuls maken als Samen Leven-partners deel uit van de coöperatie. Zij pakken hun rol als participant op en dat betekent dat zij dagelijks-beheertaken binnen 't Westhoes uitvoeren.[45] Naast de Samen Leven-partners is het van belang dat de gemeente Kerkrade - als eigenaar van het gebouw maar vooral als garantsteller - binnen *de opstartfase van vijf jaar* zitting neemt in de coöperatie van 't Westhoes.

Bij de start van 't Westhoes heeft de gemeente zich voor een periode van vijf jaar garant gesteld voor een jaarlijkse financiële bijdrage van € 135,000. Dit is opgenomen in de exploitatieovereenkomst tussen de coöperatie en de gemeente. In de overeenkomst is ook opgenomen dat eventuele aanvullende verliezen besproken moeten worden

[39] Nota van toelichting van 27 juni 2018; Rapport Beheer en exploitatie MFA West van Hospitality Consultants d.d. september 2015 (herziene versie excl. SPP).

[40] Oprichting en statuten van coöperatie 't Westhoes U.A, 10 april 2018.

[41] Rapport Beheer en exploitatie MFA West van Hospitality Consultants d.d. september 2015 (herziene versie excl. SPP).

[42] Nota van toelichting, Behorend bij ontwerpbesluit nummer 18Rb039, 27 juni 2018.

[43] Nota van toelichting, Behorend bij ontwerpbesluit nummer 18Rb030, 27 juni 2018.

[44] Advies-besluitformulier 'multifunctionele accommodatie Kerkrade West', 13 oktober 2015.

[45] Nota van toelichting, Behorend bij ontwerpbesluit nummer 18Rb039, 27 juni 2018.

tussen partijen en dat hiervoor *in goed overleg* moet worden gezocht naar een oplossing.[46] De gemeente heeft hiertoe voor een periode van vijf jaar een jaarlijkse financiële bijdrage in het nadelig exploitatiesaldo van € 135.000 in de meerjarenbegroting opgenomen, zo blijkt uit onder andere de gemeentelijke jaarrekening 2018.[47]

Statuten en samenwerkingsovereenkomst
Risicomanagement kan daarnaast plaatsvinden door risico's goed af te dekken in (contractuele) afspraken met samenwerkingspartners. In deze casus zijn contractuele afspraken vastgelegd in de statuten van 't Westhoes[48] en in een samenwerkingsovereenkomst met de partners.

In de statuten van 't Westhoes wordt de doelstelling van de coöperatie geformuleerd.[49] De Coöperatie heeft ten doel het oprichten, sociaal exploiteren en verder ontwikkelen van multifunctionele accommodatie 't Westhoes, teneinde:
- De gezondheid en de zelfredzaamheid van burgers in de wijk Kerkrade-West in hun eigen leefomgeving te bevorderen conform de nieuwe definitie van het WHO-begrip gezondheid, namelijk: "gezondheid is het vermogen van mensen om zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van fysieke emotionele en sociale uitdagingen in het leven (positieve gezondheid)"
- De ervaren kwaliteit van zorg van de burgers te verbeteren
- De kosten per burger te verlagen

In de statuten zijn tevens afspraken vastgelegd over de governance van de coöperatie (o.a. bestuur en beëindigen lidmaatschap), financiën (o.a. het opstellen van jaarplannen, jaarrekening, resultaatbestemming en controle) en aansprakelijkheid en verplichtingen van de leden van de coöperatie. Hierover wordt gezegd dat bij besluit van de Algemene Vergadering leden verplicht kunnen worden tot het betalen van een jaarlijkse bijdrage. De coöperatie stelt elk jaar een jaarplan op met bijbehorende begroting voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de coöperatie. Tussen de leden wordt ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten.[50]

De samenwerking tussen de gemeente Kerkrade en de Samen Leven-partners is daarnaast in 2014 bekrachtigd middels het convenant Samen Leven. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd omtrent de hoofdlijnen en de kaders met betrekking tot een gezamenlijke visie om te komen tot een duurzame en levensbestendige organisatie en inrichting van het sociaal domein in alle stadsdelen/wijken van Kerkrade. Na instemming door de raad heeft de gemeente de benodigde akte en statuten ondertekend op 4 juli 2018.

Op basis van de bovenstaande stukken en gevoerde gesprekken valt op te merken dat er binnen de casus veel nadruk ligt op het faciliteren van een goede samenwerking met partners. Dit is terug te zien in de nadruk op een sociale insteek waarbij goed overleg en onderling vertrouwen een belangrijke rol spelen.

Uitvoering risicomanagement
Naast contractuele afspraken wordt in deze casus in de uitvoering met name invulling gegeven aan risicomanagement door deelname in verschillende overlegstructuren. Zo is het volgens de Nota van toelichting van belang dat de gemeente, *middels monitoring van het functioneren* van het sociaal model in relatie tot de exploitatie, waar nodig kan

[46] Nota van toelichting, financieel tekort coöperatie 't Westhoes over 2018/2019, 21 december 2020.

[47] Jaarrekening gemeente Kerkrade, 2018.

[48] Oprichting en statuten van coöperatie 't Westhoes U.A, 10 april 2018.

[49] Oprichting en statuten van coöperatie 't Westhoes U.A, 10 april 2018.

[50] Oprichting en statuten van coöperatie 't Westhoes U.A, 10 april 2018.

bijsturen.[51] Uit gesprekken met betrokken beleidsmedewerkers blijkt ook dat er structureel een vinger aan de pols wordt gehouden en dat men vaak met elkaar aan tafel zit.[52]

Lerend vermogen
Bij de oprichting van de coöperatie wordt op 27 juni 2018 toegezegd de gekozen juridische vorm te zijner tijd te evalueren. Op basis van verwachte financiële tekorten wordt op basis van de exploitatiecijfers tot en met juni 2019 besloten een dergelijk evaluatieonderzoek te starten waarbij verschillende varianten op het sociale beheermodel worden onderzocht: het huidige sociale model, maar ook een volledig commercieel model en een hybride variant.[53] Dit onderzoek wordt uiteindelijk breder getrokken omdat de tekorten meevallen.

Informatievoorziening richting de raad
De raad wordt op verschillende wijzen geïnformeerd over risico's rondom 't Westhoes. Middels nota's van toelichting, presentaties, in raadsinformatiebrieven en informele besprekingen wordt de raad actief meegenomen in de ontwikkelingen.[54]

Daarnaast vindt informatievoorziening richting de raad plaats in de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. In de jaarrekeningen vanaf 2018 worden in de paragraaf *beleidsvoornemens/toekomstverwachting/risico's* drie kritieke prestatie-indicatoren uiteengezet, in lijn met de doelstellingen van het lokale programma sociaal domein en met de eerdergenoemde doelstelling van de coöperatie:
a. Het gezondheidsgevoel van de inwoners neemt toe
b. De klantervaring en klantwaarden scoren positiever
c. De kosten voor de geleverde zorg en ondersteuning nemen af

Verder wordt in deze paragraaf aangegeven dat 't Westhoes een belangrijk fundament van de wijkzorg- en welzijnsinfrastructuur is, en als zodanig een essentieel hulpmiddel en instrument is voor het realiseren van de doelstellingen in de wijk. Deze paragraaf herhaalt zich in de jaarrekening van 2019.

Hoewel uit de gesprekken en op basis van de bestudeerde documenten (statuten, P&C-cyclus, raadsinformatiebrieven en nota's van toelichting) blijkt dat er veel nadruk ligt op maatschappelijke overwegingen, worden de maatschappelijke risico's niet altijd inzichtelijk gemaakt en benoemd. Uit de beantwoording van schriftelijke vragen aan het college over de realisatie en de oplevering van 't Westhoes blijkt dat er wezenlijke maatschappelijke risico's spelen (zonder gemeenschapshuizen is er bijvoorbeeld minder sociale structuur en tevens bieden de huizen deels een oplossing voor 'baldadigheid onder jongeren'.)[55] Wat opvalt is dat deze niet-financiële, veelal maatschappelijke risico's, niet expliciet als risico worden geduid terwijl ze wel een belangrijke factor lijken te zijn in de risicoafweging en daaropvolgende besluitvorming.

2.2.2. Analyse
De eerste belangrijke fase voor risicomanagement vindt plaats bij aanvang of in de startfase, waarin keuzes worden gemaakt over beheermodellen en waar (samenwerking)afspraken worden gemaakt. Het (laten) uitvoeren van verkennend onderzoek, zeker bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen, kan helpen om beter zicht te krijgen op risico's. Daarnaast is het nuttig om de keuze in de uitvoering te evalueren en waar nodig bij te stellen conform een

[51] Nota van toelichting, Behorend bij ontwerpbesluit nummer 18Rb039, 27 juni 2018.

[52] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[53] Raadsinformatiebrief Westhoes, 4 juni 2020.; Nota van toelichting, financieel tekort coöperatie 't Westhoes over 2019/2019, 21 december 2020.

[54] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[55] Collegenota. Vragen ex art 38 RvO inzake Westhoes, 4 juni 2018.

cyclische benadering van risicomanagement. Zo is bij 't Westhoes bij aanvang van het aangaan van een coöperatie een onderzoek uitgevoerd naar verschillende beheermodellen. Daarbij is ook toegezegd om het gekozen model te zijner tijd te evalueren.

Daarnaast vindt risicomanagement in het gemeenschapshuizenbeleid op voorhand plaats middels het vastleggen van (contractuele) afspraken en het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten.[56] Zo is bij 't Westhoes - in lijn met de keuze voor het sociale model – afgesproken dat de gemeente vijf jaar lang garant staat voor een jaarlijkse financiële bijdrage van € 135.000. In de overeenkomst is ook opgenomen dat eventuele aanvullende verliezen besproken moeten worden tussen partijen en dat hiervoor *in goed overleg* moet worden gezocht naar een oplossing.

De focus op een sociale insteek, goed overleg en onderling vertrouwen die blijkt uit de documentanalyse en de gesprekken, is tekenend voor een bredere trend binnen het gemeenschapshuizenbeleid waarbij veel nadruk ligt op het stimuleren van een gezonde samenwerking en waarbij risicomanagement met name plaatsvindt door ontwikkelingen te monitoren binnen overlegstructuren.[57] Hoewel deze afweging te begrijpen is, is het de vraag of deze vorm van monitoring in overlegstructuren voldoende ruimte biedt om te anticiperen op risico's en toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast impliceert de nadruk op onderling vertrouwen een mate van persoonsafhankelijkheid.

Om de raad goed in staat te stellen invulling te geven aan zijn controlerende rol, is het van belang de risicoafweging zoveel mogelijk transparant te maken. Informatievoorziening richting de raad binnen de casus heeft met name het karakter van het actief meenemen van de raad in ontwikkelingen. Doordat risico's vaak niet expliciet worden benoemd en vastgelegd, wordt het voor de raad en betrokkenen uitdagend om risico's als zodanig te identificeren.

In deze casus constateren wij daarnaast dat er veel waarde wordt gehecht aan de maatschappelijke overwegingen en de baten die het gemeenschapshuizenbeleid realiseert door bij te dragen aan de sociale structuur van de wijk en het welzijn van inwoners. In de informatievoorziening richting de raad ligt hierop ook de nadruk. Hoewel maatschappelijke én financiële langere termijn baten (door preventieve investering) vaak niet inzichtelijk worden gemaakt in de paragraaf kanttekeningen, wegen deze schijnbaar wel zwaar mee in de risicoafweging. Zo worden exploitatietekorten en niet-rendabele beheermodellen geaccepteerd vanwege het belang dat wordt gehecht aan de maatschappelijke baten op de lange termijn.[58] In de paragraaf kanttekeningen worden maatschappelijke overwegingen echter zelden expliciet geduid, noch wordt hier de link gemaakt met maatschappelijke risico's.

Ondanks het gebrek aan een totaaloverzicht op het gebied van risico's, is de algemene overtuiging van betrokkenen dat er een goed beeld is van de risico's dankzij de vele overlegmomenten die plaatsvinden met de diverse stakeholders, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, alsook de capaciteit van de betrokken medewerkers. Door de hoge mate van betrokkenheid en de nadruk op het monitoren van ontwikkelingen, kan er ook kort cyclisch gestuurd worden gedurende de uitvoering. Dit is ook terug te zien in het lerend vermogen binnen het gemeenschapshuizenbeleid. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat deze risicomanagementaanpak kwetsbaar is vanwege een gebrek aan vastlegging en de afhankelijkheid van individuele medewerkers om kennis over risico's en lessen over te dragen.

[56] Bijvoorbeeld: Addendum Intenties en Afspraken MFA Kerkrade West, 29 juli 2016.

[57] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[58] Bijvoorbeeld: Addendum Intenties en Afspraken MFA Kerkrade West, 26 juli 2016 waarin de gemeente toezegt eventuele verliezen de komende vijf jaar te dragen.

2.3. Casus 2 – Vie - Leven in Beweging

2.3.1. Het programma en risicomanagement

Op 14 november 2017 besluit het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade de Center Court-gedachte verder vorm te geven. Het programma Center Court (inmiddels bekend als Vie/Leven in Beweging) is vervolgens in oktober 2019 vastgesteld door de gemeente. Met Vie levert de gemeente haar bijdrage aan het regionaal beleid *Zuid springt eruit 2020-2023* met als doel een trendbreuk te realiseren op gebied van gezondheid en vitaliteit in Zuid-Limburg. Er is namelijk de afgelopen jaren een inactieve levensstijl geconstateerd onder inwoners.

De gestelde ambitie van Vie is dan ook om "*vanuit een innovatieve aanpak in de wijken en met een centraal gelegen locatie in de stad als 'motor' een nieuwe impuls te geven aan de regionale gezondheid en vitaliteit in gemeente Kerkrade*.'[59] Om deze ambitie te verwezenlijken, vraagt het programma om een meerjarige toezegging (tien jaar) en een miljoeneninvestering.

Het programma bestaat uit twee delen: het fysieke (vastgoed) en niet-fysieke (programmatische) deel. Het fysieke deel van het programma betreft de herontwikkeling van het Atrium-terrein. Hiervoor is een investering van € 42,5 mln nodig. Het Atrium-terrein zal straks een plek in het centrum zijn waar zorg, gezondheid, onderwijs, beweging en vitaliteit samenkomen.[60] Naar verwachting wordt het gebouw begin 2022 opgeleverd. De provincie erkent het belang van Vie en levert daarom een financiële bijdrage van € 8 mln aan het vastgoedproject, mits de gemeente jaarlijks (voor minimaal tien jaar) € 1,2 mln investeert in de ontwikkeling en de uitrol van gezondheids- en vitaliteitsprogramma's. Hier komt de programmatische (zachte) kant van Vie bij kijken. Met de zachte kant wordt via diverse programma's aandacht besteed aan een gemeentelijke en regionale ambitie om vitaliteit en gezondheid te verbeteren. Dit in integrale samenwerking met maatschappelijke en zorgpartners.

Zeggenschap risicomanagement
Risicomanagement wordt over het algemeen gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid die (impliciet) is ingebed is de processen. Meer specifiek worden de projectleider van het fysieke deel, de programmadirecteur en de financiële afdeling genoemd als (eind)verantwoordelijken voor risicomanagement.[61] Hierin volgt risicomanagement de zeggenschap op van het programma.

Risicobereidheid
De overtuiging leeft bij programmaleden dat risico's genomen moeten worden om de trendbreuk te kunnen realiseren. Aangegeven wordt dat veel activiteiten van het programma worden welbewust uitgevoerd op basis van *trial and error*: monitoren en evalueren of (risicovolle) keuzes goed uitpakken.[62] Dat wil zeggen: bijdragen aan de ambitie van het programma, binnen de door de raad gestelde kaders, is hierbij essentieel. Zodra niet aan deze randvoorwaarden wordt voldaan, wordt een keuze teruggedraaid. Zo is er bijvoorbeeld een fonds opgericht voor ondernemers die gouden ideeën hebben op het gebied van vitaliteit. Door geld beschikbaar te stellen zorgt dit fonds ervoor dat ondernemers de kans krijgen hun ideeën te lanceren. Dit wordt door betrokkenen ook gezien als een vorm van risicomanagement. Er

[59] Vie – Leven in Beweging (vie-kerkrade.nl), 28 september 2021.

[60] Vie – Leven in Beweging (vie-kerkrade.nl), 28 september 2021.

[61] Interviewverslag, casus Vie – Leven in Beweging.

[62] Interviewverslag, casus Vie – Leven in Beweging.

wordt namelijk een risicovolle afweging gemaakt: de kans bestaat dat een idee veel oplevert in materiële en immateriële zin, maar ook zeker een kans dat er geld is verstrekt aan idee wat uiteindelijk niks oplevert.

Gestelde kaders
Risicomanagement dient er volgens programmaleden aan bij te dragen dat het programma binnen de door de raad gestelde kaders blijft.[63] Hierbij lijkt het met name van belang dat de financiële kaders niet overschreden worden. Het beschikbare budget voor het programma is namelijk een middel om de beleidsdoelstelling te kunnen realiseren. Om daadwerkelijk een trendbreuk in vitaliteit en gezondheid te realiseren, wordt er veel van het programma verwacht. Er ligt dan ook een grote druk op Vie om resultaten te laten zien. Echter, het zal jaren duren voordat duidelijk wordt in hoeverre de ambitie van Vie daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het programma vindt verwachtingenmanagement richting de raad dan ook een belangrijk aandachtspunt.

Inventariseren, beheersen en monitoren van risico's
Over het programma heen (dus voor zowel het fysieke als het programmatische deel) loopt een rode draad voor het inventariseren en beheersen van risico's. De inventarisatie van risico's vindt met name plaats tijdens diverse overleggen. Tijdens het bespreken van de risico's wordt gelijk afgestemd of er acties nodig zijn. Indien dit het geval is, dan worden die acties gelijk uit gezet. Het expliciet vastleggen van risico's en beheersmaatregelen in een overzicht vindt (bijna) niet plaats. Hierna wordt het risicomanagementproces voor het fysieke respectievelijk het programmatische deel toegelicht.

<u>Het fysieke deel</u>
Bij de start van het vastgoedproject is o.a. de planeconoom betrokken bij het opstellen van de grond- en/of gebiedsexploitaties.[64] Hierbij worden de financiële risico's in kaart gebracht. De exploitaties inclusief risico's worden vervolgens onderdeel van de raadsbesluiten. Via het contract met opdrachtnemers en andere samenwerkingspartners wordt getracht de in kaart gebrachte risico's over te dragen en af te vangen. Verder lijken de financiële risico's niet expliciet te worden vastgelegd. Er is dan ook geen totaaloverzicht van de risico's.

De manier waarop het bouwteam tijdens de uitvoeringsfase invulling geeft aan risicomanagement is lastiger te vatten. Duidelijk is dat er veel aandacht uitgaat naar het monitoren van de algehele voortgang van het project in relatie tot de gestelde kaders door de raad. Knelpunten of dreigende (financiële) overschrijdingen worden volgens betrokkenen makkelijk gesignaleerd door de vele overleggen die plaatsvinden met stakeholders op verschillende niveaus, onder andere met de omgeving, betrokken ambtenaderen en bestuurders. Tijdens het overleg worden er gelijk acties gekoppeld aan de risico's die aangesneden worden. Er is geen systeem waarin de gesignaleerde risico's en de gekoppelde beheersmaatregelen worden vastgelegd. Op hoofdlijnen worden er gespreksverslagen gemaakt die vervolgens worden vastgelegd in het projectmanagementoffice. Positief signaal is dat de bouw van Vie tot nu toe voorspoedig is verlopen en maar minimaal achterloopt op de planning. Deze vertraging wordt geweten aan de impact van COVID-19 op de markt. Door in de zomer door te werken wordt op een creatieve manier geprobeerd deze achterstand weer in te halen.

<u>Het programmatische deel</u>
De geïnterviewden zien Vie vooral als een proces en minder als een project. Dit, in combinatie met het gebrek aan duidelijke gemeentebrede handvatten, maakt het ingewikkelder (dan bij het vastgoedproject) om op structurele en logische wijze invulling te geven aan risicomanagement.

[63] Interviewverslag, casus Vie – Leven in Beweging.

[64] Interviewverslag, casus Vie – Leven in Beweging.

Benadrukt wordt dat medewerkers zich terdege bewust zijn van de risico's, maar dat ze vaak onbewust bezig zijn met risicomanagement. De taakvolwassenheid van medewerkers wordt geprezen en ervaren als belangrijk voor een wenselijke omgang met risico's. In diverse overleggremia wordt risico-informatie over het programma opgehaald. Er zijn o.a. een kern- en een stuurgroep die door het programma zijn aangesteld. Hierin passeren allerlei relevante onderwerpen de revue, zoals vastgoedontwikkeling, tijdige oplevering, de kwaliteit van de bouw en de participatie van de omgeving. Op deze manier houdt het programma zicht op relevante ontwikkelingen die de ambitie of de gestelde kaders kunnen bedreigen. Risico's worden vaak niet als zodanig benoemd, maar zijn eerder af te leiden uit de context die geschetst wordt.

Een andere belangrijke informatiebron is het kennis- en expertisecentrum. Dit centrum is bedoeld om de impact van de verschillende programma's van Vie te monitoren. Indien duidelijk wordt dat de programma's onvoldoende maatschappelijke baten opleveren of dat de kaders overschreden worden, dan worden ze onmiddellijk gestopt. Door kort cyclisch te sturen ligt de nadruk op monitoren en evalueren en minder op anticiperen.

Lerend vermogen
In de initiële fase van Vie zijn bewust medewerkers, die al ervaring hadden met het Centrumplan, tevens een omvangrijk en complex project, gevraagd om mee te denken over de programmastructuur (de governance). Door deze medewerkers te betrekken konden de geleerde lessen van het Centrumplan worden meegenomen en toegepast in Vie. De overdracht van deze lessen is persoonsafhankelijk doordat ze niet expliciet zijn vastgelegd en dus niet voor eenieder beschikbaar zijn.

Ook de big data-analyses die worden gedraaid door het kennis- en expertisecentrum borgen het lerend vermogen van het programma. Deze analyses bieden namelijk de mogelijkheid om kort cyclisch te sturen en de doeltreffendheid van het programma continu te verbeteren.

Informatievoorziening richting de raad
De raad wordt op veel verschillende manieren betrokken bij het programma, informeel en formeel. Tijdens de interviews met programmaleden en wethouders wordt benoemd dat de informatievoorziening richting de raad wordt gezien als constant.

Het programma volgt de (sinds 2020 aangepaste) P&C-cyclus en benoemt risico's in de risicoparagraaf van de begroting, de voorjaarsnota, de jaarrekening en de najaarsnota. In deze paragraaf wordt de risicovolle context van het programma geschetst aan de hand van een aantal afwegingen. De risico's blijven op redelijk hoog abstractieniveau. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de risico's gedurende het jaar veranderen (omvang van impact en waarschijnlijkheid van optreden) en welke beheersmaatregelen genomen worden. Vanaf 2016 tot en met 2019 worden bijvoorbeeld de onderwerpen markt, juridisch en planschade genoemd als risico's in de begroting en gedurende vier jaar verandert er in de rapportage niks (opmerkelijks) aan de risico's.

Benadrukt wordt dat het lastig is voor het programma om risico's te vertalen naar exacte financiële bedragen. De P&C-documenten zijn de enige formele documenten waarin risico's expliciet benoemd worden. In de collegenota's wordt bijvoorbeeld alleen gesproken over kanttekeningen. Dit betekent niet dat de raad niet betrokken wordt bij risicovolle afwegingen. De raadsstukken zijn namelijk het sluitstuk waar een heel overlegproces aan vooraf is gegaan. Tijdens werkgroepen, projectgroepen, stuurgroepen en de raadscommissie Vie worden belangrijke overwegingen voor de voortgang van Vie besproken. Tevens worden raadsleden uitgenodigd op het bouwterrein om zo bestuurlijke betrokkenheid te bevorderen.

Uit de gesprekken en de ontvangen stukken is af te leiden dat er veel bestuurlijke betrokkenheid is en dat dit ook actief wordt gestimuleerd door Vie. De informatiebehoefte vanuit de raad verschilt per partij. Waar de ene partij graag nog meer informatie over het programma ontvangt, wilt de andere partij juist dat minder informatie wordt gedeeld. Over de informatiebehoefte van de raad vinden momenteel gesprekken plaats met het projectmanagementoffice.

2.3.2. Analyse

Er lijkt een verschil te zijn in de manier waarop risicomanagement plaatsvindt bij het fysieke deel respectievelijk het programmatische deel. Het fysieke deel lijkt iets explicieter aan risicomanagement te doen, zeker in de initiële fase, door het inventariseren van (met name) financiële risico's. Dit is niet afwijkend omdat een vastgoedproject vaak een duidelijkere werkstructuur heeft en een heldere scope en duidelijke fasen kent waaraan je het risicomanagement kunt ophangen. Bij het programmatische deel is juist veel tijd besteed aan de inrichting van het programma. Dit is ook complexer en meer structureel van aard dan vastgoedrealisatie.

Tijdens de uitvoering van de bouwwerkzaamheden en de programma's ligt de nadruk op het monitoren van de door de raad gestelde kaders. Dit is een continu proces. Tijdens het onderzoek zijn verder geen vaste momenten geconstateerd (bijvoorbeeld tijdens faseovergangen) voor het evalueren van beheersmaatregelen en vervolgens het actualiseren van risicoanalyses. Hierdoor kunnen er lastig conclusies worden getrokken ten aanzien van de daadwerkelijke effectiviteit van het risicomanagementproces.

Doordat risico's vaak niet worden benoemd en vastgelegd als risico's, hebben stakeholders de uitdagende taak om risico's af te leiden uit de geschetste context voor keuzemogelijkheden. Er wordt geen eenduidige risicomanagementtaal gesproken. Zo komen knelpunten, kanttekeningen en aandachtspunten voorbij als risico's. Door het gebrek aan vastlegging, transparante monitoring van risico's en een eenduidige taal, kan het uitdagend zijn om een actueel, transparant en overzichtelijk beeld te behouden van de risico's. Hierdoor is het lastig om te herleiden hoe risico's zich hebben ontwikkeld en te duidden of de gekozen beheersing strategie effectief is.

Desondanks is er de overtuiging binnen het programma dat er een actueel beeld bestaat van de risico's voor het programma. Dit dankzij de vele contact- en overlegmomenten met de diverse stakeholders uit de omgeving en op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Door de hoge mate van participatie (betrokkenheid) en de nadruk op het monitoren van de kaders en de gestelde ambitie, kan er kort cyclisch gestuurd worden. Het programma lijkt dan ook te beschikken over een groot lerend vermogen. Dit vermogen is wel kwetsbaar aangezien het deels persoonsafhankelijk is. Geleerde lessen worden niet vastgelegd maar overgedragen via medewerkers.

Het behalen van (voldoende) maatschappelijke baten en het binnen de gestelde kaders blijven, lijken leidend voor het programma. De raad wordt door het programma actief geïnformeerd en gevraagd om zijn mening, als bestuurders en als inwoners. Er zijn nog wel aandachtspunten voor de informatievoorziening richting de raad. Allereerst moeten risico's duidelijker worden gecommuniceerd: welke onzekere gebeurtenis voorziet het programma, welke gevolgen kan het hebben voor het programma, wat wordt er aan dit risico gedaan? Verder moeten de maatschappelijke baten duidelijker worden afgezet tegen (maatschappelijke) risico's zodat gewogen besluitvorming kan plaatsvinden.

2.4. Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de vorige paragraaf getoetst aan de vijf normen die voor de implementatie en uitvoering van risicomanagement zijn vastgesteld. Per norm wordt toegelicht of aan de vastgestelde norm **geheel**, **gedeeltelijk** of **niet** is voldaan.

Norm 1. Er zijn voldoende middelen om het gewenste risicomanagementbeleid uit te voeren.
Aan de norm is **gedeeltelijk voldaan**. De kwaliteit van de medewerkers en de expertise op het vlak van risicomanagement worden als positief ervaren. Er is geen overkoepelend systeem voor de vastlegging en monitoring van risico's, dit volgt uit de keuze voor de decentrale belegging van risicomanagement. Een dergelijk systeem ontbreekt ook bij de geselecteerde cases. Dit maakt het risicomanagement kwetsbaar en moeilijker navolgbaar. Vervanging/overdracht is lastiger en het managen van en uitvoeren van *checks and balances* op het totaal aan risico's wordt daardoor bemoeilijkt. Onder dat laatste valt bijvoorbeeld dat het, voor iemand die niet direct bij het project is betrokken, beperkt tot niet mogelijk is om na te gaan of het risicomanagement op orde is.

Norm 2. De uitvoering van risicomanagement vindt organisatiebreed plaats conform de opzet vanuit beleidskaders.
Aan de norm is **gedeeltelijk voldaan**. Door het ontbreken van een integraal beleidskader risicomanagement kan er niet conform opzet worden gehandeld. Er is geen vaste opzet; er is veel ruimte voor maatwerk, voortvloeiend uit het uitgangspunt dat risicomanagement decentraal is belegd. In de cases is te zien dat er daadwerkelijk aan risicomanagement wordt gedaan, expliciet dan wel impliciet. Voor reguliere projecten bestaan wel een regulier projectdossier en een projectplan.

Norm 3. Risicomanagement is een cyclisch proces.
Aan de norm is **gedeeltelijk voldaan**. In het primaire proces is het cyclische proces beperkt geborgd. In werkprocessen is niet vastgelegd dat risico's op structurele wijze, dus periodiek, moeten worden geïnventariseerd, geprioriteerd, beheerst en geactualiseerd. De aanpak van het risicomanagement is wat dat betreft persoonsafhankelijk en beperkt geborgd. Wel worden risico's twee keer per jaar beoordeeld ten behoeve van P&C documenten. Doordat cyclische werkprocessen echter beperkt zijn geborgd, is onvoldoende vast te stellen dat risico's voldoende worden gemonitord en de effectiviteit van beheersmaatregelen wordt geëvalueerd. Op incidentele basis vinden er wel onderzoeken plaats, voornamelijk bij de start van programma's en gericht op de financiële stevigheid van een voorstel.

Norm 4. De beleidskaders omtrent risico's worden regelmatig geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.
Aan de norm wordt **niet voldaan**. Een integraal beleidskader ontbreekt. De notitie met betrekking tot het weerstandsvermogen is nog niet expliciet geëvalueerd. De gemeente heeft ook niet de intentie gehad om de notitie te evalueren. De notitie wordt namelijk puur gezien, door de organisatie, als een aanzet tot verankering van de risico- en weerstandsparagraaf in de jaarlijkse begroting en rekening. Medewerkers zijn zich niet bewust van hetgeen er gemeentebreed vastgesteld is over de risicobereidheid (middenpositie), maar lijken hierin onbewust bekwaam. Doordat er geen duidelijke richtlijnen zijn voor de risicobereidheid, is er ook geen mogelijkheid tot evaluatie.

Norm 5. Lessen vanuit zowel individuele projecten als het risicomanagementbeleid als geheel worden getrokken, vastgelegd, duidelijk gecommuniceerd en doorgevoerd in de uitvoering van het risicomanagementbeleid.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Veel activiteiten lijken plaats te vinden op basis van *trial and error* binnen de gemeente; dit impliceert al een lerend vermogen. Bij het gemeenschapshuizenbeleid is er tevens op verschillende

momenten onderzoek verricht (o.a. voorafgaand aan het besluit voor een nieuw model (coöperatie)) en wordt bij het besluit voor een nieuw model besloten om het verloop naderhand te evalueren. De lessen die in deze casus getrokken worden komen via raadsinformatiebrieven en nota's van toelichting bij de raad terecht. Bij Vie worden geleerde lessen uit andere projecten toegepast doordat ervaren medewerkers bewust worden betrokken bij het programma. Verder is er veel aandacht voor monitoren en evalueren. De persoonsafhankelijkheid, de nadruk op mondelinge overdracht - en minder op vastlegging - en het ontbreken van leren van het risicomanagementbeleid als geheel, maakt het lerend vermogen suboptimaal en kwetsbaar.

3. Rol van de raad bij risicomanagement(beleid)

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad bij het risicomanagementbeleid. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de wijze waarop de informatievoorziening plaatsvindt aan de gemeenteraad en of dit de raad voldoende in positie brengt om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. In paragraaf 3.2 wordt specifiek gekeken naar de wijze waarop de raad zijn controlerende taak uitvoert en (pro)actief naar informatie vraagt. In paragraaf 3.3 wordt gekeken naar de mate waarin de raad proactief invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Aan de hand van het normenkader wordt per paragraaf getoetst of wordt voldaan aan de gestelde norm. In paragraaf 3.4 vindt toetsing plaats op basis van het normenkader.

3.1. Informatievoorziening richting de raad

3.1.1. In opzet

In deze paragraaf wordt nagegaan hoe informatievoorziening richting de raad is opgezet. In de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing (september 2019) wordt toelichting gegeven op het gewenste risicoprofiel van de gemeente Kerkrade: de middenpositie. Deze wordt als volgt omschreven:

"Risico's worden voor zover mogelijk vermeden of afgedekt, anderzijds moet een ondernemende gemeente ook soms risico's durven nemen. Wie alle mogelijke risico's 100% wil afdekken zal zelden zijn ambities realiseren en legt een klemmend groot beslag op de financiële huishouding. Die middelen kunnen immers niet worden ingezet voor doeleinden waar zij economisch of maatschappelijk beter zouden kunnen renderen. Risico's horen bij het proces van verandering. Daarmee is niet gezegd dat er geen oog voor moet zijn."

Daarbij wordt gesteld dat het van belang is dat de gemeenteraad zich bewust is van de risico's die horen bij het beleid van de gemeente. Als deze risico's zo goed mogelijk in beeld worden gebracht én er voldoende beheersmaatregelen worden genomen, kan dit volgens de notitie een verantwoorde werkwijze zijn.[65]

In de Financiële verordening gemeente Kerkrade 2019 zijn aanvullend de kaders en het beleid rondom weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen uiteengezet. Hierin zijn de tussentijdse rapportagemomenten vastgelegd waarbij de begrotingscijfers worden geactualiseerd en een actuele financiële tussenstand kan worden gegeven. Ook wordt informatie over de vorming en aanwending van reserves en voorzieningen, en de maximale en minimale omvang van de reserves en voorzieningen uiteengezet alsmede de informatieplicht aan het college met betrekking tot niet begrote investeringen.[66]

Verdere afspraken rondom incidentele informatievoorziening richting de raad zijn - blijkens de door ons ontvangen informatie en gevoerde gesprekken - niet centraal gemaakt. In lijn met de decentrale belegging van de verantwoordelijkheden rondom risicomanagement, observeren wij dat de informatievoorziening richting de raad verschilt per afdeling, project en programma.

---

[65] Notitie Weerstandsvermogen en risicobeheersing, september 2019.

[66] Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Kerkrade" ex artikel 212 Gemeentewet (Financiële verordening 2019).

Incidentele informatievoorziening aan de raad vindt plaats in verschillende vormen, waaronder tijdens informele raadsessies, periodieke presentaties voor raadscommissies, nota's van toelichting en via raadsinformatiebrieven.[67] In de stukken die de raad ontvangt ter voorbereiding voor besluitvorming (met name nota's van toelichting) worden risico's specifiek geduid in de paragraaf Kanttekeningen. Ook worden - indien van toepassing - potentiële risico's genoemd in de paragrafen 'personele consequenties' en 'rechtmatigheid'.

3.1.2. In werking

Conform het beleidskader worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de programmabegroting en het jaarverslag de meest belangrijke risico's van de gemeente benoemd. Uit documentenonderzoek en uit de afgenomen interviews blijkt echter dat de risico's die hier genoemd worden, ondanks dat deze jaarlijks tweemaal worden beoordeeld, niet regelmatig veranderen. Daarnaast ligt de nadruk hierbij vooral op financiële risico's.

Op het gebied van incidentele informatievoorziening zien we op basis van de ontvangen documenten en de gevoerde interviews dat de raad regelmatig wordt meegenomen in ontwikkelingen waarbij ook, al dan niet impliciet, aandacht wordt besteed aan risico's. De raad wordt op verschillende wijzen meegenomen in ontwikkelingen rondom projecten en programma's, waaronder middels presentaties, raadsinformatiebrieven en in de paragraaf Kanttekeningen. Het sentiment onder de tijdens de raadsessie gesproken raadsleden is dat de informatievoorzieningsplicht hiermee over het algemeen voldoende wordt nagekomen door het college.

Omdat er geen standaardsystematiek op het gebied van additionele of incidentele informatievoorziening voor de verschillende beleidsdomeinen is gedefinieerd, is het niet verrassend dat uit de interviews blijkt dat de betrokken ambtenaren binnen verschillende beleidsdomeinen risicomanagement op verschillende wijzen toepassen. Aan de hand van eigen ervaring en kennis geven betrokkenen aan te weten wanneer en op welke wijze te escaleren. Hiermee is de wijze waarop additionele of incidentele informatievoorziening binnen de verschillende beleidsterreinen plaatsvindt in praktijk dus persoons- en onderwerpafhankelijk.

3.2. Kwaliteit informatievoorziening

Om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen, moet de informatie die de raad ontvangt in het kader van risicomanagementbeleid van voldoende kwaliteit zijn. De informatie moet niet alleen tijdig worden aangeleverd, maar ook volledig en bruikbaar zijn.

Uit de raadssessie blijkt dat de raadsleden relatief tevreden zijn over de algehele kwaliteit van de informatievoorziening op het gebied van risicomanagement. Zij hebben over het algemeen het gevoel dat de informatievoorziening hen voldoende in de gelegenheid stelt invulling te geven aan hun controlerende en kaderstellende rol. Enkele raadsleden maken daarbij de kanttekening dat er soms weinig tijd is om de informatie over risico's goed te kunnen doorgronden; daardoor kan het gevoel ontstaan dat onder druk besluiten moeten worden genomen. Daarnaast geven raadsleden aan niet zeker te weten of de risico's waarover zij worden geïnformeerd, een totaaloverzicht bieden.

[67] Bijvoorbeeld: Raadsinformatiebrief, 'SVZ inzake locatiekeuze gemeenschapshuis Kerkrade –West en Chevremont e.o.', gericht aan raadscommissie Burgers & Samenleving.

Aanvullend merken wij, op basis van het documentenonderzoek, op dat in de informatie die de raad ontvangt over risico's, niet altijd expliciet over risico's wordt gesproken. Risico's worden bijvoorbeeld niet altijd als risico geduid. Daarnaast wordt in de stukken vaak geen expliciete koppeling gemaakt met mitigerende maatregelen. In de paragraaf Kanttekeningen in de nota's van toelichting zien wij dat risico's voornamelijk worden toegelicht en/of dat beargumenteerd wordt waarom deze risico's zijn of kunnen worden genomen.[6869] Over het algemeen heeft de informatievoorziening richting de raad op dit gebied in sommige gevallen het karakter van een omschrijving van ontwikkelingen en eventuele risico's, zonder dat daarbij wordt aangegeven wat er wordt gedaan om risico's te beheersen.

3.3. Rolinvulling op het gebied van risicomanagement

Om zijn controlerende en kaderstellende rol uit te voeren is het belangrijk dat de raad zelf ook proactief vraagt om de informatie die hij nodig heeft, als onderdeel van en voorwaarde voor het uitvoeren van zijn controlerende rol.

Op het gebied van de kaderstellende rol van de raad constateren wij dat de raad enige afstand ervaart tot het concept risicomanagement als dusdanig. Dat wil echter niet zeggen dat de raad daar niet impliciet op wil sturen en invulling aan wil geven. De 'middenpositie' waarvoor de gemeente Kerkrade heeft gekozen is bij de gesproken raadsleden niet bekend, ondanks het feit dat deze sinds de jaarrekening 2012 in de jaarstukken wordt benoemd.

De raad stuurt zelf beperkt op het risicomanagementbeleid in het algemeen; de kaderstelling voor risicomanagement is beperkt. Om te kunnen voorzien in de informatiebehoefte van de raad, is het echter belangrijk dat deze voor de organisatie duidelijk is. Uit interviews blijkt dat er vanuit de organisatie wel behoefte is aan meer richtinggevende uitspraken door de raad over wat hij verwacht en wenst op het gebied van informatievoorziening over risico's. Ook uit de raadssessie blijkt dat de raad geen heldere kaders heeft meegegeven waarin deze informatiebehoefte is geuit.

Het is daarom niet verassend dat uit de ambtelijke en de bestuurlijke gesprekken het beeld naar voren komt dat de informatiebehoefte van de raad veel kan verschillen en niet altijd helder is; waar de ene keer een hoog detailniveau gevraagd wordt, is de andere keer juist een meer abstract overkoepelend beeld gewenst. Daarnaast komt uit de gevoerde gesprekken en uit de onderzochte casuïstiek het beeld naar voren dat de nadruk vanuit de raad vooral ligt op financiële risico's.[70]

Daarnaast is het de vraag of raadsleden zelf voldoende het gesprek voeren over risico's die worden gelopen. Tijdens de raadssessie betwijfelen een aantal raadsleden of zij dit wel voldoende doen. Andere raadsleden geven aan dat dat voldoende gebeurt. Op basis van de ontvangen documenten constateren we wel dat er op verschillende momenten door de gemeenteraad vragen worden gesteld over risico's en (risicovolle) ontwikkelingen.[71] Bij de casus gemeenschapshuizen zien wij bijvoorbeeld dat de raad op 7 december 2017 verzoekt om een toelichting over de stand van zaken en een doorkijk naar de toekomst wenst te ontvangen in de commissie Burgers & Samenleving.[72] Daarnaast

[68] Nota van toelichting Behorend bij ontwerpbesluit nummer 18Rb039, 27 juni 2018.

[69] Nota van toelichting 'Financieel tekort exploitatie 't Westhoes over 2018/2019', 21 december 2020.

[70] Interviewverslag, casus gemeenschapshuizenbeleid.

[71] Collegenota vragen ex art 38 RvO inzake Westhoes, 4 juni 2018.

[72] Behandelbrief 'gemeenschapshuizen', 7 december 2017.

worden op verschillende momenten vragen gesteld over ontwikkelingen rondom gemeenschapshuizen.[73] Zo worden op 4 juni 2018 raadsvragen beantwoord over de ontwikkelingen rondom (het openstellen van) 't Westhoes, waarbij de aanleiding was dat de betreffende fractie zich zorgen maakte om de baldadigheid van de jeugd.[74]

3.4. Toetsing op de normen

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de vorige paragraaf getoetst aan de vier normen die over het beleid van risicomanagement zijn vastgesteld. Per norm wordt toegelicht of aan de vastgestelde norm **geheel**, **gedeeltelijk** of **niet** is voldaan.

Norm 1. De beleidskaders bevatten duidelijke afspraken over de wijze en de momenten waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Afgezien van de kaders en het beleid rondom weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen alsook informatievoorziening middels de P&C-cyclus, zijn er geen overkoepelende afspraken over de wijze en de momenten waarop (incidentele) informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt. Hier bestaan in de praktijk verschillen tussen projecten en programma's. Wel is er een standaardformat, met name de paragraaf Kanttekeningen, waarmee risico's richting de raad worden geduid. De manier waarop het format wordt gevuld verschilt echter doordat er geen afspraken zijn gemaakt over wanneer welke risico's in welke vorm worden vermeld en over het opnemen van mitigerende maatregelen.

Norm 2. De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen.
Aan de norm wordt **voldaan**. Op het gebied van structurele informatievoorziening wordt conform de afspraken gewerkt. Echter merken we op - zoals ook eerder in dit rapport wordt toegelicht - dat de risico's die middels de paragraaf weerstandsvermogen aan bod komen, welke tweemaal per jaar worden beoordeeld, weinig verandering tonen door de jaren heen. Verder zijn er naast de structurele momenten van informatievoorziening, weinig tot geen integrale afspraken gemaakt over informatievoorziening aan de raad. Doordat de afspraken die er zijn over het algemeen worden nagekomen en de raad over het algemeen positief gestemd is over de informatievoorziening, wordt aan deze norm desalniettemin voldaan.

Norm 3. De raad vraagt en krijgt de informatie, nodig voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol.
Aan de norm wordt **geheel voldaan**. Op basis van de bestudeerde documenten zien wij dat de raad op verschillende momenten actief invulling geven aan zijn rol door additionele informatie op te vragen of door vragen te stellen over risicovolle ontwikkelingen.[75] Dat zien we terug in beide bestudeerde cases. Tijdens de raadssessie gaven raadsleden zijn ook aan over het algemeen tevreden te zijn over hun eigen rolinvulling in het vragen naar informatie en over de informatie die zij vervolgens ontvangen. Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat de raad geen kaders heeft meegegeven op het gebied van integraal risicomanagement en daarmee beperkt invulling heeft gegeven aan de

[73] Aanvullende vragen ex art. 38 RvO van Fractie Ons Kerkrade inzake 't Patronaat Bleijerheide, 30 juni 2017.

[74] Collegenota vragen ex art 38 RvO inzake Westhoes, 4 juni 2018.

[75] Zie bijvoorbeeld 'Raadsvoorstel extra middelen Vie, openstaande toezeggingen en vragen commissie B&S, 2 februari 2021'., Aanvullende vragen ex art. 38 RvO van Fractie Ons Kerkrade inzake 't Patronaat Bleijerheide, 30 juni 2017., Collegenota vragen ex art 38 RvO inzake Westhoes, 4 juni 2018.

kaderstellende rol. Het is voor de organisatie soms lastig om te anticiperen op de (wisselende) informatiebehoefte van de raad.

Norm 4. De informatie die de raad ontvangt is van voldoende kwaliteit (tijdig, volledig en bruikbaar) om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen.
Aan de norm wordt **gedeeltelijk voldaan**. Over het algemeen zijn de raadsleden tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening en bestaat het beeld bij de meerderheid van de raadsleden dat de huidige informatievoorziening van voldoende kwaliteit is voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol. Daarbij plaatsen enkele raadsleden de kanttekening dat de informatievoorziening niet altijd tijdig is en dat zij soms het gevoel te hebben pas achteraf op de hoogte gesteld te worden, wanneer risico's zich al hebben voorgedaan. Daarnaast geven raadsleden aan niet helder te hebben of zij een totaalbeeld ontvangen over alle risico's of van alleen de reële risico's.

Op het gebied van niet-financiële risico's geven raadsleden aan dat hier aandacht voor is, maar dat er ruimte is voor verbetering. Dit wordt onderstreept door de bevindingen uit de onderzochte cases. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm met een kanttekening bij de tijdigheid en de volledigheid van de informatievoorziening.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Hoofdconclusie

Het beleid ten aanzien van risicomanagement binnen de gemeente Kerkrade is vooral impliciet. Verantwoordelijkheden in het kader van risicomanagement zijn decentraal belegd waardoor er veel ruimte is voor maatwerk en individuele invulling. Over het algemeen zijn de verschillende betrokkenen (raad, college en organisatie) hierover tevreden, omdat het hen het gevoel geeft dat ze de risico's onder controle hebben en er vertrouwen is in elkaars expertise en ervaring.

De keerzijde van deze benadering is dat de raad beperkt in positie is om aan de voorkant (kaderstellend) aan te geven wat hij wil en verwacht ten aanzien van risicomanagement. Bijvoorbeeld of en, zo ja, hoe risico's met financiële en niet-financiële impact moeten worden meegenomen. Doordat alleen in de notitie weerstandsvermogen en risicobeheersing in wordt gegaan op de overkoepelende visie op risicomanagement, is de eerste oriëntatie vooral financieel van aard.

De huidige benadering maakt het risicomanagement ook kwetsbaar. Overdracht van kennis is door beperkte vastlegging moeilijker, borging van goed risicomanagement en het daadwerkelijk mitigeren van risico's zijn moeilijk navolgbaar. *Checks and balances* kunnen alleen goed functioneren in een organisatie als daar tot op zekere hoogte afspraken en standaarden voor zijn ontwikkeld. De inzet op eigen verantwoordelijkheid van medewerkers binnen de organisatie faciliteert en stimuleert het intrinsiek, uit eigen beweging, oppakken van risicomanagement. Zonder algemene borging in de organisatie maakt dit het risicomanagement sterk persoonsafhankelijk en daardoor kwetsbaar. Tegelijkertijd helpt het medewerkers als door de raad meer richting wordt gegeven aan het risicomanagement; wat verwacht de raad en wanneer doet de organisatie het goed. Dit biedt medewerkers houvast en kaders waarbinnen ze kunnen werken en zorgt ervoor dat nieuwe medewerkers gelijk op de hoogte zijn van de wenselijke omgang/werkwijze.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- De raad heeft geen overkoepelende kaders vastgesteld op het gebied van integraal risicomanagement.
- Hoewel de gemeente Kerkrade er expliciet voor heeft gekozen om een 'middenpositie' in te nemen op het gebied van risicomanagement, is voor raadsleden (ondanks het vermelden van het gewenste risicoprofiel in de jaarstukken) niet helder wat de 'middenpositie' in praktijk inhoudt.
- Het risicomanagement is decentraal belegd binnen de organisatie. Doordat er geen integraal kader voor risicomanagement is, zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op gebied van risicomanagement ook niet daarin expliciet vastgelegd. In verschillende functieprofielen binnen de gemeente komen taken en verantwoordelijkheden op het gebied van risicomanagement wel aan bod.
- Het risicomanagement kent een impliciete benadering. Zo worden risico's niet altijd expliciet als dusdanig benoemd en worden de activiteiten die plaatsvinden in het kader van risicomanagement niet altijd bewust gezien als (vormen van) risicomanagement.
- Over het algemeen is de gemeentelijke organisatie tevreden over de huidige uitvoering van risicomanagement. Het onderliggende beeld is dat de juiste kennis en expertise in huis zijn om hier via de verschillende functieprofielen invulling aan te geven. Ook de gemeenteraad is over het algemeen positief gestemd over de uitvoering van het risicomanagement en de informatie die zij ontvangen over risico's.
- Wij constateren echter wel dat de huidige opzet en uitvoering van het risicomanagement kwetsbaar is door het gebrek aan gedragen kaders en procesmatige afspraken over integraal risicomanagement.

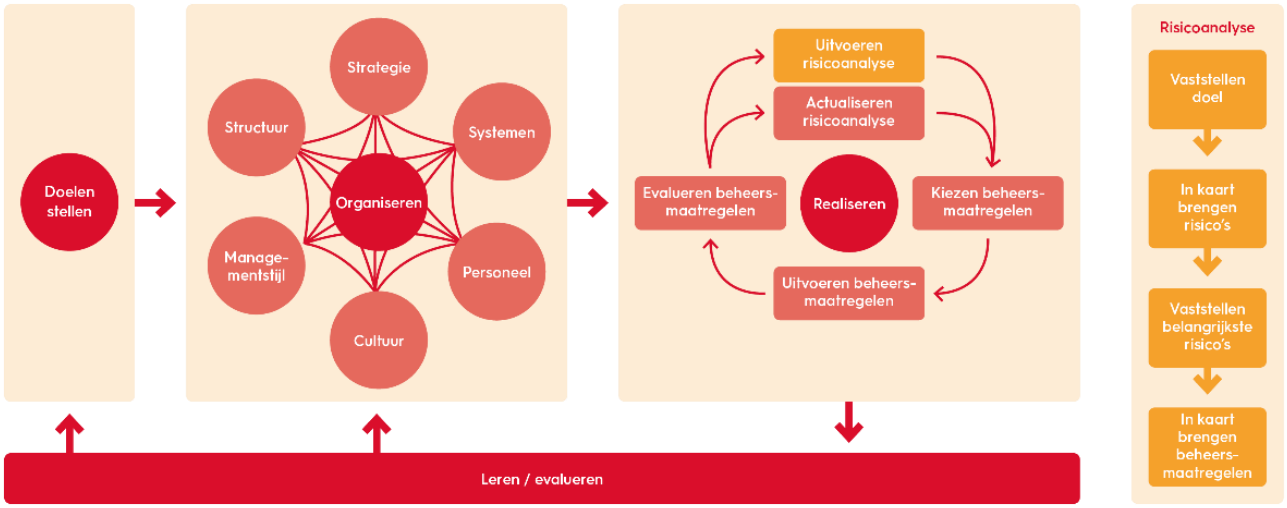
- De decentrale belegging zorgt ervoor dat er persoonsafhankelijk en variërend invulling wordt gegeven aan risicomanagement. Dit maakt de huidige aanpak kwetsbaar als bijvoorbeeld personele wisselingen plaatsvinden.
- Er is op dit moment geen centraal overzicht waarin risico's overkoepelend worden bijgehouden. Op dit moment wordt het overzicht van risico's naast de P&C-cyclus met name bijgehouden in de verschillende overlegstructuren, raadsinformatiebrieven, nota's van toelichting, presentaties en in (college)voorstellen. Op deze manier is het lastig om overzicht te houden op het totaal risico's en de ontwikkeling daarvan, ook voor raadsleden. Dit bemoeilijkt tevens het beheersen van de risico's.
- Op het gebied van niet-financiële risico's bestaat geen gedeelde visie is of werkwijze waarop zulke risico's structureel inzichtelijk worden gemaakt.
- Op basis van de bestudeerde casussen is te zien dat terecht maatschappelijke baten zwaar meewegen in de besluitvorming bij de gemeente Kerkrade. Zo worden bepaalde (financiële) risico's bewust genomen om lange termijn maatschappelijke baten te realiseren. Een voorbeeld is de (lange termijn) investering in het welzijn van burgers bij de casus gemeenschapshuizen alsook bij de casus Vie. De afweging tussen maatschappelijke baten en financiële risico's wordt echter niet altijd expliciet gemaakt.
- Er is binnen de organisatie behoefte aan meer sturing door de raad, in de vorm van heldere kaderstelling. Er behoefte aan duidelijkheid over de informatie die de raad nodig heeft.

4.2. Aanbevelingen

Aanbeveling 1.
Kies als raad expliciet voor het wel of niet bestendigen van de huidige aanpak van het risicomanagement.
Wij bevelen aan nadere kaders te stellen voor het risicomanagement waardoor de raad beter in positie wordt gebracht, ook wat betreft het invullen van de controlerende rol. En college en organisatie kaders krijgen die houvast bieden en richting geven.

Aanbeveling 2.
Indien gekozen wordt voor nadere kaderstelling, draag als raad het college op om met een voorstel te komen voor heldere en herijkte kaders en een visie op het gebied van risicomanagement. Vraag als raad aan het college om ten behoeve van de nadere kaderstellen een gesprek te organiseren tussen raad en college over de visie en met name de betekenis en implicatie van de middenpositie die zij inneemt op het gebied van risicomanagement.
Van belang is de kaderstelling niet alleen een papieren exercitie te laten zijn, maar daarover ook als raad en college het gesprek te voeren.
Laat aanvullend op de bestaande notitie de volgende aspecten onderdeel uitmaken van de nadere kaderstelling:

- Eenduidig begrippenkader
- Focus en doel van het risicomanagement
    - Incl. het expliciteren van risico's met financiële en niet-financiële impact (zie volgende aanbeveling)
    - Uitwerking van de midden positie
- Hoofdlijnen van de risicomanagementcyclus (voorbeeld in onderstaande figuur 5 weergegeven; uitgebreidere toelichting is reeds opgenomen in de inleiding)
- Methodiek van risicobepaling (incl. restrisico's)
- Uitgangspunten risicobeheersing
- Monitoring van de risico's en de beheersing daarvan
    - Dit maakt het mogelijk om tussentijds bij te sturen.
- Hoofdlijnen uitvoering risicomanagement (wie doet wat)
- Informatievoorziening voor de raad



Figuur 5. De vier stappen voor het invoeren en/of professionaliseren van risicomanagement[76]

Aanbeveling 3.
Geef als raad het college de opdracht de kaderstelling te implementeren en uit te voeren. Draag daarbij als raad het college op om de raad eenmaal per jaar, bij de jaarstukken, te informeren over de uitvoering van het risicomanagement.
Succesvol risicomanagement behelst het op een verantwoorde wijze omgaan met risico's. De koppeling van risicomanagement aan doelstellingen is essentieel. Risicomanagement staat namelijk niet op zichzelf, maar hoort een bijdrage te leveren aan het succesvol realiseren van doelen of resultaten die op verschillende niveaus door de gemeente worden gesteld: van operationeel tot strategisch en van ambtelijk tot politiek-bestuurlijk. De informatievoorziening voor de raad moet daarom als basis dienen voor het gesprek in de raad en tussen raad en college over wat moet worden bereikt, welke risico's daarbij worden gelopen, hoe die risico's te beheersen en of dit opweegt ten opzichte van het te bereiken doel. Risicomanagement en het bijbehorende politiek-bestuurlijk gesprek is daarmee niet gericht op het uitsluiten van risico's, maar op het bewust omgaan met risico's.

De onderstaande aanbevelingen gelden ook, indien niet wordt gekozen voor nadere kaderstelling.

Aanbeveling 4.
Niet-financiële risico's spelen een belangrijke rol in de risicoafweging bij programma's en projecten en verdienen meer expliciete aandacht bij het maken van afwegingen en nemen van besluiten. Formuleer een gedeelde definitie van niet-financiële risico's en een werkwijze waardoor deze niet-financiële risico's inzichtelijk worden voor de raad.
Zorg ervoor dat ook specifiek aandacht wordt besteed aan het tijdig en volledig informeren, met aandacht voor zowel financiële als niet-financiële risico's. Naast risico's die kunnen leiden tot financiële impact, kunnen er risico's op bijvoorbeeld maatschappelijk of politiek vlak bestaan. De huidige informatievoorziening legt echter vooral de nadruk op risico's die kunnen leiden tot financiële impact. Draag als raad het college op om ook te inventariseren welke niet-financiële impact de gemeente op zou kunnen lopen en welke beheersmaatregelen zouden kunnen worden genomen om ook deze risico's te beheersen.

[76] Van Well-Stam, D. & Lindenaar, F. (2021). *Professioneel risicomanagement bij projecten – Met de RISMAN-methode als basis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Aanbeveling 5
Vraag als raad het college de wijze te standaardiseren en verbeteren waarop risicomanagement wordt verwerkt in nota's en voorstellen alsook van de wijze waarop projectdossiers worden opgesteld en bijgehouden. Vraag aanvullend de continuïteit in risicomanagement, ook bij personele wisselingen, te versterken en de navolgbaarheid te verbeteren van de ontwikkeling van de risico's en de beheersing daarvan. Laat je als raad periodiek informeren over de implementatie en uitvoering van deze door te voeren verbeteringen.
Ongeacht de keuze voor nadere kaderstelling, moeten in de uitvoeringspraktijk van het risicomanagement binnen de gemeente Kerkrade verbeteringen worden doorgevoerd. Deze zijn met name gericht op het beperken van de kwetsbaarheid en persoonsafhankelijkheid van de opzet en invulling van risicomanagement.

Domein Bestuur

Bezoekadres:
Markt 33
Ambtenaar
M. de Waal
Telefoonnummer
14 045
Telefax
045-5676395
Zaaknummer

Aan de rekenkamercommissie

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		21u0038894	7 december 2021

Onderwerp
Rekenkameronderzoek Risicomanagement

Bijlage(n)
0

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

U heeft ons uw rapport 'Rekenkameronderzoek Risicomanagement', versie 24 november 2021, aangeboden voor bestuurlijke hoor en wederhoor.

Allereerst willen wij onze complimenten uitspreken voor de prettige wijze waarop u en de onderzoekers het onderzoek zelf hebben uitgevoerd.

Dan naar de inhoud van het rapport.

De doelstelling/hoofdvraag van het rapport is, kort gezegd, op welke wijze de raad zijn rol kan versterken. Vervolgens gaat het merendeel van het onderzoek over de wijze waarop onze organisatie in het algemeen en in 2 specifieke dossiers het risicomanagement uitvoert. Het één is uiteraard niet geheel los te zien van het ander, maar wij zien hier een disbalans. De aanbevelingen zijn uiteindelijk gericht aan de raad.

Het doet ons in elk geval deugd dat uw conclusie is dat in het licht van de doelstelling/hoofdvraag voldaan wordt aan uw norm 2. 'De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen'. En aan norm 3. 'De raad vraagt en krijgt de informatie, nodig voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol'. Dat bevestigt het beeld dat de organisatie zelf ook heeft. En wij zien dit ook als een waardering voor de professionaliteit en de geleverde inspanningen op dat vlak van alle betrokken medewerkers.

In het rapport worden de onderzoeksvragen vertaald naar een normenkader. Vervolgens worden bevindingen afgezet tegen de door de onderzoekers gedefinieerde normen. Waarna er een aantal – afgezet tegen deze definiëring feitelijk juiste – constateringen volgen. Tegelijkertijd heeft de gemeente (bewust) gekozen voor een andere aanpak. De conclusie die de Provincie in haar toezichthoudende rol toekent aan de gemeente en de wijze waarop deze haar risico's feitelijk managet vinden wij daarbij van grote waarde. De Provincie is hierover in haar meest recente Verdiepingsonderzoek 2020 positief, en overigens ook eerder al. Ook vanuit de accountant zijn er op dit vlak geen opmerkingen. Dit verschil in aanpak is expliciet benoemd en komt ook op diverse plaatsen terug in het rapport. Ondanks dit verschil wordt verder aan de meeste overige normen toch gedeeltelijk voldaan.

Wij willen opmerken dat een opdrachtformulering c.q. normstelling die op voorhand niet aansluit bij een eerder gekozen aanpak, alleen maar kan leiden tot 'afwijkingen' ten opzichte van de geformuleerde vraagstellingen. Dat doet verder niets af aan het onderzoek, maar is wederzijds niet productief/efficiënt.

In de inleiding wordt – terecht – kort stilgestaan bij dit verschil in benadering en het effect op de resultaten. In de inleiding wordt verder aangegeven dat beoogd wordt om te inspireren en reflecteren op de huidige inrichting en toepassing van risicomanagement. Wij willen u desondanks in overweging geven om in de toekomst al bij de concrete opdrachtformulering van een onderzoek vooraf (meer) af te stemmen voor een meer gebalanceerd en gedragen onderzoeksresultaat. Uiteraard blijft de uiteindelijke opdrachtformulering de bevoegdheid van de rekenkamercommissie.

Het rapport constateert ook een aantal verbeterpunten op het gebied van vastleggingen in bijvoorbeeld nota's of projectdossiers en uniformiteit. Deze zijn ook van belang voor het lerend vermogen en overdracht van kennis. Deze punten passen in een patroon van continue verbetering van de organisatie en zullen in elk geval extra aandacht krijgen.

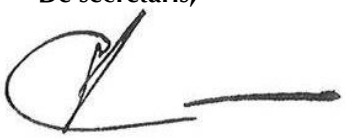
Tot slot doet het rapport een aantal aanbevelingen aan de raad. Deze hebben een potentieel groot effect op (de werkwijze van) ons allen en de daarvoor te leveren inspanningen. Zoals in de inleiding van het rapport wordt opgemerkt vraagt een succesvol risicomanagement om maatwerk. Wij gaan desgewenst graag met de raad in gesprek over deze aanbevelingen.

Het college,



dr. T.P. Dassen-Housen

De secretaris,



R.M.J.S. Stijns

Postbus *600 6460 AP Kerkrade*
Telefoon *045 – 567 67 67*
Telefax *045 – 567 63 95*
E-mail *gemeentehuis@kerkrade.nl*
IBAN *NL49 BNGH 0285 0044 84*
BIC *BNGHNL2G*

Nawoord Rekenkamercommissie onderzoek "Risicomanagement in Kerkrade"

De Rekenkamercommissie heeft de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders op het onderzoek risicomanagement ontvangen en is verheugd om te lezen dat de wijze van samenwerking tijdens het uitvoeren van het onderzoek met zowel de onderzoekers als de leden van de Rekenkamercommissie als prettig wordt ervaren. De Rekenkamercommissie heeft dat ook zo ervaren en hoopt dan ook bij toekomstige onderzoeken op dezelfde constructieve en prettige wijze samen te blijven werken.

Dan naar het inhoudelijke deel van de bestuurlijke reactie.

Uit het inhoudelijk deel van de bestuurlijke reactie blijkt dat het College van burgemeester en wethouders aan de Rekenkamercommissie in overweging geeft om bij toekomstige onderzoeken vooraf (meer) af te stemmen voor een meer gebalanceerd en gedragen onderzoeksresultaat. Deze overweging kunnen wij niet goed plaatsen, omdat het aangehaalde normenkader bij aanvang van het gehele proces (i.c. in de maand mei 2021) reeds is gedeeld en kenbaar is gemaakt en daar geen enkele inhoudelijke reactie op is gekomen. Gezien de afstemming die er is geweest zijn wij er dan ook vanuit gegaan met een gedragen normenkader het onderzoek te starten.

Verder geeft het College in zijn bestuurlijke reactie aan dat een opdrachtformulering c.q. normstelling, die op voorhand niet aansluit bij een eerder gekozen aanpak, alleen maar kan leiden tot ‘afwijkingen’ ten opzichte van de geformuleerde vraagstellingen. Dat doet verder niets af aan het onderzoek, maar is wederzijds niet productief/efficiënt.

Wij als rekenkamercommissie zijn echter van mening dat een manier van organiseren niets afdoet aan bijvoorbeeld het feit dat er door de Raad geen overkoepelende kaders zijn vastgesteld op het gebied van integraal risicomanagement. Concreet betekent dat indien er dus ook een meer centrale manier van organiseren zou zijn geweest, dat de (door de Raad vastgestelde) kaders dan nog zouden ontbreken.

Gezien het bovenstaande adviseren wij de Raad dan ook om met het College concrete afspraken te maken aangaande de aanbevelingen uit het rapport. Kortheidshalve verwijzen wij dan ook naar de pagina’s 34 tot en met 36 van de onderzoeksrapportage over de onderwerpen waarover afspraken zouden moeten worden gemaakt.