Necker van Naem



Rekenkameronderzoek 2021

Gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

Management van risico's

Rekenkameronderzoek 2021

Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

Risico's, ze horen erbij.....

Management van risico's bij de gemeentes

Eindversie, vastgesteld door Rekenkamercommissies

Datum: 31 januari 2022

Colofon

De rekenkamercommissies van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel willen met hun werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissies doen dat door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeenten gevoerde of te voeren beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraden hierover te rapporteren en te adviseren.

De commissies hebben een onafhankelijke positie binnen de gemeenten. Zij bestaan uit externe leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat en een ambtelijk secretaris. Sinds 1 januari 2015 vormen de beide rekenkamercommissies een personele unie met dezelfde leden.

Nadere informatie vindt u op de websites van de gemeenteraden van de beide gemeenten:

- ✓ www.raad-achtkarspelen.nl
- ✓ raad.t-diel.nl

Samenstelling rekenkamercommissie

- ✓ A. (Andries) Visser, voorzitter
- ✓ E.A.M. (Erik) de Swart, lid en vicevoorzitter
- ✓ H.S. (Hayo) Halbersma, lid
- ✓ J.P.M. (Hanneke) Vervoort, lid
- ✓ R. (Renny) de Vries-Mulder, ambtelijk secretaris rekenkamercommissie Achtkarspelen
- ✓ A. (Anna) Dam, ambtelijk secretaris rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel

Contact?

_____

Rekenkamercommissie Achtkarspelen
Postbus 2 9285 ZV Buitenpost
raadsgriffie@achtkarspelen.nl
0511 - 54 86 98

Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel
Postbus 3 9250 AA Burgum
griffie@t-diel.nl
0511 - 46 09 32

Inhoud

1 Inleiding 11

1.1 Aanleiding: Wie weet raad met risico's? 11
1.2 Probleemstelling: Hoe krijgen de raden voldoende zicht om te sturen? 11
1.3 Achtergrond/toegevoegde waarde van het onderzoek 11

2 Doelstelling, reikwijdte en onderzoeksvragen 13

2.1 Doelstelling 13
2.2 Reikwijdte (afbakening) van het onderzoek 13
2.3 De onderzoeksvraag 13
2.4 De deelvragen 13
2.5 Normenkader 14

3 Aanpak van het onderzoek 15

3.1 De gegevensverzameling, aanpak en planning 15

4 Samenvatting en conclusies 17

4.1 Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag 17
4.2 Samenvatting en interpretatie van de bevindingen 18

5 Aanbevelingen 21

Bestuurlijk rapport

Dit bestuurlijk rapport (de ‘oplegger’) bestaat uit vijf hoofdstukken, geschreven door en onder de verantwoordelijkheid van de twee rekenkamercommissies. Het adviesbureau Necker van Naem heeft de rekenkamercommissies over de aanbevelingen in het bestuurlijke rapport geadviseerd. De rekenkamercommissies hebben zich gebaseerd op de rapportage van bevindingen van Necker van Naem.

Na een voorwoord en een inleiding over de relevantie van het onderwerp wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de doelstelling en de vragen die in dit onderzoek centraal staan. In hoofdstuk 3 komt de aanpak van het onderzoek aan de orde. Een samenvatting van de bevindingen en conclusies komt in hoofdstuk 4 aan bod en de aanbevelingen voor de gemeenteraden in hoofdstuk 5.

Voorwoord

Paul ’t Hart, risico-goeroe, schijft in zijn boek: No Risk, No Fun: “Risico’s zijn vaak onvermijdelijk en juist nodig om wat te bereiken.” Niet fout, ze horen erbij.

Ook als klein kind ooit met heit en mem op het ijs gestaan en de eerste slagen gemaakt? Op houtjes? Het moment dat ze loslieten en bewust een risico namen. Vast met enig ongemak en nog met een oogje in het zeil. Het plezier en de trots als je -na enig vallen en opstaan- het ineens zelf kon. En heit en mem gerustgesteld konden toekijken.

Maar risico’s kunnen ook lelijke spelbrekers zijn, die je dan maar beter kunt voorkomen. Niemand rijdt graag een scheve schaats.

Ook de gemeenten niet. De werkmaatschappij 8KTD is een heel eind op streek om het herkennen en beheersen van risico’s onderdeel te maken van de dagelijkse beleidsuitvoering. Maar nog niet iedereen doet mee.

Met nadere afspraken tussen gemeenteraad en college over hoeveel ‘fun’ ze samen willen toelaten, kan de gemeenteraad naar een situatie waar ze ‘gewoon’ een oogje in het zeil kunnen houden. Ook in gevallen waar de uitvoering op een afstandje is gezet.

It giet oan. Een nieuwe raadsperiode komt eraan. Een goed moment om bij de start ook stil te staan bij het omgaan met risico’s.

De rekenkamercommissies.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: Wie weet raad met risico's?

De gemeenteraden van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel gaven in het jaarlijks overleg met de RKC's aan regelmatig verrast te zijn door (financiële) tegenvallers. Ze willen weten waarom die verrassingen niet konden worden voorkomen. Dat speelt in Achtkarspelen met name in het sociaal- en zorgdomein en bij (enkele) verbonden partijen. In de raad van Tytsjerksteradiel zijn aanvullend zorgen geuit over de risico's rond het beheer/exploitatie van vastgoed. De RKC's zijn van mening dat een gedegen onderzoek naar het beleid en het stelsel van risicomanagement in de organisatie (werkmaatschappij en colleges) de raden in staat stelt zich een goed oordeel te vormen over de kwaliteit van het omgaan met onzekerheden. Daarbij zijn ook de kwaliteit en informatiewaarde van de begrotingsparagrafen als weerstandsvermogen en kapitaalgoederen van belang omdat deze paragrafen bij uitstek de raden moeten informeren over de stand van zaken. Door casuïstiek in de genoemde beleidsterreinen te onderzoeken kan ook een beeld worden gevormd van de uitvoeringspraktijk.

1.2 Probleemstelling: Hoe krijgen de raden voldoende zicht om te sturen?

Is de raad in staat een goed oordeel te vormen over de risico's die de gemeente loopt en over de kwaliteit van het omgaan met risico's in de organisatie, ook in relatie met verbonden partijen? Kan de raad daardoor met het college goede afspraken maken over het beleid en de uitvoering rond risico's?

1.3 Achtergrond/toegevoegde waarde van het onderzoek

Het behalen van doelstellingen tegen de afgesproken kosten gaat in veel gevallen gepaard met onzekerheden. Onzekerheden die we in hun effect risico's noemen. Door risico's te herkennen, (periodiek) te analyseren en in meer of mindere mate te beheersen kan op de onzekerheden worden gestuurd. Daarbij wordt rekening gehouden met de kans op optreden en de impact bij dat optreden. Het sturen op risico's is essentieel bij de (dagelijkse) besturing van een organisatie en bij projecten. Het is ook een onderdeel van de planning-en-controlcyclus (P&C) tussen het college en de raad.

Meestal worden de risico's vertaald in financiële risico's. Maar er zijn meer risico's, zoals imagoschade of veiligheidsissues. Het rekening houden met risico's gaat vaak gepaard met het nemen van maatregelen (zoals de vorming van reserves en het introduceren van protocollen) maar risico's kunnen ook tot een bepaald niveau geaccepteerd worden (risk appetite), zonder deze direct te willen óf te kunnen beheersen. Wie niet waagt, wie niet wint. Die 'appetite' is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een afspraak tussen raad en college.

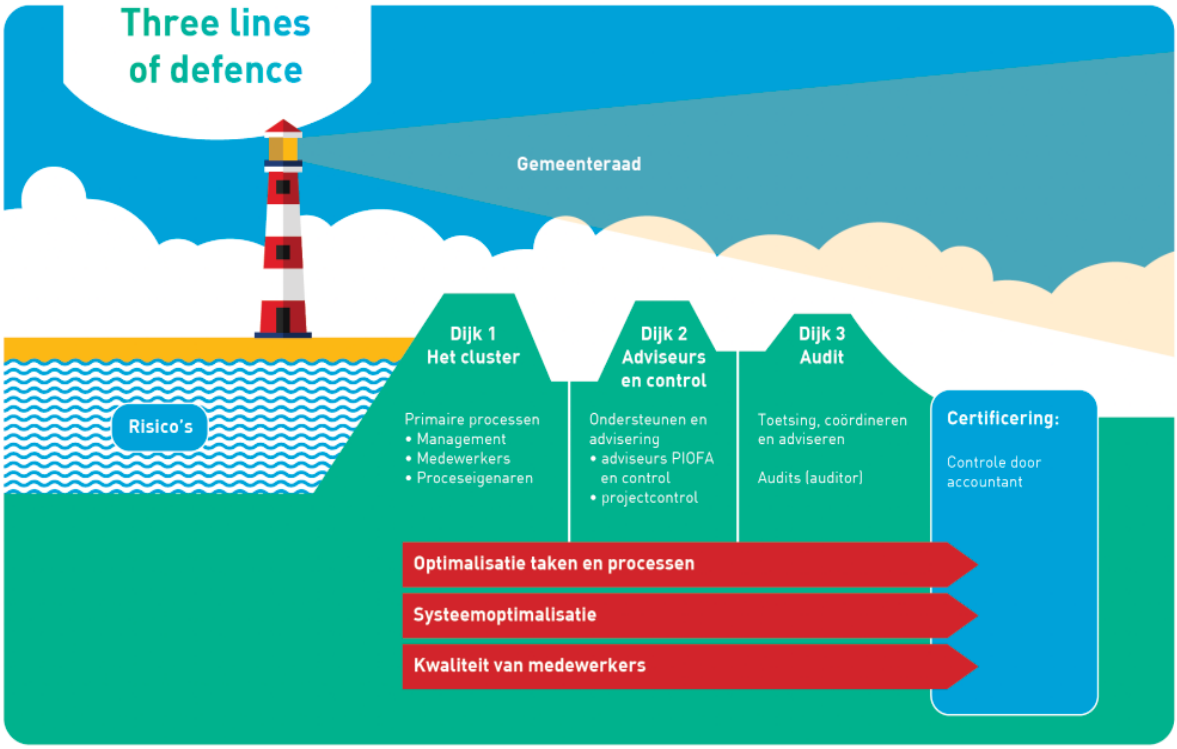
Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft in diverse artikelen voor dat het omgaan met risico's inzichtelijk wordt gemaakt in de P&C-documenten. Het schrijft echter geen methodiek van risicomanagement voor. In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt de weerstandscapaciteit (wat kan de gemeente opvangen) afgezet tegen de financiële risico's. Ook worden een aantal kengetallen voorgeschreven die inzicht geven in de financiële positie in relatie tot de risico's. Bij de paragraaf

Kapitaalgoederen wordt risicobeheersing niet expliciet genoemd, maar risico's rond vastgoed en infrastructuur (kunstwerken) zijn in de praktijk vaak aan de orde. Ook voor grondexploitatie schrijft het BBV voor dat risico's zijn beschreven. In de paragraaf Financiering moeten de risico's van de financiële portefeuille (zoals bij revolverende leningen) worden genoemd. Bij de paragraaf Verbonden partijen moet aandacht worden besteed aan de risico's die de gemeente loopt door de verbintenis met de betrokken partijen.

De waarde van het onderzoek ligt in het 'temperaturen' van het risico-gestuurd werken in de organisatie zodat de raad een oordeel kan vellen en goede afspraken kan maken met het college over de mate en kwaliteit van de beheersing en over de wijze van (vroegtijdige) rapportage. Met de introductie van de eigen rechtmatigheidsverklaring door het college wordt het risicomanagement meer manifest in de relatie college-raad. Het nodigt uit meer informatie te wisselen over risico's en hoe daar mee om is gegaan in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Achtergrond

Een veel gehanteerde strategie is het 'drie lijnen model'. Three Lines. Tot nu toe vaak geduid als het 'drie lijnen van verdediging model' (Three Lines of Defence). Maar dat wordt tegenwoordig te *defensief* geacht. Het gaat er bij de beheersing van risico's om dat de drie rollen elkaar *proactief* scherp moeten houden, waarbij de gemeenteraad vanzelfsprekend zo nu en dan zijn licht opsteekt: hoe gaan we het doen en hoe staat het er voor?



Bron: VNG, Naris BV

2 Doelstelling, reikwijdte en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling

Inzicht verkrijgen in het beleid en de beleidsuitvoering van het risicomanagement in de gemeenten en de wijze waarop de gemeenteraden in staat worden gesteld dit te controleren en het verkennen van verbetermogelijkheden.

2.2 Reikwijdte (afbakening) van het onderzoek

We beperken ons tot de werking binnen de gemeenten zelf. Binnen het onderzoek staat de gezamenlijke ambtelijke organisatie centraal: de werkmaatschappij 8KTD én er wordt gekeken naar de relatie met de colleges en gemeenteraden. We gaan niet het risicomanagement bij de verbonden partijen zelf onderzoeken. Wel onderzoeken we in hoeverre de gemeenten in beeld hebben welke risico's ze lopen bij het op afstand zetten van taken. Hanteren de colleges bijvoorbeeld risicoprofielen voor verbonden partijen met daarbij passende toezichtregiems (de mate van controle)?

Hoewel een aantal cases wordt bestudeerd is het niet de vraag of in die cases juist gehandeld is, maar om opgedane onderzoeksbevindingen te toetsen en te verdiepen. Gelet op de vraag van de raden zal de casuïstiek zich vooral maar niet uitsluitend richten op de beheersing van (financiële) middelen.

2.3 De onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag (voor beide gemeenten) luidt:

- ✓ Voldoet het college aan de rapportageverplichtingen richting de raad (BBV) en is de gekozen methode van risicomanagement effectief in het zichtbaar maken en - waar gewenst - beheersen van risico's in de eigen beleidsuitvoering en bij op afstand gezette beleidsuitvoering? Zijn de inrichting en de dagelijkse uitvoering daarbij op voldoende niveau?

2.4 De deelvragen

Beleid risicomanagement

- ✓ Is er beschreven en vastgesteld beleid voor risicomanagement en hoe ziet dat eruit?
- ✓ Is er beschreven en vastgesteld beleid rond het toezicht op risico's bij verbonden partijen en hoe ziet dat eruit?
- ✓ Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?

Informatievoorziening risicomanagement

- ✓ Voldoet de rapportage in de P&C-producten op het gebied van risicomanagement aan de voorschriften (BBV)?
- ✓ Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteren de gemeenten om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven?
- ✓ Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats?

Uitvoering risicomanagement

- ✓ In welke mate voldoet de methode aan generieke normenkaders?
- ✓ Hoe is het risicomanagement qua rollen, taken en bevoegdheden intern georganiseerd?
- ✓ Wordt er in de werkprocessen conform het beleid gewerkt en waaruit blijkt dit (i.c. casuïstiek)?
- ✓ Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?
- ✓ Worden er nog veranderingen in de uitvoering doorgevoerd en zo ja is het aannemelijk dat deze bijdragen aan een verbetering?

Betrokkenheid van de gemeenteraden bij risicomanagement

- ✓ Hoe is het gesteld met het proactief omgaan/signaleren ten aanzien van risico's door de gemeenteraden?
- ✓ Is de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig?
- ✓ Kunnen de gemeenteraden op basis van de ontvangen informatie hun kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?
- ✓ Hoe vullen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol t.a.v. risicomanagement in?

2.5 Normenkader

Het normenkader voor het onderzoek is primair gericht op de voorschriften vanuit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) als het gaat om de informatie aan de raden over risico's. De wijze waarop risicomanagement in de uitvoering en in de ambtelijke organisatie wordt ingericht wordt aan de hand van de deelvragen uitgewerkt. Deze uitwerking (van het onderzoeksbureau) is opgenomen in het rapport van bevindingen (bijlage)

Uit voorgesprekken is gebleken dat de gemeenten de invoering van het Three Lines (of Defence) model nastreven. Dat algemeen geaccepteerde model zal onderdeel uitmaken van de beoordeling. Dit model bouwt vooral aan systemische en organisatorische maatregelen. De veranderkundige kant (als brede bewustwording) bouwt hierop voort.

3 Aanpak van het onderzoek

3.1 De gegevensverzameling, aanpak en planning

De gegevensverzameling vond als volgt plaats:

- ✓ Deskresearch recente (rekenkamer)onderzoeken en ontwikkelingen (als normering)
- ✓ Deskresearch (bestuderen van door de gemeenten aangeleverde documenten)
- ✓ Interviews met betrokken ambtenaren, bestuurders en de accountant

De verzameling van gegevens ging over het algemene beleid, de beleidsuitvoering en de casuïstiek en de interviews zijn vastgelegd in gespreksverslagen.

De aanpak is ook gestoeld op een waarderende aanpak. Dat wil zeggen dat de onderzoekers aan het einde van de bevindingenfase een gesprek aangaan met de ambtelijke respondenten om gezamenlijk de bevindingen te bespreken. In dat gesprek ligt de nadruk op het gezamenlijk vinden van ideale situaties en de kansen en voorwaarden te beschrijven om die situaties te kunnen bereiken. Het streven is om een gedragen product te maken, met inachtneming overigens van de onafhankelijke positie van de onderzoekers en de RKC's en de reguliere hoor-en-wederhoorfase.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2021-december 2021.

4 Samenvatting en conclusies

4.1 Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Voldoet het college aan de rapportageverplichtingen richting de raad (BBV) en is de gekozen methode van risicomanagement effectief in het zichtbaar maken en - waar gewenst - beheersen van risico's in de eigen beleidsuitvoering en bij op afstand gezette beleidsuitvoering? Zijn de inrichting en de dagelijkse uitvoering daarbij op voldoende niveau?

Eerst moet het compliment worden gegeven dat de werkmaatschappij, vanuit een situatie waarbij sprake was van een onvoldoende beheersing van (rechtmatigheids)risico's, inmiddels grote stappen heeft gezet. Er was sprake van een situatie waarin alleen met veel reparaties achteraf een betrouwbare verslaggeving kon worden opgesteld. Men was in de dagelijkse sturing onvoldoende in control. Er was volgens de respondenten toentertijd geen tijd om hieraan voldoende aandacht te schenken. Een voorbeeld is dat er nauwelijks (zelf)onderzoeken conform artikel 213a gemeentewet werden uitgevoerd.

Er is, ook op basis van waardevolle adviezen van de accountant, de afgelopen jaren gelukkig geïnvesteerd in beleid, processen, formatie en personele kwaliteit met betrekking tot risicomanagement en interne controle. Er ligt nu dan ook een goede basis voor doorontwikkeling. De uitwerking, verbreding en borging hiervan en de ruimte die daarvoor wordt gegeven, is voor de komende periode belangrijk.

Het antwoord op de vraag of het college voldoet aan de rapportageverplichtingen richting de raad wordt voor beide gemeenten met 'ja' beantwoord. Het kan echter wel beter. De beschrijving van risico's in de diverse planning-en-control documenten is summier en kan de raad (zonder dat hij dat beseft) op een achterstand zetten. De raden stellen vooral ook nauwelijks eisen aan normering (ratio's) waaraan de rapportages kunnen worden getoetst.

Ook een vroegtijdige signalering van risico's in bijvoorbeeld college- en raadsvoorstellen (middels een risicoparagraaf) wordt soms gemist. De beheersing van risico's bij de verbonden partijen en andere samenwerkingsarrangementen loopt achter bij deze ontwikkelingen. Het ontbreekt ook op dit punt nog aan betrokkenheid en kaderstelling vanuit de raden.

De door de werkmaatschappij gekozen methode van risicomanagement (het Three Lines of Defence model) is algemeen aanvaard en beproefd (effectief). Een goede keuze. Wel van belang is dat de rolverdeling tussen de spelers in de lijnen goed is verankerd in een organisatieverordening of een specifiek protocol. Het is ons niet duidelijk geworden op welke wijze de onafhankelijkheid en rapportagemogelijkheden van concerncontrol, de interne controle en auditeurs zijn geborgd.

De 'eerste lijn', het lijnmanagement, is nog onvoldoende in de ontwikkeling meegegaan (en moet er tijd voor vrijmaken). Want daar, op die plek, begint het: beheersen van en sturen op risico's om de afgesproken resultaten te halen. Op tijd, van goede kwaliteit en binnen budget. En als dat niet lukt: snel aan de bel trekken.

Uit de gesprekken blijkt dat er door de focus op systeemverbetering nog onvoldoende verbreding in de organisatie heeft plaatsgevonden. Dit is voor een komende fase cruciaal. Het gaat om bewustwording in het dagelijkse werk. Herkennen van risico's, de kans op optreden verkennen en de gevolgen in kaart brengen. De gevolgen voor het doelbereik, kwaliteit en budget.

Kortom: het risicomanagement is in korte tijd een stuk beter op orde gebracht. Er ligt een goed fundament. De organisatie is er nog niet. Het is voldoende (op enkele onderdelen na) maar nog niet goed genoeg. Meer aandacht en tijd zijn nodig voor een bredere bewustwording. De doorontwikkeling kost tijd én verdient tijd. En aandacht, ook van de raden. Met name als het gaat om de risico's in taken waar de uitvoering op afstand is gezet. Dat maakt het voor de raden moeilijker om 'een oogje in het zeil' te houden.

4.2 Samenvatting en interpretatie van de bevindingen

In het bevindingenrapport is door de externe onderzoekers uitgebreid stilgestaan bij de deelvragen in dit onderzoek en zij hebben ook hun expertoordeel (in de vorm van stoplichten) gegeven. Zo is een beeld ontstaan wat goed (genoeg) is, wat beter kan en wat echt snelle aandacht verdient. Aan het einde is een algemeen beeld geschetst. Op basis daarvan hebben de RKC's, in samenwerking met de onderzoekers, een samenvatting en analyse op hoofdlijnen van de bevindingen gemaakt.

Algemeen

Aan een verdere kwaliteitsslag rond risicomanagement en interne controle is de afgelopen jaren hard gewerkt. Eerst door de rechtmatigheid op orde te brengen en vervolgens door stappen te zetten in het versterken van de interne controles. Anno nu werkt de organisatie aan de procesoptimalisatie en het verankeren van het risicomanagement daarbinnen. Daarmee zien we dat de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie de slag gemaakt hebben van 'overleven' naar een meer beheersmatige werkomgeving.

Beleid

Ten aanzien van het beleid van het risicomanagement is uit het onderzoek gebleken dat de beleidsstukken actueel zijn en dat alle nota's of verordeningen zijn vastgesteld door de raad. De doelen die nagestreefd worden met het risicomanagementbeleid zijn daarmee helder. Het beleid voldoet tevens aan de geldende wet- en regelgeving. Er is nog wel een slag te maken op het gebied van bekendheid en toepasbaarheid van het beleid binnen de organisatie. Nog niet alle doelen zijn voor alle afdelingen van de organisatie voldoende uitgewerkt en worden ook nog niet door iedereen herkend. Dat heeft als gevolg dat de implementatie van het beleid nog niet is voltooid.

Informatievoorziening

De informatievoorziening over het risicomanagement voldoet grotendeels aan de BBV-voorschriften, alleen het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's kan meer aandacht krijgen. De gemeenteraad wordt via de P&C-documenten geïnformeerd over het risicomanagement en de raden zijn tevreden over de inhoud van de informatie. Desondanks blijkt uit het onderzoek dat de informatie op de hoofdlijn blijft steken. De raad krijgt inzicht in getallen, maar deze worden niet inhoudelijk toegelicht waardoor de kans op en de impact van de risico's lastig te duiden zijn. De tabellen met de getallen zijn daarentegen wel leesbaar en toegankelijk, waarbij de vaktermen worden toegelicht. De beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio worden onderbouwd op basis van geïnventariseerde risico's, maar deze onderbouwing is summier en er blijkt geen uitgebreide methode voor risicoclassificatie te zijn.

Uitvoeringspraktijk

In de vier casussen tijdens dit onderzoek is de uitvoering van het risicomanagement getoetst. De rode draad door de casussen heen is het ontbreken van een eenduidig begrip van risicomanagement binnen de gemeenten en de werkmaatschappij. In alle vier casussen vindt risicomanagement plaats, maar dit is niet in alle casussen geïnstitutionaliseerd. Medewerkers hebben rollen toegewezen gekregen in het risicomanagement, maar wat dit betekent in het systeem van risicomanagement is niet op alle plekken helder. De verantwoordelijkheden die bij de rollen horen zijn niet op alle plekken doorleefd. Ook ontbreekt het aan bekendheid in de organisatie over de processen op het gebied van risicomanagement, waardoor deze ook niet eenduidig uitgevoerd worden. Doordat er wel sprake is van een vorm van risicomanagement, kun je stellen dat de organisatie daarmee onbewust bekwaam is op het gebied van risicomanagement.

Met name op de terreinen waar de afgelopen jaren veel nadruk heeft gelegen, zoals inkoop, het sociaal domein en de grondexploitaties, is het risicomanagement wel geïnstitutionaliseerd in processen, rollen en uitvoering. De control-organisatie heeft zicht op de veranderingen die wenselijk zijn op het gebied van risicomanagement. Het is de uitdaging dit breed in de organisatie te laten landen en de implementatie van het Three Lines of Defence model ter hand te nemen.

Een goede interne P&C-cyclus met bijbehorende gesprekscyclus is een belangrijke randvoorwaarde. Hierbij is het naar onze overtuiging essentieel dat er een systeem is van plannen en rapportages per team en cluster die geconsolideerd worden tot concernniveau. In de ‘bevelslijn’ van algemeen directeur – clustermanager – teamleider kan dan worden gestuurd en verantwoording worden afgelegd op basis van een feitelijke rapportage (prestaties, financiën en bedrijfsvoering inclusief risico’s). Die rapportages zijn dan voorzien van een zijbelichting en advies vanuit de controllersorganisatie (concerncontroller en clustercontrollers). Zo ontstaat een zogenaamd ‘sturingszeskant’ waarmee de organisatie bestuurd kan worden. Dat is echter nog geen praktijk binnen beide gemeenten en binnen de werkmaatschappij. Wat overigens niet wil zeggen dat er geen sprake is van een positieve ontwikkeling op het gebied van (financiële) besturing in zijn algemeenheid en met betrekking tot risico’s in het bijzonder. De weg naar een beheeromgeving is ingeslagen en al in ontwikkeling, zoals eerder reeds aangegeven. In een dergelijke omgeving die in de leer- en ontwikkelstand staat, kan zo’n interne P&C- en gesprekscyclus verder vorm en inhoud krijgen. Daaraan kan dan ook de verdere implementatie van risicomanagement worden verbonden.

Betrokkenheid gemeenteraden

De betrokkenheid van de gemeenteraden bij het risicomanagement is wisselend. De raden van beide gemeenten hebben kaders vastgesteld, maar er vindt in beide raden geen gesprek plaats over die kaders. De raden worden via de P&C-documenten geïnformeerd over de risico’s en dit wordt als voldoende ervaren. Inzicht in de risico’s wordt eveneens in de raadsvoorstellen geboden, al wisselt de bruikbaarheid van die informatie per voorstel. De sturing van de raden op risicomanagement vindt vooral plaats in actuele casussen en kwesties, waar de risico’s pregnant naar voren komen. Daardoor worden er expliciete kansen gemist om te komen tot kaderstelling en controle, bijvoorbeeld via de normering van de risicomanagement methodiek.

5 Aanbevelingen

De hierna geformuleerde aanbevelingen zijn een uitnodiging aan de gemeenteraden om met de colleges in gesprek te gaan over de doorontwikkeling van het risicomanagement en over afspraken rond de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de afwegingen en beheersing van risico's.

Aanbeveling 1: Spreek waardering uit voor de voortgang tot nu toe

Uit het onderzoek blijkt dat er de afgelopen jaren zeer gericht geïnvesteerd is in het risicomanagement in de werkmaatschappij en dat daarbij flinke voortgang is geboekt. Er ligt een goed (systemisch) fundament voor een veranderkundige doorontwikkeling. Er is veel kennis aanwezig bij deskundigen, nu de rest nog….

Aanbeveling 2: Maak risicomanagement onderdeel van de doorontwikkeling in de sturing

Risicomanagement mag niet het feestje zijn van (interne) controllers. Het moet deel uitmaken van de dagelijkse bedrijfsvoering. Verbind daarom de verdere doorontwikkeling van het risicomanagement aan de doorontwikkeling van een integrale lijnsturing: in de planning & control met bijbehorende gesprekscyclus, de college- en raadsvoorstellen en in de informatievoorziening. Doe dit wel planmatig in tijd want alles tegelijkertijd uitvoeren zal te veel vragen.

Verder bevelen we aan, naast de rapportage via P&C documenten, spelregels op te stellen over de beoordeling van (mogelijke) risico's in de bestuurlijke voorstellen (in een risicoparagraaf). Zo kunnen raden meer vooraf worden betrokken.

Aanbeveling 3: Investeer in bewustwording

Naast de systeemkant is ook de veranderkundige kant van belang. De dagelijkse uitvoeringspraktijk van risicomanagement valt of staat met het meedoen van alle geledingen. Nog niet alle risico's zijn bij alle afdelingen van de organisatie voldoende uitgewerkt en worden ook nog niet door iedereen herkend en geïntegreerd in hun werkzaamheden. Versterk dit door bijvoorbeeld periodieke risico-sessies (in jargon: risk-selfassesments) in teams en bij projectstarts te introduceren. Laat alle medewerkers meedenken en -doen. Leer ook van casuïstiek: met vallen en opstaan kom je verder.

Aanbeveling 4: Zorg voor borging van de rol van concerncontrol, interne controle en auditeurs

Het is van belang dat in het Three Lines of Defence model de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in heldere regels zijn geborgd. Er kan gedacht worden aan opname in een organisatieverordening of een protocol. Daarbij is het aanbevelenswaardig om de onafhankelijke rol van de derdelijns functies te beschrijven. Ook qua mogelijkheden escalerend te rapporteren aan directies en het bestuur met de bijbehorende spelregels van hoor en wederhoor.

Aanbeveling 5: Maak een kader voor het omgaan met risico's van op afstand gezette uitvoering

Geef de colleges de opdracht om te komen tot kaderstelling op het gebied van verbonden partijen en andere arrangementen van samenwerkingen vanuit het perspectief van eigenaarschap en opdrachtgeverschap in de gemeentes. Overweeg daarbij toepassing van een aantal oplopende toezichtregimes: afgestemd op de mate van belang en de kans op bestuurlijke en financiële risico's. Leg dit beleid vast in een raadsnota. Een aanvullende aanbeveling is dat ook een goed ingevoerd contractmanagement daarbij kan helpen.

Aanbeveling 6: Benut het inwerkprogramma van de nieuwe raden voor gesprek over omgaan met risico's

In de praktijk van alledag zijn de raden vaak reactief op casuïstiek met gebleken risico's. Het is wenselijk om bij het begin van een raadsperiode (ook op basis van de coalitieakkoorden) aandachtsgebieden te formuleren die (kunnen) spelen. Voorbeelden zijn: normering van financiële ratio's, integriteitsrisico's, personele knelpunten, IT-veiligheid, …). Het is goed samen vooraf te verkennen wat de gezamenlijke risk-appetite is en waar de raden een extra oogje in het zeil willen houden. Betrek hierbij ook de accountant. Zie ook aanbeveling 2 over de vroegtijdige betrokkenheid van de raden bij mogelijke risico's.

Tenslotte

Wij realiseren ons dat de samenwerking en de werkmaatschappij nog volop in ontwikkeling zijn. Niet alleen dit onderzoek leidt tot conclusies en aanbevelingen waarmee je aan de slag kan maar dat geldt ook voor aanbevelingen in het recente onderzoek van Berenschot over de toekomstige samenwerking. En zo zijn er ongetwijfeld nog meer zaken die om voorrang vragen.

Naar onze mening is de staforganisatie goed in staat zich door te ontwikkelen op risicomanagement maar voor de lijnorganisatie is deze inzet minder vanzelfsprekend. De aanbevelingen 2 en 3, die zich richten op verankering van risicomanagement binnen de gehele werkmaatschappij zijn dan ook cruciaal voor een positief antwoord op de achterliggende vraag van de gemeenteraden: "is de werkmaatschappij wel in control?". Met voorrang inzetten op deze aanbevelingen ligt voor de hand. De intenties van de eigen rechtmatigheidsverklaring door B&W versterken deze noodzaak. Die intenties betreffen een transparante dialoog over de beleidsuitvoering en daarmee ook over het omgaan met en rapporteren over risico's.

Rapport van bevindingen

De bevindingen waarop het bestuurlijk rapport is gebaseerd vindt u in het rapport van bevindingen. dat als bijlage is toegevoegd. Dit rapport van bevindingen is geschreven door het adviesbureau Necker van Naem en is op onderdelen aangepast op basis van de feitelijke reacties van de colleges in januari 2022 in het kader van hoor- en wederhoor.

In de bijlage van het rapport van bevindingen is een lijst met geraadpleegde stukken en geïnterviewde personen opgenomen. Deze vormen de basis voor deze rapportage. Verslagen van de interviews zijn in bezit bij de rekenkamercommissies en maken deel uit van het onderzoeksdossier. Omwille van vertrouwelijkheid zijn de verslagen niet opgenomen in het rapport.

Rapport van Bevindingen: Rekenkameronderzoek Risicomanagement

Opdrachtnemer:

Necker van Naem

Datum:

31 januari 2022

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissies van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

Onderzoekers:

mr. E.J. (Evert Jan) Kruijswijk Jansen
drs. H.J.W. (Hans) Verdellen
P.W. (Pim) Steenbergen Msc

Inhoudsopgave

Leeswijzer **27**

Ontwikkelingscontext: van overleven naar een beheeromgeving **29**

Algemene inleiding ontwikkelingen organisatie en governance *29*

1. Beleid risicomanagement **33**

1.1. Is er beschreven en vastgesteld beleid voor risicomanagement en hoe ziet dat eruit? *33*

1.2. Is er beschreven en vastgesteld beleid rond het toezicht op risico's bij verbonden partijen en hoe ziet dat eruit? *36*

1.3. Is het beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig? *36*

1.4. Toetsing aan het normenkader *37*

2. Informatievoorziening risicomanagement **39**

2.1. Voldoet de rapportage in de P&C producten op het gebied van risicomanagement aan de voorschriften (BBV)? *39*

2.2. Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteren de gemeenten om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven? *40*

2.3. Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats? *41*

2.4. Toetsing aan het normenkader *41*

3. Uitvoering risicomanagement **43**

3.1. In welke mate voldoet de methode aan generieke normenkaders? *43*

3.2. Hoe is het risicomanagement qua rollen, taken en bevoegdheden intern georganiseerd? *43*

3.3. Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht? *44*

3.4. Worden er nog veranderingen in de uitvoering doorgevoerd en zo ja is het aannemelijk dat deze bijdragen aan een verbetering? *45*

3.5. Wordt er in de werkprocessen conform het beleid gewerkt en waaruit blijkt dit (i.c. casuïstiek)? *46*

3.6. Toetsing aan het normenkader *47*

4. Betrokkenheid van de gemeenteraden bij risicomanagement **49**

4.1. Is de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig? *49*

4.2. Kunnen de gemeenteraden op basis van de ontvangen informatie hun kaderstellende en controlerende taak uitoefenen? *50*

4.3. Hoe vullen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol t.a.v. risicomanagement in? *51*

4.4. Toetsing aan het normenkader *53*

5. Samenvatting van de bevindingen **55**

Bijlagen 57

Bijlage 1: Three lines of Defence model en uitwerking in het VIC-plan..... 57

Bijlage 2: Casusonderzoek 59

Bijlage 3: Geïnterviewde personen 65

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen 67

Bijlage 5: Normenkader 69

Leeswijzer

Dit rapport van bevindingen is bedoeld als onderlegger voor de bestuurlijke rapportage waarin de rekenkamercommissies en Necker van Naem de onderzoeksverantwoording integraal opnemen.

Dit rapport van bevindingen is als volgt opgebouwd:

In het gedeelte wordt de context van beide gemeenten en de ontwikkeling binnen de werkmaatschappij beschreven, waardoor de werking van het risicomanagement kan worden geduid.

Vervolgens wordt het beleid beschreven en getoetst in hoeverre het beleid strookt met de afgesproken normen. In het tweede hoofdstuk wordt ingezoomd op de informatievoorziening, de planning- en controlcyclus en de wijze waarop gerapporteerd wordt over de verschillende ratio's. Het derde hoofdstuk behandelt de uitvoering van het risicomanagement, waarbij de bevindingen uit de casestudies worden gedeeld. De uitvoerige beschrijvingen van de casestudies is opgenomen in de bijlage. In het laatste hoofdstuk wordt de betrokkenheid van de gemeenteraden besproken.

Voor veel passages geldt dat deze betrekking hebben op de werkmaatschappij en zodoende voor beide gemeenten relevant zijn. Voor passages die specifiek ingaan op een gemeente worden onderstaande gekleurde tekstvakken gebruikt:

Tytsjerksteradiel

Achtkarspelen

Bijlagen

In bijlage 1 is een toelichting gegeven op het Three Lines of Defence model, in bijlage 2 wordt het casusonderzoek nader toegelicht en in bijlage 3 is een overzicht geschetst van de geïnterviewde personen. De bronvermelding wordt in het onderzoek weergegeven middels nummering in de tekst en een bronnenlijst in bijlage 4. Voor de volledigheid is het normenkader in zijn geheel opgenomen in bijlage 5.

Per hoofdstuk geven wij middels een normenkader een oordeel over de normen die we vooraf aan het onderzoek opgesteld hebben. De beoordelingen in het normenkader zijn gebaseerd op zowel de bevindingen uit het onderzoek naar de interne organisatie als de casussen. Uiteraard zijn er verschillen te noemen tussen afdelingen of specifieke casussen die in dit normenkader geen plek krijgen. Om meer inzicht te krijgen in de concrete uitwerking van risicomanagement worden de onderzochte casussen in de bijlage uitgebreid toegelicht. Bij de uitwerking van de conclusies en aanbevelingen zullen we op basis van het normenkader handelingsperspectieven bieden. Om een oordeel te geven over de normen hebben wij criteria toegepast, dit biedt inzicht in de beoordeling en biedt ruimte om zaken toe te lichten.

Binnen het normenkader hanteren we de volgende criteria:

	Voldoende, extra aandacht naast de al geplande inzet is niet nodig
	Voldoende, maar er is op onderdelen meer aandacht nodig.
	Onvoldoende, er wordt niet aan de norm voldaan er is extra inzet nodig.

Aanvullend geven wij per hoofdstuk een samenvatting van onze bevindingen. Dit biedt inzicht in de beantwoording van de deelvragen voor dit hoofdstuk.

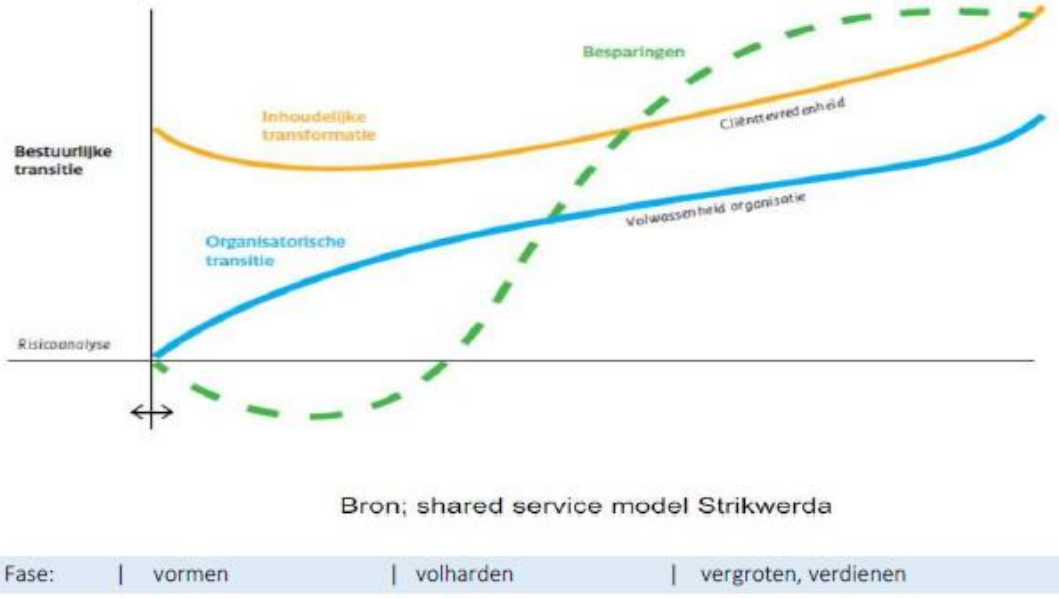
Ontwikkelingscontext: van overleven naar een beheeromgeving

Verderop in dit rapport van bevindingen worden de gevonden feiten gerapporteerd bij de geformuleerde onderzoeksvragen. Om een goede interpretatie van deze feiten te kunnen maken, achten wij het van belang om deze in de ontwikkelingscontext te zien van beide gemeenten en van de werkmaatschappij. Vandaar dat wij in dit hoofdstuk eerst stil staan bij deze context en daarbij ingaan op de governance en de ontwikkeling van risicomanagement binnen de organisatie.

Algemene inleiding ontwikkelingen organisatie en governance

Governance werkmaatschappij
De werkmaatschappij is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Het algemeen bestuur van de werkmaatschappij bestaat uit de twee voltallige colleges, het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters en de portefeuillehouders financiën. De gemeentesecretarissen van beide gemeenten zijn samen algemeen directeur van de werkmaatschappij en wisselen elkaar iedere twee jaar af als secretaris van het DB.

De werkmaatschappij is na een aantal proef-samenwerkingen in 2016 definitief opgezet. Direct bij oprichting van de organisatie is er een taakstelling van 8% in de begroting opgenomen. Deze taakstelling kwam op voorstel van de colleges, gezien zij in de veronderstelling waren dat samenwerken in de werkmaatschappij tegen lagere kosten zou kunnen dan de optelsom van de beide organisaties apart. Het voorstel van de samenwerking was gestoeld op een afname van de kosten en kwetsbaarheid en een toename van de kwaliteit van de dienstverlening. In de praktijk bleek deze veronderstelling in de startfase weerbarstig. Overigens heeft onderzoek van Strikwerda (zie figuur) naar het samenvoegen van organisaties deze weerbarstigheid aangetoond.



Bron; shared service model Strikwerda

Figuur 1. Shared Service Model Strikwerda

De taakstelling heeft in combinatie met andere ontwikkelingen geleid tot een organisatie die weinig ruimte had om de kwaliteitsslag te maken die gewenst was. Uit het onderzoek (en dan met name uit de interviews) volgt het beeld dat de organisatie nog niet in een stabiele 'beheerfase' zit en nog op onderdelen volop bezig is met de fase van 'vormen en volharden'.

De ontwikkeling van risicomanagement als onderdeel van professionele financiële besturing
Beide gemeenten en de werkmaatschappij zijn niet goed in control geweest. De achterliggende jaren stonden in het teken van groei en ontwikkeling. Het inrichten van nieuwe processen is lastig geweest. Voor de beide gemeenten is vanaf 2019 een goedkeurende verklaring afgegeven, voor de werkmaatschappij vanaf 2018. Daarvoor is er is een historie van een aantal jaren van het uitblijven van goedkeurende accountantsverklaring als gevolg van onrechtmatige Europese aanbestedingen en onvoldoende toegeruste interne controle. Dit betekende in de praktijk dat er altijd veel energie en focus opging aan reparatie bij de jaarrekening om alsnog de goedkeurende verklaring te krijgen.

Vanaf 2019 is gestart met het inrichten van beleid en een organisatie rondom risicomanagement en interne controles. De adviezen van de accountant hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. In 2020 is dit nog samen met de accountant opgepakt. In 2021 is de uitvoering belegd in de eigen organisatie. De insteek is om met betrekking tot de inrichting van risicomanagement te starten met de financiële rechtmatigheid, waarbij vanuit de (V)IC ((verbijzonderde) interne controle)[1] en de interim controle getracht wordt eerder in het jaar de zaken op orde te hebben zodat niet alles meer op het laatste moment moet bij de jaarrekening. Risicomanagement wordt momenteel op verschillende terreinen in meer of mindere mate (juist) toegepast. De centrale regie hierop is vanaf 2021 in ontwikkeling en de

[1] De verbijzonderde interne controle van een decentrale overheid, is gericht op het verkrijgen van inzicht vanuit de eigen organisatie in tenminste de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen, alsmede de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde genoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid (bron: VNG (2019) Handleiding: verbijzonderde interne controle).

organisatie benoemt dat het jaar 2022 hiervoor ook gebruikt wordt. In de jaren voor 2021 lag de prioriteit vooralsnog op de financiële rechtmatigheid waarbij het streven is om door te groeien naar een situatie waarin risicomanagement onderdeel uitmaakt en gedragen wordt door de lijnsturing. Daarbij wordt gewerkt met de filosofie van het Three Lines of Defence model. Dit model positioneert de leidinggevende die hierdoor in eerste lijn sturing kan gaan geven aan de beheersing van alle risico's in de bedrijfsvoering (breder dan enkel financiële risico's). Het positioneert ook de advisering en onafhankelijke control in de organisatie. Kortom: een heldere rolverdeling.

Het Three Lines of Defence model en de invulling daarvan binnen de werkmaatschappij wordt in bijlage 1 verder toegelicht. Het beleid is om te komen tot periodieke risico-inventarisaties in de volle breedte, die worden besproken in de lijnsturing met advies vanuit de (control)staf. In vergelijking met de huidige financiële (V)IC betekent dit daarom een intensivering zowel in termen van reikwijdte als in termen van intensiteit/periodiciteit.

Er wordt nu (2021) extra ingezet op procesoptimalisatie, ook met extra formatie. Het subsidieproces is daarbij als eerste opgepakt en daarbij krijgt de implementatie van risicomanagement een prominente rol. Daarbij wordt anticiperend getoetst aan de hand van de methodiek van de accountant. Die wordt als het ware 'ingebakken' in de routine van de interne controle, zodat dit geborgd wordt in de bedrijfsvoering. Het project Procesoptimalisatie is ingezet omdat er, mede als gevolg van het intensiveren van de samenwerking, wordt gestreefd naar een effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering en optimale dienstverlening aan de inwoners en ondernemers tegen lagere kosten (Lean). Door binnen processen te borgen dat zaken in één keer juist uitgevoerd worden, wordt er efficiënter gewerkt en zijn er minder herstelwerkzaamheden nodig. Hierdoor lopen de gemeenten minder risico's. Om dit te bereiken is het harmoniseren van beleid en uitvoering en het optimaliseren van processen in gang gezet.

De controllersorganisatie is geplaatst direct onder de directie en bestaat uit een concerncontroller, clustercontrollers en senior financieel adviseurs. De clustercontrollers worden aangestuurd door de teamleider financiën. Er is voor gekozen om geen functionele aansturing door de concerncontroller op de vaktechniek van control plaats te laten vinden. In de praktijk vindt wel overleg plaats. Er is momenteel nog een vacante functie bij concerncontrol, deze wordt binnenkort ingevuld als een auditfunctie.

In de ontwikkeling van het al eerdergenoemde Three Lines of Defence model zal veel energie gestoken moeten worden, vooral om nut en noodzaak van een integrale besturing inclusief risicomanagement 'tussen de oren' te laten groeien bij het lijnmanagement. Houding en gedrag is een item: het management (vooral de teamleiders) hebben de handen vol om dagelijks het hoofd boven water te houden en de taken uitgevoerd te krijgen, daar gaat alle energie en aandacht naar toe. Doorontwikkeling van de bedrijfsvoering wordt dan mogelijk nog gezien als een hinderlijke onderbreking van het 'echte' werk. Hier zal gericht aandacht aan besteed moeten worden in het vervolgproces van de ontwikkeling van risicomanagement in een breder kader van sturing en beheersing.

De inrichting van het risicomanagement en de financiële besturing van de gemeenten en de werkmaatschappij sluiten nog niet voldoende aan bij de huidige grootte en complexiteit van de drie samenwerkende organisaties. Het is, gelet op de fase waarin de organisaties zich bevinden, moeilijk ruimte te vinden om met elkaar de goede gesprekken te voeren, het raamwerk (lees de interne P&C- en gesprekscyclus) staat er nog niet en is in ontwikkeling. Daardoor blijft het 'in control zijn' nog te zeer afhankelijk van het vangnet wat vanuit de financiële functie wordt geboden bij het jaarwerk.

Aansluiting van dit onderzoek bij andere trajecten binnen de werkmaatschappij
Dit rapport van bevindingen moet in een breder perspectief geplaatst worden van een ontwikkelende werkmaatschappij. Momenteel lopen er meerdere trajecten binnen de organisatie en is de werkmaatschappij nog in ontwikkeling. Zo is recent de werkmaatschappij extern geëvalueerd. In de bestuurlijke oplegger van dit onderzoek zal nader worden ingaan op de aansluiting en overlap met deze andere ontwikkelingen. In dit rapport staat de feitelijke weergave van onze bevindingen centraal.

1. Beleid risicomanagement

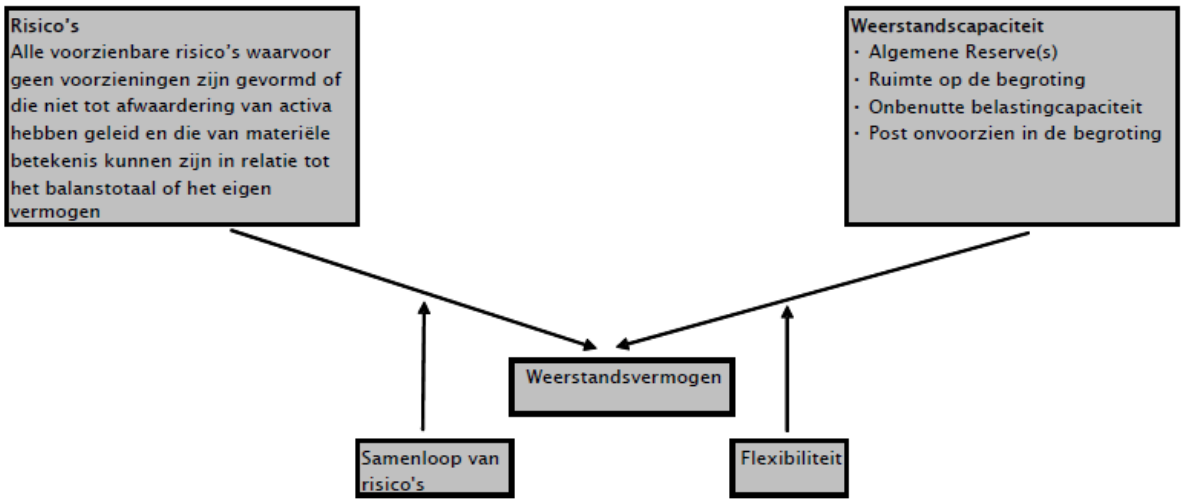
In dit hoofdstuk geven we inzicht in het beleid ten aanzien van het risicomanagement. We beantwoorden onderstaande deelvragen en schetsen aan het eind van het hoofdstuk een oordeel hierover aan de hand van het normenkader:

1. Is er beschreven en vastgesteld beleid voor risicomanagement en hoe ziet dat eruit?
2. Is er beschreven en vastgesteld beleid rond het toezicht op risico's bij verbonden partijen en hoe ziet dat eruit?
3. Is dit beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?

1.1. Is er beschreven en vastgesteld beleid voor risicomanagement en hoe ziet dat eruit?

Op het gebied van risicomanagement zijn er een aantal beleidsstukken waarin specifiek aandacht aan risicomanagement wordt besteed. De inhoud van deze beleidsstukken geven we hieronder kort weer.

Nota reserves en voorzieningen (2020)
De nota reserves en voorzieningen is recent vastgesteld en van toepassing op de gemeenten Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel en de Werkmaatschappij 8KTD *(1).* In de nota wordt toegelicht dat er rekening gehouden wordt met de relatie tussen de (benodigde) omvang van de reserves, de (benodigde) weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. Dit kan gebruikt worden om de wijze van verslaglegging ten aanzien van de risico's op voorhand duiden. In de nota wordt de link gelegd met de geldende regelgeving vanuit het BBV, zoals artikel 11. Zo wordt de samenhang tussen reserves, voorzieningen, risico's en weerstandsvermogen middels een afbeelding toegelicht:



Afbeelding 1: Samenhang tussen reserves, voorzieningen risico's en weerstandsvermogen (1).

In de nota wordt toegelicht dat op jaarlijkse basis in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting afzonderlijk voor beide gemeenten en de werkmaatschappij informatie wordt

opgenomen over het beleid ten aanzien van het weerstandvermogen en de geïnventariseerde risico's. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het weerstandsvermogen toereikend is ten opzichte van de geïnventariseerde risico's *(1).*

Aanvullende nota's
Nota's waarin ook deels aandacht is voor risicomanagement zijn de Nota waardering en afschrijving vaste activa (2020) en het Treasurystatuut (2020). Voor beide gemeenten is recent een identieke Nota waardering en afschrijving vaste activa opgesteld. Deze nota omschrijft het geldende beleid met betrekking tot activeren, waarderen en afschrijven. In het recent vastgestelde treasurystatuut wordt het beleid ten aanzien van de treasuryfunctie toegelicht. De treasuryfunctie richt zich op 'sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële positie en de hieraan verbonden risico's'. In de nota worden verschillende risico's op het gebied van treasury toegelicht.

Financiële verordeningen
Voor beide gemeenten en de werkmaatschappij zijn financiële verordeningen opgesteld. In de financiële verordening van de gemeente Tytsjerksteradiel (2020) worden het risicomanagement en het weerstandsvermogen niet als losse onderwerpen toegelicht *(2).* De financiële verordening bevat kaders over:

- Niveau van autorisatie van de begroting, binnen het sociaal domein heeft het college de verplichting om de raad te informeren over verschuivingen van lasten of baten tussen de taakvelden binnen het Sociaal Domein.
- Het college informeert de raad naast de jaarstukken en de begroting middels twee tussentijdse rapportages in de vorm van bestuursrapportages in juni en oktober en twee extra tussentijdse informatiemomenten in april en december over het lopende boekjaar.
- In de verordening wordt toegelicht aan welke zaken het college invulling geeft op het gebied van de financiële organisatie en de interne controle.

De financiële verordening van de gemeente Achtkarspelen (2018) is grotendeels identiek aan de verordening van Tytsjerksteradiel *(3)*. De meest in het oog springende afwijking tussen beide verordeningen is dat de gemeente Achtkarspelen geen tussentijdse rapportages aan de raad verstrekt. De gemeente Achtkarspelen hanteert het stelsel dat begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid niet via standaardmomenten als de bestuursrapportage verlopen. Deze worden telkens aan de raad aangeboden wanneer dit aan de orde is. Dit wordt omschreven als de 'permanentiegedachte'. Uit gesprekken komt naar voren dat in de praktijk de tussentijdse rapportages op éénzelfde manier aan de raad verstrekt worden. Vanaf 2021 werken de gemeenten met vier rapportagemomenten per jaar. De financiële verordeningen van de beide gemeenten en de werkmaatschappij worden op dit punt gewijzigd.

De Financiële verordening Gemeenschappelijke regeling Werkmaatschappij 8KTD (2018) herhaalt voornamelijk de identieke artikelen van de verordeningen van de beide gemeenten en past deze toe op de werkmaatschappij.

Naast de verschillende nota's is het risicomanagement binnen de gemeenten en de werkmaatschappij uitgewerkt in verschillende beleidsplannen. Deze documenten zijn generiek opgesteld voor de beide gemeenten en de werkmaatschappij.

Controleprotocol 2021-2024
De gemeenten en de werkmaatschappij werken met een controleprotocol die uitvoering geeft aan de verplicht opgestelde controleverordening naar aanleiding van artikel 213 van de Gemeentewet. Het protocol regelt een aantal zaken ten aanzien van de controle van de jaarrekening, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en het te voeren financieel beheer *(4)*. Specifiek gaat het protocol in op:

- goedkeuringstoleranties accountantscontrole;
- rapportagegrens geconstateerde onrechtmatigheden;
- verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording;
- rapportagegrens (5% verantwoordingsgrens).

(V)IC-plan 2021 t/m 2024
Het (V)IC-plan beschrijft de inrichting en uitwerking van de verbijzonderde interne controle binnen de ambtelijke organisaties van beide gemeenten en de werkmaatschappij *(5).* Daarbij richt het plan zich op een aantal geprioriteerde processen. Hierin wordt uitgesproken dat de gemeentelijke organisatie in 2021 het Three Lines of Defence model implementeert:

1. Primaire beheersing van risico's binnen de eigen afdeling (IC).
2. Controlewerkzaamheden worden gerapporteerd aan de clustercontrollers. De clustercontrollers toetsen of de uitkomsten van de primaire controles betrouwbaar zijn (VIC).
3. Concerncontrol toetst of de werkzaamheden volgens afgesproken criteria zijn doorlopen.

Vanaf 2022 is de ambitie om risicomanagement (waaronder interne beheersing van processen en aandacht voor fraudepreventie) breder te implementeren. Het meerjaarlijkse plan wordt jaarlijks uitgewerkt tot een auditplan, hierin staan de aandachtspunten voor dat jaar omschreven.

Medewerkers zijn bekend met de beleidsstukken ten aanzien van het risicomanagement. Uit gesprekken komt naar voren dat ten aanzien van het risicomanagement de praktische uitvoering van risicomanagement in de dagelijkse praktijk de grootste aandacht krijgt. Niet bij alle medewerkers zijn de doelen die gesteld zijn in het (V)IC-plan 2021 t/m 2024 bekend. Zo zijn een aantal medewerkers nog niet bekend met de beleidsmatige keuzes ten aanzien van het Three lines of Defence model. Een aantal medewerkers benoemt dat veel werkzaamheden op het gebied van risicomanagement ook impliciet plaatsvinden in het dagelijkse werk en zodoende minder zijn vastgelegd in beleidsstukken. In het volgende hoofdstuk zal nader ingegaan worden op de uitvoering van het risicomanagement in de praktijk.

213a-onderzoeken
Momenteel wordt er binnen de gemeenten niet gewerkt met onderzoeken naar doeltreffendheid en

doelmatigheid op basis van artikel 213a van de gemeentewet.[2] De gemeente geeft aan dat de inzet op het gebied van de corona-maatregelen, verbeteren van de VIC en interne ontwikkelingen prioriteit heeft. De wens is om in de toekomst deze mogelijkheid weer op te pakken.

1.2. Is er beschreven en vastgesteld beleid rond het toezicht op risico's bij verbonden partijen en hoe ziet dat eruit?

Binnen de gemeenten en de werkmaatschappij bestaat geen nota verbonden partijen, die als kaderstellend document de uitgangspunten beschrijft ten aanzien van de verbonden partijen en de werkafspraken hierover tussen gemeenteraad en college. Aan de verbonden partijen wordt in de P&C-documenten in een aparte paragraaf aandacht besteed. In deze paragraaf wordt aan elke verbonden partij een risicoprofiel toegekend, dit risicoprofiel wordt niet nader toegelicht. Voor de verbonden partijen geldt dat er toegewerkt wordt naar een verdere samenwerking op provinciaal niveau. De concerncontrollers binnen de provincie Fryslân zijn bezig met het opstellen van een scan/vragenlijst om inzicht te krijgen in de risico's van de verbonden partijen. De concrete werkwijze hiervoor wordt als volgt omschreven *(6):*

Medewerkers geven aan dat het risicomanagement ten aanzien van de verbonden partijen binnen dit provinciale gremium verder uitgewerkt zal worden. Risicoprofielen zullen verder uitgebreid en toegelicht

> Deze vragenlijst is door de concerncontrollers Fryslân opgesteld en vastgesteld, met behulp van Naris (expert op het gebied van, en softwareleverancier van risicomanagement). De vakgroep Verbonden Partijen zorgt ervoor dat er één gezamenlijke risicoscan komt per verbonden partij. Deze wordt ook met de verbonden partij besproken. Afhankelijk van de uitkomsten van de risicoscan wordt de intensiteit van periodieke toetsing verhoogd of verlaagd. Per verbonden partij worden één of twee gemeenten accounthouder.

worden en aanvullend staat er op de planning dat er voor beide gemeenten een beleidsnotitie voor risicomanagement bij verbonden partijen opgesteld zal worden. De rol van de gemeenteraad binnen dit proces is momenteel nog niet duidelijk.

1.3. Is het beleid actueel, inzichtelijk, volledig en rechtmatig?

Het beleid ten aanzien van risicomanagement is actueel, volledig en rechtmatig. Met name de actualiteit van het beleid valt op. De beleidsplannen en nota's zijn recent vernieuwd en de uitwerking van het beleid krijgt zowel meerjaarlijks als jaarlijks een plek in de VIC. Het beleid ten aanzien van de verbonden partijen is momenteel in ontwikkeling op provinciaal niveau. Op het niveau van de beide gemeenten en de werkmaatschappij is hiervoor geen vastgesteld beleid beschikbaar. Beleid ten aanzien van risicomanagement is volledig als er ook beleid is vastgesteld over de insteek van de gemeenten ten aanzien van het risicomanagement richting verbonden partijen.

[2] Artikel 213a van de gemeentewet geeft aan dat het college periodiek onderzoek kan doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hen gevoerde bestuur

1.4. Toetsing aan het normenkader

Norm	Oordeel	Toelichting
1. Het beleid is recent vastgesteld of herzien	–	Vastgestelde beleidstukken zijn van recente datum. Er zijn geen beleidsstukken vastgesteld ten aanzien van de verbonden partijen.
2. Over het beleid zijn besluiten genomen	✓	Nota's en verordeningen zijn door de raad vastgesteld.
3. Het is duidelijk welke doelen nagestreefd worden met het vastgestelde beleid	✓	In beleidsplannen worden concrete doelen geformuleerd en deze worden in voldoende mate toegelicht.
4. Deze doelen zijn binnen de organisatie omgezet in middelen	–	Doelen worden uitgewerkt in concrete middelen zoals uitwerking van het 'Three Lines of Defence model', checklists VIC en overlegstructuren. Deze zijn echter niet voor alle afdelingen volledig uitgewerkt. Medewerkers geven aan dat er binnen de huidige werkzaamheden niet voldoende tijd en ruimte is om specifiek bij het risicomanagement stil te staan. Er zijn extra middelen beschikbaar gesteld in 2021 en 2022 voor het project Procesoptimalisatie.
5. Het beleid is organisatiebreed bekend en toepasbaar	✗	Momenteel zijn uitgangspunten voor het beleid bepaald, maar deze worden nog niet door iedereen herkend. De implementatie krijgt in 2022 verder vorm.
6. En zijn binnen de organisatie afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid	–	In 2022 staat het verder implementeren van het beleid gepland.
7. Het beleid voldoet aan de geldende wet- en regelgeving (met name artikel 11 van het BBV)	✓	Er wordt gerapporteerd over risico's in relatie tot het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit van de organisaties.

Samenvatting hoofdstuk 1

	Binnen de gemeenten en de werkmaatschappij is het beleid aanwezig en actueel. Er is aandacht nodig voor een eenduidig begrip van risicomanagement binnen de gehele organisatie en er moet gewerkt worden aan het vormgeven van risicomanagement ten aanzien van de verbonden partijen. De ambtelijke organisatie werkt momenteel aan het beleid rondom verbonden partijen, de koppeling met de raad wordt hierin nog niet direct zichtbaar. De huidige werkwijze op het gebied van risicomanagement biedt voldoende bouwstenen voor een meer strategische visie op risicomanagement. Deze lijn wordt ook zichtbaar in de reeds vastgestelde plannen voor het komende jaar.

2. Informatievoorziening risicomanagement

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de informatievoorziening ten aanzien van het risicomanagement. We beantwoorden onderstaande deelvragen en schetsen aan het eind van het hoofdstuk een oordeel hierover aan de hand van het normenkader:

4. Voldoet de rapportage in de P&C producten op het gebied van risicomanagement aan de voorschriften (BBV)?
5. Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteren de gemeenten om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven?
6. Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats?

2.1. Voldoet de rapportage in de P&C producten op het gebied van risicomanagement aan de voorschriften (BBV)?

De informatie over risicomanagement in beide gemeenten sluit aan bij artikel 11 vanuit het BBV. Het weerstandsvermogen wordt toegelicht en de relatie met de gesignaleerde risico's komt naar voren. Ten aanzien van BBV-artikel 11 lid 2c ('de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste: het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's') valt op dat er in de paragraaf geen verwijzingen worden gemaakt richting het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. Wel wordt in de inleiding van de paragraaf beschreven wat de gemeenten verstaan onder het weerstandsvermogen en de risico's. De verplichte financiële kengetallen worden in de P&C-producten toegelicht.

2.2. Welke methodieken/systemen en werkwijzen hanteren de gemeenten om de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen en hoe zijn deze vormgegeven?

Achtkarspelen
De gemeente Achtkarspelen onderscheidt het weerstandsvermogen in twee delen: weerstandscapaciteit en risicobeheersing.

De weerstandscapaciteit wordt daarnaast onderscheiden in incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit. Met de incidentele weerstandscapaciteit wordt het vermogen bedoeld dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen, dit betreffen de algemene reserve en indien van toepassing de stille reserves. Met de structurele weerstandscapaciteit wordt het begrotingsoverschot en de onbenutte belastingcapaciteit bedoeld.

Risico's
Binnen de gemeente wordt het weerstandsvermogen door middel van reserves aangewend voor incidentele dekking van mogelijke risico's. Voor structurele risico's wordt ingezet op structurele dekking via de kadernota. De gemeente heeft een omschrijving voor risico's en hanteert een indeling op basis van de financiële omvang onder en boven 50.000 euro. Risico's boven 50.000 euro worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Risico's onder 50.000 euro worden wel vermeld en toegelicht, bijvoorbeeld lopende het jaar in de bestuursrapportage. Hierbij is ook aandacht voor risico's die niet in geld uit te drukken zijn.

Binnen Achtkarspelen wordt er gewerkt met een classificatiesysteem voor risico's. Hierin worden onderstaande onderwerpen per risico toegelicht:

- Kans op optreden van het risico;
- Effect van het risico op de uitvoering van bestaand beleid;
- Financiële impact van het risico;
- Is er sprake van een adequate beheersmaatregel;
- Is er sprake van een verwacht beslag op de weerstandscapaciteit;
- Verwacht beslag op de weerstandscapaciteit in euro's.[1]

Tytsjerksteradiel
Binnen de gemeente Tytsjerksteradiel wordt het weerstandsvermogen op dezelfde manier vormgegeven als binnen de gemeente Achtkarspelen. Er is één verschil. Met betrekking tot risico's wordt binnen Tytsjerksteradiel een andere indeling gehanteerd. Risico's boven de 100.000 euro worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Binnen Tytsjerksteradiel wordt er gewerkt met hetzelfde classificatiesysteem zoals deze in Achtkarspelen gehanteerd wordt.

2.3. Vindt de onderbouwing van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio op een adequate, gedegen wijze plaats?

In de P&C-documenten wordt de weerstandscapaciteit onderbouwd op basis van de geïnventariseerde risico's, deze risico's worden geduid in financiële omvang en de kans. De risico's worden toegelicht en onderbouwd. Er wordt bewust gekozen om 'gewone risico's' geen plek te geven binnen de weerstandscapaciteit. Als gewone risico's worden de volgende voorbeelden genoemd: open-einde regelingen, aantallen bijstandsgerechtigden, bijstelling van rijksbudgetten, vertragingen in processen, het niet realiseren van beleidsdoelstellingen, risico's met betrekking tot Arbo en veiligheid, faillissement van aannemers en het aantreffen van bodemvervuiling bij aankoop van grond. Over dergelijke risico's wordt wel gerapporteerd in de bestuursrapportages.

Ten aanzien van de weerstandsratio's valt op dat deze redelijk verschillen tussen de beide gemeenten. Voor Achtkarspelen geldt een weerstandsratio van 4,27 in 2019 en 6,69 in 2020. Voor Tytsjerksteradiel geldt een weerstandsratio van 10.7 in 2019 en 11,4 in 2020 (7).

De onderbouwing wordt binnen beide gemeenten niet ondersteund door een vastgestelde norm vanuit de gemeenteraad. Zodoende is niet direct zichtbaar wat een gewenste norm voor de weerstandsvermogen en -ratio is.

2.4. Toetsing aan het normenkader

8. De Informatie voldoet aan BBV-voorschriften	–	Informatie voldoet volledig aan het BBV met uitzondering van artikel 11 lid 2c.
9. De informatie wordt tijdig en integraal aan de gemeenteraad verstrekt (sluit aan bij de P&C-documenten)	✓	Informatie wordt via P&C-documenten tijdig en integraal aan de raden verstrekt, raden zijn tevreden over de inhoud.
10. De informatie geeft inzicht op hoofdlijnen en duidt de kans en impact van risico's	–	Er is informatie over risico's op hoofdlijnen door middel van de tabellen voor de risicoclassificatie. Kans en impact worden weergegeven maar niet inhoudelijk toegelicht.
11. De informatie wordt leesbaar en visueel toegankelijk gepresenteerd	✓	Tabellen voor risicoclassificatie-systeem bieden leesbaarheid en toegankelijkheid.
12. Complexe informatie en vaktermen worden juist toegelicht	✓	Vaktermen worden in een apart tabel toegelicht.
13. De gemeente hanteert methoden/systemen en werkwijzen om de weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen	✓	De werkwijze wordt toegelicht in de jaarstukken.

14. Deze methoden/systemen en werkwijzen zijn inzichtelijk vormgegeven		Aanvullend aan de schriftelijke toelichting (norm 13) wordt er gewerkt met visuele weergaven in de vorm van tabellen. Dit zou verder aangevuld kunnen worden met grafieken.
15. De beschikbare en benobigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio worden onderbouwd		Onderbouwing vindt plaats op basis van geïnventariseerde risico's.
16. Deze onderbouwing vindt op een adequate, gedegen wijze plaats		De onderbouwing van risico's is niet uitgebreid, er is geen uitgebreide toelichting op de methode risicoclassificatie.

Samenvatting hoofdstuk 2

	De informatievoorziening op het gebied van risicomanagement is op orde en voldoet op één artikel na aan de vereisten. De informatie wordt goed leesbaar en overzichtelijk middels tabellen gepresenteerd. De toelichtingen op de mogelijke risico's in de P&C-documenten kunnen uitgebreider. Binnen de informatie ontbreekt het aan kaderstelling rond het gewenste minimale weerstandsvermogen. Het gesprek over de *risk-appetite* tussen college en raad wordt zodoende momenteel niet gevoerd.

3. Uitvoering risicomanagement

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de uitvoering van het risicomanagement. We beantwoorden onderstaande deelvragen en schetsen aan het eind van het hoofdstuk een oordeel hierover aan de hand van het normenkader:

7. In welke mate voldoet de methode aan generieke normenkaders?
8. Hoe is het risicomanagement qua rollen, taken en bevoegdheden intern georganiseerd?
9. Wordt er in de werkprocessen conform het beleid gewerkt en waaruit blijkt dit (i.c. casuïstiek)?[3]
10. Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?
11. Worden er nog veranderingen in de uitvoering doorgevoerd en zo ja, is het aannemelijk dat deze bijdragen aan een verbetering?

3.1. In welke mate voldoet de methode aan generieke normenkaders?

De uitvoering van het risicomanagement voldoet aan de generieke normenkaders. Er wordt voldaan aan de verplichtingen vanuit het BBV en de artikelen uit de financiële verordeningen. Ten aanzien van het BBV mist de toelichting bij artikel 11 lid 2c.

3.2. Hoe is het risicomanagement qua rollen, taken en bevoegdheden intern georganiseerd?

Op het gebied van risicomanagement zijn de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het VIC-plan uitgewerkt (5):

Actor	Verantwoordelijkheid
Colleges/DB	• Colleges en DB zijn verplicht (op grond van art. 212 en 213 van de Gemeentewet) zorg te dragen voor de interne toetsing van de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening en rapporteren hierover aan de raden/AB • Opstellen van een VIC-plan • In de toekomst invulling geven aan de verplichte rechtmatigheidsverantwoording
Raden/DB	• De raden stellen de opdrachtverstrekking aan de accountant vast (controleprotocol, normenkader en de goedkeurings- en

[3] Deze vraag wordt in het hoofdstuk als laatste beantwoord

	rapportagetoleranties) • De raden stellen de jaarrekening vast • Raden hebben de mogelijkheid om met betrekking tot bepaalde onrechtmatigheden een indemniteitsprocedure te starten
Accountant	• Controle van de jaarrekening • Opstellen managementletter
Directie	• Uitvoering VIC-plan

De uitvoering van het VIC-plan is binnen de ambtelijke organisatie nader uitgewerkt op basis van het Three Lines of Defence model, zie voor een uitwerking hiervan bijlage 1.

3.3. Zijn de risicomanagementprocessen op een adequate wijze vormgegeven en ingericht?

Medewerkers geven aan dat risicomanagement een onderdeel vormt van de dagelijkse werkpraktijk. Deze processen zijn niet altijd vastgelegd, maar wel verankerd in de praktijk. Op dagelijkse basis wordt er binnen de werkzaamheden geprioriteerd en worden er bepaalde risico's genomen. In aanvulling op de dagelijkse praktijk vindt risicomanagement overkoepelend plaats in werkoverleggen. Voor een aantal teams geldt dat risicomanagement een vast agendapunt is binnen werkoverleggen. Met name binnen het sociaal domein is er een uitgewerkte overlegstructuur waarin risicomanagement aan de orde komt, er zijn driewekelijkse overleggen met de control-medewerker en een zeswekelijks overleg binnen het MT.

Medewerkers geven aan dat gesprekken met de collega's van control een belangrijke bijdrage leveren aan het risicomanagement, zij stellen vragen over mogelijke risico's en denken mee over beheersmaatregelen. Daarnaast maken medewerkers via de aanlevering van stukken voor P&C-documenten via Lias gebruik van de mogelijkheid om risico's te melden. Het gaat hierbij met name om financiële tegenvallers. Lias is het programma waarin medewerkers stukken aanleveren van waaruit de P&C-documenten samengesteld worden. Medewerkers geven aan dat op het gebied van risicomanagement Lias nog verder uitgebreid zou kunnen worden. Zo kunnen risico's toegewezen worden aan risico-eigenaren en kunnen beheersmaatregelen gevolgd worden.

Het merendeel van de medewerkers is niet bekend met de organisatiebrede uitwerking van het Three Lines of Defence model. Wel wordt er binnen verschillende teams in het dagelijkse werk met dit model gewerkt. In de gesprekken in het kader van dit onderzoek stellen een aantal medewerkers dat zij behoefte hebben aan een meer overkoepelend en strategisch plan voor het implementeren van een werkwijze voor risicomanagement en de uitwerking van het Three Lines of Defence model hierin.

Medewerkers denken bij het onderwerp risicomanagement met name aan verantwoording. Het begrip heeft onder medewerkers geen strategische lading of focus. Zij concluderen dat risicomanagement nog slechts beperkt ingezet wordt om tijdig risico's te kunnen signaleren en/of proactief maatregelen te kunnen nemen. Er is binnen de organisatie de behoefte om risicomanagement ook op een meer strategische wijze vorm te geven en in te zetten.

3.4. Worden er nog veranderingen in de uitvoering doorgevoerd en zo ja is het aannemelijk dat deze bijdragen aan een verbetering?

In 2014 is gestart met de GR en dit bracht de nodige impact met zich mee, waardoor de afgelopen jaren veel extra inzet nodig was op allerlei terreinen. De aandacht voor risico's en rechtmatigheid is hierdoor minder prominent naar voren gekomen. Er is veel tijd gestoken in controle en bijsturing om goedkeurende verklaringen te realiseren.

Medewerkers geven aan dat er sinds 2019 stappen zijn gezet op het gebied van interne controles en het risicomanagement. In 2020 is er in samenspraak met de accountant veel werk verzet en sinds 2021 wordt risicomanagement breder uitgerold binnen de ambtelijke organisatie. In eerste instantie staan hierbij de financiële rechtmatigheid, VIC en de interim-controle centraal.

Three Lines of Defence model.
De volgende stap in de ontwikkeling van het risicomanagement is de wens om risicomanagement verder in te richten op basis van het Three Lines of Defence model. Het doel hierbij is de leidinggevenden beter te positioneren en sturing te geven op alle risico's in de bedrijfsvoering. In de nieuwe werkwijze worden deze risico's periodiek geïnventariseerd en besproken met de lijnsturing met advies van de (control)staf. Ten opzichte van de huidige werkwijze zal er dan sprake zijn van zowel een bredere reikwijdte als frequentie qua risico-inventarisatie. Deze nieuwe werkwijze wordt al toegepast binnen het sociaal domein. Ook binnen andere werkprocessen wordt er al gewerkt met de uitgangspunten vanuit het model, dit kan verder uitgewerkt en geformaliseerd worden in de werkprocessen.

Momenteel wordt er binnen de organisatie gewerkt aan een interne rapportagesystematiek om financiële sturing te krijgen. Dit is reeds afgerond voor het onderwerp personeelskosten (formatie, bezetting, verzuim). De volgende stap zijn rapportages over de brede bedrijfsvoering die vervolgens ook per kwartaal op de tafel van de directie van de werkmaatschappij komen. Hierbij wordt gestreefd naar de drieslag overzicht, inzicht en sturing.

Met name van het lijnmanagement zal de verdere ontwikkeling van het Three Lines of Defence model inzet vergen. Teamleiders hebben al hun tijd en energie nodig om de dagelijkse processen doorgang te laten vinden en zodoende is er minder ruimte om aandacht te besteden aan de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering.

De aannemelijkheid dat de ingezette veranderingen leiden tot verbeteringen, zit voor gesprekspartners met name in een duidelijke prioritering van de te nemen maatregelen. De organisatie ervaart veel ontwikkelingen binnen meerdere trajecten. Zodoende is het van belang om de trajecten met elkaar te verbinden en hierin prioritering aan te brengen. Uit gesprekken en casusonderzoek komt naar voren dat de basis qua kennis, werkmethoden en overlegstructuren binnen de organisatie aanwezig is. Binnen de werkmaatschappij werken gedreven professionals met vakkennis op het gebied van risicomanagement. Gesprekspartners geven aan dat zij het ontwikkelen van een organisatiecultuur waarin aandacht is voor risico's zien als basis, een verdere formalisatie van het risicomanagement kan leiden tot onnodige bureaucratie. Zij zien graag dat verdere verbeteringen van het risicomanagement een plek krijgt in andere trajecten ten aanzien van bedrijfsvoering, dit biedt koppelkansen.

3.5. Wordt er in de werkprocessen conform het beleid gewerkt en waaruit blijkt dit (i.c. casuïstiek)?

Casusonderzoek uitvoering risicomanagement
Om de uitvoering van het risicomanagement in de praktijk verder te onderzoeken is er een casusonderzoek uitgevoerd. Binnen dit onderzoek zijn voor beide gemeenten twee onderwerpen ten aanzien van het risicomanagement onderzocht. Hierbij is zowel gebruik gemaakt van een documentanalyse als van verdiepende interviews. De volgende casussen zijn onderzocht:

- Achtkarspelen: Maatschappelijke Onderneming Achtkarspelen (MOA)
- Achtkarspelen: Sociaal Domein
- Tytsjerksteradiel: Grondexploitaties
- Tytsjerksteradiel: Inkoop en aanbesteding

De uitwerkingen van de casussen, waarbij aandacht is voor de inhoud van de casus, de inrichting en uitvoering van het risicomanagement en de aandachtspunten zijn opgenomen in bijlage 2. In deze paragraaf zullen we de hoofdlijnen uit het casusonderzoek omschrijven en antwoord geven op de onderzoeksvraag.

Binnen de werkprocessen van de casussen is in alle casussen aandacht voor het risicomanagement. Medewerkers zijn zich bewust van mogelijke risico's en weten deze in de praktijk te herkennen. Het valt op dat in de laatste jaren ten aanzien van risicomanagement veel stappen zijn gezet en medewerkers herkennen dat de organisatie na een aantal jaren van focus op rechtmatigheid en interne controle nu meer aandacht heeft voor risicomanagement en andere bedrijfsvoeringszaken. Wel ligt de focus van het risicomanagement met name op de financiële vraagstukken. De risico’s van het niet halen van beleidsmatige resultaten komen minder aan de orde.

Binnen de casussen komt naar voren dat de uitvoering van het risicomanagement afhankelijk is van twee factoren: inhoudelijk betrokken medewerkers en een goed omschreven overlegstructuur. Deze factoren zijn voor de verschillende casussen in verschillende mate aan de orde. Zo is voor een aantal casussen het risicomanagement structureler vormgegeven middels procedures, werkwijzen en checklists. Voorbeelden hiervan zijn stroomschema's voor werkprocessen of omschrijvingen van mogelijke risico's. Deze werkprocessen en overlegstructuren zijn niet voor alle casussen formeel vastgelegd. Zo wordt zichtbaar dat binnen een casus het risicomanagement met name belegd is bij één inhoudelijk betrokken medewerker die de werkprocessen heeft geïnternaliseerd, deze zijn echter niet schriftelijk vastgelegd en daardoor niet makkelijk overdraagbaar aan een andere medewerker. Gesprekspartners geven aan dat bij een verdere uitwerking van het risicomanagement aandacht moet zijn voor deze mogelijke personele kwetsbaarheden.

Daarnaast blijkt dat het Three Lines of Defence model niet in alle casussen wordt toegepast. Zodoende herkennen ook niet alle medewerkers de plannen om dit model organisatiebreed te implementeren om het risicomanagement vorm te geven.

Binnen een aantal casussen is het risicomanagement in zowel werkprocessen als in overlegstructuren ingericht. Deze werkwijze zou breder uitgewerkt kunnen worden voor de andere casussen.

3.6. Toetsing aan het normenkader

17. Methode komt overeen met de belangrijkste normenkaders (BBV & financiële verordening)	–	De uitvoering voldoet aan de belangrijkste verplichte normenkaders zoals genoemd bij norm 7.
18. Er is een eenduidig begrip van risicomanagement binnen de ambtelijke organisatie	✗	Binnen de staforganisatie (controllers, financiën, bedrijfskundigen) is er sprake van een eenduidig begrip van risicomanagement, dit is vaktechnisch helemaal 'up to date'. Dit eenduidige begrip hebben wij niet kunnen vaststellen bij de lijnorganisatie. De doorontwikkeling via het Three Lines of Defence model moet daartoe een belangrijke bijdrage leveren.
19. Er zijn binnen de gemeente functionarissen benoemd op het gebied van risicomanagement	–	De rollen zijn op basis van het VIC-plan verdeeld, dit model wordt nog niet overal in de organisatie in de praktijk zo toegepast.
20. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van deze functionarissen zijn bekend en beschreven	–	Risicomanagement vindt binnen de werkprocessen vaktechnisch goed plaats. Deze uitvoering is in grote mate persoonsafhankelijk en in minder mate ingebed in het werkproces.
21. Er is sprake van een risico-eigenaar binnen de organisatie	–	Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor risico's binnen hun werkzaamheden. Een duidelijke koers m.b.t. organisatiebrede risico's is nog niet geïmplementeerd.
22. Processen voor risicomanagement zijn organisatiebreed bekend en worden éénduidig uitgevoerd	✗	De processen zijn organisatiebreed nog onvoldoende bekend en worden daardoor niet eenduidig uitgevoerd. Momenteel ligt de focus op een aantal geprioriteerde processen.
23. Analyse en weging van risico's vindt op een gestructureerde wijze plaats	✓	Vaktechnisch vindt er op de afdelingen een goede weging en analyse van risico's plaats. Procesmatig kan dit verder geüniformeerd worden.
24. Werkprocessen komen aan de orde binnen de onderzochte casussen	–	Voor een aantal processen zijn duidelijk checklists en werkprocessen vormgegeven, dit kan verder verbreed worden.
25. De risicomanagementprocessen zijn adequaat ingericht	–	Zie hierboven bij norm 24.

26. De risicomanagementprocessen zijn adequaat vormgegeven	–	Zie hierboven bij norm 24.
27. Er is inzicht in veranderingen op het gebied van risicomanagement	–	Vanuit de controlorganisatie is er zicht op de veranderingen, dit moet nog verbreed worden naar de rest van de organisatie.
28. Deze veranderingen zijn uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen	✓	De implementatie van het Three Lines of Defence model en verdere implementatie van risicomanagement worden in 2021 en 2022 verder vormgegeven.
29. De gewenste uitkomsten dragen bij aan een verbetering van het risicomanagement	✓	Er zit energie op de ontwikkelingen en dit draagt bij aan de uitrol en de verbetering van het risicomanagement.

Samenvatting hoofdstuk 3

–	De uitvoering van het risicomanagement krijgt vakinhoudelijk goed vorm binnen de organisatie. Afdelingen zijn zich bewust van de risico's die zij lopen. Binnen een aantal afdelingen is dit omgezet naar een procesmatige werkwijze met checklists en overlegstructuren. In sommige gevallen is het risicomanagement in grote mate persoonsafhankelijk. Er is nog geen organisatiebreed begrip van de uitvoering van het risicomanagement. Binnen de organisatie zijn momenteel wel de juiste energie en inzet aanwezig om de verbeteringen op het gebied van risicomanagement verder vorm te geven.

4. Betrokkenheid van de gemeenteraden bij risicomanagement

In dit hoofdstuk beschrijven we de betrokkenheid van de gemeenteraden bij het risicomanagement. We beantwoorden onderstaande deelvragen en schetsen aan het eind van het hoofdstuk een oordeel hierover aan de hand van het normenkader:

12. Hoe is het gesteld met het proactief omgaan met/signaleren van risico's door de gemeenteraden?

12a. Is de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig?
12b. Kunnen de gemeenteraden op basis van de ontvangen informatie hun kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?
12c. Hoe vullen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol t.a.v. risicomanagement in?

4.1. Is de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de risico's/de uitvoering van het risicomanagementbeleid tijdig, toegankelijk en volledig?

Informatievoorziening over risicomanagement is tijdig en toegankelijk. De volledigheid van de informatievoorziening zou nog verder uitgewerkt kunnen worden, dit is reeds toegelicht in paragraaf 2.1.

Over het risicomanagement wordt in de verschillende P&C-producten als volgt gerapporteerd:

Achtkarspelen
Jaarstukken 2020 (11)
In de jaarstukken wordt een aantal risico's aan de hand van het classificatiesysteem omschreven. Er worden binnen de jaarstukken geen beheersmaatregelen voor de risico's omschreven. Wel wordt er per risico een beschrijving gegeven over de gevolgen van de continuering van het risico in 2021. Hierin wordt wel een aantal beleidsmatige acties omschreven. Aan de verbonden partijen wordt in een aparte paragraaf aandacht besteed. Aan elke verbonden partij wordt een risicoprofiel toegekend, dit risicoprofiel wordt niet nader toegelicht.

Accountantsverslag 2020 (7)
Over risico's meldt de accountant het volgende in het accountantsverslag: 'wij zijn van mening dat de integrale risicobenadering en de financiële vertaling van de verwachte risico's in 2020 op een adequate wijze heeft plaatsgevonden. Op basis van de weerstandratio kan de weerstandcapaciteit van de gemeente Achtkarspelen als 'voldoende' worden aangemerkt'.[1]

In het accountantsverslag wordt de actuele stand van de risico's toegelicht met de weergave van de weerstandscapaciteit, de maximale omvang van de risico's (kans*impact) en de weerstandsratio.[1] Ook hier is geen verklaring opgenomen wat de waarde 'voldoende' betekent.

Tytsjerksteradiel
Jaarstukken 2020 (11)
In de jaarstukken wordt een aantal risico's aan de hand van het classificatiesysteem omschreven.[1] Er worden binnen de jaarstukken geen beheersmaatregelen voor de risico's omschreven. Wel wordt er per risico een beschrijving gegeven over de gevolgen van de continuering van het risico in 2021. Hierin worden wel een aantal beleidsmatige acties omschreven. Aan de verbonden partijen wordt in een aparte paragraaf aandacht besteed. Aan elke verbonden partij wordt een risicoprofiel toegekend, dit wordt niet nader toegelicht. Aanvullend wordt in de jaarstukken gerapporteerd over het weerstandsvermogen en de verplichte financiële kengetallen op grond van artikel 11 BBV.

Accountantsverslag 2020 (7)
Over risico's meldt de accountant het volgende in het accountantsverslag: 'wij zijn van mening dat de integrale risicobenadering en de financiële vertaling van de verwachte risico's in 2020 op een adequate wijze heeft plaatsgevonden. Op basis van de weerstandratio kan de weerstandcapaciteit van de gemeente Tytsjerksteradiel als 'voldoende' worden aangemerkt: de gemeente Tytsjerksteradiel heeft momenteel voldoende ruimte, om de risico's zoals deze nu zijn onderkend in de risicoparagraaf, met de algemene reserve te kunnen opvangen'[1]. In het accountantsverslag wordt de actuele stand van de risico's toegelicht met de weergave van de weerstandscapaciteit, de maximale omvang van de risico's (kans*impact) en de weerstandsratio.[1] Overigens wordt in de verklaring niet omschreven wat de waarde 'voldoende' betekent.

Bestuursrapportages
Binnen de bestuursrapportages van de beide gemeenten is er geen losse aandacht voor het weerstandsvermogen en eventuele ontwikkelingen ten aanzien van het risicomanagement. Deze rapportages richten zich met name op begrotingswijzigingen en ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisaties.

4.2. Kunnen de gemeenteraden op basis van de ontvangen informatie hun kaderstellende en controlerende taak uitoefenen?

De betrokkenheid van de gemeenteraden bij het risicomanagement kan vormgegeven worden langs een tweetal rollen. Ten eerste heeft de raad de mogelijkheid om zijn kaderstellende rol ten aanzien van het risicomanagement vorm te geven middels de vaststelling van de verschillende nota's en verordeningen. Door middel van deze documenten kan de raad verschillende normen aan de organisatie meegeven, bijvoorbeeld normering ten aanzien van het weerstandsvermogen en de ratio weerstandscapaciteit. Daarnaast kan de raad normeren met betrekking tot de te hanteren risicogrenzen in het classificatiesysteem. De raad kan zich uitspreken over de vraag hoeveel risico's hij wil lopen en hoe hij dit omzet in de mogelijke reserves. Ten tweede kan de raad zijn sturende en controlerende rol ten aanzien van het risicomanagement via de verschillende P&C-documenten en raadsinstrumenten vormgeven.

De gemeenteraden worden via de planning en control documenten geïnformeerd over risico's door middel van een risico-classificatietabel. In deze tabel worden de belangrijkste risico's geïnventariseerd en worden de kans, impact en strategie geduid. Hierbij is ook aandacht voor risico's die niet direct financiële impact hebben, bijvoorbeeld juridische risico's of bredere ontwikkelingen zoals duurzaamheidsopgaven naar aanleiding van het klimaatakkoord en de ontwikkelingen ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast worden raadsleden bij de begrotingswijzigingen geïnformeerd over mogelijke risico's die ontstaan binnen de uitvoering. In deze begrotingswijzigingen wordt echter geen losse

aandacht besteed aan risicomanagement door middel van een toelichting op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen of de risico-classificatietabel. Zodoende worden mogelijke risico's niet geduid qua kans of impact. Dit zou in de toekomst nader uitgewerkt kunnen worden om de controlerende rol van de raad verder vorm te geven.

Zoals eerder benoemd voldoet de informatie aan de gestelde normen, zodoende stelt dit de raad in de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Ten aanzien van de verbonden partijen wordt in de P&C-documenten niet voldoende duiding gegeven aan mogelijke risico's. Er wordt in de paragraaf verbonden partijen aan elke verbonden partij een risicoprofiel toegekend. Dit risicoprofiel wordt niet toegelicht en er zijn ook geen beheersmaatregelen geformuleerd. Dit geeft raadsleden niet de mogelijkheid om eventuele risico's te identificeren of te duiden. Raadsleden zullen zich verder moeten verdiepen in P&C-documenten van de betreffende verbonden partijen. Dit is echter tijdrovend en qua timing voor de raadsleden niet haalbaar.

Ten slotte wordt er in raadsvoorstellen aandacht besteed aan risicomanagement door het opnemen van het kopje 'consequenties'. Raadsleden geven aan dat met name in het fysieke domein deze consequenties een duidelijke toelichting geven op het gebied van risicomanagement.

4.3. Hoe vullen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol t.a.v. risicomanagement in?

Achtkarspelen:
Ten aanzien van de P&C-documenten wordt de raad met name geïnformeerd middels de jaarrekening en de begroting. Raadsleden geven aan dat zij de informatievoorziening als volledig en toereikend ervaren. Binnen de overlegstructuur van de gemeenteraad van Achtkarspelen spreken raadsleden binnen de controlecommissie over financiële onderwerpen. In de controlecommissie worden stukken vanuit de ambtelijke organisatie gedeeld met een financiële component. Zo wordt er naast de reguliere P&C-documenten ook gesproken over bedrijfsvoeringszaken, de ontwikkelingen ten aanzien van het personeelsbeleid en ICT zijn hier een voorbeeld van.

Voor de raadsleden in Achtkarspelen ligt er met name een prioriteit ten aanzien van het risicomanagement bij verbonden partijen, op dat vlak hebben de raadsleden behoefte aan meer grip. De kaderstellende en normerende rol ten aanzien van het risicomanagement wordt door raadsleden zeer relevant geacht, maar momenteel niet direct herkend in de praktijk van Achtkarspelen. Zij zijn in mindere mate op de hoogte van de mogelijkheden die de raad op dit vlak heeft, maar achten het wel relevant.

Tytsjerksteradiel
Binnen de overlegstructuur van de gemeenteraad van Tytsjerksteradiel spreken raadsleden binnen de accountantscommissie over financiële onderwerpen met betrekking tot de reguliere P&C-documenten. Eventuele andere stukken met een financiële component staan binnen deze commissie niet op de agenda.

Raadsleden geven aan dat zij bij de begroting geïnformeerd worden over risicomanagement en zij zijn bekend met het stoplicht-systeem van risicokwalificatie. Ten aanzien van financiële risico's leeft er het besef dat veel risico's niet te allen tijde te vermijden zijn, de tekorten binnen het sociaal domein wordt hierbij als voorbeeld genoemd, dit zien de raadsleden als een landelijk probleem. De raadsleden focussen zich met name op de controlerende rol; zo hebben zij aandacht voor risicomanagement binnen een aantal dossiers waarin zich financiële tegenvallers voordoen. Raadsleden zijn tevreden over de aandacht voor risicomanagement in het algemeen, zij zien dat de werkmaatschappij investeert in de bedrijfsvoering en de raad hierin voldoende meeneemt, bijvoorbeeld door het beleggen van raadsinformatiebijeenkomsten over dit onderwerp.

Raadsleden zien in de toekomst meer mogelijkheden voor losse risicorapportages over grote projecten en meer aandacht voor compliance en contractmanagement. Ook willen ze hun kaderstellende rol verder vormgeven op basis van een benchmark met andere gemeenten op het gebied van kengetallen en de normen ten aanzien van het risicomanagement.

Binnen hun kaderstellende rol hebben de raadsleden aandacht voor de omvang van het weerstandsvermogen en een onder- en bovengrens van de algemene reserve, hierover worden bijvoorbeeld amendementen ingediend.

Verhouding tussen de werkmaatschappij en de gemeenteraden
Uit de gesprekken komt naar voren dat de organisatie mogelijkheden ziet om de raden meer te informeren over mogelijke politiek-bestuurlijke risico’s, anders dan de financiële risico's die nu doorgaans centraal staan. De werkmaatschappij is welwillend om de raden verder in positie te brengen en het gesprek te voeren over normering op het gebied van risicomanagement. De start van een nieuwe raadsperiode kan een mooi moment zijn om dit gesprek op gang te brengen.

Op het gebied van de kaderstellende rol geven gesprekpartners aan dat beide gemeenteraden op verschillende momenten gebruik maken van hun controlerende rol. Zo stellen raadsleden regelmatig scherpe vragen, in deze vragen komen de termen risico's of risicomanagement niet direct aan de orde maar in veel vragen komt het wel indirect aan de orde.

4.4. Toetsing aan het normenkader

Norm	Oordeel	Toelichting
30. De raad stelt kaders op het gebied van risicomanagement	✗	Algemene beleidskaders zijn vastgesteld, de raden maken in mindere mate gebruik om normerende kaders te bespreken of herijken. Deze rol kan de raad nemen in het kader van de toekomstige verantwoordelijkheid om de controle- en rapportagetoleranties binnen de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen.
31. De raad beschikt over complete en juiste informatie om de controlerende rol uit te voeren	–	Jaarrekening en begroting zijn toereikend voor de raadsleden. Bestuursrapportages bieden minder inzicht in risico's.
32. De raad stuurt bij (op hoofdlijnen) wanneer dit nodig is	✗	De raden sturen met name op actuele casussen en actuele kwesties en minder op hoofdlijnen.
33. Raadsvoorstellen bieden inzicht in gestelde kaders en geven een beschrijving van de belangrijkste risico's	–	Dit wisselt per voorstel, met name binnen het fysieke domein komt risicomanagement concreet aan de orde. Dit vindt zijn oorsprong in de mate van concreetheid van voorstellen binnen het fysieke domein.
34. De raad is in staat om te reflecteren op zijn kaderstellende en controlerende rol	–	Raadsleden zijn zich bewust hoe zij de rol momenteel invullen, er is minder reflectie op nadere mogelijkheden om de rol anders vorm te geven.

Samenvatting hoofdstuk 4

–	Informatievoorziening over risicomanagement is tijdig en toegankelijk maar in nog niet in alle opzichten volledig. De raden zijn momenteel nog niet goed in staat om hun kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Zij beschikken niet over voldoende achtergrondinformatie op het gebied van risicomanagement. Aanvullend nemen de raadsleden op dit moment weinig tot geen normerende rol in, bijvoorbeeld ten aanzien van de minimale of maximale omvang van de algemene reserve. De raad stuurt meer op hooflijnen en actuele kwesties en neemt een grotendeels controlerende rol in.



5. Samenvatting van de bevindingen

In de dit hoofdstuk geven we op basis van de bevindingen een eerste antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. Dit zal in de bestuurlijke oplegger uitgebreider toegelicht worden met een aantal conclusies en aanbevelingen.

De gehanteerde hoofdvraag binnen het onderzoek luidt als volgt:

Voldoet het college aan de rapportageverplichtingen richting de raad (BBV) en is de gekozen methode van risicomanagement effectief in het zichtbaar maken en - waar gewenst - beheersen van risico's in de eigen beleidsuitvoering en bij op afstand gezette beleidsuitvoering? Zijn de inrichting en de dagelijkse uitvoering daarbij op voldoende niveau?

In onderstaande paragrafen proberen we kort en bondig antwoord te geven op deze vraag.

Risicomanagement is positief in ontwikkeling
Binnen de context van de oprichting van de werkmaatschappij wordt zichtbaar dat er op het gebied van risicomanagement de afgelopen jaren veel stappen zijn gezet. In deze ontwikkeling stond primair de rechtmatigheid centraal en momenteel is er meer ruimte om breder te kijken naar het 'in control' zijn en vormgeven en inrichten van het risicomanagement binnen de organisatie.

Beschrijvend beleid is aanwezig, bouwstenen voor strategisch beleid bieden kansen
Beleid op het gebied van risicomanagement is grotendeels aanwezig en recent. Wel ontbreekt er een beleidsnota ten aanzien van verbonden partijen. Hier wordt momenteel wel ambtelijk aan gewerkt, maar de rol van de raad is hierin nog niet zichtbaar. Een meer strategisch beeld over de visie van de organisatie op risicomanagement en een verdere implementatie hiervan is momenteel nog niet bij alle medewerkers bekend. Wel wordt in gesprekken met medewerkers zichtbaar dat er in de staforganisatie en op afdelingen gewerkt wordt met oog voor risico's binnen de werkprocessen. De bouwstenen om een organisatiebrede visie op risicomanagement op te stellen zijn dus aanwezig.

Er wordt voldaan aan rapportageverplichtingen, verdieping kan worden aangebracht
De werkmaatschappij en de beide gemeenten voldoen grotendeels aan de rapportageverplichtingen op het gebied van risicomanagement. In het traject van de doorontwikkeling van het risicomanagement kan ingezet worden op verdiepende beschrijving van risico's in de P&C-documenten door toelichting bij de risicoclassificatie, doorontwikkeling van de risicoparagraaf in raads- en collegevoorstellen en nadere aandacht voor normerende kaderstelling door de raad.

Uitvoering van het risicomanagement vindt plaats en moet geborgd worden
Binnen de staforganisatie is een eenduidig begrip van risicomanagement en vakkennis aanwezig. Medewerkers binnen de lijnorganisatie passen risicomanagement toe, maar koppelen dit niet direct aan een eenduidige werkwijze, zoals inrichting middels het Three Lines of Defence model. De rolverdeling en borging van risicomanagement krijgen binnen een aantal afdelingen goed vorm. Dit biedt een goede basis om deze werkprocessen organisatiebreed uit te bouwen. Om dit te bereiken zal de organisatie ten aanzien van de verschillende bedrijfsvoeringprocessen moeten prioriteren en moeten de reeds ingezette ontwikkelingen op elkaar afgestemd worden.

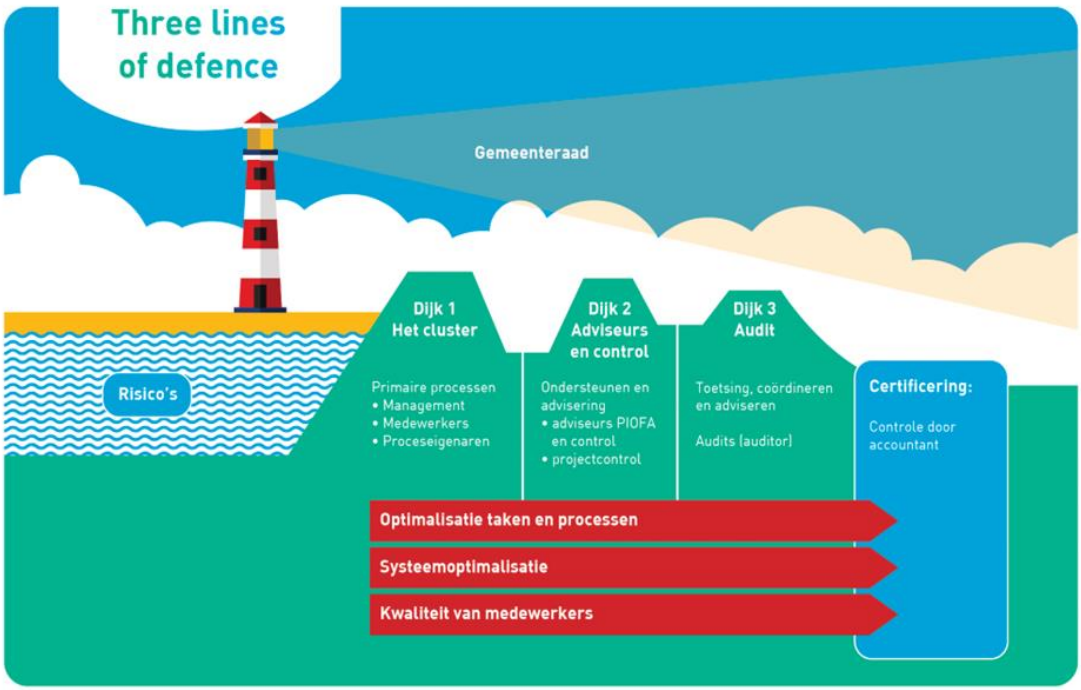
Rol van de raden op het gebied van risicomanagement is minder zichtbaar
De rol van de gemeenteraden wordt in mindere mate zichtbaar. De informatievoorziening wordt ten

dele als voldoende ervaren. Raadsleden hebben meer behoefte aan inzicht in risicomanagement bij verbonden partijen en inzicht in vraagstukken rondom compliance. De raden zelf maken in mindere mate gebruik van de normerende rol die zij in kunnen nemen op het gebied van risicomanagement.

Bijlagen

Bijlage 1: Three Lines of Defence model en uitwerking in het VIC-plan

In de rapportage wordt veel verwezen naar het Three Lines of Defence model. Dit is een veelgebruikt model op het gebied interne controle en risicomanagement en zodoende lichten wij kort toe hoe dit model binnen een gemeentelijke context vormgegeven kan worden. De onderverdeling in drie verdedigingslinies en de positionering van de VIC lijkt op papier helder, maar de praktijk is veelvormig. Decentrale overheden beschikken over een ruime keuzevrijheid bij de inrichting van de drie verdedigingslinies en de positionering van de VIC. Naast de genoemde verdedigingslinies in de organisatie wordt de externe accountantscontrole ook wel de (4e) verdedigingslinie genoemd. Een externe toezichthouder vormt dan de 5e lijn. Onderstaande afbeelding biedt een kader waarin de drie lijnen vormgegeven kunnen worden:



Naris (2019) Weergave Three Lines of Defence

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft in een notitie het Three Lines of Defence model specifiek uitgewerkt voor gemeenten *(8).*

Eerste lijn: primaire processen
Binnen de eerste staan de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie centraal. Dit zijn de checks and balances in de dagelijkse werkzaamheden en werkprocessen.

Tweede lijn: adviseurs en control
De tweede lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en toetst of controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd. Zij gaan na of deze

controlemaatregelen aanwezig zijn en of ze op de juiste manier uitgevoerd worden. Deze functionarissen geven een objectief oordeel over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden. De tweede lijn ondersteunt de eerste lijn onder andere bij het identificeren, bewaken en beheersen van risico's. De tweede lijn ontwikkelt en beheert systemen voor procesbeheersing, planning & control, informatieverwerking, communicatie en rapportage.

Derde lijn: audit
De derde lijn toetst de opzet en het bestaan en de werking van de systemen. Hierdoor wordt de eerste en de tweede lijn een spiegel voorgehouden. Het betreft een oordeel over de effectiviteit van de besturing, het risicomanagement en de interne beheersing. De derde lijn velt binnen de eigen organisatie objectieve oordelen, over de aanwezige eerste- en tweedelijnscontrole.

Binnen het VIC-plan van de werkmaatschappij is het model als volgt uitgewerkt:

Verdedigingslijn	Verantwoordelijke	Taak	Werkwijze en frequentie
1e lijns controle	Teamleiders afdeling en medewerkers	Teamleider selecteert willekeurig dossiers, controle vindt plaats door medewerker die niet direct belast is met dit dossier	Vast rapportageformat met één conceptversie. Wordt per kwartaal opgesteld
2e lijns controle	Clustercontroller Bedrijfsvoering zet per kwartaal de steekproef uit richting de clustercontrollers: clustercontrollers voeren uit	Controle op de beheersing van de 1e lijnscontrole middels procescontrole en deelwaarneming 10% + fouten uit 1e lijnscontrole:	Vast rapportageformat met één conceptversie. Wordt per kwartaal opgesteld. Hierin staan ook afspraken over reparatie van fouten. Aanvullend een jaarlijkse totaalrapportage
3e lijns controle	Concerncontrol	Controle op de beheersing van de 2e lijns controles	Beoordeling van aangeleverde rapportages. Gebundeld in halfjaarlijkse rapportage
Accountant	Accountant	Controle van getrouwe weergave en rechtmatige totstandkoming jaarrekening	Jaarlijks

Bijlage 2: Casusonderzoek[4]

Achtkarspelen: Maatschappelijke Onderneming (MOA)

Inhoudelijke omschrijving van de casus
De Stichting Maatschappelijke Organisatie Achtkarspelen (MOA) is begin 2017 van start gegaan en is een stichting van de gemeente Achtkarspelen. De MOA is het werk- en re-integratiebedrijf voor de gemeente Achtkarspelen. De MOA voert groenwerkzaamheden uit voor de gemeente (MOAi Grien). Daarnaast is de MOA preferent partner van de gemeente op het terrein van re-integratiedienstverlening (MOAi Wurk). Hiervoor helpt de MOA mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of mensen die langdurig in de bijstand zitten naar werk of maatschappelijke participatie toe. Qua governance is de gemeente in de volgende gremia vertegenwoordigd: stichtingsbestuur: college van B&W, adviseur stichtingsbestuur: directeur van de MOA, Raad van Advies: twee ondernemers uit Achtkarspelen en twee leden van de gemeenteraad (1 coalitie /1 oppositie).

Inrichting van het risicomanagement
De MOA legt verantwoording af door middel van het opstellen van een jaarrekening en begroting. Jaarlijks neemt de MOA een risicoparagraaf op in de begroting, in de jaarrekening van de MOA is geen aparte risicoparagraaf opgenomen. De Raad van Advies brengt een advies uit voor zowel de jaarstukken als de begroting. Zij vergaderden in 2020 tweemaal met de directeur van de MOA en kunnen zowel gevraagd als ongevraagd advies geven.

Uitvoering van het risicomanagement
In de begroting voor 2022 van de MOA worden een aantal risico's benoemd:

- Cashflow is een aandachtspunt i.v.m. investeringen in nieuwe machines voor MOAi Grien;
- Hogere loonkosten door terugloop van SW-medewerkers door uitval i.v.m. ziekte en pensionering;
- Moeilijk om in te schatten wat de plannen van de landelijke regering zijn met de participatiewet.

Aanvullend benoemt de MOA dat hun liquiditeitspositie momenteel onder druk staat en zodoende doen zij het voorstel om € 126.645 van het totale positieve exploitatieresultaat 2020 van € 255.700 toe te voegen aan het werkkapitaal van de MOA. In het raadsvoorstel over deze begroting worden omtrent dit voorstel mogelijke risico's geschetst. Bovenstaand voorstel is niet in lijn met de afspraken van de gemeente over de omgang met extra ruimte in de begroting en het vormen van reserves door verbonden partijen. De MOA ontvangt structureel € 168.000 voor het verrichten van re-integratiediensten. In de jaarstukken zijn de resultaten niet te herleiden tot de inzet van deze € 168.000. De MOA heeft eerder aangegeven dat zij te veel mensen voor dit bedrag moet bedienen en dat zij eigenlijk meer budget moeten ontvangen. De transparantie ontbreekt echter als het gaat om:

- Wat voor soort trajecten zijn er uitgevoerd en tot welk resultaat moet dit traject leiden?
- Wat is de duur van deze trajecten?
- Wat is de kostprijs van deze trajecten?
- Wat zijn de aantallen per traject?

[4] Voor de casussen sociaal domein en inkoop en aanbesteding geldt dat deze gegeneraliseerd kunnen worden voor beide gemeenten.

Kortom, de gemeente weet nu niet waar precies voor betaald wordt. Voor de WSW is er inmiddels wel een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met de MOA, maar voor de Participatiewet nog niet. De MOA zit nu in een doorontwikkelfase. De hiaten zijn grotendeels wel in beeld. Bijvoorbeeld het ontbreken van een DVO voor re-integratiedienstverlening waarvan de gemeente en de MOA het er ook over eens zijn dat deze DVO er moet komen. In deze DVO kunnen dan ook afspraken gemaakt worden over periodiek rapporteren en het soort re-integratietrajecten dat de MOA aanbiedt.

Wat gaat goed?

- Risicoparagraaf in de begroting MOA;
- Aanwezige hiaten zijn reeds in beeld.

Wat kan nog beter?

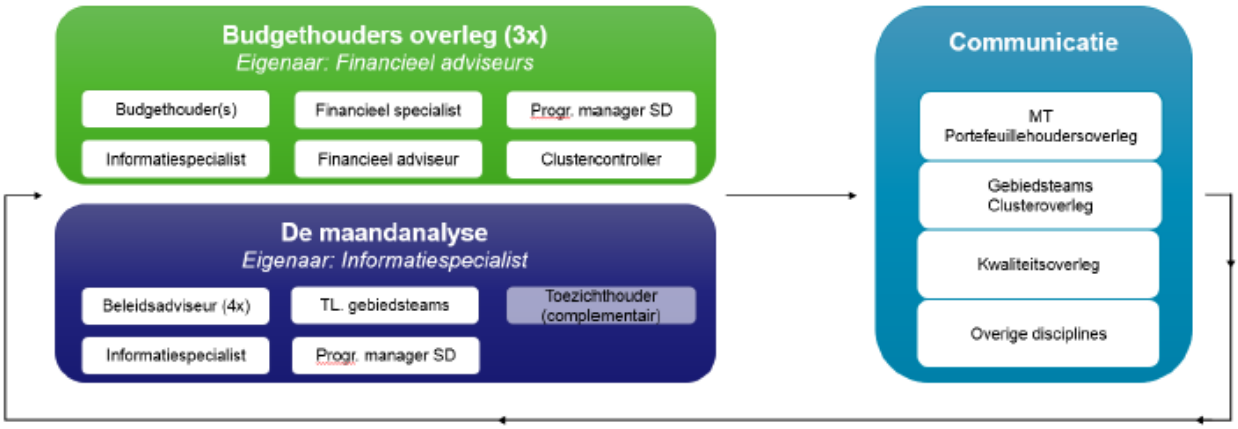
- Bedrijfseconomische basis onvoldoende transparant;
- Uitbreiding van de DVO is wenselijk.

Achtkarspelen: Sociaal domein

Inhoudelijke omschrijving van de casus
Het sociaal domein omvat binnen deze casus het beleid en de uitvoering rondom Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugd en Participatie. Dit zijn voor gemeentelijke begrippen grote beleidsvelden waarin de gemeente veel uitgaven doet. In april 2019 hebben de gemeenteraden van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel het beleidskader Sociaal Domein vastgesteld. Hierin zijn de strategische doelstellingen en uitgangspunten voor de periode 2019-2022 benoemd. Meer recent zijn er de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen in verband met financiële tekorten binnen het sociaal domein. De meest recente programmabegroting licht over de huidige financiële situatie het volgende toe: 'de huidige financiële situatie in het sociaal domein is verbeterd t.o.v. voorgaande jaren. De uitdaging om de uitgaven beheersbaar te houden blijft echter onveranderd groot' *(9).*

Inrichting van het risicomanagement
Binnen het sociaal domein wordt in de begroting gewerkt met beleidsindicatoren. Ontwikkelingen worden geduid middels de indicator 'ongunstig', 'neutraal' of 'gunstig'. Aanvullend worden de beleidsrelevante ontwikkelingen en de stand van zaken van de diverse ombuigingen toegelicht.

Specifiek op het gebied van risicomanagement is er het afgelopen jaar veel inzet gepleegd binnen het sociaal domein. Zo is er een voorstel opgesteld voor de monitoring van het sociaal domein. In het voorstel monitoring sociaal domein wordt ten dele uitvoering gegeven aan de basisprincipes vanuit het beleidskader sociaal domein. Met name de basisprincipes 'kostenbewust' en 'datagestuurd' komen terug in het voorstel. In het voorstel worden een tweetal concrete acties beschreven: opstellen dashboard per domein (Jeugd, Wmo, Participatie) en het opstellen van een overlegstructuur langs twee onderwerpen: een maandanalyse (beleid) en budgethoudersoverleggen (financiën):



Voor wat betreft de beheersing van het proces en de rechtmatigheid van de uitgaven, maakt de gemeente gebruik van het vastgestelde VIC-plan 2021. Specifiek voor het sociaal domein zijn er checklists voor de VIC ontwikkeld. Er zijn specifieke checklists voor zowel de 1e als 2e lijnscontrole.

Uitvoering van het risicomanagement
De uitvoering van het risicomanagement vindt plaats in de overlegstructuur zoals hierboven omschreven. Maandelijkse rapportages geven inzicht in de ontwikkeling van aantallen (prestaties) en kosten. In de overleggen wordt besproken welke ontwikkelingen er zichtbaar zijn en wat dit financieel betekent. De maandelijkse rapportages worden per kwartaal omgevormd tot kwartaalrapportages die gedeeld worden met het management en het college. Aanvullend worden deze rapportages ook besproken binnen de regiegroep bestaande uit de wethouders sociaal domein, de wethouders financiën en de gemeentesecretarissen. De kwartaalrapportages worden niet met de raad gedeeld, wel wordt de raad regelmatig bijgepraat over de ontwikkelingen. Medewerkers ervaren dat de raadsleden het beeld hebben dat de organisatie grip heeft op de ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

Wat gaat goed?

- Monitoringsinstrumenten en overlegstructuren zijn ingericht;
- Risicomanagement wordt bestuurlijk besproken.

Wat kan nog beter?

- Momenteel is één medewerker (Business Intelligence-specialist) de spil in de informatievoorziening, hier zit wellicht een personele kwetsbaarheid;
- De huidige rapportages kunnen ook verder doorontwikkeld worden voor de gebiedsteams en zodoende in de lijnsturing een rol spelen;
- KPI's kunnen nog verder door ontwikkeld worden, met name binnen het beleidsveld Jeugd.

Tytsjerksteradiel: Grondexploitaties

Inhoudelijke omschrijving van de casus
In de nota grondbeleid 2020-2024 wordt een grondexploitatie als volgt omschreven:

Een financieel overzicht van kosten en opbrengsten van een (door de gemeente geïnitieerde) ruimtelijke ingreep. Met de uitkomsten van het financieel overzicht wordt de financieel-economische haalbaarheid aangetoond. Na vaststelling door de raad fungeert het financieel overzicht, de grondexploitatie, als het financiële kader waarbinnen de ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd wordt (10).

Inrichting van het risicomanagement
Voor grondexploitaties vindt risicomanagement zowel specifiek plaats per grondexploitatie als generiek voor alle grondexploitaties. Per complex wordt er een model (exploitatieopzet) opgesteld, hierin wordt het volgende opgenomen: berekeningen planeconoom (uitgevoerde acties en prognoses), checken van uitgevoerde acties (gecheckt met mutaties financiële administratie) en beoordelen winst- en verliesneming. De gemeente werkt met de POC-methode (percentage of completion). De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Generiek vindt rapportage over het risicomanagement plaats door middel van een aantal documenten: binnen de P&C-documenten (binnen de inhoudelijke beleidsprogramma's een toelichting door de clustercontroller, balans en toelichting op balans door medewerker financiën en binnen de paragraaf Grondbeleid door de planeconoom. Aanvullend is er een aparte rapportage, de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG). In 2021 is er voor het eerst gewerkt met de MPG. De MPG is een aanvullende rapportage naast (en bij) de jaarrekening. Hierin worden ook de risico's per grondexploitatie beschreven. Eventuele risico's worden afgedekt door een te vormen reserve via het Weerstandsvermogen. Risico's die in de MPG genoemd worden zijn: tegenvallende grondverkoop en kostenstijging bouw- en woonrijp maken.

Uitvoering van het risicomanagement
Voor de uitvoering van het risicomanagement binnen de grondexploitaties is geen uitgebreid (formeel) proces beschreven. Zaken die bijdragen aan het risicomanagement die door medewerkers benoemd worden zijn: controle accountant op juiste werkwijze, intern zijn er meerdere personen betrokken (functiescheiding/vier-ogen-principe), er is een overlegstructuur met de portefeuillehouders en er vindt rapportage richting de raden plaats. Wel wordt benoemd dat de uitvoering van het risicomanagement belegd is bij een aantal medewerkers die een goede samenwerkingsrelatie en veel persoonlijk contact hebben. Binnen afzienbare tijd gaan een aantal van deze medewerkers met (pre)pensioen en kan het een risico zijn dat informele afspraken en werkwijzen niet meer gedeeld worden. Deze kwetsbaarheid kan zich nu ook uiten bij onverwachte afwezigheid van één van de medewerkers.

Centraal in het risicomanagement staan de rapportages met de materiële beoordeling van de risico's die worden uitgevoerd door de planeconoom, deze worden rechtstreeks gedeeld met de gemeentesecretaris.

Wat gaat goed?

- Risicomanagement krijgt een plak binnen de systematiek en processen;
- Risicomanagement krijgt een plek binnen de MPG.

Wat kan nog beter?

- De MPG is een vrij technisch document waarover de raad weinig tot geen vragen stelt. De raad focust zich met name op het oordeel van de accountant;
- Er zit een risico in de bedrijfsvoering nu een aantal van de spilmedewerkers binnen de grondexploitatie binnen afzienbare tijd met (pre)pensioen gaan;
- De gemeente maakt op verzoek van de raad de stap van activistisch grondbeleid naar een situationeel grondbeleid, dit kan (negatieve) financiële gevolgen hebben voor de gemeente. De vraag leeft in hoeverre de raad zich hiervan bewust is.

Tytsjerksteradiel: inkoop een aanbesteding

Inhoudelijke omschrijving van de casus
Voor de gemeenten en werkmaatschappij geldt dat er recent specifiek aandacht is besteed aan inkoop en aanbesteding. In de afgelopen jaren is gebleken dat de gezamenlijke organisaties in onvoldoende mate voldoen aan de geldende inkoop- en (EU-)aanbestedingsregels. Dit heeft in deze jaren geleid tot (forse) onrechtmatigheden ten aanzien van de EU-aanbestedingsregels en had afkeurende accountantsverklaringen ten aanzien van de rechtmatigheid tot gevolg *(11)*. Zodoende is in de kadernota 2019 besloten om de personele capaciteit met 0.4 fte te verhogen. Aanvullend is ook besloten om van een decentrale inkooporganisatie over te gaan naar een gecoördineerd decentraal inkoopmodel. Voorheen waren de teams/afdelingen zelf geheel verantwoordelijk voor hun inkopen en aanbestedingen binnen de gestelde kaders. Nu wordt er per inkooptraject een inkoopteam samengesteld met zowel een inkoopspecialist als medewerkers van de desbetreffende afdelingen. De inzet van dit team is afhankelijk van de aard en omvang van de inkoopactie.

Inrichting van het risicomanagement
Zoals hierboven omschreven is de inkooporganisatie gewijzigd. De gemeente Tytsjerksteradiel werkt met een stroomschema voor het inkoopproces. Hierin worden de verschillende stappen en rollen voor een inkoopproces toegelicht (12). Dit stroomschema geeft een compleet beeld van de stappen en rollen ten aanzien van het inkoopproces. Ten aanzien van het risicomanagement is er een risicoanalyse opgesteld voor het inkoopproces. In deze risicoanalyse worden mogelijke risico's geschetst en zijn er ook geschikte beheersmaatregelen geformuleerd. Deze risicoanalyse is compleet en biedt een houvast voor medewerkers binnen het inkoopproces.

Risicomanagement binnen het inkoopproces is verder uitgewerkt middels inkoopcontrol, op basis hiervan worden er verschillende controles uitgevoerd:

- Inkoop vindt plaats op basis van budgetten en begrotingen;
- Achteraf vindt er een spendanalyse[5] plaats:
    - Halfjaarlijkse spendanalayses;
    - Jaarlijkse spendanalsyes na afronding boekjaar (rechtmatigheidscontrole accountant voor de jaarrekening);

[5] Een spendanalyse is eigenlijk niets anders dan het analyseren (achteraf) van alle inkopen. Dat kan binnen de definitie van inkoop: "Inkoop is alles waar een factuur tegenover staat". Facturen worden doorgaans betaald en betalingen belanden uiteindelijk allemaal in de crediteurenadministratie. Die crediteurenadministratie is dan ook het startpunt van de spendanalyse.

- Vanuit de spendanalyse worden ten behoeve van de interne controle (VIC) steekproeven gedaan om te controleren of de betreffende inkoopactie/uitgave rechtmatig en overeenkomstig het inkoopbeleid tot stand is gekomen.

Uitvoering van het risicomanagement
In de uitvoering van het gecoördineerd decentraal model ligt de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van wet- en regelgeving in de lijn, zodoende is die verantwoordelijkheid 'zo laag mogelijk in de organisatie' belegd. Aanvullend is de afdeling inkoop betrokken in een adviesrol. Bij contractmanagement is de rol van inkoop kleiner, deze situatie wordt als kwetsbaar omschreven.

Het stroomschema en de risicoanalyse worden in de uitvoering van het risicomanagement door de medewerkers gehanteerd.

Ten aanzien van het inkoopproces is er een format ontwikkeld voor de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). Dit format wordt per kwartaal ingevuld door de 1e lijnscontrole en gereviewd door de 2e lijnscontrole (clustercontroller). Van de controle wordt een rapportage opgesteld die wordt besproken met de 3e lijnscontrole (concerncontrol) en de teamleider. De totale VIC wordt toegelicht in het MT. Rapportages worden besproken met de accountant. In het format worden inkopen getoetst op 25 criteria. Aanvullend worden in 2021 de processen ten aanzien van inkoop en aanbesteding getoetst op de beheersing van de risico's als onderdeel van de VIC. Inkoop zal gezamenlijk met de clustercontrollers meedenken in de doorontwikkeling en de inrichting van het proces en de beheersing van risico's.

Wat gaat goed?

- Duidelijke werkprocessen die zijn vastgelegd;
- Risicomanagement wordt getoetst door middel van spendanalyses en steekproeven.

Wat kan nog beter?

- Meer centrale sturing ten aanzien van contractmanagent;
- Ontwikkeling checklists ten aanzien van het stroomschema en de risicoanalyse.

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

Gesprekken	Functie
Gesprek 1	• Accountant en concerncontroller
Gesprek 2	• Concerncontroller • Clustercontroller bedrijfsvoering • Adviseurs P&C
Gesprek 3	• Gemeentesecretaris Tytsjerksteradiel • Gemeentesecretaris Achtkarspelen
Gesprek 4	• Teamleider Informatisering en Automatisering • Security Officer & ENSIA coördinator • Clustermanager sociaal domein • Teamleider Vergunningen, Toezicht & Handhaving
Gesprekken casussen	• Beleidsadviseur Sociaal Domein • Juridisch adviseur inkoop en aanbesteden • Clustercontroller Sociaal Domein • Planeconoom, adviseur P&C en medewerker financieel beleid



Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

1. Gemeenten Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel (2020) Nota reserves en voorzieningenbeleid 2020
2. Gemeente Tytsjerksteradiel (2020) Financiële verordening gemeente Tytsjerksteradiel 2020
3. Gemeente Achtkarspelen (2018) Financiële verordening gemeente Achtkarspelen 2018
4. Gemeenten Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel (2021) Controleprotocol (2021-2024)
5. Gemeenten Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel (2020) (V)IC-plan 2021 t/m 2024
6. Frysk controllersoverleg (2021) MEMO verbonden partijen Fryslân – versie 4 juni 2021
7. Gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen (2020/2021) Accountantsverslagen
8. Commissie BADO (2019). De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden
9. Gemeente Achtkarspelen (2021), Programmabegroting 2022-2025
10. Gemeente Tytsjerksteradiel (2020), Nota Grondbeleid 2020-2024
11. Gemeente Tytsjerksteradiel (2020), Jaarstukken 2020
12. Gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen (2021), Stroomschema inkoopbeleid



Bijlage 5: Normenkader

Hoofstuk 1 beleid risicomanagement

1.	Het beleid is recent vastgesteld of herzien
2.	Over het beleid zijn besluiten genomen
3.	Het is duidelijk welke doelen nagestreefd worden met het vastgestelde beleid
4.	Deze doelen zijn binnen de organisatie omgezet in middelen
5.	Het beleid is organisatiebreed bekend en toepasbaar
6.	En zijn binnen de organisatie afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid
7.	Het beleid voldoet aan de geldende wet- en regelgeving (met name artikel 11 van het BBV)

Hoofdstuk 2 Informatievoorziening risicomanagement

8.	De Informatie voldoet aan BBV-voorschriften
9.	De informatie wordt tijdig en integraal aan de gemeenteraad verstrekt (sluit aan bij de P&C-documenten)
10.	De informatie geeft inzicht op hoofdlijnen en duidt de kans en impact van risico's
11.	De informatie wordt leesbaar en visueel toegankelijk gepresenteerd
12.	Complexe informatie en vaktermen worden juist toegelicht
13.	De gemeente hanteert methoden/systemen en werkwijzen om de weerstandscapaciteit en weerstandsratio te bepalen
14.	Deze methoden/systemen en werkwijzen zijn inzichtelijk vormgegeven
15.	De beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit en weerstandsratio worden onderbouwd
16.	Deze onderbouwing vindt op een adequate, gedegen wijze plaats

Hoofdstuk 3 Uitvoering risicomanagement

17.	Methode komt overeen met de belangrijkste normenkaders (BBV & financiële verordening)
18.	Er is een eenduidig begrip van risicomanagement binnen de ambtelijke organisatie
19.	Er zijn binnen de gemeente functionarissen benoemd op het gebied van risicomanagement
20.	De rollen, taken en verantwoordelijkheden van deze functionarissen zijn bekend en beschreven
21.	Er is sprake van een risico-eigenaar binnen de organisatie
22.	Processen voor risicomanagement zijn organisatiebreed bekend en worden éénduidig uitgevoerd
23.	Analyse en weging van risico's vindt op een gestructureerde wijze plaats
24.	Werkprocessen komen aan de orde binnen de onderzochte casussen

25.	De risicomanagementprocessen zijn adequaat ingericht
26.	De risicomanagementprocessen zijn adequaat vormgegeven
27.	Er is inzicht in veranderingen op het gebied van risicomanagement
28.	Deze veranderingen zijn uitgewerkt in concrete uitvoeringsplannen
29.	De gewenste uitkomsten dragen bij aan een verbetering van het risicomanagement

Hoofdstuk 4: betrokkenheid van de gemeenteraden bij risicomanagement

30.	De raad stelt kaders op het gebied van risicomanagement
31.	De raad beschikt over complete en juiste informatie om de controlerende rol uit te voeren
32.	De raad stuurt bij (op hoofdlijnen) wanneer dit nodig is
33.	Raadsvoorstellen bieden inzicht in gestelde kaders en geven een beschrijving van de belangrijkste risico's
34.	De raad is in staat om te reflecteren op zijn kaderstellende en controlerende rol