

Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst

**Rapport van de rekenkamercommissie over
risicomanagement bij de gemeente Koggenland**

Samenstelling rekenkamercommissie

Externe leden

De heer drs K. Brand, voorzitter
De heer B. Broxterman, vice-voorzitter
De heer G.D. Scholtes

Interne leden

Mevrouw H.P. Kager-Mul
De heer G. van der Roest

Secretariaat

Mevrouw drs J.M.A. Jong, secretaris/onderzoeker

Adres

Postbus 21
1633 ZG Avenhorn

Telefoonnummer

(0229) 54 84 00
0611565435

E-mail

rekenkamercommissie@koggenland.nl

De rekenkamercommissie is een, door de raad van de gemeente Koggenland ingesteld, onafhankelijk orgaan dat het door het gemeentebestuur uitgevoerde beleid toetst op drie onderdelen:

- **Rechtmatigheid:** voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
- **Doelmatigheid:** is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
- **Doeltreffendheid:** zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Probleemstelling	6
1.2 Toepasbaarheid	7
1.3 Leeswijzer	7
2 Afbakening onderzoek	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Wijze van onderzoek	8
3 Bevindingen	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Algemene indruk	10
3.2.1 Kaderstelling vanuit de raad ontbreekt	10
3.2.2 Geen gestructureerde inhoud van projectdossiers	10
3.2 Beantwoording van de deelvragen	11
4 Conclusies en aanbevelingen	15
4.1 Conclusies	15
4.2 Aanbevelingen.....	16
5 Reactie college	18
6 Nawoord rekenkamercommissie	21
Bijlage 1: Literatuurlijst.....	22
Bijlage 2: Projectenmatrix	23
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen	25
Bijlage 4: Handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Noord-Holland .	26
Bijlage 5: Checklist informatievoorziening grote projecten gemeente Utrecht	54

Voorwoord

Voor u ligt het eerste rapport van de rekenkamercommissie Koggenland. Dit eerste rekenkameronderzoek betreft de wijze waarop binnen de gemeente Koggenland risico's al dan niet worden onderkend en al dan niet in voldoende mate worden beheerst.

Risicomanagement is een onderwerp waarnaar bij gemeenten nog betrekkelijk weinig rekenkameronderzoek is gedaan. Hierdoor waren er nauwelijks bruikbare voorbeelden voor handen. Toch heeft de rekenkamercommissie gemeend een onderzoek te moeten instellen naar risicomanagement omdat college en raad baat hebben bij een actueel inzicht in de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast en welke maatregelen er genomen kunnen worden om (project)risico's verder te verkleinen.

Inherent aan de veelomvattendheid van het onderwerp risicomanagement hebben we een gedeeltelijke indruk gekregen van de toepassing hiervan bij de gemeente Koggenland.

Een relevante constatering is dat risicomanagement veelal informeel is geregeld bij de gemeente Koggenland en dat kaders vanuit de raad ontbreken. Hier ligt wat ons betreft een belangrijke mogelijkheid voor de raad om in de afstemming met het college de kaderstelling te bepalen. Dit past binnen het dualistisch stelsel.

De rekenkamercommissie wil iedereen die ook maar enigszins betrokken is geweest bij de totstandkoming van dit rapport hartelijk danken voor de tijd en energie, maar ook de openhartigheid die hier en daar is betracht.

De rekenkamercommissie heeft met veel plezier en genoegen aan dit rapport gewerkt. Zij vertrouwt erop dat de aanbevelingen uit dit rapport een aanzet zijn om te komen tot een geheel van activiteiten en maatregelen gericht op de beheersing van risico's waaraan de gemeente Koggenland wordt blootgesteld.

Tot op heden hebben zich geen grote incidenten voor gedaan. Gelukkig maar! Dat wil echter niet zeggen dat risicomanagement daarom voor de gemeente Koggenland minder van toepassing is. Immers: resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst!

Met vriendelijke groet,

Drs Kim Brand
Voorzitter rekenkamercommissie gemeente Koggenland

1 Inleiding

Via de media worden we regelmatig geïnformeerd over allerlei misstanden bij met name grote projecten die door een lokale, regionale of landelijke overheid worden uitgevoerd. Vaak gaat het hierbij om financiële overschrijdingen als gevolg van het niet halen van deadlines, onverwachte tegenvallers, of derden partijen die in gebreke blijven. Voorbeelden zijn de HSL, De Betuwelijn of meer recent de Noord-Zuid lijn in Amsterdam.

Naast financiële overschrijdingen zien we ook regelmatig andersoortige problemen zoals bouwen op vervuilde grond die dan weer afgegraven moet worden zoals in Lekkerkerk of juridische kwesties die langshepend zijn, handen vol geld kosten en projecten op jaren achterstand kunnen zetten.

Het uitvoeren van projecten brengt altijd risico's met zich mee. De taak van de betreffende overheid is om zoveel mogelijk risico's te onderkennen en vervolgens zodanige maatregelen te nemen dat die risico's niet kunnen ontstaan of worden geminimaliseerd.

Net als iedere andere gemeente worden ook door de gemeente Koggenland (grote) projecten ter hand genomen. Denk maar aan de ver(nieuw)bouw van het gemeentehuis in De Goorn, de brede school in Ursem, Burghtlanden fase 1 en 2, plan Schuijtemaker, plan Ursem Oost, Basisschool De Caegh in Obdam, plan Naamsloot en berging van het vliegtuigwrak uit WO II. Bij al deze projecten gaat het om grote bedragen die deels gemeenschapsgeld betreffen. Reden te meer voor de rekenkamercommissie om een onderzoek in te stellen naar de mate waarin de gemeente Koggenland risico's onderkent en beheerst.

Een bijzondere rol speelt de positie van de raad hierbij.

- Wat is immers nu precies haar rol?
- Hoe verloopt de informatievoorziening vanuit het college aan de raad ten aanzien van risico onderkenning en beheersing en kan de raad voldoende hierop sturen?
- Zijn er kaders ontwikkeld waarin de risico's geminimaliseerd worden en wordt de potentiële impact bij falen in beeld gebracht?
- Is het voor raadsleden voldoende duidelijk hoe risico's, zowel in de voorfase als tijdens de uitvoering, gedetermineerd en gemanaged worden?

Maar wat is risicomanagement eigenlijk? De rekenkamercommissie hanteert voor haar onderzoek de volgende definitie:¹

Risicomanagement is het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op de beheersing van risico's waaraan de gemeente Koggenland wordt blootgesteld. Het gaat daarbij om het vooraf tijdig identificeren en analyseren van risico's en het vervolgens ontwerpen en implementeren van beheersmaatregelen om de kans van optreden en/of de potentiële effecten van risico's te verminderen. Gedurende het project worden deze risico's en beheersmaatregelen gemonitord en geëvalueerd.

Met beheersmaatregelen worden activiteiten bedoeld waarmee de kans van optreden of de gevolgen van risico's worden beïnvloed. Risico = kans x gevolg. Een risico is groter wanneer de kans van optreden en de gevolgen van optreden groter zijn. Een groot gevolg gecombineerd met een minimale kans wordt in het algemeen als niet belangrijk beschouwd, net als een grote kans met een minimaal gevolg.²

¹ Rekenkamercommissie Zwolle. Risicomanagement grote projecten. Zwolle 6 juli 2007

² Wikipedia

Risicomanagement betekent dus op een gestructureerde manier omgaan met risico's en onzekerheden. Het doel is om de risico's van een project voor onder andere tijd, financiën, kwaliteit, personeel en veiligheid tijdig inzichtelijk te maken, zodat deze voorkomen of verminderd kunnen worden. Dit onderzoeksrapport kan als handvat dienen voor het invoeren van risicomanagement (bij projecten) van de gemeente.

Met het onderzoeken van risicomanagement wordt het volgende beoogd:

- **Risicobewustzijn creëren**

Door de introductie van risicomanagement worden de verschillende risico's 'in de hoofden' van de direct betrokkenen inzichtelijk gemaakt. Hierdoor ontstaat risicobewustzijn. Het belangrijkste resultaat van risicomanagement ligt dan ook niet in het berekende totale risico, maar in het risicobewustzijn bij de mensen die betrokken zijn bij het project en het inzicht in het project.

- **Proactief met risico's omgaan in plaats van reactief**

Door het van te voren benoemen en uitvoeren van beheersmaatregelen, wordt proactief met risico's omgegaan. Dit is effectiever dan afwachten tot het risico zich voordoet en er dan pas actie ondernomen wordt om de gevolgen te beperken.

- **Continu risico's expliciet maken en beheersen**

Door het introduceren van risicomanagement worden risico's geïnventariseerd, besproken, beheersmaatregelen uitgevoerd en geëvalueerd. Op deze wijze is risicobeheersing een gestructureerd onderdeel van de manier van werken.

1.1 Probleemstelling

Bovenstaande uiteenzetting heeft geleid tot de volgende doelstelling van ons onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de werkwijze van de gemeente Koggenland met betrekking tot het reduceren van risico's bij grote projecten. Dit houdt tevens in om inzicht te krijgen in de wijze hoe de informatieverstrekking aan de raad verloopt tijdens het project. Verder wordt als doel gesteld inzicht te verkrijgen of er rechtmatig en efficiënt wordt gehandeld.

De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

Wordt risicomanagement zodanig toegepast binnen de gemeente Koggenland zodat de risico's tot een minimum worden beperkt of tenminste transparant zijn?
--

Vanuit de centrale onderzoeksvraag zijn door de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat betekent risicomanagement voor de gemeente Koggenland en welke doelen worden nagestreefd?
2. Wordt er gebruik gemaakt van een (intern en extern) normenkader?
3. Wordt de uitvoering van grote (bouw)projecten door de gemeente Koggenland voldoende beheerst? Worden risico's (financieel, juridisch, planning, kwaliteit, milieu, reputatie etc) voldoende ingeschat?
4. Is risicomanagement verankerd in de organisatie en haar processen? Zo ja, levert risicomanagement op wat het zou moeten opleveren in relatie tot het doel?
5. Hoe is de informatievoorziening aan- en de besluitvorming door de raad geregeld?
6. Hoe is te borgen dat de raad in de toekomst voldoende sturing kan geven aan de uitvoering van grote (bouw)projecten?
7. Bij wie liggen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van risicomanagement bij grote (bouw)projecten?

1.2 Toepasbaarheid

De rekenkamercommissie is van oordeel dat het onderzoeksonderwerp risicomanagement voldoet aan de voorwaarden zoals vastgelegd in de verordening rekenkamercommissie Koggenland³ en het onderzoeksprotocol⁴.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een afbakening van het onderzoek gegeven en wordt verantwoording afgelegd over de onderzoeksopzet. Na dit gedaan te hebben worden in hoofdstuk 3 de bevindingen uiteen gezet. De bevindingen zijn een weergave van de interviews die door de rekenkamercommissie zijn afgenomen. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen. Het rapport besluit met enkele bijlagen.

³ Verordening rekenkamercommissie Koggenland 3 december 2007

⁴ Onderzoeksprotocol rekenkamercommissie Koggenland september 2008

2 Afbakening onderzoek

2.1 Inleiding

Onderzoek verrichten naar de werkwijze met betrekking tot het reduceren van risico's bij projecten betekent dat projecten het onderwerp van onderzoek zijn. De gemeente Koggenland is echter pas ontstaan in 2007 uit een fusie van de gemeenten Wester-Koggenland en Obdam. Iedere gemeente hanteerde in de situatie voor de fusie andere beleidskaders en normen met betrekking tot sturing en beheersing van projecten. Dit is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest om uitsluitend projecten te onderzoeken vanaf het moment van ontstaan van de gemeente Koggenland. Echter bij het selecteren van projecten bleek het lastig om projecten te vinden die aan die eisen voldeden. Dit heeft als gevolg dat ook projecten zijn geselecteerd die al waren opgestart voor de fusie.

2.2 Wijze van onderzoek

De rekenkamercommissie is haar onderzoek gestart met het opstellen van een matrix met een aantal projecten en bijbehorende projectkenmerken. Deze matrix is voorgelegd aan de gemeentesecretaris met het verzoek deze verder in te vullen voor zoveel mogelijk projecten en het aantal projecten waar mogelijk uit te breiden.

Dit heeft geresulteerd in de matrix zoals opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Aan de hand van deze matrix heeft de rekenkamercommissie een keuze gemaakt, waarbij is gedifferentieerd naar aard van het project. Dit heeft geleid tot een selectie van vier projecten (casestudy) die naar oordeel van de rekenkamercommissie voldoende verschillend zijn zodat dit aanknopingspunten biedt voor generieke bevindingen en aanbevelingen.

1. Basisschool De Caegh te Obdam.
Het criterium voor deze keuze is dat het een recentelijk (weliswaar al voor de fusie) afgerond project betreft;
2. Plan Burghtlanden fase 1.
Het criterium voor deze keuze is dat het een Privaat Publieke Samenwerking (PPS) constructie betreft;
3. Nieuwbouw gemeentehuis De Goorn.
Het criterium voor deze keuze is de omvang van het project;
4. De berging van het vliegtuigwrak uit WO II.
Het criterium voor deze keuze is het feit dat het geen bouwproject betreft.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie is er niet op gericht om te zoeken naar een specifiek incident bij één van de projecten. De rekenkamercommissie heeft ook geen onderzoek gedaan naar welke risico's er nu precies bestaan bij de geselecteerde projecten en wat de beste aanpak daarvoor zou zijn. De rekenkamercommissie is aan de hand van de projecten en de wijze waarop deze zijn uitgevoerd op zoek gegaan naar de wijze waarop de gemeente Koggenland risico's bij projecten al dan niet onderkent en beheerst.

Als onderzoeksmethode is gekozen voor praktijkvoorbeelden om zodoende een beeld te krijgen van de werkwijze bij (grote) projecten en om een antwoord te krijgen op de vraag of er verschil zit in aanpak van projecten. Het onderzoek bestond enerzijds uit een deskresearch van projectdossiers die de rekenkamercommissie ter beschikking zijn gesteld vanuit het ambtelijk apparaat en uit interviews met betrokken ambtenaren en bestuurders. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie ondermeer de beleidsdocumenten, aanbestedingsnota, managementletter van de accountant en de budgethoudersregeling beoordeeld.

De aanlevering van door de rekenkamercommissie opgevraagde stukken verliep niet altijd even voorspoedig. Uit de evaluatie met de ambtelijke organisatie blijkt dat dit te maken heeft gehad met het wederzijds wennen aan de taak, de rol en de bevoegdheden van de rekenkamercommissie en de informatievoorziening tussen rekenkamercommissie en ambtelijke organisatie onderling.

Of uiteindelijk alle relevante documenten ter beschikking zijn gesteld is onduidelijk, aangezien de projectdossiers niet voorzien zijn van een inhoudsopgave of een index waaruit valt af te leiden of het dossier al dan niet compleet is.

De interviews met de betrokken ambtenaren en bestuurders zijn gehouden in de periode mei tot en met juli 2009. In totaal zijn negen mensen geïnterviewd. Tijdens de interviews is aansluiting gezocht bij de deelvragen die in de onderzoeksopzet zijn bepaald. Van de interviews zijn vertrouwelijke gespreksverslagen gemaakt. De gespreksverslagen zijn vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan en geaccordeerd door de geïnterviewden.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

Tijdens het onderzoek zelf bleek al heel snel dat er geen specifieke beleidsdocumenten zijn waarin normen en kaders met betrekking tot risicomanagement zijn vastgelegd. Dat betekent dat er geen toetsingskader aanwezig is en de rekenkamercommissie dus ook geen onderzoek heeft kunnen doen naar de mate waarin projecten op risico's worden getoetst aan dit kader. Wel vormen het aanbestedingsreglement, de budget- en mandaatregeling bruikbare documenten die bij het onderzoek zijn betrokken. Het onderzoek heeft daardoor een verkennend karakter gekregen naar hoe de gemeente Koggenland risico's onderkent en beheerst.

3.2 Algemene indruk

3.2.1 Kaderstelling vanuit de raad ontbreekt

Uit de interviews blijkt dat als risico's worden besproken dit toch vooral financiële risico's betreffen.

Er is door verschillende geïnterviewden aangegeven dat er binnen de gemeente Koggenland een informele cultuur heerst, waarin minder aandacht is voor formele regels. Dit is volgens de geïnterviewden ingegeven door een bewuste keuze (keuze waar de energie in gestoken moet worden en "we doen wat we zeggen").

De rekenkamercommissie constateert dat er vanuit de gemeenteraad geen kaders gesteld zijn met betrekking tot risicomanagement. Wel spreekt de gemeenteraad zijn zorgen uit over risico's met betrekking tot verschillende onderwerpen, voornemens en projecten, maar dit gebeurt veelal in commissievergaderingen. In die zin kan opgemerkt worden dat de raad beperkt stuurt.

3.2.2 Geen gestructureerde inhoud van projectdossiers

Er zijn geen documenten in de dossiers aanwezig die de indruk wekken dat er vooraf een expliciete risicoanalyse is gemaakt. De gemeente Koggenland heeft ook geen beleidsnota over risicomanagement. Wel is er een budgetregeling, een mandaatregeling en een aanbestedingsnota.

De onderzochte projecten zijn geleid door een projectgroep met aan het hoofd een projectleider. Wie wat op welk moment en op welke wijze aan de projectleider rapporteert staat niet beschreven. Er zijn geen toetsingskaders waaraan projectleiders het project in zijn geheel of op bepaalde onderdelen kunnen toetsen op eventuele risico's. Dit alles geeft de projectleider veel vrijheden.

Het zoeken naar bepaalde onderwerpen wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een index in de projectdossiers. Het risico hiervan is dat geen controle kan worden uitgevoerd op de aanwezigheid van alle noodzakelijke c.q. vereiste documenten.

Uit de interviews blijkt dat formeel niets geregeld is met betrekking tot risicoanalyses, maar dat er informeel wel aan risicomanagement gedaan wordt door in vergaderingen allerlei onderwerpen aan de orde te stellen waarbij verschillende disciplines aanwezig zijn (waaronder de juridische). Ook neemt de betrokken ambtenaar indien gewenst contact op met andere gemeenten om ervaringen uit te wisselen. Van deze afwegingen en besprekingen is geen gestructureerde vastlegging in de dossiers opgenomen.

3.2 Beantwoording van de deelvragen

Aan de hand van de deelvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 wordt nu nader ingezoomd op specifieke aspecten.

1. Wat betekent risicomanagement voor de gemeente Koggenland en welke doelen worden nagestreefd?

Uit de interviews blijkt dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Koggenland geen expliciete aandacht heeft voor het onderwerp risicomanagement. Weliswaar worden er op bepaalde momenten in vergaderingen, waarbij verschillende disciplines aanwezig zijn, diverse onderwerpen aan de orde gesteld die een relatie met risicomanagement hebben, maar het onderwerp als zodanig staat niet op de agenda. Soms wordt er contact gezocht met andere gemeenten om ervaringen uit te wisselen maar ook dit blijft in de informele sfeer.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de ambtelijke organisatie niet warm loopt voor het idee om risicomanagementprocedures op te nemen bij de start van grote projecten. Als reden wordt aangegeven dat "we doen wat we zeggen en we schrijven niet alleen maar op wat we zeggen".

2. Wordt er gebruik gemaakt van een normenkader intern en extern?

De rekenkamercommissie is haar onderzoek naar risicomanagement gestart met een inventariserend interview met de gemeentesecretaris die bijgestaan is door het sectorhoofd Middelen. Uit dit eerste gesprek blijkt al snel dat er geen beleidsdocumenten zijn, waarin normen en kaders met betrekking tot risicomanagement zijn opgenomen. De rekenkamercommissie heeft dan ook geen inhoudelijk onderzoek kunnen instellen naar de kwaliteit van een normenkader dan wel de wijze waarop het normenkader al dan niet wordt toegepast.

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat normen die aangegeven worden in de nota Aanbestedingsbeleid Gemeente Koggenland 2008-2009 en de Budgethouders en -beheerdersregeling Koggenland 2009 wel worden gehanteerd. Dit zijn echter geen normen die specifiek op risicomanagement zijn geënt.

3. Wordt de uitvoering van grote (bouw)projecten door de gemeente Koggenland voldoende beheerst? Worden risico's (financieel, juridisch, planning, kwaliteit, milieu, reputatie, etc.) voldoende ingeschat?

Zoals eerder aangegeven heeft de rekenkamercommissie vastgesteld dat als er mogelijke risico's worden onderkend dit toch voornamelijk financiële risico's betreffen. Er zijn geen beleidsstukken aangetroffen in de vier onderzochte projecten die ingaan op andersoortige risico's, een uitzondering betreft de berging van het vliegtuigwrak (hiervan is een risicoinventarisatie gemaakt uit oogpunt van milieu en ontploffingsgevaar).

Begrotingen die door het ambtelijk apparaat worden opgesteld kenmerken zich door ruime financiële veiligheidsmarges. Betrokken ambtenaren zijn erg voorzichtig en stellen de begroting niet te krap op, omdat zij willen voorkomen terug te moeten naar de raad voor een aanvullend krediet.

Een andere maatregel die te maken heeft met het beperken van financiële risico's is het contractueel vastleggen van betalingsvoorwaarden in overeenkomsten tussen de gemeente en ontwikkelaars. In geval een ontwikkelaar in gebreke blijft wordt betaling van de laatste termijn opgeschort.

Projectspecifiek: Basisschool De Caegh te Obdam

Bij basisschool De Caegh heeft een accountant⁵ opgemerkt dat de gemeente de aanbesteding onreglementair heeft gedaan door alleen de plaatselijke aannemer een offerte te laten indienen. De geïnterviewde ambtenaar: "Dit is zo gegaan omdat de voorkeur uitgaat naar regionale aannemers en de gemeente goede ervaring heeft met deze

⁵ Brief IPA Acon accountants BV 20 juli 2004 Haarlem

aannemer (blijft altijd binnen het krediet)". De rekenkamercommissie heeft geen gemotiveerd voorstel van het college van B&W aangetroffen. Wel is uit notulen gebleken dat dit onderwerp in een openbare raadsvergadering aan de orde is geweest en dat de raad akkoord is gegaan.⁶

Projectspecifiek: Plan Burghtlanden fase 1.

Bij dit project is de projectleider gestuit op het probleem van de betaling van rioolaansluitingskosten. De gemeente wilde de rioolaansluiting van te voren al maken maar de projectontwikkelaar wilde dit niet betalen. Een beroep op de legesverordening haalde niets uit omdat hierin niet was voorzien. Bij een risicoanalyse vooraf was dit punt wellicht wel als risico geïdentificeerd en had de gemeente vooraf afspraken met de projectontwikkelaar hieromtrent kunnen maken.

Projectspecifiek: Nieuwbouw gemeentehuis De Goorn

Extern is er geen haalbaarheidsstudie verricht naar de nieuwbouw van het gemeentehuis. Er is uitsluitend intern gekeken naar wat de beste locatie zou zijn en hoeveel de (ver)nieuwbouw zou kosten. De kosten vielen uiteindelijk hoger uit dan begroot. Het college heeft vier keer (aanvullend) krediet verkregen van de raad. .

Voor de bouw van het gemeentehuis is er wel gekeken naar het risico op planschades. Er is een risicoanalyse gemaakt met behulp van een extern adviesbureau. Dit bureau heeft berekend hoeveel planschadeclaims er verwacht konden worden.

De aanbesteding voor de bouw van het gemeentehuis verliep "Europees". Omdat het project uit verschillende opdrachten bestond kon de architectkeuze onderhands geregeld worden. Een extern adviseur heeft dit aanbestedingstraject begeleid en wat betreft risico's is er beoordeeld op financiële degelijkheid, referentieprojecten en overige gunningcriteria.

Als risico in de aanbesteding is onderkend dat de kredietaanvragen openbaar zijn en dat de meerjarenbesteding vrij gedetailleerd is, zodat daaraan de hoogte van de bouwsom kan worden ontleend.

In de uitvoeringsfase was de juridische expertise nog niet belegd.

In de calculatie was de compensatie van BTW volledig mee gecalculeerd. Uiteindelijk was 1,3% aan BTW niet compensabel. Geïnterviewde: "Achteraf was dit risico niet voorzien. Nu wordt alles inclusief BTW gecalculeerd, via de afdeling Financiën."

Projectspecifiek: De berging van het vliegtuigwrak uit WO II

De risico beheersing van het project vliegtuigwrak WO II heeft zich niet alleen gericht op het financiële gedeelte, maar ook op bijvoorbeeld milieuschade, ontploffingsgevaar etc. De financiële component bleek heel lastig omdat het Rijk weliswaar subsidiegelden beschikbaar stelt voor de uitvoering van dit soort bergingen, maar de verdeling van de gelden afhankelijk was van het aantal aanvragers.

Wat betreft de keuze van de aannemers heeft de gemeente zich laten adviseren door de Koninklijke Luchtmacht.

4. Is risicomanagement verankerd in de organisatie en haar processen? Zo ja, levert risicomanagement op wat het zou moeten opleveren in relatie tot het doel?

Er wordt binnen de gemeente Koggenland wel aan risicomanagement gedaan, maar dit is niet formeel bekrachtigd. De werkwijze ligt niet vast in regels en procedures. Bij de uitstroom van ervaren ambtenaren gaat hiermee mogelijk ook de kennis verloren.

In de commissie PRO (Projecten en Ruimtelijke Ordening, de samenstelling bestaat uit betreffende afdelingshoofden en wethouder) komen eventuele bijzonderheden voor de lopende projecten aan bod. In deze commissie is risicomanagement aan de orde;

⁶ Notulen 9-12-2003 en 16-02-2004

bijzonderheden worden besproken in de beslotenheid van de commissie. Van het overleg worden notulen gemaakt die niet openbaar zijn. Uit de beoordeling van de notulen door de rekenkamercommissie bleken voor de geselecteerde projecten geen bijzonderheden.

Er wordt veel aandacht geschonken aan opleiden van ambtenaren om projecten te kunnen leiden. Jaarlijks vindt er een toetsing plaats van wat goed gaat en wat niet. Hoe dit proces plaatsvindt, wat er wordt getoetst en wat er vervolgens met deze uitkomsten gebeurt is de rekenkamercommissie niet duidelijk.

Om risico's te verkleinen worden wel maatregelen genomen die elk op zich beschouwd zinvol zijn, maar die onderling geen samenhang kennen en ook niet voortkomen uit procedures of richtlijnen. Om enkele te noemen:

- Er wordt een post onvoorzien gehanteerd van 10% (soms afwijkend, afhankelijk van het werk en in hoeverre in te schatten is door de ambtelijke organisatie dat de aannemer zijn risico incalculeert). Er is geen nadere onderbouwing van dit percentage en of dit in alle gevallen voldoende is;
- "Er worden doemscenario's ontwikkeld", aldus een geïnterviewde. De rekenkamercommissie heeft er echter geen enkele aangetroffen;
- Er vindt regelmatig afstemming plaats met de belastingdienst, ook over constructies. Zo is er voor het project Burghtlanden een exploitatiemaatschappij opgericht met een eigen boekhouding op advies van de belastingdienst en ook vindt er regelmatig overleg plaats met de accountant over lopende projecten en toekomstige plannen.

Er is soms sprake van schijnzekerheid. Zo wordt er bijvoorbeeld vaak gewerkt met bekende aannemers. "Dit verlaagt het risico omdat de gemeente bekend is met deze partijen". De vraag is of dit zo is en of dit voldoende garanties geeft voor "de beste aannemers voor de beste prijs".

Er wordt door een geïnterviewde opgemerkt dat risicomanagement verbeterd kan worden, dat dit niet gezocht moet worden in structuren en procedures maar eerder in de cultuur. In ieder geval moeten er altijd twee ambtenaren betrokken zijn bij het nemen van beslissingen. Er wordt ook aangegeven dat binnen de kaders van het beschikbare krediet veel verantwoordelijkheid ligt bij de projectleiders. Pas bij overschrijdingen komt het college in beeld en weer daarna de gemeenteraad als er extra geld nodig is.

5. Hoe is de informatievoorziening aan- en de besluitvorming door de raad geregeld?

De informatievoorziening aan- en de besluitvorming door de raad verloopt als volgt. Vooraf wordt er krediet gevraagd aan de raad. In de meeste gevallen is dit een totaalkrediet. Echter bij grote projecten, zoals bijvoorbeeld Burghtlanden, worden deelkredieten gevraagd. De betrokken afdeling adviseert het college van B&W over de aannemerskeuze waarna de afdeling gaat aanbesteden. Het advies van de afdeling gaat naar het college van B&W die beslist aan wie gegund wordt en de afdeling vraagt budget en een stelpost onvoorzien aan. Hier mag vervolgens de opzichter over beschikken. Het afdelingshoofd is als budgethouder eindverantwoordelijk voor het budget.

Indien daar aanleiding voor is worden projecten in de raadscommissies besproken. Soms komt projectinformatie via het presidium bij de raadsleden. In de gemeenteraad wordt het uitvoeringswerk van de aannemers niet besproken, wel in het college van B&W. Voor de voortgang van projecten zijn er stuurgroep vergaderingen. De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad afhankelijk is van welke informatie het college verstrekt (dit is inherent aan een ontbrekende kaderstelling vanuit de raad).

Projectspecifiek: Plan Burghtlanden fase 1.

Voor het project Burghtlanden is het krediet aan de raad afgeleid uit de grondexploitatie zoals door de afdeling Ontwikkeling is berekend. Geïnterviewde: "Er zijn wel veiligheidsmarges ingebouwd, maar deze zijn niet als zodanig in de informatievoorziening aan de raad gecommuniceerd."

Projectspecifiek: Nieuwbouw gemeentehuis De Goorn

Wat betreft de nieuwbouw van het gemeentehuis is de samenwerking met de raad nogal complex geweest. Dit kwam omdat het project voor de fusie van Wester-Koggenland en Obdam is geïnitieerd. Dat betekende dat twee gemeenteraden en twee colleges van informatie moesten worden voorzien teneinde besluiten te kunnen nemen. In dat proces is het voorgekomen dat een ontwerp eerst bij een bewonersavond is besproken en pas daarna is gedeeld met de gemeentera(a)d(en). Overigens zijn de gemeenteraden daarbij expliciet uitgenodigd voor de bewonersavond.

6. Hoe is te borgen dat de raad in de toekomst voldoende sturing kan geven aan de uitvoering van grote (bouw)projecten?

Het college is van oordeel dat de raad via de commissies en het presidium voldoende informatie krijgt over de lopende projecten. Zij ziet geen aanleiding om dit anders te gaan organiseren.

7. Bij wie liggen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van risicomanagement bij grote (bouw)projecten?

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van risicomanagement liggen bij het college van B&W. De eventuele risico's komen via de commissie PRO aan bod. Bij belangrijke besluiten inzake grote projecten worden risico's benoemd in "brainstorm sessies". Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wie hierbij aanwezig zijn en vanuit welke disciplines. Dit gaat informeel. Vanwege het informele karakter is de rekenkamercommissie onduidelijk welke risico's wanneer worden gemeld aan de gemeenteraad.

4 Conclusies en aanbevelingen

Een van de hoofdtaken van een gemeenteraad is het vaststellen van beleidskaders en het uitoefenen van toezicht en/of controle op de naleving ervan door het college van B&W. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de gemeenteraad van Koggenland geen kaders heeft opgesteld ten aanzien van het onderkennen en beheersen van risico's bij (grote) projecten. Dat betekent dat de rekenkamercommissie geen onderzoek heeft kunnen doen naar de mate waarin projecten op risico's worden getoetst aan dit kader. Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft zich daarom gericht op hoe de gemeente Koggenland dan, zonder een dergelijk toetsingskader, risico's onderkent en beheerst.

4.1 Conclusies

Alvorens in te gaan op de centrale onderzoeksvraag in hoeverre risicomanagement binnen de gemeente Koggenland zodanig wordt toegepast dat risico's tot een minimum beperkt worden, zal worden ingegaan op de afzonderlijke deelvragen.

1. Wat betekent risicomanagement voor de gemeente Koggenland en welke doelen worden nagestreefd?

De rekenkamercommissie heeft in de onderzochte projecten geen beleidsdocumenten of documenten aangetroffen die te maken hebben met risicomanagement. De interviews bevestigen dat er vooraf geen *formele* risicoanalyses worden gemaakt. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat risicomanagement door de gemeente Koggenland niet formeel bekrachtigd wordt en derhalve niet toetsbaar is. De ambtelijke organisatie heeft het adagium "we doen wat we zeggen en we schrijven niet alleen maar op wat we zeggen".

2. Wordt er gebruik gemaakt van een normenkader intern en extern?

De gemeente Koggenland beschikt niet over een specifiek normenkader voor risicomanagement.

3. Wordt de uitvoering van grote (bouw)projecten door de gemeente Koggenland voldoende beheerst? Worden risico's (financieel, juridisch, planning) voldoende ingeschat?

De nadruk wordt gelegd op financiële risico's. Voor het project Vliegtuigberging WOII is een risicoanalyse voor milieuaspecten/ontploffingsgevaar gemaakt. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er ruim wordt begroot om te voorkomen terug te moeten naar de raad voor aanvullend krediet. Op zich is dat begrijpelijk maar het gevaar bestaat dat als het krediet te ruim is, onduidelijk voor de raad is welke uitgangspunten en risico-inschattingen hieraan ten grondslag liggen.

4. Is risicomanagement verankerd in de organisatie en haar processen? Zo ja, levert risicomanagement op wat het zou moeten opleveren in relatie tot het doel?

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Risicomanagement is niet toetsbaar in de organisatie verankerd. Bij de uitstroom van ervaren ambtenaren gaat hiermee mogelijk ook de kennis verloren, omdat er geen structuur is om de risico's te identificeren c.q. te beheersen.

5. Hoe is de informatievoorziening aan- en de besluitvorming door de raad geregeld?

De rekenkamercommissie vindt de rol van de gemeenteraad bij het aangaan van (grote) projecten te marginaal. De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad afhankelijk is van welke informatie het college verstrekt (dit is inherent aan een ontbrekende kaderstelling vanuit de raad). Er worden geen scenarioanalyses gedeeld met de raad met een risico-inventarisatie als onderlegger.

6. Hoe is te borgen dat de raad in de toekomst voldoende sturing kan geven aan de uitvoering van grote (bouw)projecten?

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie kan de raad een meer nadrukkelijker rol krijgen rondom de aanbesteding en uitvoering van een project. De raad moet in staat zijn politieke afwegingen te kunnen maken en niet geconfronteerd worden met voldongen feiten als blijkt dat een optredend risico een aanvullend krediet vergt. Op dat moment is de speelruimte van de raad immers nihil omdat stoppen met een project op dat moment vaak ook geen optie is. De raad op haar beurt moet hiervoor kaders stellen.

7. Bij wie liggen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van risicomanagement bij grote (bouw)projecten?

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten ligt uiteraard bij het college van B&W. Een projectleider is de eerst verantwoordelijke. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat deze veel verantwoordelijkheid heeft. Vanwege het informele karakter is de rekenkamercommissie onduidelijk welke risico's wanneer worden gemeld aan de gemeenteraad.

Vanuit de conclusies op de deelvragen kan de conclusie op de centrale onderzoekvraag worden geformuleerd:

Wordt risicomanagement zodanig toegepast binnen de gemeente Koggenland zodat de risico's tot een minimum worden beperkt of tenminste transparant zijn?

Risicomanagement is het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op de beheersing van risico's waaraan de gemeente Koggenland wordt blootgesteld. Het gaat daarbij om het vooraf tijdig identificeren en analyseren van risico's en het vervolgens ontwerpen en implementeren van beheersmaatregelen om de kans van optreden en/of de potentiële effecten van risico's te verminderen. Gedurende het project worden deze risico's en beheersmaatregelen gemonitord en geëvalueerd. Het toetsbaar volgen van risicoafwegingen is met name binnen de gemeente Koggenland nu niet het geval.

Om haar toezichthoudende taak naar behoren te kunnen uitoefenen, dient de gemeenteraad te beschikken over adequate verantwoordingsinformatie. Dit houdt in dat het college van B&W voldoende inzicht biedt in de realisatie van de projectdoelstellingen en de voortgang van projecten. Te denken valt aan de financiële aspecten, de ontwikkeling van de risico's inclusief de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet, de wijze waarop het college van B&W omgaat met risico's en de maatregelen die het college heeft getroffen om de aangetroffen risico's te beheersen.

4.2 Aanbevelingen

Om de projectdoelstellingen op een beheerste wijze te realiseren adviseert de rekenkamercommissie de gemeente Koggenland zich onder meer te richten op een discussie tussen de raad en het college in hoeverre de huidige werkwijze (naar aard, gevoeligheid en tussentijds inzicht) voldoende kaderstellend is. Risico's zijn die factoren die het bereiken van de beleidsdoelstellingen, en in dit geval de projectdoelstellingen, belemmeren of kunnen gaan belemmeren. Een gedegen inventarisatie en analyse van alle relevante risico's vormen de basis voor een effectieve sturings- en beheersingsstructuur. Het resultaat van deze risicoanalyse stelt het college van B&W in staat om de juiste maatregelen te nemen en te sturen op het

vermijden van die risico's en het afdekken van eventuele onvermijdbare risico's en daarmee het realiseren van de doelstellingen te waarborgen.

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen:

1. Creëer risicobewustzijn. Stel een plan van aanpak op om medewerkers een sterker bewustzijn van risicomanagement te geven. Van belang is om een heldere definitie en vertaling naar de praktijk te realiseren, de juiste afwegingen te maken en deze ook toetsbaar te laten zijn. De opinie van de raad en het college dienen hierbij leidend te zijn voor het risicomanagement in de ambtelijke organisatie.
2. Ga pro-actief om met risico's in plaats van reactief. Stel een risicoanalyse document op en instrueer alle betrokken afdelingen om aan de hand hiervan een risico analyse te maken van alle (grote) projecten. Als leidraad kan het rapport Handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement dienen van de provincie Noord-Holland (bijlage 4) en de checklist grote projecten (bijlage 5). Op basis van de uitkomsten van deze risico analyse kan het college maatregelen nemen om de effecten van de aangetroffen risico's af te dekken.
3. Wees als college zeer terughoudend als het gaat om het toepassen van de uitzondering bij artikel 1 van de nota aanbestedingsbeleid, die toestaat dat er slechts één partij wordt uitgenodigd voor het doen van een offerte. Overweeg om de raad voor te stellen deze uitzondering te schrappen.
4. Stel kredietaanvragen realistischer op. Geef de raad informatie over welke risico's worden onderkend en welke beheersmaatregelen worden getroffen. Voorzie de raad van informatie omtrent de financiële gevolgen als het risico, ondanks de genomen beheersmaatregelen toch optreedt.
5. Maak risico's continu expliciet. Door het introduceren van risicomanagement als onderdeel van een projectaanpak worden risico's geïnventariseerd, besproken, beheersmaatregelen uitgevoerd en geëvalueerd. Op deze wijze is risicobeheersing gestructureerd onderdeel van de manier van werken.
6. Informeer de raad op vaste momenten over de aanbesteding en voortgang van (grote) projecten. Deel als college uw zorgen, verwachtingen en bijgestelde plannen met de raad. Maak onderkende risico's bespreekbaar en geef de raad de ruimte om tijdig te kunnen (bij)sturen. Doe dat desgewenst in beslotenheid.
7. Stel als raad een reglement of verordening op over hoe de informatievoorziening en de besluitvorming bij (grote) projecten moet verlopen. Geef hierbij aan op welk moment en onder welke omstandigheden de raad minimaal geïnformeerd moet worden.
8. Maak bij de uitvoering van (grote) projecten minimaal twee ambtenaren verantwoordelijk met ieder hun eigen verantwoordelijkheid. Zo worden mogelijke problemen met betrekking tot geen functiescheiding vermeden en is ook de continuïteit beter gewaarborgd. De eindverantwoordelijkheid blijft ten allen tijde bij de portefeuillehouder.
9. Zorg voor een systeem om betrouwbare- en uniforme documentering van (project)dossiers te bewerkstelligen.

5 Reactie college



Rekenkamercommissie Koggenland
de heer K. Brand
Kreillaan 75
1705 DL Heerhugowaard

Middenhof 2 | De Goorn
www.koggenland.nl

DATUM 16 februari 2010
ONS KENMERK 10.00939

Geachte heer,

Het college heeft het eerste onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie in goede orde ontvangen. De vraag van de rekenkamercommissie aan het college van B&W is om te reageren op het rapport, alvorens het rapport naar de raad gestuurd wordt. Hierbij reageren wij op uw rapport.

Ons college staat positief ten opzichte van de rekenkamercommissie. Het college had hoge verwachtingen van het rapport van de rekenkamercommissie. De onafhankelijke blik van buiten kan het college scherp houden. Daarop stellen wij hoge prijs. Desondanks kunnen wij een lichte teleurstelling niet onderdrukken. Het rapport heeft anderhalf jaar op zich laten wachten en is gebaseerd op een zevental gesprekken. Dossieronderzoek is niet of nauwelijks uitgevoerd, getuige het feit dat na afloop van het onderzoek relevante dossierstukken ter beschikking van de commissie zijn gesteld om de rapportage compleet te maken. Daarbij komt dat van twee projecten de portefeuillehouders niet zijn geïnterviewd: Over de vliegtuigberging is Leoni Sipkes geen vraag gesteld en over De Caegh is niet met Sybille Luyt gesproken. In dat laatste geval is zelfs niet met Johan Ursem gesproken die destijds weliswaar niet de verantwoordelijk wethouder was, maar wel deel uitmaakte van het toenmalige college van Obdam.

De procedure schrijft voor dat de ambtelijke organisatie de kans krijgt te reageren op het rapport, voordat het aan het college wordt aangeboden voor een reactie. De ambtelijke organisatie heeft slechts een gedeelte van het rapport ontvangen. Hoofdstuk 4 "Conclusies en aanbevelingen" en de bijlagen zijn niet meegestuurd. Uit gesprekken blijkt dat het hier niet om een vergissing gaat. Er wordt door de rekenkamer blijkbaar geen prijs gesteld op een ambtelijke reactie op deze onderdelen van het rapport. Dit is een werkwijze die afwijkt van de verordening en die ons tegen de borst stuit.

In de oorspronkelijke opzet van het onderzoek is steeds gesproken over onderzoek naar "risicomanagement bij (grote) projecten". In de versie die nu is voorgelegd is de toevoeging "bij (grote) projecten" vervallen. Dat betekent dat het onderzoek heeft plaatsgevonden naar risicomanagement bij (grote) projecten maar dat de conclusies ten onrechte worden veralgemeniseerd naar het gemeentelijke beleid als geheel.

Postadres	Telefoon	Fax	E-mail	Bankrekening
Postbus 21 1633 ZG Avenhorn	(0229) 54 84 00	(0229) 54 84 84	info@koggenland.nl	BNG 28.51.28.175



De conclusies lijken slechts losjes gebaseerd op het onderzoek. Bijvoorbeeld de conclusie dat er ruim wordt begroot is wel heel algemeen geformuleerd. Voor de in het onderzoek betrokken projecten geldt dat zeker voor de vliegtuigberging. Dat is een project dat uniek is in de historie van de gemeente en in goed overleg met de raad is besloten een ruim krediet te vragen. De belangrijkste reden daarvoor was dat er geen enkele ervaring was met de beoogde werkzaamheden en er gedurende de uitvoering van het project geen mogelijkheid zou zijn om aanvullend krediet te vragen. Voor bijvoorbeeld de bouw van het gemeentehuis geldt niet dat er ruim begroot is. De algemeen gestelde conclusie lijkt daarom eerder een mening van de onderzoeker dan een conclusie op basis van onderzoek.

Een ander punt is dat er gesteld wordt dat er geen formele risicoanalyses worden gemaakt en dat risicomanagement niet toetsbaar is. Daarmee wordt volledig voorbijgegaan aan de betreffende paragrafen in begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. Daarin wordt stelselmatig door het college aan de raad gerapporteerd over risico's.

De aanbevelingen zijn nauwelijks toegesneden op de maat van Koggenland. De handreiking weerstandsvermogen van de provincie Noord-Holland wordt als bijlage meegestuurd en als leidraad aanbevolen. Wij kennen deze handreiking uiteraard en we kennen vele van dergelijke documenten. De kunst van een onderzoek naar risicomanagement is het toesnijden van de theorie op de praktijk. Er zijn bibliotheken volgeschreven over risicomanagement en we kunnen allemaal kennismaken van die literatuur. De vraag is niet wat er allemaal bedacht is maar hoe we dat kunnen en willen toepassen in de praktijk van een kleine gemeente. Overigens is het weerstandsvermogen van de gemeente Koggenland 13,75 miljoen euro, dat is exclusief de stille reserve van het gemeentelijk woningbedrijf. Dat mag, afgezet tegen de risico's, als zeer ruim bestempeld worden. Wij verwijzen u naar paragraaf 4.2 van de begroting voor een uitgebreid overzicht van weerstandsvermogen en risico's.

Wij zijn niet blij met aanbeveling 3, waarin ons als college gevraagd wordt zeer terughoudend te zijn bij het toepassen van de uitzondering bij artikel 1 van het aanbestedingsbeleid, die toestaat dat slechts één partij wordt uitgenodigd voor het doen van een offerte. Zelfs wordt voorgesteld deze uitzondering te schrappen. Deze conclusie is gebaseerd op het project De Ceagh, waar in overleg met de toenmalige raad van Obdam besloten is om met één aannemer te werken. Het college is zeer terughoudend met de toepassing van dit uitzonderingsartikel en rapporteert iedere uitzondering aan het presidium. De uitzonderingsregel schrappen is onwerkbaar. Neem bijvoorbeeld een softwarepakket waar een aanpassing aan moet worden gedaan. Een dergelijke opdracht kan alleen door de leverancier van het softwarepakket worden uitgevoerd.

Bij aanbeveling 7, waar voorgesteld wordt om een reglement of verordening op te stellen over hoe de informatievoorziening en de besluitvorming bij grote projecten moet verlopen, is de bevoegdheid van raad en college niet helder gescheiden door de



rekenkamercommissie. Voor de besluitvorming gelden wettelijke regels. Wij stellen voor ons daaraan te houden.

Bij aanbeveling 8 wordt voorgesteld om de eindverantwoordelijkheid bij de portefeuillehouder te leggen. Dat lijkt ons niet de bedoeling. Ook in onze gemeente geldt het principe van collegiaal bestuur. De eindverantwoordelijkheid ligt daarom altijd bij het college en het college legt verantwoording af aan de raad.

Koggenland heeft praktische keuzes gemaakt in de uitvoering van grote projecten. Daarbij vergeten wij de risico's nooit. Bij grote projecten worden risico's onderkend en besproken. Daarnaast willen wij denken vanuit kansen. Kansen voor burgers en bedrijven en kansen voor de gemeente. We verliezen daarbij de realiteit niet uit het oog. Een vorm van risicobeheersing die de risico's verkleint en de insteek vanuit kansen versterkt is welkom en zal in goede aarde vallen. Wij moeten helaas constateren dat het rapport van de rekenkamercommissie niet komt met een handreiking voor het versterken van het risicomanagement in de gemeente Koggenland.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Koggenland.
de secretaris,

drs. N.H. Swellengrebel

de burgemeester,
1000

drs. L. Sipkes

6 Nawoord rekenkamercommissie

Geacht college,

Dank voor uw reactie d.d. 16 februari op ons rapport inzake risicomanagement bij de gemeente Koggenland.

Uw eerste deel gaat in op het proces van totstandkoming van het onderzoek en het rapport. Wij merken hierbij op dat de geïnterviewden zijn geselecteerd in overleg met de gemeentesecretaris en het proces mede werd beïnvloed door het wederzijds wenen waarover wij op pagina 8 in ons rapport melding van maken.

U stelt dat onze werkwijze ten aanzien van de afstemming met de ambtelijke organisatie afwijkt van de verordening. Dit is onjuist. Op basis van artikel 15 lid 3 van de verordening stelt de rekenkamercommissie de betrokken ambtenaren in de gelegenheid om hun zienswijze op het feitenonderzoek in het conceptonderzoeksrapport kenbaar te maken. Vervolgens stelt de rekenkamercommissie daarna het College in de gelegenheid om binnen minimaal twee weken hun zienswijze op het concept onderzoeksrapport inclusief conclusies en aanbevelingen aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken (artikel 15 lid 4 van de verordening). Overigens is deze werkwijze ook bij andere rekenkamercommissies gangbaar en in overeenstemming met de handreiking die de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies doet.

Ten aanzien van de formele risicoanalyses stelt u dat deze zijn opgenomen in de begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. Deze risicoanalyses hebben echter geen directe relatie met de risico's van (grote) projecten. De kern is dat een helder toetsingskader ontbreekt binnen de reguliere interne projectbeheersing en dat geen formele procedures inzake risicomanagement zijn ingebed in de bedrijfsvoering.

De handreiking die in het rapport is opgenomen van de provincie Noord-Holland zien wij als bruikbaar kader om in overleg tussen raad en college te bepalen welk deel voor Koggenland nader wordt uitgewerkt.

U stelt dat het weerstandsvermogen van Koggenland ruim is. Naar de mening van de rekenkamercommissie is een stevige financiële buffer wenselijk, maar hoeft dat geen criterium te zijn om toekomstige risico's te kunnen beheersen.

In de scheiding tussen raad en college over de informatievoorziening aan de raad en besluitvorming over (grote) projecten geeft u aan de wettelijke regels voor de besluitvorming te volgen. Binnen deze wettelijke regels staat het uiteraard de raad vrij om nadere kaders voor de informatievoorziening te stellen. Wij zijn verheugd om te constateren dat u positief staat tegenover een vorm van risicobeheersing die de risico's verkleint en de insteek van kansen versterkt. Het onderwerp risicomanagement biedt samen met ons rapport en uw reactie dan ook een gelegenheid aan de raad om hiervoor kaders te stellen en deze ambitie te verwezenlijken. We zijn benieuwd naar de dialoog tussen de raad en het college hierover en de expliciete keuzes die hierin worden gemaakt.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Koggenland
Drs. Kim Brand
Voorzitter

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Aanbestedingsbeleid Gemeente Koggenland 2008-2009. 15 september 2008.
- Accountantsrapport 2008 IPA Acon. 18 mei 2009.
- Auditrapportage risicomanagement Leiderdorp "We kunnen niet alles voorkomen" September 2008
- Budgethouders en -beheerdersregeling Koggenland 2009. 10 maart 2009.
- Checklist informatievoorziening grote projecten, Rekenkamer Utrecht 11 juni 2009.
- Deloitte accountants BV. Onderzoek grote projecten in gemeente Haarlem. Augustus 2004.
- Handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement. Provincie Noord-Holland. 1 oktober 2007.
- <http://nl.wikipedia.org/wiki/Risicomanagement>.
- IPA Acon accountants BV brief reg.nr.102900.03-002/cd/1004. Haarlem 20 juli 2004
- Managementletter inzake interim-controle 2008 gemeente Koggenland. 5 januari 2009.
- Notulen openbare raadsvergadering Obdam 9-12-2003.
- Notulen openbare vergadering 19-01-2004. In: notulen raadsberaad 16-02-2004.
- Onderzoeksprotocol rekenkamercommissie Koggenland. September 2008.
- Ontwikkeling beleid en financiële middelen 2009-2012.
- Rapportage gemeentelijke rekenkamercommissie Zwolle. Risicomanagement Grote Projecten. 6 juli 2007.
- Statuut inzake mandaat en vertegenwoordiging gemeente Koggenland. 2 september 2008.
- Tauw BV. Bodemonderzoeken 31-01-2007.
- Verkerk, P. Kanttekening gunning aannemer. 12-01-2004.
- Verordening rekenkamercommissie Koggenland. 17 december 2007.
- Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Koggenland. 7 augustus 2007.
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Koggenland. 7 augustus 2007.

Bijlage 2: Projectenmatrix

Nr	Project	Korte omschrijving van het project	Startdatum	(Geplande) einddatum	Investering	Begroting vs prognose
1	Brede school Ursem	Het ontwikkelen en nieuw bouwen van een brede school in Ursem	15 augustus 2005 ondertekening startnotitie	onbekend	Slechts voorbereidingskrediet ad € 50.000	Nog geen krediet Beschikbaar gesteld
2	Basisschool de Caegh te obdam	Bouw RK basisschool	Nov 2001	Eind 2005	€ 2.980.747	€ 3.248.274
3	Plan Ursem Oost II	Woningbouw	1993	2008	€ 1.955.000	€ 1.950.000
4	Plan Schuijtemaker II	Woningbouw	1998	2008	€ 535.000	€ 551.000
5	Plan Naamsloot	Woningbouw + winkelcentrum	1995	2011	€ 7.017.000	€ 7.203.600
6	Plan Burghtlanden fase 1	Woningbouw	2003	2011	€ 5.888.000	€ 5.950.000
7	Plan Burghtlanden fase 2	Woningbouw	2007	2013	€ 67.900	€ 3.200.000
8	Nieuwbouw gemeente huis	Nieuwbouw en verbouw (bestaande) gemeentehuis	2007	2009	€ 9.000.000	€ 8.905.000
9	Berging vliegtuigwrak WOII	Berging vliegtuigwrak	2007	2008	€ 656.263	€ 950.000

Projectenmatrix (vervolg)

Nr	Project	Betrokken partijen	PPS Zo ja met welke partij	Verantwoordelijke portefeuillehouder	Onderkende risico's	Beheersmaatregelen
1	Brede school Ursem	Schoolbesturen, peuterspeelzaal, kinderopvang, bibliotheek etc	Nee	Jan Vriend	<i>Nyt</i>	Nvt
2	Basisschool de Caegh te obdam	RK schoolbestuur	Nee	Johan Ursem		
3	Plan Ursem Oost	Gemeente	Geen PPS, maar verkoop bouwrijpe kavels aan ontwikkelaars	Van Steen, Groot Moeijes en Wijnker	<i>Via exploitatieopzet aankoop gronden en bouw+ verkoop woningen afgewogen</i>	Fasering in bouwrijpmaken en uitgifte cq marktverkenning. Risico verkoop woningen bij ontwikkelaars gelegd
4	Plan Schuijtemaker	Gemeente	Idem	Van Steen, Groot Moeijes en Wijnker	<i>Idem</i>	Idem
5	Plan Naamsloot	Gemeente	Idem	Van Steen, Groot Moeijes en Wijnker	<i>Idem</i>	Idem
6	Plan Burghtlanden fase 1	Gemeente/Zeeman/USP	Ja, met Zeeman en USP (gemeente 51%)	Groot, Moeijes en Wijnker	<i>Idem</i>	Idem
7	Plan Burghtlanden fase 2	Gemeente/Zeeman/USP	Ja, met Zeeman en USP ieder 1/3 deel	Moeijes, Wijnker	<i>Idem</i>	Idem
8	Nieuwbouw gemeente huis	Gemeente		Sipkes	<i>??</i>	<i>??</i>
9	Berging vliegtuigwrak WOII	Gemeente		Sipkes	<i>Risicobeheersing bomontmanteling</i>	rampenteam

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen

De heer C. Groot, sectorhoofd Financiën
De heer T. Hertog, projectleider
De heer H. Mels, projectleider
De heer G. Oerlemans, projectleider
De heer H. Schumacher, projectleider
Mevrouw L. Sipkes, burgemeester
De heer N. Swellengrebel, gemeente secretaris
De heer P. Verkerk, projectleider
De heer J. Wijnker, wethouder

Bijlage 4: Handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Noord-Holland

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van een operationeel kader wordt ingegeven door de kadernota weerstandsvermogen die is vastgesteld door Provinciale Staten. Hierin wordt vastgelegd dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor het beheersen en beperken van de risico's bij het uitvoeren van door Provinciale Staten vastgesteld beleid. Het operationeel kader dient als toelichting op de kadernota en sluit af met een toetsingskader waarmee de kwaliteit van het risicomanagement in de provincie Noord-Holland wordt gewaarborgd.

1.2. Doelstelling

Het doel van deze notitie is een operationeel kader te bieden voor het omgaan met risico's en het gewenste weerstandsvermogen, alsook continue verbetering op het gebied van risicomanagement te bewerkstelligen door administratieve organisatie en interne controle.

1.3. Algemene bepalingen

Besluiten door de provincie genomen dienen in beginsel het algemeen belang. Daarbij kunnen individuele belangen of die van belangenorganisaties gefrustreerd worden. Ook kunnen verschillende wetten en regelgeving afstemming noodzakelijk maken. Bij tegenstrijdig ogende wettelijke bepalingen worden in het kader van het rechtmatig handelen door de provincie knopen doorgelicht ten behoeve van de besluitvorming. Hoewel alle bekende belangen zo zorgvuldig mogelijk worden gewogen is het onvermijdelijk dat (individuele) bezwaren door de rechter worden gehonoreerd en de provincie wordt gedwongen tot het nemen van een ander besluit of tot het betalen van een schadevergoeding. In geval van (gedwongen) nieuwe besluitvorming kunnen zich weer anderen melden die zich benadeeld voelen door het nieuwe besluit. Daarnaast zijn er aanwijsbare risicofactoren als:

- Het conform steun van het bestuur, strategisch en op beleidsmatig belang voor de provincie toetsen van bestemmingsplannen waarmee een zeker afbreukrisico bij de Raad van State wordt geaccepteerd;
- Formele gebreken die ondanks interne controle niet worden gesignaleerd;
- Onzorgvuldige kenniservaring en onzorgvuldige belangenafweging;
- Strijdigheid met wettelijke bepalingen en het rechtmatigheidsbeginsel;
- Gemeenten die, na goedkeuring, een draai maken;
- Een door het bestuur genomen besluit dat haaks staat op de ambtelijke adviezen;
- Het te veel ter wille zijn van gemeenten ondanks sterke tegenwerpingen vanuit de jurisprudentie.

Boven deze aanwijsbare risicofactoren komen nog de politieke- en technische risicofactoren zoals imago, organisatie, procedures en schadeclaims. Al met al zijn niet alle risico's te vermijden, maar de kans dat ze zich voordoen is wel te verkleinen, evenals de impact die ze kunnen hebben.

Ter verkleining van de risico's is het algemeen beleid:

- Voor het uitgaan van minuten een checklist te hanteren ter beoordeling van:
 - Juridische risico's;
 - Beperkingen en mogelijkheden binnen bestemmingsplannen;
 - Opname risico's en financieel advies bij voordrachten;
- Besluitvorming moet erop gericht zijn risico's te beperken;
- Zorgvuldige afweging en motivering van besluiten gelet op:
 - Vigerende wet- en regelgeving;
 - De individuele belangen van mogelijk gedupeerden;
 - Uitspraken op eerder genomen besluiten;

- Zorgvuldige aandacht voor verweerschriften;
- Systematische termijnbewaking;
- Bij risicovolle dossiers wordt de huisadvocaat ingeschakeld.

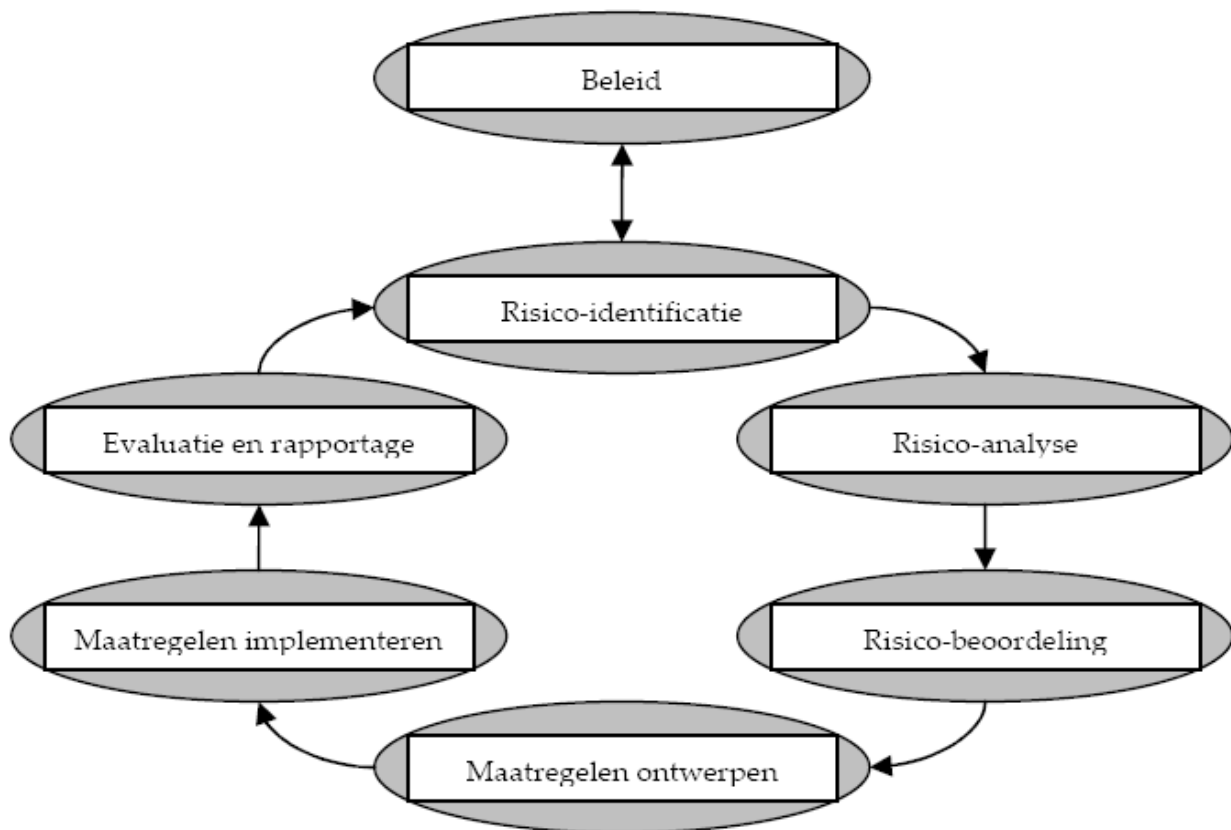
2. Risicomanagement

2.1. Wat is risicomanagement

Risicomanagement is een regelmatig en systematisch onderzoek naar de risico's die materiële en immateriële belangen, activiteiten en mensen bedreigen en de implementering en formulering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot de risico-overdracht, risicofinanciering en risicoreductie. We kunnen de volgende stappen onderscheiden in het proces van risicomanagement:

- a. Inventarisatie van risico's;
- b. Analyseren en beoordelen van risico's;
- c. Beheersen van de risico's;
- d. Bewaken van de beheersmaatregelen;
- e. Rapportage.

Schematisch kan dit proces als volgt worden weergegeven:



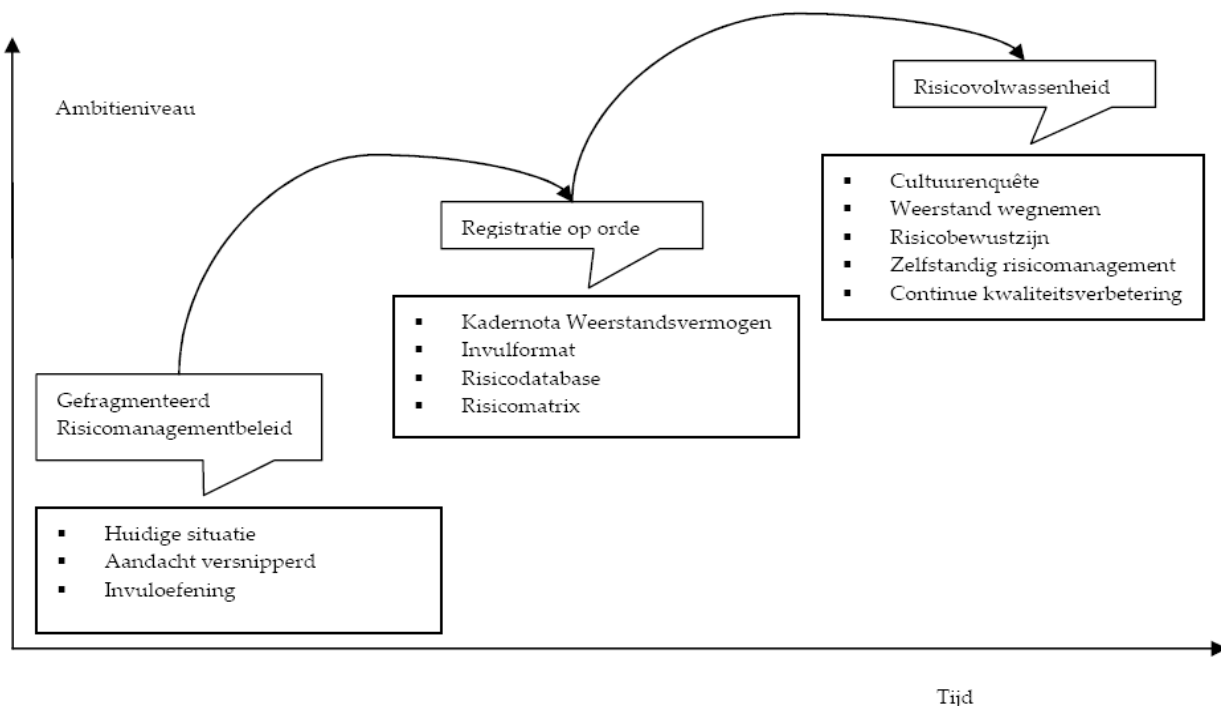
Figuur 1. Risicomanagementcyclus

2.2. Risicomanagement in de provincie Noord-Holland

Risicomanagement bestaat al langer in de provincie Noord-Holland. Er vinden ook diverse activiteiten plaats die tot het risicomanagement behoren. Diverse functionarissen zijn verantwoordelijk voor verschillende aspecten van risicobeheersing. Zo worden bijvoorbeeld bepaalde risico's verzekerd en voor voorzienbare gebeurtenissen voorzieningen getroffen. Ook wordt ervoor gezorgd dat de provincie prudent financieel beleid voert en dat dit beleid continue wordt bewaakt. Verder wordt in het kader van de actieve informatieplicht, indien nodig, direct melding gemaakt van interne en externe factoren die de uitvoering van provinciaal beleid in gevaar kunnen brengen.

Vandaag de dag is risicomanagement in de provincie echter nog te beschouwen als een onderwerp dat nog te weinig is belicht en waar de komende jaren nog de nodige aandacht aan

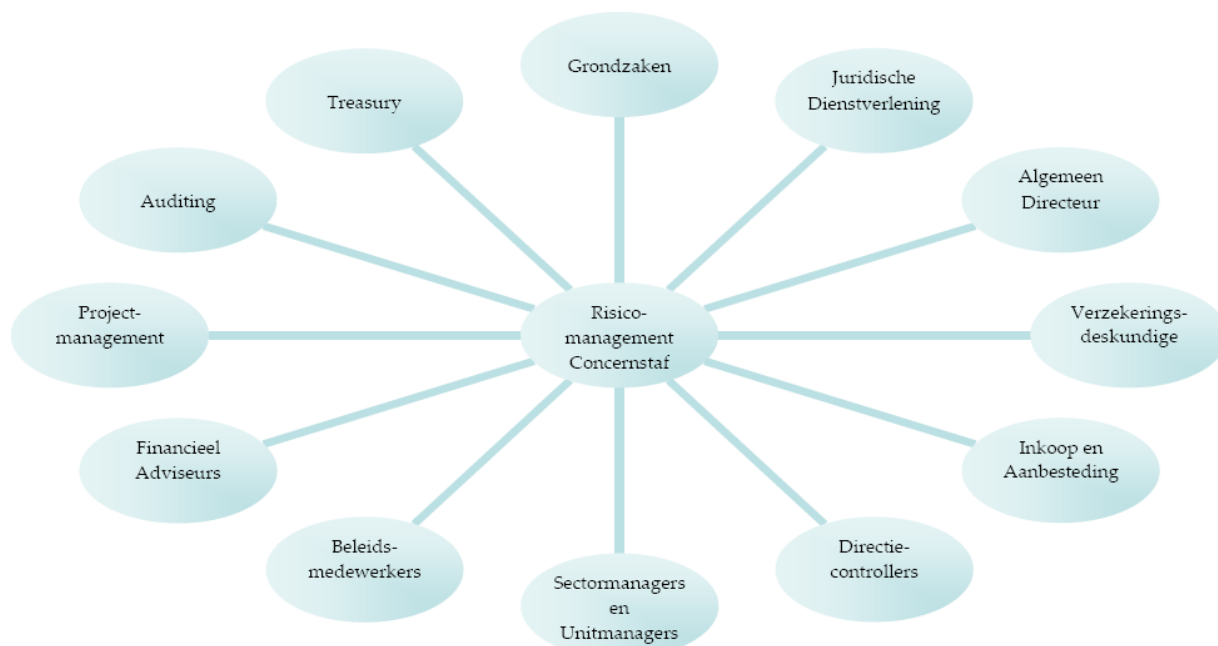
moet worden besteed. De huidige risico's worden nog te vaak onafhankelijk van elkaar beheerst en beoordeeld en het proces is teveel gerelateerd aan de vraagstelling van en het in gang zetten door de sector Concernstaf. Het streven is om ook op het gebied van risicomanagement meer gebruik te maken van het integrale managementmodel. Integraal risicomanagement wordt gecoördineerd vanuit de Algemeen Directeur/Directie en dient volledig geïntegreerd te worden in de reguliere Planning en Controlcyclus van de provincie. Hiervoor is het noodzakelijk dat het beleid omtrent risicomanagement duidelijk in woord en daad wordt uitgedragen door het management en dat de organisatie, processen en instrumenten adequaat zijn ingericht om risicomanagement te voeren. Het is zaak risicomanagement zodanig in de organisatie in te bedden dat het medebepalend wordt voor de afweging om projecten of beleidsdoelstellingen te willen realiseren, hun prioriteit en de eisen die, ter beperking van de risico's aan de voortgangscntrole moeten worden gesteld. Doelstelling is om van een organisatie waarin van gefragmenteerd risicomanagementbeleid sprake is, te groeien naar een situatie waar de basis voor het voeren van risicomanagement op orde is. Deze situatie wordt in het eerste halfjaar van 2007 bereikt. Vanuit deze situatie is het de bedoeling door te groeien naar een risicovolwassen organisatie ultimo 2007.



Figuur 2. Plan van aanpak risicomanagement

2.2.1. Het risicobeheernetwerk en rolverdeling

In figuur 3 is het risicobeheernetwerk van de provincie Noord-Holland opgenomen. Zoals blijkt treft risicomanagement veel sectoren en individuele functionarissen binnen de organisatie. Om goed inzicht te kunnen bieden in de risico's is het belangrijk om te bepalen waar de gegevens worden verzameld en wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van welke informatie. De rollen en verantwoordelijkheden binnen het risicobeheernetwerk worden in grote lijnen hieronder beschreven.



Figuur 3. Intern Risicobeheernetwerk Provincie Noord-Holland

De rolverdeling binnen het netwerk is als volgt:

Unitmanagers

Deze managers zijn op operationeel gebied degenen die het aan de basis staan van risico-identificatie en –inventarisatie. Bij het vormen van beleid spelen deze managers samen met de beleidsmedewerkers en sectormanagers een grote rol omdat zij vaak het best op de hoogte zijn van de interne- en externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van beleid. De unitmanager adviseert de sectormanager over gebeurtenissen en oplossingen op operationeel gebied.

Sectormanagers

Unitmanagers rapporteren aan sectormanagers. Dit houdt tegelijkertijd in dat sectormanagers acties coördineren om te komen tot goede inzichten over risico's. De sectormanagers spelen een belangrijke rol bij het formuleren van beheersmaatregelen en het bijstellen van beleid als gevolg van hernieuwde inzichten over risico's die met beleidsuitvoering gepaard gaan. De sectormanager adviseert de directeur over tactische en strategische oplossingen en zorgt voor overall inzicht in zijn sector.

Beleidsmedewerkers

Beleidsmedewerkers zijn samen met de unitmanagers en sectormanagers nauw betrokken bij het formuleren van de risico's die gepaard gaan met het initiëren van beleid. Zij kunnen nader inzicht bieden in het beleidsonderwerp dat zij behandelen en spelen een belangrijke rol bij het inventariseren van risico's.

Directiecontrollers

Directiecontrollers regisseren het proces van risicomanagement binnen hun directie. Zij zijn het aanspreekpunt voor de concernstaf en adviseren unitmanagers, sectormanagers en directeur over het proces van risicomanagement en de materie. De directiecontrollers spelen een belangrijke bij het verspreiden van kennis, het consolideren van managementinformatie en het systematisch en gestructureerd in kaart brengen van risico's en beheersmaatregelen.

Treasury

De treasurer is de functionaris die zich met een zeer specifiek onderdeel van de provinciale financiële functie bezighoudt. Hij is verantwoordelijk voor het risicovolle proces van uitzetten van overtollige kasmiddelen waarbij het van groot belang is dat risico's goed worden beheerst. Hij bezit uitgebreide kennis over dit vakgebied en de stringente wettelijke regelgeving die hierop van toepassing is. De treasurer is adviseur van de directeur Middelen en onderhoudt een nauwe relatie met concernstaf. Hij biedt ten behoeve van de risicoparagraaf in begroting en jaarrekening een update van de risico's die gepaard gaan met het treasurybeleid.

Verzekeringsdeskundige

De verzekeringsdeskundige is binnen de directie Middelen verantwoordelijk voor het uitvoeren en bijhouden van het verzekeringsbeleid. Deze deskundige is adviseur voor de gehele organisatie en staat in permanente verbinding met zijn verzekeringsrelaties waardoor zijn kennis over nieuwe producten en andere standaardoplossingen altijd up-to-date is. De verzekeringsdeskundige levert informatie over het verzekeringsbeleid aan Concernstaf ter planning en controle van de provinciale verzekeringsfunctie.

Grondzaken

Grondzaken is binnen de directie B&U de uitvoerende sector van het grondexploitatiebeleid. Deze sector is verantwoordelijk voor het bieden van inzicht in de anticiperende grondaankopen. Hiertoe behoort ook de jaarlijkse evaluatie en eventuele bijstelling van de risicoreserve grondbeleid. Grondzaken biedt ten behoeve van de risicoparagraaf in begroting en jaarrekening een update van de risico's die gepaard gaan met het grondbeleid.

Risicomanagement

De risicomanager staat centraal in het risicobeheernetwerk en is een functionaris die organisatiebreed het risicomanagementproces coördineert. Hij bedient de Algemeen Directeur van advies en zorgt ervoor dat de risicodatabase en risicokaart van de provincie worden bijgehouden. De risicomanager bezit algemene en specifieke kennis over risicomanagement, maar dient ook op de hoogte te zijn van methoden en technieken die in de organisatie worden gebruikt om risico's te beheersen. Hij vervult een belangrijke functie op kennisgebied en is altijd op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement. De risicomanager geeft advies aan de Algemeen Directeur over de hoogte en opbouw van de weerstandscapaciteit.

Algemeen Directeur

De Algemeen Directeur is namens het college uitvoerder van het risicomanagementbeleid. Hij zorgt voor de continue kwaliteitsverbetering van het risicomanagementbeleid en geeft opdrachten dit beleid te evalueren. De Algemeen Directeur is verantwoordelijk voor het overall beeld van de weerstandscapaciteit, de risico's en het weerstandsvermogen.

Auditing

De auditors zijn verantwoordelijk voor de toetsing gericht op de uitvoering van het beleid betreffende risicomanagement binnen de organisatie. Zij initiëren, al dan niet samen met concernstaf of in opdracht van de Algemeen Directeur onderzoeken om ervoor te waken dat er sprake is van continue kwaliteitsverbetering op het gebied van risicomanagement. Tevens dragen zij in hun rapporten naast eventuele tekortkomingen in het proces, aanbevelingen aan voor een verbeterde gang van zaken.

Juridische Dienstverlening

Juridische Dienstverlening levert een belangrijke bijdrage aan het proces van onderhandeling en afhandeling van claims, advisering over aansprakelijkheid etc.. Deze sector dient op de hoogte te zijn van de status van alle juridische risico's (aansprakelijkheid en claims). Juridische Dienstverlening levert ook advies over het wel of niet opnemen van een risico in de risicoparagraaf in de begroting en het jaarverslag. Dit in verband met mogelijke schadelijke effecten voor de provincie met betrekking tot claimafhandeling etc..

Projectleiders

Projectleiders zijn operationeel en tactisch verantwoordelijk voor de uitvoering van hun project. Zij adviseren hun opdrachtgever ook op strategisch gebied over de vorming van risico's en oplossingsrichtingen. Projectleiders dienen op het uitvoeringsgebied van hun project gegronde en uitgebreide risicoanalyses te maken op basis waarvan de opdrachtgever een go/no go-beslissing kan formuleren. Een GOTICKS-rapportage is op regelmatige basis van groot belang voor de opdrachtgever. GOTICKS staat voor Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit en Scope (omvang).

Inkoop en Aanbesteding

De sector Inkoop en Aanbesteding beschikt over specifieke kennis over de wijze waarop aanbestedingen worden verricht. Met aanbestedingen is het risico gemoeid dat dit niet op de juiste manier plaatsvindt en dat Europese regelgeving wordt overtreden. Hierop volgen boetes of claims door derden die al dan niet via rechterlijke uitspraak of arbitrage gehonoreerd kunnen worden. Deze zullen dan als last moeten worden genomen door de provincie. Het is dan ook van groot belang dat Inkoop en Aanbesteding in het reguliere planning en controle proces informatie biedt over mogelijke fouten bij aanbesteding en de daarbij behorende financiële risico's voor de provincie. In de inkoopprocedure van de provincie wordt al zoveel als mogelijk ondervangen dat fouten worden gemaakt, door inkoop via de sector inkoop en aanbesteding te reguleren. De kans op fouten neemt door deze beheersmaatregel af.

3. Weerstandscapaciteit (toelichting op kader 1: weerstandscapaciteit)

De weerstandscapaciteit is het vermogen dat beschikbaar is om financiële tegenvallers mee op te vangen. Deze capaciteit staat in nauw verband met de kwantificering van risico's die de organisatie loopt bij het uitvoeren van de beleidsdoelstellingen. Hoe risicovoller het beleid, des te groter moet de capaciteit zijn om deze risico's mee op te kunnen vangen. Of: hoe kleiner de capaciteit, des te meer aandacht voor beheersmaatregelen. Doordat de risico's die provincies lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor de omvang van de weerstandscapaciteit. Dit zal de provincie zelf moeten doen naar aanleiding van de inschatting die gemaakt wordt over de risico's die heersen over het uit te voeren beleid en eventuele bestemmingen gelieerd aan reserves. In dit hoofdstuk is ook een beschrijving opgenomen van mogelijke elementen voor de weerstandscapaciteit waarover de keuze is voorgelegd om ze niet als zodanig meer te beschouwen.

3.1. Incidentele weerstandscapaciteit

Het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de hoogte van de voorzieningenniveaus van de programma's. De incidentele weerstandscapaciteit is als volgt te rubriceren:

Saldireserve

De saldireserve is tezamen met de Reserve Grondbeleid te beschouwen als de totale incidentele weerstandscapaciteit. De saldireserve bevat minimaal een gereserveerd bedrag van 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen. Deze stand wordt vermeld in de begroting van enig jaar en dient bij de jaarafrekening van datzelfde jaar hetzelfde te zijn, tenzij er gedurende dat boekjaar na vaststelling van de begroting nog wijzigingsbesluiten zijn gehonoreerd door Provinciale Staten. De structurele algemene dekkingsmiddelen bestaan uit de volgende inkomstenbronnen: provinciefonds; dividenden; opcenten motorrijtuigenbelasting en het bruto renteresultaat. Negatieve exploitatieresultaten en begrotingsresultaten worden verrekend met de saldireserve, waardoor continue monitoring van de saldireserve gewenst is.

Reserve grondbeleid

Bij besluit van Provinciale Staten van 10 december 2001 (Voordracht 66 Tweede Nota Grondbeleid 2001, "met beide benen op de grond") is de reserve grondbeleid ingesteld. De reserve is bedoeld om eventuele financiële risico's af te dekken van zogeheten anticiperende grondaankopen. Het gaat hier om aankopen van doorgaans agrarische gronden ten behoeve van provinciale projecten waarvoor nog geen "go-beslissing" is genomen. Zoals gebruikelijk worden deze aankopen voorgefinancierd uit het krediet Anticiperende grondaankopen. Ten laste van deze reserve kunnen netto verliezen worden opgevangen die kunnen ontstaan als gronden worden verkocht tegen een lagere waarde dan de verkrijgingsprijs plus de daarop bijgeschreven rente. Jaarlijks wordt het saldo van mee- en tegenvallers bij grondverkoop toegevoegd c.q. onttrokken aan deze reserve.

Bij de vaststelling van de hoogte van de risicoreserve wordt uitgegaan van een minimale risicodekking van 25% van de (aankoop)waarde van anticiperende grondaankopen, waarvoor een krediet is vastgesteld. Dit bedrag dient jaarlijks op peil te worden gebracht. Het percentage van 25% is besloten d.d. 22 februari 2005 middels besluitnummer 19.

Reserve UNA-compartiment

Op 19 april 2005 hebben Provinciale Staten op grond van de verordening Financieel beheer 2004 besloten het UNA-compartiment los te koppelen van het FINH en het onderdeel als bestemmingsreserve UNA deel te laten uitmaken van de algemene reserve. De projecten die voor een financiële bijdrage vanuit UNA in aanmerking komen, dienen in principe aan de burgers en bedrijven van Noord-Holland ten goede te komen. Provinciale Staten hebben een voorkeur voor projecten waaraan derden op een of andere wijze financieel bijdragen. Dit ten eerste om een grotere investeringsimpuls in Noord-Holland te genereren en ten tweede om het draagvlak voor de uitvoering van een project te verbreden. De UNA is opgebouwd uit:

- a. De reeds door PS geaccordeerde projecten;
- b. De door PS geormerkte middelen;
- c. Vrij beschikbare UNA-middelen.

Aangezien de UNA-middelen worden ingezet om een grotere investeringsimpuls, gezamenlijk met derden te genereren, zou het bestemmen van deze middelen als weerstandscapaciteit deze beleidsdoelstelling kunnen doorkruisen. Deze reserve wordt aldus beschouwd als niet inzetbaar.

Stille Reserves

Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, maar verkoopbaar zijn indien men dat zou willen. We kunnen bijvoorbeeld denken aan waarde die zit verscholen in kapitaalgoederen die op de provinciale balans staan en die in het economisch verkeer een hogere waarde vertegenwoordigen dan de balanswaarde. Hiertoe behoren ook aandelen die een lagere verkrijgingswaarde dan de marktwaarde hebben. *Aangezien het aanhouden van stille reserves gelieerd is aan een maatschappelijk doeleind of omdat voor deze goederen moeilijk een private partij kan worden gevonden, worden deze zaken niet tot de weerstandscapaciteit berekend. Volgens de Wet FIDO mogen bovendien risicovolle financieringsmiddelen niet aangewend worden als risicodekkend vermogen.*

Reserve Uitgestelde Intenties

Volgens artikel 3.4 van de Verordening financieel beheer 2006, kunnen geraamde middelen ten behoeve van eenmalige beleidsintenties, indien in het jaar waarin zij geraamd zijn als gevolg van factoren van buitenaf, geen verplichtingen zijn aangegaan, gedurende maximaal één jaar voor deze beleidsintenties worden gereserveerd. Dit geldt niet voor middelen ten behoeve van reguliere begrotingsposten. *Aangezien de middelen die niet zijn uitgegeven na één jaar automatisch vrijvallen ten gunste van de saldireserve, wordt deze reserve niet meegerekend tot de weerstandscapaciteit.*

Bestemmingsreserves (vrije gedeelte)

In sommige provincies en gemeenten worden naast de algemene reserve ook andere reserves aangewezen die worden meegerekend bij de bepaling van de weerstandscapaciteit. Het gaat hier dan om bestemmingsreserves. Deze reserves zijn voor specifieke doeleinden gevormd op basis van een door Provinciale Staten genomen besluit. Wanneer de nood echt hoog is kan er door Provinciale Staten aan een desbetreffende bestemmingsreserve een andere bestemming worden gegeven. *Aangezien bestemmingsreserves in eerste instantie (het woord zegt het al) een bestemming hebben en de bedoeling van uw Staten is om het voorzieningenniveau van de programmabegroting op peil te houden, worden deze reserves niet gerekend tot de weerstandscapaciteit. Bij periodieke herijking vallen overtollige middelen bij provinciaal besluit automatisch vrij ten gunste van de saldireserve.*

3.2. Structurele weerstandscapaciteit

Onbenutte belastingscapaciteit

Jaarlijks wordt een norm vastgesteld voor de hoogte van de motorrijtuigenbelasting (MRB). Onderdeel hiervan zijn de provinciale opcenten. De hoogte van de provinciale opcenten is dus afhankelijk van de hoogte van deze landelijke norm. Het bedrag dat de provincie minder dan deze norm in rekening brengt bij de burgers, wordt aangemerkt als onbenutte belastingcapaciteit. De onbenutte capaciteit geeft een indicatie van de mogelijkheden die de provincie heeft om de opcenten te verhogen. Belangrijk aspect hierbij is dat er politieke en wettelijke belemmeringen zijn om op korte termijn deze capaciteit te benutten. De onbenutte belastingcapaciteit wordt meerjarig berekend. Elk jaar wordt van de onbenutte belastingcapaciteit van de drie jaren volgend op het begrotingsjaar het gemiddelde berekend en toegevoegd aan het overzicht van het dynamische weerstandsvermogen. De onbenutte belastingscapaciteit over het huidige begrotingsjaar wordt niet meegenomen, omdat het haast onmogelijk is de belastingen gedurende het begrotingsjaar te verhogen. De niet benutte belastingruimte van het huidige begrotingsjaar telt dus niet mee.

Post Onvoorzien

Jaarlijks wordt in de begroting een bedrag voor, bij het opstellen van de begroting, onvoorzien uitgaven opgenomen. Dit bedrag is dus onderdeel van de structurele middelen. Gedeputeerde Staten kunnen uitsluitend bij wijze van begrotingswijziging voorstellen doen tot het beschikken over deze post Onvoorzien, zoals bedoeld in artikel 193, tweede lid van de

Provinciewet. Dit maakt dat het bedrag voor onvoorzien deel uitmaakt van de structurele weerstandscapaciteit. De post onvoorzien wordt zowel gerekend tot de incidentele als de structurele weerstandscapaciteit. Immers, wanneer er sprake is van effectuering van een risico met een meerjarig karakter en de post onvoorzien wordt hiertoe aangewend, dan dient de post onvoorzien gedurende deze periode gerepareerd te worden (incidentele capaciteit). Wanneer er sprake is van een risico in een bepaald jaar, dan is de post onvoorzien nog wel beschikbaar voor overige risico's (structurele capaciteit).

Begrotingsruimte

De meerjarige begrotingsruimte is onderdeel van de berekening van de structurele weerstandscapaciteit. Elk jaar wordt de gemiddelde structurele begrotingsruimte in de drie jaren volgend op het dan huidige begrotingsjaar berekend en toegevoegd aan het overzicht van het dynamisch weerstandsvermogen. Begrotingsruimte in het begrotingsjaar zelf wordt namelijk verrekend met de saldireserve.

4. Methode voor integraal risicomangement (toelichting op kaders 2 en 4: Inventarisatie risico's en waardering en melding in de paragraaf weerstandsvermogen)

4.1. Risico-identificatie

Aan de basis voor voorstellen voor beleid en de opzet en uitvoering van projecten staan lijnmanagers, programmamanagers en projectleiders. Zij komen in de dagelijkse praktijk situaties tegen, die risico's in zich dragen. Binnen de provincie worden potentiële risico's beoordeeld vanuit het principe van risicomangement. Voorkomen is immers beter dan genezen. Bij risicoinventarisatie geldt de volgende gedragslijn:

- Het hanteren van een eenduidige definitie van het begrip "risico";
- Het periodiek en waar nodig uitzetten van een checklist bij de directies om nieuwe en bestaande risico's te signaleren, objectiveren en actualiseren.

Vooraf het eerste onderdeel van de gedragslijn is bepalend voor de risico-identificatie en dus de kwaliteit van rapportages in het kader van risicomangement. Een goede omschrijving van risico's bevat de volgende drie elementen, nl.:

1. Een kans op het optreden van een gebeurtenis;
2. Negatieve gevolgen;
3. Een betrokkene, voor wiens rekening de negatieve gevolgen komen.

Er wordt geacht een risico te zijn als door aanwijsbare situaties en/of omstandigheden een onzeker negatief gevolg kan optreden of wijzigt:

- waarvoor de provincie Noord-Holland aansprakelijk is of kan worden gesteld;
 - waardoor er onzekerheid is over het toereikend zijn van de begrote middelen.
- Ook (on)bewust nalaten, zoals uitstel/achterwege laten van onderhoud of niet treffen van veiligheidsvoorzieningen, kan een reden zijn voor een reëel risico op meerkosten of schadeclaims.

Niet alle risico's zijn relevant voor het weerstandsvermogen. De relevante risico's zijn die risico's die niet anderszins zijn te ondervangen. Risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of een voorziening worden gevormd.

Bij de volgende voorbeelden spreken we niet van een risico:

- De omvang van, en de zekerheid op schade is bekend. Dit is geen risico meer, hiervoor wordt een voorziening getroffen;
- Zuiver theoretische risico's zoals het binnen kunnen rijden van een bus vanwege de T-splitsing of het risico van tekort aan middelen als vanwege mogelijke huisvestingsproblemen voor investeringen toch subsidie zal worden aangevraagd;
- Risico's die verzekerd zijn. Deze beïnvloeden het weerstandvermogen niet;
- Een aangevochten besluit, al dan niet met een schadeclaim, terwijl de procedure sluitend en correct is gevolgd. De juridische toets zal niet snel leiden tot correctie en toekennen van een schadeclaim. Het gaat te ver voor dit soort claims beslag te leggen op het weerstandvermogen.

Bij de volgende voorbeelden spreken we wel van een risico:

- (Ervarings)risico's gebonden aan handelen of nalaten waarvan de werkelijke omvang van het risico (niet de werkelijke schade) bekend is of waarvoor, met aanwezige of ingehuurd expertise, een zo reëel mogelijke schatting is/moet worden gemaakt;
- Risico's ontstaan door een besluit of nalaten waarbij de gevolgde procedure niet sluitend is;
- Onduidelijke richtlijnen en (nog) geen jurisprudentie;
- Een degelijk toetsingskader ontbreekt waardoor er slechts sprake kan zijn van "eigen" weging en/of interpretatie.

4.2. Risico-inventarisatie

Er wordt binnen de provincie Noord-Holland gebruik gemaakt van een concernbreed risicobeheersplan. Het format zorgt ervoor dat de integrale risicomanager snel inzicht kan bieden in de volgende onderdelen:

- a. Risico: In dit onderdeel worden alle specifieke kenmerken van het risico benoemd;
- b. Beheersmaatregelen: In dit onderdeel worden alle specifieke beheersmaatregelen benoemd;
- c. Monitoring: In dit onderdeel worden alle specifieke monitoringaspecten benoemd;
- d. Beleidstekst: In dit onderdeel wordt de beleidstekst voor begroting, jaarrekening en overige P&C-documenten geleverd.

In het systeem van risicomanagement dat door de organisatie wordt gehanteerd, worden risico's onderscheiden en gerubriceerd in 7 soorten, te weten:

- a. Juridische risico's (aansprakelijkheid en claims);
- b. Beleidsrisico's (financiële onzekerheden);
- c. Bedrijfsvoeringsrisico's (Risico's gebonden aan de bedrijfsvoering);
- d. Financiële risico's (risico's die gepaard gaan met financiering);
- e. Grondexploitatie- en risico's;
- f. Risico's Verbonden Partijen;
- g. Vervallen risico's

Op verzoek van de rekeningencommissie doen we in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten die aan Provinciale Staten zijn gericht, alleen opgave van risico's met een bedrag hoger dan 2,3 miljoen euro. De overige risico's worden benoemd in de directieplannen en centraal bewaakt binnen de concerndatabase door de concerncontroller. Het bedrag van 2,3 miljoen euro is gebaseerd op het guldenstijlperk en wordt met de vaststelling van deze nota verlaagd naar een makkelijk hanteerbare grens van 2 miljoen euro.

4.2.1. Analyse en beoordeling van risico's

Om een risico te kunnen analyseren en beoordelen moet de kans op het risico bepaald worden en de gevolgen kenbaar gemaakt worden. Door de kans op een risico en het potentieel gevolg in klassen te verdelen, kan er aan een kwalificatie een score (wegingsfactor) worden verbonden. In tabel 4 wordt de kans op een risico uitgedrukt op een tien puntenschaal zoals deze door de provincie Noord-Holland wordt gebruikt.

Kans	Wegingsfactor	Kwalificatie
1 x per jaar of >	9-10	Hoog-Zeer Hoog
1 x per 2 jaar	7-8	Redelijk Hoog- Aanzienlijk
1 x per 2-5 jaar	5-6	Gemiddeld-Boven gemiddeld
1 x per 5-10 jaar	3-4	Redelijk Laag-Beneden gemiddeld
< of 1 x per 10 jaar	1-2	Laag-Gering
Nihil	0	Nihil

Tabel 4. Kwantificering van de kans op een risico

De belangrijkste gevolgen voor de organisatie in relatie tot het weerstandsvermogen zijn de financiële gevolgen. In tabel 5 is de door de provincie Noord-Holland gebruikte indeling voor de financiële gevolgen weergegeven. Evenals de score van de kans op een risico wordt de gevolgscore ook uitgedrukt op een tien puntenschaal. De indeling van de bandbreedte is exponentieel en gebaseerd op de bij de begroting 2007 aangeboden risico's.

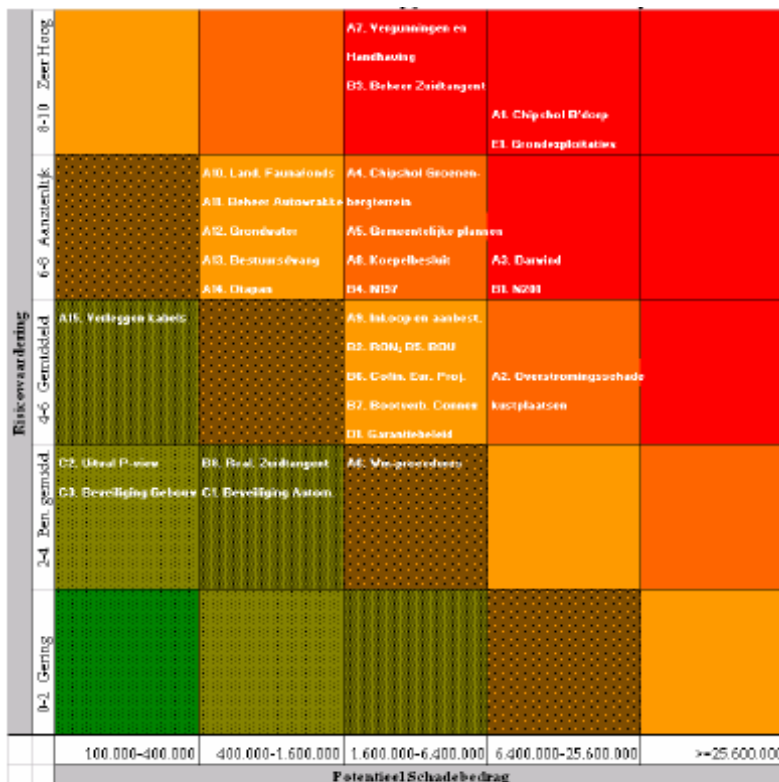
Effect op vermogen (x € 1 mln.)	Wegingsfactor	Kwalificatie
>= € 25,6	9-10	Hoog-Zeer Hoog
>= € 6,4 < € 25,6	7-8	Redelijk Hoog- Aanzienlijk
>= € 1,6 < € 6,4	5-6	Gemiddeld-Boven gemiddeld
>= € 0,4 < € 1,6	3-4	Redelijk Laag-Beneden gemiddeld
>= € 0,1 < € 0,4	1-2	Laag-Gering
< € 0,1	0	Nihil

Tabel 5. Kwantificering van het financiële gevolg van een risico dat zich manifesteert

Na waardering van de kans dat een risico daadwerkelijk tot uiting komt en waardering van het effect, wordt de impact met behulp van de volgende formule berekend:

$$\text{Risicowaardering} = (\text{Kanswaardering} + \text{Effectwaardering}) / 2$$

Met behulp van de score die uit voorgaande formule ontstaat, kan het risico in perspectief geplaatst worden en een minimaal percentage van het risicobedrag voor reservering van middelen voor dit risico vastgesteld worden. Bij de risico-identificatie wordt vaak een groot aantal risico's in beeld gebracht. Vastgesteld moet worden wat de belangrijkste risico's zijn en waar de provincie energie in willen stoppen om deze te beheersen. Hierbij is het van belang om zowel naar het te verwachten gevolg van een risico te kijken als naar de kans dat het zich voordoet. Hiervoor gebruikt de provincie een risicokaart. Deze is in figuur 6 weergegeven.



Figuur 6. Risicokaart

De score van een risico kent in de provincie Noord-Holland, gezien de hierboven weergegeven formule een bereik van 0 tot en met 10. Door middel van kleurcodering op de risicokaart (oplopend van groen, geen actie nodig naar rood, onmiddellijk actie nodig) wordt duidelijk wat de belangrijkste risico's zijn, op basis van het te verwachten gevolg en op basis van de kans dat het risico zich voordoet.

4.3. Het beheersen van risico's

Om een risico te kunnen beheersen, zullen voor ieder geïdentificeerd risico beheersmaatregelen genomen moeten worden. De literatuur over risicomanagement onderscheidt vier risicostrategieën, te weten:

1. *Vermijden*

Hierbij wordt de kans/mogelijkheid van optreden van een bepaald risico opgeheven. Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd, op een andere manier wordt vormgegeven of geen beleid wordt gestart dat een risico met zich meebrengt. Vermijden is niet altijd een relevante categorie van maatregelen. Vermijden kan namelijk tot gevolg hebben dat doelstellingen die met bepaalde activiteiten werden beoogd niet kunnen worden gerealiseerd. Dus ook het veranderen van doelen of het verkleinen van de schaal behoort tot de mogelijkheden van vermijden.

2. *Verminderen*

Hierbij wordt beoogd de kans op het optreden of het gevolg van het optreden van een risico te verkleinen. Wanneer we de kans op een risico willen verkleinen moeten we voorzorgsmaatregelen dan wel beheersmaatregelen treffen. Wanneer we de gevolgen van een risico willen verminderen kunnen we denken aan het doen treffen van een voorziening. Omgaan met risico's vereist in het proces van vermindering, aanpassing van bijvoorbeeld de organisatie, mensen en vaardigheden, procedures, systemen en de organisatiecultuur.

3. *Overdragen*

Bij het overdragen van risico's moet gedacht worden aan het verkleinen van het risico door de gevolgen aan anderen over te dragen. Het overdragen van risico's gebeurt in een aantal gevallen door middel van juridische overdracht (contracten, inkoop-, leverings- en verkoopvoorwaarde, garantie etc.) of het verzekeren van een bepaald risico. Ook het delen van risico's (door middel van aangaan van joint ventures en partnerships) en diversificatie en spreiding behoren tot het overdragen van risico's.

4. *Accepteren*

Wanneer een risico niet wordt vermeden, verminderd of overgedragen, dan wordt het risico geaccepteerd. Wanneer het risico zich voor zal doen komt het gevolg van het optreden van het risico geheel voor rekening van de provincie. Binnen het proces van accepteren hoort een risico. En dat risico is dat met onzekerheid van de materie rekening moet worden gehouden.

4.3.1. Het beleid van de provincie m.b.t. vermijden, verminderen, overdragen en accepteren

De besluitvorming binnen de provincie moet erop gericht zijn risico's te beperken. Dat betekent niet dat risico's direct moeten worden vermeden. Van belang is de bewustheid dat risico wordt gelopen en het voorleggen van de keuze om wel of niet door te gaan of aan te vangen met beleid. Beoogde effecten kunnen namelijk het risico rechtvaardigen. Het kan ook voorkomen dat het onvermijdelijk is om risico's te dragen. Nalaten kan eenzelfde of hoger risico met zich meebrengen als handelen en andersom. Tenzij onvermijdelijk, moeten risico's uit het weerstandsvermogen kunnen worden gedragen of (tenminste voor het overschrijdende deel) kunnen worden overgedragen. Zo niet, dan zijn zij als onaanvaardbaar te beschouwen en moeten ze worden vermeden.

4.4. Specifieke Risico's

Binnen de organisatie zijn er bepaalde werkerterreinen waarop bij de uitvoering van beleid specifieke risico's zich manifesteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om risico's met betrekking tot Financiering, Grondbeleid, Verbonden Partijen en grote Projecten. Deze risico's worden ook door functionarissen beheerd die specialistische kennis hebben over deze werkerterreinen. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze specifieke risico's.

4.4.1. Risico's Financiering

Op grond van de "Handreiking Treasury", afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, dient in de financieringsparagraaf ingegaan te worden op de volgende risico's:

- Rente;
- Krediet;
- Liquiditeit;
- Koers;
- Debiteuren en
- Valuta.

Tevens dient te worden ingegaan op het feit dat de uitvoering van de treasuryfunctie uitsluitend de publieke taak dient, het beheer prudent is, of voldaan wordt aan de kasgeldlimiet en of voldaan wordt aan de renterisiconorm.

De bedoeling van deze vereisten is dat tijdig ontdekt wordt of de provincie risico's loopt met betrekking tot het uitzetten van overtollige geldmiddelen.

De maat voor het renterisico op de vlottende schuld is de kasgeldlimiet. Uit hoofde van de Wet Fido wordt als grondslag genomen de omvang van de jaarbegroting per 1 januari van enig jaar. Op basis hiervan wordt de toegestane omvang van de kasgeldlimiet bepaald. De kasgeldlimiet mag niet worden overschreden in enig kwartaal.

De maat voor het renterisico op de vaste schuld (zowel opgenomen als uitgezette) is de renterisiconorm. De renterisiconorm is bij ministeriële regeling aangegeven percentage van 20% over de stand van de vaste schuld per 1 januari van enig begrotingsjaar. De verkregen renterisiconorm wordt vergeleken met dat deel van de vaste schuld dat in het begrotingsjaar voor renteherziening in aanmerking komt, vermeerderd met het bedrag van herfinanciering.

Teneinde een goed financieringsbeleid te garanderen en risico's omtrent deze financieringshandelingen te beperken is in het financieringsstatuut van de provincie opgenomen dat:

1. Het aantrekken en uitzetten van alle voor de provincie benodigde respectievelijk overtollige middelen plaatsvindt op basis van een actuele liquiditeitsprognose en rentevisie;
2. Voor transacties op de geldmarkt (korte termijn) wordt de omvang van de benodigde respectievelijk overtollige liquiditeiten bepaald door de liquiditeitsprognose van een jaar;
3. Voor transacties op de kapitaalmarkt (lange termijn) wordt de omvang van de benodigde respectievelijk overtollige liquiditeiten bepaald door de meerjarige liquiditeitsprognose van tenminste vier jaar;
4. Het aantrekken en uitzetten van alle benodigde respectievelijk overtollige middelen vindt plaats aan de hand van een driemaandelijks te actualiseren rentevisie;
5. Overtollige middelen worden voor een periode van ten hoogste tien jaar belegd;
6. Het maximale bedrag dat bij een wederpartij belegd kan worden is € 100 miljoen of een aandeel van 10% in het eigen vermogen van de wederpartij.

4.4.2. Risico's Grondbeleid

Bij het voeren van haar grondbeleid loopt de provincie risico's. Deze risico's kunnen betrekking hebben op strategische dan wel anticiperende en exploiterende aankopen. De risico's van de anticiperende, strategische en exploiterende grondaankopen zijn met name gelegen in het niet doorgaan van plannen ten behoeve waarvan is aangekocht, de eigenaarslasten, rentebijdragen en een daling van de marktwaarde van de aangekochte gronden. Risicovol is het ook wanneer grond tegen een lager bedrag dan de kostprijs wordt ingebracht in een provinciaal project (bewust of onbewust) of wanneer het zich voordoet dat subsidies terugbetaald dienen te worden. Als voorgenomen plannen geen doorgang vinden, moeten de onroerende zaken tegen marktwaarde worden verkocht.

In alle bovengenoemde gevallen ontstaan negatieve saldi tussen de kostprijs en de verkoopprijs c.q. inbrengwaarde, welke per 31 december van boekjaar ten laste van de Reserve Grondbeleid wordt gebracht. In het omgekeerde geval (een positief verschil) wordt het positief verschil ten gunste van de Reserve Grondbeleid gebracht.

De volgende beheersmaatregelen zijn ontwikkeld teneinde risico's in het kader van anticiperende grondaankopen te beperken:

- Bij de besluitvorming over deze transacties worden de risico's concreet in beeld gebracht en daarbij zullen de risico's:
 - Zoveel mogelijk moeten worden ingeperkt;
 - In verhouding moeten zijn met de beoogde beleidsopbrengst;
 - Moeten passen binnen de risicoreserve.
- Voor eventuele verliezen en niet te compenseren rentelasten is een bedrag van 25% van het beschikbare krediet voor anticiperende grondaankopen gereserveerd. Dit wordt de Reserve Grondbeleid genoemd.
- Omdat de Reserve Grondbeleid onderdeel uitmaakt van de totale weerstandscapaciteit en deze capaciteit weer onderdeel uitmaakt van het weerstandsvermogen, dienen als gevolg hiervan de risico's die gepaard gaan met het grondbeleid in de paragraaf Weerstandsvermogen bij de begroting worden opgenomen.
- Elk jaar wordt aan het eind van het jaar beoordeeld in hoeverre een voorziening dient plaats te vinden in het kader van de Reserve Grondbeleid. Hierbij dient te worden beoordeeld in hoeverre de kostprijs een juiste afspiegeling is van de marktsituatie.
- Risico's worden verder zoveel mogelijk beperkt door te kiezen voor samenwerking met andere (overheids- of private) partners. Hierdoor ligt het uiteindelijke grondexploitatie risico bij de besloten vennootschap waarin de provincie deelneemt.
- Indien het ingeschatte risico de nog beschikbare Reserve Grondbeleid overstijgt, zal GS daarvan in kennis worden gesteld en zal concreet besluitvorming plaatsvinden over:
 - Het staken van anticiperende grondaankopen en het opschorten van onderhandelingen of
 - Het voortzetten van aankopen zonder afdekking van extra risico of
 - Het voortzetten van aankopen onder een aanvullende afdekking van het risico.
- Ter voorkoming van het risico dat door rentebijgeschrijvingen een kostprijs ontstaat die in verhouding tot de marktprijs te hoog is wordt de WEVAB-waarde (waarde economisch verkeer bij agrarische bestemming) afgezet tegen de kostprijs van de gronden. Waardering geschiedt naar de situatie op balansdatum.
- Bij nieuwe aankopen in de loop van het jaar wordt de totale risico bepaald op basis van de risicobepaling per 31 december van het jaar daaraan voorafgaande.
- Grond wordt in principe tegen de kostprijs in een project ingebracht.
- Indien de grond tegen een lager bedrag dan de kostprijs wordt ingebracht, besluit GS apart daartoe waarbij wordt aangegeven ten laste waarvan het verlies dient te worden gebracht.
- Om de kostprijs niet onnodig te laten oplopen, dan wel om de inbrengwaarde in projecten binnen acceptabele grenzen te houden en eventueel verlies te beperken, zal voor de gronden die vijf jaar in portefeuille van het anticiperend grondbeleid zijn opgenomen jaarlijks aan GS een rapportage plaatsvinden waarbij de keuze wordt voorgelegd om de gronden af te stoten of nog in eigendom te behouden voor voorgenomen provinciale plannen.

4.4.3. Risico's Verbonden Partijen

Een verbonden partij kan financiële risico's voor de provincie met zich meebrengen. Als de provincie deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de provincie in elk geval haar kapitaal in aandelen kwijt. In het geval van deelname aan een gemeenschappelijke regeling zal de provincie moeten bijdragen aan het afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij, de omvang van het belang van de provincie in de verbonden partij en de precieze afspraken die er zijn gemaakt.

Financiële risico's bij verbonden partijen kunnen ontstaan door:

- Een tegenvallende economie (bijvoorbeeld bij de werkvoorziening);
- Juridische claims (bijvoorbeeld als bij de bouw van een nieuw provinciehuis omliggende huizen verzakken);
- Doordat de verbonden partij ook voor private partijen activiteiten verricht en daar verlies op lijdt;
- Doordat commerciële partijen zich terugtrekken uit een verbonden partij en de provincie met een publieke taak blijft zitten die wél moet worden uitgevoerd.

Gedeputeerde Staten dienen zicht te hebben op de aard en omvang van de risico's die gepaard gaan met deelname in verbonden partijen. Tegenover deze risico's moeten Gedeputeerde Staten beheersmaatregelen stellen waaruit blijkt dat de risico's worden afgedekt. Provinciale Staten controleert of Gedeputeerde Staten deze taak uitvoeren.

Financiële risico's aangaande verbonden partijen worden afgedekt door een verzekering te sluiten of door een voorziening te vormen. Er zijn twee varianten mogelijk bij risicobeheersing.

1. De verbonden partij beheerst zélf haar risico's waarbij als vereiste geldt dat een periodiek overzicht van de financiële risico's én de wijze waarop deze beheerst worden, wordt opgesteld en overlegd aan Gedeputeerde Staten;
2. De risico's worden verdeeld over de deelnemende partijen waarbij de deelnemers ieder voor zich een voorziening vormen. De verbonden partij dient dan periodiek een overzicht van haar financiële risico's en de verdeling daarvan over de deelnemende partijen op te stellen en te overleggen aan de deelnemende partijen.

Het komende jaar (2007) wordt onderzocht welke variant bij welke verbonden partij past en vervolgens zal actie worden ondernomen om meer inzicht te krijgen in de financiële risico's die de provincie loopt bij de huidige samenwerkingsverbanden.

4.4.4. Risico's grote projecten

De definitie die de Rekenkamer hanteert voor "groot project" is als volgt:

- Er is sprake van een groot maatschappelijk en politiek belang;
- Het gaat om een niet routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- Het gaat om een activiteit met een aanmerkelijk risico qua doelbereiking en/of uitvoering;
- De provincie heeft de regierol in het project;
- De activiteit is in samenwerking met andere overheden en/of private partners;
- Er is sprake van een complex besluitvormingsproces;
- Het gaat om een activiteit met een substantieel financiële consequentie.

Om rampzalige gevolgen voor grote projecten te voorkomen, is het noodzakelijk dat risico's voldoende in beeld worden gebracht. Binnen projectmanagement is de analyse en kwantificering van projectrisico's een specialistisch vak. Een van de vereisten bij het aannemen van projectleiders is affiniteit met de manier waarop een afweging moet worden gemaakt tussen rendement en risico van een project.

Wat kan er gebeuren en waar dient dus toetsing op plaats te vinden:

- Gewijzigde marktomstandigheden die voortvloeien uit de lange looptijd van een project, of gewijzigde ambities, reikwijdte of invulling van een project als gevolg van voortschrijdend inzicht, leiden tot grote risico's;
- Een basisregel voor publiekprivate samenwerking is, dat risico's daar komen te liggen, waar zij het best kunnen worden beheerst;
- Onderschatting van projectkosten, al dan niet in combinatie met overschatting van de opbrengsten;
- Haalbaarheidsstudies kunnen beïnvloed zijn en moeten dus met een zeer kritische blik worden beschouwd met eventueel een second opinion;

In de relatie met de opdrachtgever is het van groot belang dat de projectleider periodiek rapporteert over ten minste de aspecten rondom **G**eld, **O**rganisatie, **T**ijd, **I**nformatie, **C**ommunicatie, **K**waliteit en **S**cope van het project. Hierdoor wordt de opdrachtgever in staat gesteld om eventueel corrigerende maatregelen te treffen om het project in goede banen te blijven leiden.

Ten tijde van het afronden van deze kadernota weerstandsvermogen (januari 2007) is door de rekenkamer de bestuurlijke nota (concept) "Grip op grote projecten Provincie Noord-Holland" opgeleverd. Op deze bestuurlijke nota dient nog ambtelijke wederhoor plaats te vinden voordat de aanbevelingen definitief worden vastgesteld. Uit de nog te formuleren reactie van de ambtelijke organisatie en de aankomende opdracht van PS om meer Grip op de projecten te verkrijgen, zullen in het jaar 2007 verbeteracties worden doorlopen om dit te bewerkstelligen. Hierbij zal ook meer aandacht aan risicomanagement met betrekking tot grote projecten worden besteed.

5. Paragraaf Weerstandsvermogen (toelichting op kader 3: Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit)

De verplichte paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht te vestigen op het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen) of het kan betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen). Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit. Om risico's te kunnen dragen dient de provincie over voldoende vrij vermogen te beschikken. Om te komen tot de bepaling van dit vermogen is het dus van belang een eenduidige begripsbepaling over risico's en weerstandscapaciteit te hanteren. Voor de berekening van het statisch en het dynamisch weerstandsvermogen is inzicht benodigd in de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit.

5.1. Berekening weerstandsvermogen

Binnen de organisatie is concernstaf verantwoordelijk voor het doorrekenen van alle gegevens die gepaard gaan met het provinciaal risicomanagementbeleid. Belangrijk hierbij is het format dat wordt gebruikt om risico's te beoordelen (zie bijlage 1). Niet voorziene claims en schade brengen de doelstellingen in gevaar; te hoog berekend weerstandsvermogen beperkt inzet van middelen. Het beeld over de weerstandscapaciteit, de risico's en de relatie tussen deze twee grootheden (het weerstandsvermogen) wordt als volgt in overzicht geplaatst:

5.1.1. Overzicht weerstandscapaciteit, risico's en weerstandsvermogen

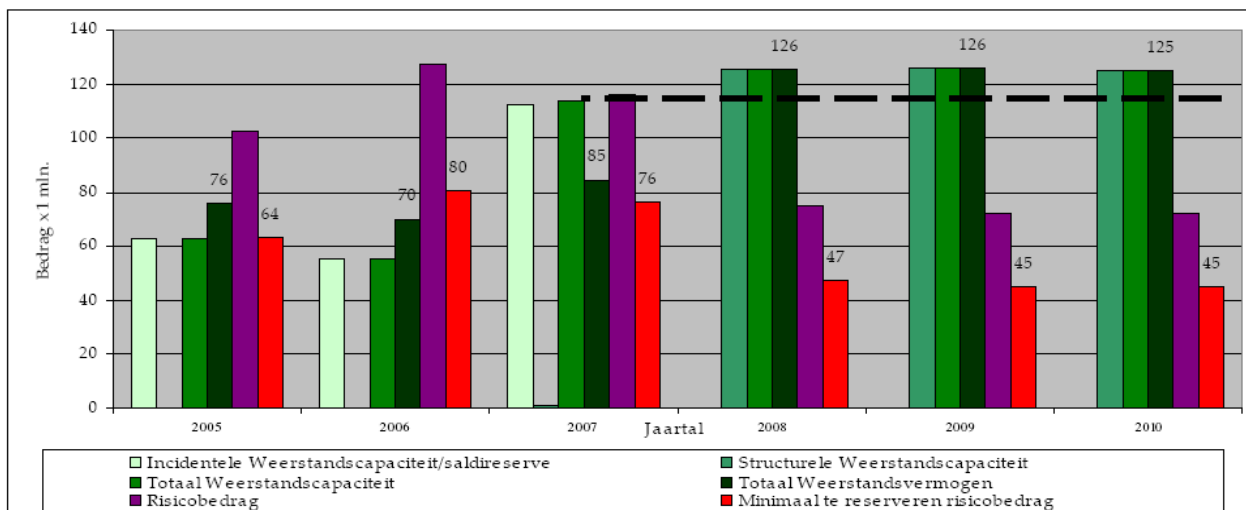
Berekening minimale omvang incidentele weerstandscapaciteit/statisch weerstandsvermogen						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Structurele algemene dekkingsmiddelen	293	271	304	319	325	333
25% norm	73	68	76	80	81	83
Reserve Grondbeleid	3	3	7	7	7	7
Totaal statisch weerstandsvermogen	76	70	83	87	88	90
Berekening structurele weerstandscapaciteit						
Opcenten MRB				118	118	118
Onvoorzien			1	1	1	1
Meerjarenbegrotingruimte				6	7	6
Totaal structurele weerstandscapaciteit	0	0	1	126	126	125
Dynamisch weerstandsvermogen						
Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inc. Weerstandscapaciteit	63	55	120			
Struct. Weerstandscapaciteit			1	126	126	125
Totaal Weerstandscapaciteit	63	55	121	126	126	125
Statisch Weerstandsvermogen	76	70	83			
Totaal Weerstandsvermogen	76	70	84	126	126	125
Geïventariseerd Risicobedrag						115
Minimaal te reserveren risicobedrag	103	127	116	75	72	72
Ratio Weerstandsvermogen	64	80	76	47	45	45
	1,2	0,9	1,5	2,5	2,6	2,6

Tabel 7. Overzicht weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen huidige meerjarenbegroting*

In de begroting en de jaarrekening wordt bovenstaand overzicht gebruikt om inzicht te bieden in de incidentele en structurele componenten van de weerstandscapaciteit voor het begrotingsjaar zelf en om de hoogte van het dynamisch weerstandsvermogen te berekenen. Met behulp van dit overzicht wordt uiteindelijk de ratio weerstandsvermogen ook inzichtelijk gemaakt.

5.1.2. Overzicht dynamisch weerstandsvermogen

Om de weerstandscapaciteit in meerjarig perspectief te brengen (dynamisch te maken), is het noodzakelijk dat inzicht ontstaat in de looptijd van de risico's en dat, wanneer van toepassing het kasritme van de risico's in meerjarig perspectief wordt geplaatst. In de begroting en de jaarrekening wordt onderstaande grafiek gebruikt om meerjarig inzicht te bieden in de verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's.



Figuur 8. Voorbeeld Risico's in relatie tot de Weerstandscapaciteit

Cijfers wijken af van het in begroting 2007 gepresenteerde overzicht. Dit n.a.v. hernieuwde inzichten over de samenstelling van de weerstandscapaciteit en de beoordeling van risico's. De stippellijn geeft het (met deze nota vast te stellen) minimale dynamische weerstandsvermogen voor de periode 2007-2010 weer, zijnde € 115 mln. Dit bedrag is ruim boven het minimaal te reserveren bedrag voor risico's van € 76 mln. in 2007.

5.1.3. Ratio Weerstandsvermogen

Om te kunnen beoordelen of de hoogte van het weerstandsvermogen toereikend is, bieden de tabel in paragraaf 5.1.1. en de grafiek 5.1.2. voldoende inzicht. De informatie kan ook specifiekere worden vertaald naar een ratio weerstandsvermogen. Hierbij worden het dynamisch weerstandsvermogen afgezet tegen de jaarlijkse minimale reservering van het risicobedrag. De uitkomst kan als sturingsindicator worden gebruikt. Formule:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Dynamisch weerstandsvermogen}}{\text{Gewogen risicobedrag}}$$

De uitkomst van deze berekening en de bijbehorende kwalificatie wordt afgebeeld in de volgende waarderingstabel:

Waardering	Ratio weerstandsvermogen
A	$\geq 2,0$
B	1,5 – 2,0
C	1,0 – 1,5
D	0,8 – 1,0
E	$< 0,8$

Tabel 9. Waarderingstabel ratio weerstandsvermogen

Uit de meest recente gegevens (inventarisatie op 26-01-07 t.b.v. jaarverslag 2006) blijkt dat de relatie tussen het dynamisch weerstandsvermogen en het gewogen risicobedrag uitkomt op 1,5 in het begrotingsjaar 2007. Dit houdt volgens de waarderingsschaal in tabel 9 in dat de kwalificatie "C" kan worden toebedeeld aan deze relatie binnen de provincie Noord-Holland. Dit betekent dat de provincie de komende vier jaar een minimale reservering in het eigen vermogen aanhoudt dat 1 tot 1,5 de waarde van het gewogen risicobedrag vertegenwoordigt. Aan Provinciale Staten wordt voorgelegd deze kwalificatie voor de komende vier jaar vast te stellen.

5.2. Beleidsregels

5.2.1. Peildatum weerstandsvermogen

De organisatie dient altijd een actueel overzicht te kunnen bieden van de omvang van het weerstandsvermogen. Wanneer een risico tot uiting komt en beslag wordt gelegd op de reserves van de provincie, dient het weerstandsvermogen tegelijkertijd te worden herberekend en gepresenteerd. Dit met inachtneming van hetgeen gesteld in kader 3. Een actueel overzicht van het weerstandsvermogen houdt in dat alle relevante besluitvorming tot aan de peildatum van de berekening dient te worden meegenomen.

Door continue aandacht te schenken aan de inventarisatie van risico's en de weerstandscapaciteit, vindt adequate monitoring plaats van het beleid betreffende deze weerstandscapaciteit en de risico's. Dit maakt het mogelijk de verhouding risico's in relatie tot de weerstandscapaciteit op peil te houden. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig en plotseling beslag wordt gelegd op de middelen die beschikbaar zijn gesteld om de programmadoelstellingen te realiseren. Halfjaarlijkse rapportage over deze activiteiten en de bestaande risico's is een minimale vereiste.

5.2.2. Hoogte weerstandsvermogen in relatie tot de risico's

Het is zeer onwaarschijnlijk dat alle risico's die zijn geïnventariseerd, allemaal tegelijk en met een maximale omvang zullen optreden. Het uitgangspunt dat de provincie hanteert in de relatie tot de risico's die aan de oppervlakte zijn gebracht en het hierop aangepaste weerstandsvermogen is het volgende:

Voor het dekken van risico's wordt eerst beoordeeld of het karakter van de risico's incidenteel of structureel is. Risico's worden gedekt door het dynamische weerstandsvermogen. En waar het incidenten betreft, worden deze gedekt door het dynamisch weerstandsvermogen vermeerderd met overtollige incidentele middelen ofwel de overmaat van de saldireserve.

5.2.3. Betrokkenheid externe partijen bij risico's

Externe partijen kunnen een belangrijke rol spelen bij het beheersen van risico's. In de positieve zin kunnen deze partijen (o.a. joint-ventures; deelnemingen; samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen) bijdragen aan het beperken van de financiële impact van risico's voor de provincie. Vaak is dit, naast de doelstellingen van de derde partij, voor de provincie ook een beweegreden om zo een dergelijk verbintenis aan te gaan.

In de negatieve zin kunnen externe partijen echter ook een rol spelen. Zij kunnen bijvoorbeeld dankbaar gebruik maken van informatie die de provincie in haar stukken verwerkt over risico's die gepaard gaan met beleidsuitvoering. Het is dus aan de provincie gelegen om een restrictief beleid te voeren op het prijsgeven van dit soort gevoelige informatie. De regel is hierbij dat de sector Juridische Dienstverlening op de hoogte moet zijn van alle claims en aansprakelijkheidsstellingen door derden. Wanneer over dit soort zaken extern gerapporteerd wordt in het kader van risicomangement, wordt alle informatie door Juridische Dienstverlening gescreend op gevoeligheid en vervolgens al dan niet vrijgegeven.

5.2.4. Voorziening Financiële risico's

Bij haar handelen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk, loopt de provincie financiële risico's. Voor bepaalde risico's geldt dat de kans groter is dat die daadwerkelijk tot financiële verplichtingen voor de provincie gaan leiden dan voor andere risico's. Het is noodzakelijk dat de provincie maatregelen neemt om zich te beschermen tegen het onverhoopt feitelijk voordoen van ongewenste financiële verplichtingen. Het is belangrijk dat de uitvoering van voorgenomen beleid ongestoord door kan gaan, ook als zich een geval aandient waardoor ineens (mogelijk grotere) bedragen uitgekeerd moeten worden. Voor concrete risico's kan volgens het BBV een voorziening worden ingesteld. Deze voorziening is bij de Najaarsnota 2005 opgesteld. Het doet dienst als buffer ter (wellicht gedeeltelijke) opvang van negatieve gevolgen van rechterlijke uitspraken of andere omstandigheden waardoor de provincie gehouden is een claim of een schade te voldoen. Jaarlijks wordt op basis van inschattingen van de risico's de hoogte van de voorziening beoordeeld. Eventuele aanvullingen of kortingen hierop worden aan de Staten voorgelegd.

5.2.5. Gevolg aantasting financiële positie

Indien risico's financiële consequenties tot gevolg hebben, is het noodzakelijk dat maatregelen worden genomen om de gewenste stand van het weerstandsvermogen weer te bereiken.

Aangezien de hoogte van het weerstandsvermogen gerelateerd is aan de reservepositie, is Provinciale Staten het enige orgaan die de hoogte van het gewenste weerstandsvermogen kan bepalen. Dit betekent dat Provinciale Staten, met inachtneming van hetgeen gesteld in kader 3, altijd middels een besluit tot aanpassing van het weerstandsvermogen op de hoogte wordt gebracht aangezien mutaties in de reservepositie alleen besloten kunnen worden door Provinciale Staten.

5.2.6. Het beleid omtrent de aanwending van de weerstandscapaciteit

Wanneer risico's geëffectueerd worden en de provincie succesvol aansprakelijk wordt gesteld zal er betaald moeten worden door de provincie. In zo'n geval wordt de financiële positie van de provincie aangetast en moeten maatregelen worden getroffen om de gewenste situatie weer te bereiken, al dan niet op langere termijn. Het volgende is van toepassing met betrekking tot risicobeheer:

1. Allereerst worden tijdig beheersmaatregelen genomen;
2. Indien beheersmaatregelen niet werken, dan zal de saldireserve worden aangesproken. In de saldireserve is 25% van de algemene dekkingsmiddelen plus 25% van de anticiperende grondaankopen gereserveerd om risico's uit de paragraaf weerstandsvermogen mee te dekken;
3. Indien de saldireserve niet toereikend is, moeten GS een bezuinigingsvoorstel formuleren;
4. In het geval bezuinigingsvoorstellen niet leiden tot oplossing, dan dienen GS een voorstel te formuleren om de belastingen te verhogen.

In elk gekozen geval dat de financiële positie van de provincie wordt aangetast, dient het dynamisch weerstandsvermogen weer op peil te worden gebracht middels een bij de voordracht bijgesloten herstelplan.

6. Monitoring en Vastlegging

Provinciale Staten zijn bevoegd wijzigingen aan te brengen in de hoogte van de Saldireserve; besluiten te nemen tot wijziging van bestemmingsreserves; een besluit te nemen ter verhoging van de provinciale opcenten of tot verkoop van kapitaalgoederen waardoor stille reserves vrijkomen.

Hieruit volgt dat wanneer een risico zich manifesteert, Gedeputeerde Staten te allen tijde een besluit dienen voor te leggen aan Provinciale Staten. Dit voorstel gaat altijd vergezeld van een plan om het weerstandsvermogen weer op peil te brengen. Dit hoofdstuk gaat verder in op monitoringaspecten en vastlegging van de gegevens.

6.1. Monitoring en Verslaglegging

De volgende rapportagemomenten over risicomanagement worden binnen de provincie Noord-Holland gehanteerd:

Strategische rapportage

Een rapportage die twee keer per jaar verschijnt in documenten van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. De rapportage is onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en de jaarrekening.

Tactische rapportage

Een rapportage die vier keer per jaar verschijnt in het directieoverleg. Deze rapportages worden door Concernstaf verzorgd. De directeuren geven een waardeoordeel over de mate van in control zijn voor wat betreft de risico's en de beheersing hiervan. De rapportage is onderdeel van de driemaandelijke directieverantwoording. In deze rapportage wordt het een directeur duidelijk hoe de sectoren zijn omgegaan met de systematische toepassing van beleid, procedures en gebruiken aan de hand van de basisstappen inventarisatie; analyse en beoordeling; beheersing; bewaken van de beheersmaatregelen en rapportage.

Operationele rapportage

Een rapportage die maandelijks verschijnt in het managementoverleg van een directie. Deze rapportage wordt door de directiecontroller verzorgd. De Sectormanagers geven een waardeoordeel over de mate van in control zijn voor wat betreft de risico's en de beheersing hiervan. De rapportage is onderdeel van de sectorverantwoording in het managementoverleg. Hier wordt ook de vraag beantwoord over welke zaken in de organisatie geregeld moeten worden om de juiste randvoorwaarden te scheppen voor goede werking van risicomanagement.

6.1.1. Kengetallen

In rapportages ten behoeve van de directie worden door concernstaf de volgende kengetallen gebruikt om trendmatige ontwikkelingen vast te leggen. De kengetallen geven inzicht in het algehele risicoprofiel van de provincie.

1. De totaal ingeschatte risicosom (verdeling per directie);
2. Het minimaal te reserveren risicobedrag (verdeling per directie);
3. De incidentele en structurele weerstandscapaciteit;
4. Het weerstandsvermogen.

6.2. Format Risicomanagement

Voor het beheren van risico's is het van belang dat op eenduidige wijze gegevens ter consolidatie worden aangedragen. Dit houdt in dat er gebruik wordt gemaakt van een specifiek formulier. Verder is risicobeheer een continue proces waarbij op vaste momenten wordt gerapporteerd.

Voor het beheren en beheersen van risico's wordt binnen de provincie gebruik gemaakt van een format aan de hand waarvan risico's behandeld dienen te worden. Het format bevat de volgende aandachtspunten:

- Programma;
- Aard en nummer van het risico;
- Omschrijving potentieel risico;
- Potentieel schadebedrag;
- Waardering Kans van optreden;
- Waardering verwacht Effect op vermogen;
- Waardering en kwalificatie Risicokans;
- Looptijd risico;
- Frequentie Monitoring (wat; door wie, met welke frequentie en met welk resultaat);
- Directie, Eigenaar/Sectormanager, Beheerder;
- Datum laatste update;
- Beheersmaatregelen gericht op preventie;
- Beheersmaatregelen gericht op verminderen;

Bovengenoemde aandachtspunten worden door de directiecontrollers met behulp van het format aangeleverd bij concernstaf. De informatie wordt door concernstaf in de risicodatabase overgenomen waardoor een digitaal en historisch overzicht in stand wordt gehouden. Hieruit worden op regelmatige basis managementrapportages voor de Algemeen Directeur en de Staten gegenereerd.

6.3. Afbakening van de verantwoordelijkheid

Risicomanagement is meer dan een "verplicht nummertje" of het benoemen van een risico in de paragraaf weerstandsvermogen om er "vanaf" te zijn. Als het risico zich effectueert heerst in zo'n situatie dan het gevoel van: "we hebben het toch gemeld". In het kader van integraal management is het belangrijk dat er organisatiebewustzijn heerst over het onderwerp. Zonder ontwikkeling van risicobewustzijn is de uitvoering van beleid alleen maar risicovoller dan wanneer er duidelijk door managers kan worden aangegeven dat zij op een volwassen manier omgaan met het incalculeren van risico's. Er kunnen dan veel beter beheersmaatregelen worden getroffen om deze risico's in te dammen.

6.3.1. Relatie Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

In het duale stelsel is Gedeputeerde Staten primair de eigenaar van risico's. Besturen gaat niet zonder risico's en daar is de organisatie zich van bewust bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Provinciale Staten draagt de eindverantwoordelijkheid voor de risico's binnen de provincie. Provinciale Staten stelt de kaders waarbinnen Gedeputeerde Staten moet opereren en controleert of Gedeputeerde Staten werkt binnen deze kaders. Zowel GS als PS zijn gebaat bij de juiste informatie over risico's, die het realiseren van doelstellingen kan bemoeilijken. Door risico's vroegtijdig te onderkennen kunnen adequate maatregelen worden genomen, die minder kosten dan de gevolgen wanneer een risico zich manifesteert.

7. Toetsingskader

Goed risicomanagement is er niet op gericht risico's te elimineren, maar om ze aanvaardbaar en beheersbaar te houden. Daarvoor dient een duidelijk en toetsbaar beleidskader te worden vastgesteld. Om de kwaliteit van het risicomanagement en beheersmaatregelen te monitoren heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de volgende toetspunten in het leven geroepen. Dit is het externe toetsingskader:

Algemene toetspunten:

1. Is er een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen?
2. Is er een nota weerstandsvermogen?
3. Heeft de toezichthouder deze nota?
4. Is de paragraaf weerstandsvermogen zelfstandig leesbaar?
5. Wordt in de kadernota en/of paragraaf aandacht geschonken aan de werkwijze ten aanzien van risicomanagement?
6. Sluit de paragraaf aan bij de kadernota weerstandsvermogen?

Specifieke toetspunten:

7. Is er een inventarisatie van de weerstandscapaciteit?
8. Zijn de risico's (positief en negatief) voldoende geïnventariseerd, zowel kwalitatief als kwantitatief? Risicocategorieën:
 - Milieu: hier vallen alle risico's onder met betrekking tot milieu, zoals bodemsanering en veranderende wet- en regelgeving;
 - Openeind: hier vallen risico's onder met betrekking tot openeinde regelingen;
 - Bouwplannen/-projecten: grondbedrijven, grondexploitatie, vertraging bouwen, wijkplannen, ontwikkeling stadsharten e.d., het aanleggen/ de restauratie van kapitaalgoederen;
 - Verbonden partijen: risico's verbonden met gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen, etc.;
 - Bedrijfsvoering: risico's met betrekking tot de bedrijfsvoering;
 - Financiering: risico's met betrekking tot financiering;
 - Juridisch: planschade, aansprakelijkheid op kapitaalgoederen, claims op gemeenten, lopende juridische zaken;
 - Algemeen: algemene uitkering provinciefonds, overige wet- en regelgeving van de overheid zoals BCF etc.;
 - Specifiek: achterstallig onderhoud, exploitatie gebouwen, fusies en herindelingen.
9. Is er bij de inventarisatie van de weerstandscapaciteit onderscheid gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit?
10. Welke elementen zijn hierbij betrokken: algemene reserve, bestemmingsreserves, stille reserves, onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien en overige?
11. Is er een beleidslijn omtrent de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's?
12. Hoe wordt de rente op de reserves en voorzieningen aangewend?
13. Zijn de risico's die in de andere paragrafen zijn vermeld, opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen?
14. Is er een statenbesluit over de eventuele inzetbaarheid van de volgende onderdelen van de weerstandscapaciteit?
 - Onbenutte belastingcapaciteit;
 - Bestemmingsreserves;
 - Ombuigingsmaatregelen.

Om de kwaliteit van het risicomanagement en beheersmaatregelen intern te monitoren heeft de provincie de volgende extra aandachtspunten aan het hierboven weergegeven externe toetsingskader toegevoegd. Tezamen met het externe toetsingskader vormt dit het toetsingskader:

Aanvullende interne toetspunten:

15. Wordt jaarlijks op basis van inschattingen de hoogte van de Voorziening Financiële Risico's herbeoordeeld?
16. Een aantal toezichthouders heeft een lijst gemaakt met mogelijke risico's. Door het nalopen van dergelijke lijsten kan worden nagegaan of er nog risico's zijn die in eerste instantie over het hoofd zijn gezien. Worden risico ten minste eenmaal per jaar vergeleken met door externe partijen opgestelde inventarisatie?
17. De organisatie dient te waarborgen dat er kennis wordt gedeeld over de ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement. Wordt op een continue basis kennis vanuit een centrale functie gedeeld?
18. Alle Directiecontrollers, Sectormanagers, Unitmanagers, Projectleiders en Beleidsmedewerkers dienen inzicht te hebben in hoe risico's vast te stellen, te kwantificeren, hoe bedrijfsprocessen en gevaren systematisch te analyseren en de gevaren continu te beheersen. Voor het voldoen aan de kwaliteitseisen aan het risicomanagement binnen de provincie is het noodzakelijk dat de organisatie inzicht heeft en biedt in:
 - De veranderende omgeving en de invloeden op de organisatie;
 - De verschillende risicocategorieën;
 - De oorzaken van risico's vanuit de omgeving en vanuit een organisatie;
 - Het onderkennen van deze oorzaken en daarmee de kans hierop te verkleinen;
 - Methoden en technieken om risico's inzichtelijk te maken;
 - Het belang van een adequate beheersing van risico's;
 - De inrichting van een risicomanagementfunctie en toepassing ervan in de eigen organisatie.
19. Wordt relevante informatie over bovengenoemde technieken binnen risicomanagement aan nieuwe functionarissen overgedragen?

Invulformulier risicobepaling

Deel A: Risico

Aard van het risico:

Juridische risico's:	Aansprakelijkheid en claims (A)
Beleidsrisico:	Financiële onzekerheden (B)
Bedrijfsvoeringsrisico's:	Risico's verbonden aan de bedrijfsvoering (C)
Financiële risico's:	Financieringsrisico's (D)
Grondexploitatie:	Risico's m.b.t. grondexploitaties (E)
Verbonden Partijen:	Risico's verbonden aan samenwerkingsverbanden (F)
Vervallen risico's:	Risico's die beleidsvoortgang niet langer bedreigen (G)

Programma	#Programmanummer in de begroting#
Onderwerp van risico	#Project of besluit#
Eigenaar	#Directie en sector#
Contactpersoon/Beheerder	#Naam en telefoonnummer#
Datum	#Aanmaakdatum#
Risico-indicatie	#Waardoor lopen we risico#
Risico-omschrijving	#Welk risico lopen we#
Kans van optreden	#Kans op schade#
Weging	#Weging, zie waarderingstabel#
Verwacht effect op vermogen	#Verwacht effect# #Weging, zie waarderingstabel#
Risico Kansberekening	#Risico=(K(ans) + E(ffect))/2#
Kasritme	#Indien onbekend, alleen jaar 1 voor totaalbedrag#.
Jaar 1	#Bedrag# #Kans# #Effect#
Jaar 2	#Bedrag# #Kans# #Effect#
Jaar 3	#Bedrag# #Kans# #Effect#
Jaar 4	#Bedrag# #Kans# #Effect#
Begindatum	#Datum waarop het risico voor het eerst optreedt#
Verwachte einddatum	#Datum, waarop het risico, vermoedelijk, afloopt#

Deel B: Beheersmaatregelen

Preventie	#Maatregelen genomen/te nemen ter verkleining van de kans op optreden risico, zoals onderzoek naar andere mogelijkheden en raadplegen c.q. inzet deskundigen#
Beperken factoren	#Maatregelen genomen/te nemen ter beperking van de risicofactoren, zoals inzet van middelen en deskundigen#
Beperking schade	#Maatregelen genomen/te nemen ter beperking van de schade zoals acties en verhaal op derden (incl. verzekeren)#

Deel C: Monitoring

Wat	#Status omstandigheden en daaraan gebonden financieel risico#
Frequentie	#Nodig voor beheersing risico, minimaal 1 x per 3 mnd.#
Door wie	#Naam en telefoonnummer#
Conclusies herweging	#Op grond van..... is de situatie (on)gewijzigd en is er (geen) aanleiding de beoordeling bij te stellen.#
	K #wordt/blijft#, E #wordt/blijft, R #wordt/blijft#.

Deel D: Beleidstekst t.b.v. Paragraaf Weerstandsvermogen

#Graag hier de tekst die opgenomen dient te worden in de Paragraaf Weerstandsvermogen#. (Ook wanneer risico's vervallen wordt er tekst hierover opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen).

Bij de halfjaarlijkse rapportage aan PS wordt over risico's minimaal het volgende vermeld:

- De omschrijving van het risico;
- De financiële aard van het risico (incidenteel of structureel waardoor aandacht kan worden besteed aan het dynamisch weerstandsvermogen);
- Het potentieel financieel gevolg van het risico;
- De te treffen of reeds getroffen maatregelen om het risico te beheersen;
- Looptijd van het risico;
- De actuele stand van zaken.

Waardering kansen, effect en risico

Waarderingstabel

Kans	Wegingsfactor	Kwalificatie
1 x per jaar of >	9-10	Hoog-Zeer Hoog
1 x per 2 jaar	7-8	Redelijk Hoog- Aanzienlijk
1 x per 2-5 jaar	5-6	Gemiddeld-Boven gemiddeld
1 x per 5-10 jaar	3-4	Redelijk Laag-Beneden gemiddeld
< of 1 x per 10 jaar	1-2	Laag-Gering
Nihil	0	Nihil

Kwantificering van de kans op een risico

Effect op vermogen (x € 1 mln.)	Wegingsfactor	Kwalificatie
>= € 25,6	9-10	Hoog-Zeer Hoog
>= € 6,4 < € 25,6	7-8	Redelijk Hoog- Aanzienlijk
>= € 1,6 < € 6,4	5-6	Gemiddeld-Boven gemiddeld
>= € 0,4 < € 1,6	3-4	Redelijk Laag-Beneden gemiddeld
>= € 0,1 < € 0,4	1-2	Laag-Gering
< € 0,1	0	Nihil

Kwantificering van het financiële effect

Bijlage 5: Checklist informatievoorziening grote projecten gemeente Utrecht

Checklist

Cruciale informatie voor de gemeenteraad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren

I. Bij de start van het project (verkennde fase)

- Er is een heldere probleemanalyse.
- Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven.
- De aannames die zijn gemaakt in de oplossingsrichtingen zijn expliciet gemaakt en onderbouwd.
- Er is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd.
- Er is zondig een 'second opinion' uitgevoerd.

Bovengenoemde stappen leiden tot een plandocument, dat wordt vastgesteld door de raad. Bij een groot, langlopend project is het aan te raden ook bij belangrijke deelplannen deze stappen te doorlopen.

II. Komen tot heldere afspraken tussen raad en college (besluitvormende fase)

Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de gemeente bereiken? Geconcretiseerd met behulp van indicatoren en normen (met streefwaarden). Bij ruimtelijke projecten is een plankaart van "hoe het gaat worden" (beoogd eindbeeld) onmisbaar.

Bij nieuwe besluitvorming moet het college van B&W altijd:

- De besluitenhistorie toelichten.
- Beslispunten expliciet formuleren (géén hele documenten vaststellen, maar alleen de afwijkingen van het eerder vastgestelde kader).
- Duidelijkheid scheppen over de verdere inbreng van de raad (de volgende stappen in de besluitvorming).

III. Informatievoorziening gedurende de looptijd van het project (uitvoering)

Jaarlijkse verantwoordingsrapportage over het totale project:

- De inhoudelijke ontwikkeling van het project. (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?)
- De planning (aanvankelijk en actueel).
- De financiën (kosten en opbrengsten).
- De risico's voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de kosten en opbrengsten.

Belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet te worden toegelicht:

- Inhoudelijke veranderingen.
- Veranderingen in de planning.
- Veranderingen in kosten/opbrengsten.
- Veranderingen in het risicoprofiel.

Alle informatie dient juist te zijn en tijdig verstrekt te zijn.

Cruciale informatie voor de gemeenteraad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren

Begrippen

Kaderstellende rol gemeenteraad

Vooruitkijkend geeft de raad het kader aan (doelstellingen en normen) waarbinnen de uitvoering van het project door het college van B&W kan plaatsvinden.

Controlerende rol gemeenteraad

Terugkijkend beoordeelt de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering door het college van B&W recht heeft gedaan aan het afgesproken kader van doelstellingen en normen.

Probleemanalyse

Beschrijving van de maatschappelijke problemen (aard, omvang en oorzaken) die de gemeente wil oplossen met het project.

Oplossingsrichtingen

Uiteenzetting over alternatieven waaruit de gemeenteraad kan kiezen bij de aanpak van de gesignaleerde problemen (bijvoorbeeld: fysieke en/of sociale interventies).

Aannames

De uitgangspunten die in de oplossingsrichtingen worden gehanteerd, die mede kunnen bepalen of de beoogde doelen van het project worden gehaald. Bijvoorbeeld: de verwachting van de vraag naar kantoorruimte of de vooronderstelde relatie tussen inrichting van de gebouwde omgeving en de beleving van de sociale veiligheid.

Maatschappelijke kosten – batenanalyse

Een afweging van de voor- en nadelen van de oplossingsrichtingen, uitgedrukt in financieel en maatschappelijk kapitaal.

Second opinion

Een beoordeling door een onafhankelijke en ter zake kundige partij van bijvoorbeeld de probleemanalyse, de oplossingsrichtingen, de kosten-batenanalyse, de projectbeheersingssystemen.

Heldere doelstellingen/eindbeeld

De situatie die de gemeente beoogt te bereiken met het project, in de tijd geplaatst, en in eenduidige en tastbare begrippen en indicatoren gevat. Bij een ruimtelijk project is een kaart met een beoogde eindsituatie (gebouwen, wegen en pleinen) onmisbaar, als aanvulling op de doelstellingen.

Inhoud project

De inhoudelijke doelstellingen (wat wil de gemeente bereiken?) en vertaling daarvan in concrete (bouw) plannen.

Risico's voor het project

De factoren die het bereiken van de doelen van het project (inhoud, financiën, planning) in de weg kunnen zitten.