

RISICOMANAGEMENT
IN BRUNSSUM



ONDERZOEK
RAPPORT



Risicomanagement in Brunssum

Onderzoeksrapport

Rekenkamercommissie Brunssum

Projectleider: J.M.P. Essers MBA
Onderzoeker: R.L.P. Stevelmans AA
Referent: Mr. C. Hermens

Datum: 22 september 2009

www.rekenkamerparkstadlimburg.nl

Inhoudsopgave

0.	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	2
1.	Inleiding	5
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen/normenkader	6
2.1.	Probleemstelling	6
2.2.	Onderzoeksvragen en normenkader	6
3.	Aanpak van het onderzoek	8
3.1.	Aanpak	8
3.2.	Afbakening van het onderzoek	9
3.3.	Onderzoeksmethoden	9
4.	Bevindingen	11
4.1.	Risicomanagement en/of juridische kwaliteitszorg	11
4.2.	Kwaliteit en effectiviteit van de organisatorische inbedding	17
4.3.	Risicomanagement en de AO/IC	19
4.4.	Personeel	21
4.5.	Projectmanagement	24
4.6.	Risicomanagement en Planning en Control	26
4.7.	Actualiseren Wet- en regelgeving	28
4.8.	BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)	31
4.9.	Systeem van Handhaven	32
4.10.	Contractenmanagement	34
5.	Conclusies en aanbevelingen	36
5.1.	Risicomanagement en/of juridische kwaliteitszorg	36
5.2.	Kwaliteit en effectiviteit van de organisatorische inbedding	37
5.3.	Risicomanagement en de administratieve organisatie	37
5.4.	Personeel	38
5.5.	Projectmanagement	38
5.6.	Risicomanagement en Planning en Control	39
5.7.	Actualiseren Wet- en regelgeving	39
5.8.	BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)	40
5.9.	Systeem van Handhaven	40
5.10.	Contractenmanagement	40
Bijlagen:		
1.	Bestuurlijke reactie van het College van B&W	41
2.	Nawoord Rekenkamercommissie Brunssum	42
3.	Literatuurlijst	43
4.	Samenstelling Rekenkamercommissie Brunssum	44

0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

De Rekenkamercommissie Brunssum onderzocht of de gemeente Brunssum voldoende geëquipeerd is om risico's vroegtijdig te herkennen en in staat is om risico's op een adequate wijze te beheersen. Over het algemeen richt risicomanagement zich op financiële risico's en minder op niet financiële risico's. Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk ook op de niet-financiële risico's van de gemeente.

Belang van het onderzoek

In een steeds complexer wordende omgeving waarin in toenemende mate taken worden gedecentraliseerd, nemen de risico's toe. In eerste instantie wordt vaak gedacht aan financiële risico's maar ook bijvoorbeeld risico's ten aanzien van het niet realiseren van beleidsdoelstellingen of imago-risico's, denk aan het koffieshopbeleid of de Wmo. Gemeentes nemen maatregelen om rampen maar ook aansprakelijkheidsrisico's te voorkomen en beperken.

Aanpak

Er zijn interviews gevoerd met een aantal functionarissen van de gemeente en er zijn enquêtes uitgezet. Daarnaast is een groot aantal documenten geanalyseerd.

Hoofdconclusie

De gemeente Brunssum is onderweg naar een "in control statement". Dat is een lovenswaardig streven en duidelijk is dat de gemeente serieus werk maakt van het optimaliseren van een systeem van risicomanagement.

De rekenkamercommissie is echter van mening dat er nog een aanzienlijke "gap" is tussen willen en realiseren. Risicomanagement is nog niet structureel ingebed in de organisatie, instrumenten zijn in opbouwfase en de gemeente vertrouwt op de taakvolwassenheid van de organisatie. Risicomanagement in de huidige fase van ontwikkeling is met name goed georganiseerd op operationeel niveau zoals de administratieve organisatie en interne controle. Deze focus op proces-niveau leidt echter onvoldoende tot het integraal signaleren en beheersen van risico's. Er zullen dus ook beleid en instrumenten ontwikkeld moeten worden op tactisch en strategisch niveau.

Positief is dat er veel aandacht is voor risicomanagement. Met name de stafafdeling controlling probeert op een enthousiasmerende wijze risicomanagement naar een hoger niveau te tillen. Ook positief is dat de gemeente voldoende aandacht heeft voor het personeelsbeleid in relatie

tot risicomanagement. Een ander positief punt betreft het beleid ten aanzien van integrale handhaving, gedegen en transparant!

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 5 is een totaal overzicht opgenomen van conclusies en aanbevelingen. In onderstaande tekst worden alleen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven.

De Rekenkamercommissie Brunssum doet op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Met betrekking tot het “systeem” van risicomanagement en de inbedding in de organisatie.

Belangrijkste conclusies: Er is veel aandacht voor risicomanagement. Er is echter geen overkoepelend beleid, risicomanagement is wel volop in ontwikkeling. De gemeente Brunssum gaat er vanuit dat de organisatie taakvolwassen is en op basis van professionaliteit verantwoordelijkheden ten aanzien van risicomanagement neemt. Ook door optimalisatie impliciet in processen op te nemen is de veronderstelling dat risico's tijdig gesignaleerd en beheerst worden. Door deze opvatting wordt het niet nodig geacht formats te ontwikkelen of concernbreed beleid te ontwikkelen ten aanzien van risicomanagement. De rekenkamercommissie is echter van mening dat dit in een onvoldoende geprofessionaliseerde omgeving leidt tot risico's die onvoldoende gesignaleerd en beheerst worden.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Ontwikkel overkoepelend integraal beleid, zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau, waarbij nadrukkelijk de verantwoordelijkheden zijn benoemd en juridische, financiële en niet financiële risico's integraal en in samenhang worden ingebed in een systeem van risicomanagement en interne beheersing. Het opstellen van een nota weerstandsvermogen kan daarbij helpen.

2. Met betrekking tot projectmanagement, planning en control en contractmanagement.

Belangrijkste conclusies: In de planning en control instrumenten wordt onvoldoende inzicht gegeven in de risico's per programma. De impact van het niet realiseren van vooraf geformuleerde doelen is niet gedefinieerd. De planning en control is bij uitstek een instrument om risico's te signaleren en te beheersen. Met betrekking tot het beheersen van (risico's bij) projecten wordt een aantal standaard stappen doorlopen, er is echter nog te weinig inzicht in met name niet financiële risico's. Het projectenbeheer wordt op dit moment verder geoptimaliseerd met externe ondersteuning. Het beheer van contracten wordt in 2009 verder geprofessionaliseerd. Een verbeterslag is nodig omdat het contractenbeheer op dit moment nog onvoldoende is gestructureerd, de afdeling AJOZ heeft een adviserende functie en wordt niet structureel betrokken bij privaat rechtelijk handelen.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Geef in de diverse instrumenten van planning en control (begroting, voortgangsrapportage's) aan wat de financiële en / of niet financiële gevolgen zijn van risico's (per programma) waarbij ook wordt ingegaan op risico's bij het niet realiseren van doelen.
- Geef risicomanagement een vaste plek in de aanpak van (grote) projecten.
- Zorg er voor dat een juridisch medewerker structureel geconsulteerd wordt over juridische gevolgen van privaat rechtelijk handelen.

3. Met betrekking tot de administratieve organisatie, actualiseren wet- en regelgeving.

Belangrijkste conclusies: De gemeente Brunssum heeft niet alle relevante A.O. processen beschreven. In het kader van risicomanagement is in 2008 naast de financiële rechtmatigheid ook een aantal controles uitgevoerd op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid. De rekenkamercommissie is van mening dat een systeem van risicomanagement ook inhoudt dat alle relevante processen, zowel financieel als niet-financieel, beschreven zijn.

Het actualiseren van de relevante wet- en regelgeving is in de gemeente Brunssum niet cyclisch georganiseerd.

Belangrijkste aanbevelingen:

- Wij adviseren om ontbrekende A.O. processen te beschrijven of te updaten.
- Wij adviseren om het proces van actualiseren van verordeningen te herijken en de procedure te beschrijven. Ook de toegankelijkheid van verordeningen, beleidsregels etc. dient verbeterd te worden.

Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. De hoofdstukken 1 tot en met 3 gaan in op de opzet van het onderzoek. Hoofdstuk 1 vormt de inleiding, hoofdstuk 2 de probleemstelling en onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpak. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen, en wel voor elk aspect van risicomanagement. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

1. Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

In het Jaarplan 2008 heeft de Rekenkamercommissie Brunssum risicomanagement opgenomen als onderzoeksonderwerp. Hierbij speelden de volgende overwegingen een rol.

In een steeds complexer wordende omgeving waarin in toenemende mate taken worden gedecentraliseerd, nemen de risico's toe. In eerste instantie wordt vaak gedacht aan financiële risico's maar er zijn ook bijvoorbeeld risico's ten aanzien van het niet realiseren van beleidsdoelstellingen of imago-risico's, denk aan het koffieshopbeleid of de Wmo. Maar ook risico's vanwege een gebrekkig handhavingsbeleid of risico's ten aanzien van ongewenste uitstroom van personeel (of risico's vanwege de "krimp").

Uit een kort vooronderzoek is het beeld ontstaan dat risicomanagement en juridische kwaliteitszorg bij de gemeente Brunssum momenteel nog (te) weinig aandacht krijgt. De externe accountant heeft uiteraard wel aandacht voor met name financiële risico's, maar risico's van voornamelijk niet financiële aard worden vooralsnog niet systematisch beheerst. Ook potentiële risico's bij grote projecten worden nog onvoldoende gestructureerd in kaart gebracht en beheerst.

Meer in algemene zin heeft risicomanagement en (juridische) kwaliteitszorg de afgelopen jaren veel aandacht gekregen bij de lokale overheid. Incidenten/rampen zoals in Maastricht, Volendam en Enschede hebben het bewustzijn bij gemeenten doen toenemen en er zijn maatregelen genomen om dit soort rampen te voorkomen maar ook om aansprakelijkheidsrisico's van de gemeente te beperken.

Voor dit onderzoek is het van belang om de definities van risicomanagement en kwaliteitszorg eenduidig te definiëren.

Risicomanagement is een continu proces van identificeren en analyseren van risico's om vervolgens maatregelen te ontwerpen en te implementeren om de kans van het optreden van deze risico's te verminderen, oftewel om de schade, veroorzaakt door te risico's te minimaliseren (ZBC Consultants BV, "rollen en risicomanagement").

Juridische Kwaliteitszorg is de verantwoordelijkheid van de overheid voor het treffen van organisatorische maatregelen, die erop zijn gericht dat de juridische kwaliteit van de geleverde producten en diensten voldoet aan de wensen van de afnemer en de geldende regelgeving (Knol, p. 15).

Onderzoeksperiode

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft niet expliciet betrekking op een bepaalde periode. De bureaustudie baseert zich op documenten die per medio 2008 nog van kracht waren. Het accent ligt op de periode vanaf medio 2008 tot eind 2008.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen/normenkader

2.1. Probleemstelling

De probleemstelling is de centrale vraag in het onderzoek. In het onderzoek gaat de rekenkamercommissie uit van de volgende probleemstelling:

Is de gemeente Brunssum voldoende geëquipeerd om (juridische) risico's vroegtijdig te herkennen en is er sprake van een systeem dat risico's op systematische wijze kan beheersen?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is deze “vertaald” in een aantal concrete onderzoeksvragen die zijn voorzien van een normenkader.

2.2. Onderzoeksvragen en normenkader

De probleemstelling is in onderstaande onderzoeksvragen geconcretiseerd. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen uit het onderzoek op basis van deze thema's gerangschikt.

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Bij dit specifieke onderwerp acht de rekenkamercommissie het nodig om gebruik te maken van voortschrijdende normen. Dit betekent dat in de loop van het onderzoek kaders zijn aangepast, gewijzigd en/of toegevoegd al naar gelang het voor de aanpak van belang was om een zo getrouw mogelijk beeld te genereren.

De rekenkamercommissie heeft daarom bij de onderscheiden onderzoeksvragen de volgende algemene norm gesteld.

De beantwoording van de vragen wordt getoetst aan het eigen gemeentelijke beleid ten aanzien van de opzet en bestaan van de respectievelijke onderzoeks-onderwerpen alsmede aan de algemeen geldende theoretische kaders. De beleving wordt beoordeeld op basis van de enquête en de interviews.

Onderzoeksvragen

1. Is er een systeem van risicomanagement en/of van juridische kwaliteitszorg?
2. Wat is de kwaliteit en effectiviteit van de organisatorische inbedding?
3. Wat is de kwaliteit van de administratieve organisatie en is er een systeem van interne controle?
4. Wordt geborgd dat voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is en/of medewerkers met juiste competenties aangenomen worden?

5. Is projectmatig werken zodanig ontwikkeld dat risico's bij projecten vooraf inzichtelijk worden gemaakt?
6. Is er in de planning en control voldoende rekening gehouden met risico's?
7. Is er een procedure inzake het actualiseren van wet en regelgeving?
8. Voldoet de gemeentelijke organisatie aan het BBV?
9. Is er een systeem van handhaven dat risico's beperkt?
10. Is er een adequate contractenbeheerorganisatie ingericht?

3. Aanpak van het onderzoek

In dit onderdeel beschrijft de rekenkamercommissie op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

3.1. Aanpak

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende documenten opgevraagd:

- Evaluatie planning en controlcyclus 2008
- Meerjarig Bestuurlijk Programma 2007 – 2010
- Programmabegroting 2008
- Financiële verordening 2007
- Nota weerstandsvermogen 2006
- Rapportage Financial audit 2008
- Verordeningen gedragscodes raadsleden, B&W, bestuurders.
- Gewenste documenten:
- Handboek AO/IC
- Overige documenten waarin procedure risicomanagement, juridische kwaliteitszorg en/of AO/IC zijn beschreven
- Handboek personele aangelegenheden met personeelsbeleid, functie en taakbeschrijvingen en werkwijze functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- Handboek (of protocol) projectmatig werken en projectbegroting
- Integriteitsprotocol
- Communicatiebeleid omtrent projecten
- Verordening 212
- Eventuele checklists BBV
- Procedure contractenregistratie
- Handhavingsbeleid
- Mandaat&volmacht besluit
- Procedure actualiseren verordeningen
- Subsidieverordening
- Overige documenten waarin beschreven is hoe risico's gestructureerd geïnventariseerd en beheerst worden.

Om te beoordelen hoe de beleving is ten aanzien van risicomanagement is een groepsinterview gehouden met een aantal bestuurders en ambtenaren. Gegevens uit gespreksverslagen zijn gebruikt in deze onderzoeksrapportage, de functionarissen zijn daarbij niet bij naam genoemd doch kunnen vanwege hun functie in de specifieke context wel voor anderen “herkenbaar” zijn.

Op basis van een bureaustudie zijn alle relevante (beleids)documenten geanalyseerd en zijn er vragen geformuleerd die een beeld moeten geven van de organisatie van risicomanagement. Ook is een enquête gehouden waarbij vragen zijn gesteld aan betrokken ambtenaren en bestuurders inzake handhaving, subsidies, wet- en regelgeving, verordeningen, personeel, planning en control, AO/IC en algemeen.

Daarnaast is onderzocht wat het theoretische kader (of soms best practice) is ten aanzien van een specifiek risicoveld en vervolgens is

bezien hoe de gemeente Brunssum de “opzet” heeft georganiseerd en wat de beleving is, beoordeeld op basis van de interviews en de enquête. Het “bestaan” van deze opzet is slechts in zeer beperkte mate getoetst en de “werking” hebben wij in het kader van dit onderzoek niet expliciet getoetst. Wij nemen in overweging om in een van de komende jaren ten aanzien van een of meer gebieden een onderzoek naar “bestaan en werking” uit te voeren.

3.2. Afbakening van het onderzoek

Het betreft een onderzoek gericht op de gemeentelijke organisatie en heeft dus een interne focus. Het is niet de bedoeling om er een juridisch onderzoek van te maken. De insteek is: hoe zijn systemen ingericht en hoe is de beleving ten aanzien van risico's. Geen diepgaand juridisch onderzoek maar het beoordelen van structuren en processen. Ook is het geen onderzoek naar de rechtmatigheid, dat is immers het domein van de accountant. De rekenkamercommissie richt zich op het beoordelen van een risicomanagementsysteem om op basis van de bevindingen de gemeenteraad te informeren over de “risk awareness” van de gemeentelijke organisatie.

Bij een onderzoek naar risicomanagement is over het algemeen geen zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van beschikbare informatie. Het is niet objectief vast te stellen of we alle informatie die relevant zou zijn geweest voor het onderzoek, hebben ontvangen.

Om zekerheid te krijgen over de juistheid van de aanbevelingen zijn verschillende technieken toegepast.

Naast het voeren van de interviews is zekerheid verkregen door een analyse van de beschikbaar gestelde documenten. Voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen wordt verwezen naar de onderzoeksopzet alsmede naar hoofdstuk 3.1. Op basis van de interviews en de analyse van de beschikbaar gestelde documenten is langs verschillende wegen over verschillende verschijnselen materiaal verzameld om zekerheid te krijgen over de conclusies en bevindingen in hoofdstuk 5.

3.3. Onderzoeksmethoden

De rekenkamercommissie heeft in haar onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

1. Dossieronderzoek:

Bij het dossieronderzoek naar risicomanagement zijn alle relevante (beleids) documenten zoals B&W-nota's, raadsvoorstellen en raadsbesluiten, procedures etc. (zie paragraaf 3.1.) geïnventariseerd en geanalyseerd. Tevens werd in dat kader een oriënterend gesprek gevoerd met het hoofd van de dienst beleid en strategie.

2. Interviews:

Een belangrijke informatiebron vormde het groepsinterview met een aantal betrokkenen van de gemeentelijke organisatie. In deze fase van het onderzoek werd aan de hand van vooraf verstrekte vragenlijsten (op

hoofdpijnen) een interview gehouden met bij risicomanagement betrokken actoren, ambtenaren en bestuurder. Van het groepsinterview is een gespreksverslag opgesteld dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de geïnterviewden. De gespreksverslagen maken geen deel uit van dit rapport.

3. *Enquête:*

Op basis van een gestructureerde vragenlijst is een enquête uitgevoerd onder betrokken leden van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Brunssum. Vragen zijn gesteld op het gebied van risicomanagement en kwaliteitszorg in algemene zin, planning en control, AO/IC, handhaving, personeel, wet- en regelgeving, verordeningen, subsidies en handhaving. De vragen konden beantwoord worden met "ja", "nee" of "weet niet". Ook werd de geënquêteerden gevraagd een toelichting te geven op hoe volgens hen risicomanagement wordt geïnterpreteerd en hoe het is ingebed in de organisatie.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per onderzoeksvraag gepresenteerd. Het betreft een weergave van de feitelijke waarnemingen en constatering van de rekenkamercommissie op basis van het dossieronderzoek, de gehouden interviews en de enquête.

4.1. Risicomanagement en of juridische kwaliteitszorg

4.1.1 Kader

Risicomanagement en juridische kwaliteitszorg staan de afgelopen jaren volop in de belangstelling bij de overheid en in het bijzonder bij de lokale overheid. In toenemende mate zijn gemeenteraden zich bewust van risico's en dragen het college op maatregelen te treffen om (juridische) risico's te identificeren en te voorkomen.

Bij de lokale overheid beperkt risicomanagement zich veelal tot het opstellen van een paragraaf weerstandsvermogen waarin de weerstandscapaciteit (financiële buffer die gemeente heeft om niet afgedekte risico's op te vangen) en de weerstandsbehoefte (omvang van niet afgedekte risico's) worden berekend. Deze paragraaf weerstandsvermogen is veelal louter financieel ingericht waarbij niet-financiële risico's onvoldoende aan bod komen.

Ten behoeve van risicomanagement en juridische kwaliteitszorg worden vele modellen toegepast die echter veel overeenkomsten hebben. Belangrijk is dat risico categorieën worden geïdentificeerd. Bij een gemeente zal veelal sprake zijn van de volgende risicocategorieën:

- Financiële risico's
- Juridische risico's
- Financieringsrisico's
- Grondexploitatie risico's
- Projectrisico's
- Milieurisico's
- Arbeidsmarktrisico's
- Economische risico's
- Aansprakelijkheidsrisico's
- Personele risico's
- Bestuurlijke risico's
- Imago risico's
- Etc.

Een van de veel gebruikte modellen om risicomanagement te ontwikkelen is het COSO model (bij zowel profit maar ook in toenemende mate bij non-profit organisaties). Dit is een management-model dat is ontwikkeld door "The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (COSO). Het is een wereldwijd geaccepteerd model dat uitgaat van een kubus waarin de relatie weergegeven wordt tussen:

- Doelstellingen van een organisatie (risico's bereiken doelstellingen)
- De verschillende stappen in het risicomanagementproces (bijvoorbeeld identificatie van kansen/ risico's die van invloed zijn op bereiken doelstellingen)
- De verschillende niveaus in een organisatie (bestuur, ambtenaren etc.)

Er worden ook nog wel andere modellen gebruikt maar op hoofdlijnen gaan de risicomanagementmodellen uit van de volgende processtappen:

- Stap 1: Wie zijn de stakeholders
- Stap 2: Wat zijn de organisatiedoelstellingen
- Stap 3: Wat zijn de risico categorieën
- Stap 4: Beoordeel risico's op kans van optreden en mate van impact
- Stap 5: Stel risicomatrix op
- Stap 6: Bepaal (risico) strategie (mijden, beperken etc.)
- Stap 7: Wie is aanspreekbaar op risico
- Stap 8: Wat zijn de bestaande maatregelen (IC, toezicht, financiële reserves)
- Stap 9: Beoordeel effectiviteit en efficiency van bestaande maatregelen
- Stap 10: Stel plan van aanpak op
- Stap 11: Voer plan van aanpak uit
- Stap 12: Zorg voor periodieke beoordeling en rapportagestructuur

Uit onderzoek is gebleken dat het succesvol ontwikkelen en implementeren van risicomanagement afhankelijk is van de volgende succesfactoren:

- Verantwoordelijkheden benoemen
- Betrokkenheid hele organisatie
- Open cultuur binnen de organisatie
- Kennis van risicomanagement

Juridische kwaliteitszorg maakt integraal onderdeel uit van risicomanagement. Veel gemeenten hebben tegenwoordig de risico's op juridisch terrein in kaart gebracht en hebben juridische kwaliteitszorg organisatorisch georganiseerd.

Eigenlijk zou juridische kwaliteitszorg een verbijzondering moeten zijn van het risicomanagementmodel. Na stap 3, de definitie van de juridische risico's kan de juridische controller de vervolg stappen van de juridische risico's verder invullen, uiteraard op basis van de gestelde kaders.

Paragraaf weerstandsvermogen

De veelheid van activiteiten die een gemeente uitvoert brengt risico's met zich mee. Per activiteit kan het risico zich in een andere vorm, omvang en kans voordoen. Sommige risico's zijn bij voorbaat afgedekt, doch andere risico's vragen om afzonderlijke afdekking terwijl er ook risico's zijn die gewoonweg niet afgedekt kunnen worden. Het weerstandsvermogen is bedoeld om de niet afgedekte risico's te kunnen opvangen.

In artikel 11 BBV vinden we de volgende definitie van het weerstandvermogen terug :

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

De onder a. bedoelde capaciteit bestaat uit onder andere reserves (ook stille) en onbenutte belastingcapaciteit. Daarbij moet aangetekend worden dat reserves uiteraard slechts eenmalig aangewend kunnen worden, terwijl de onbenutte belastingcapaciteit een structureel karakter kan hebben.

In artikel 11 BBV is in lid 2 tevens bepaald dat er een paragraaf weerstandsvermogen in de begroting moet worden opgenomen waarin in elk geval de volgende drie componenten zijn opgenomen:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Het weerstandsvermogen is dus bij uitstek een onderdeel waarin het risicomanagement concreet wordt gemaakt.

4.1.2. Opzet

Algemeen

In de gemeente Brunssum is er geen overkoepelend beleid ten aanzien van risicomanagement. De in paragraaf 4.1.1. genoemde stappen worden niet structureel doorlopen. In de programmabegroting (2009) is een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen waarin de weerstandscapaciteit is bepaald alsmede een overzicht wordt gegeven van de risico's. Per risico wordt een korte toelichting gegeven maar ook wordt vermeld dat er een systeem van integraal risicomanagement noodzakelijk is om de volledigheid te kunnen vaststellen. Op basis van de huidige risico-inschatting is de omvang van de weerstandscapaciteit ruim voldoende.

De stafafdeling controlling voert interne controles uit volgens het interne controleplan. Tevens worden onderzoeken gedaan naar de niet financiële rechtmatigheid, jaarlijks worden de voorafgaande controles indien daartoe aanleiding is verder verdiept en tevens nieuwe onderzoeken opgestart.. Er is vooralsnog geen inkoopbeleid maar de gemeente is voornemens om de inkoopfunctie te centraliseren (er is wel een aanbestedingsbeleid). In het jaarverslag 2008 van de stafafdeling controlling wordt regelmatig melding gemaakt van een stelsel van risicomanagement dat nog in ontwikkeling is. Ook heeft de gemeente Brunssum een persbericht verstuurd waarin wordt aangegeven dat de risico's in de bedrijfsvoering worden aangepakt. De gemeente verwacht in 2009 over het jaar 2008 voor het eerst een "in control statement" af te kunnen geven (met goedkeuring accountant). Onvoldoende duidelijk wordt echter wat dat stelsel van risicomanagement concreet inhoudt.

De niet financiële rechtmatigheid is in de gemeente Brunssum het domein van de stafafdeling AJOZ waarbij de stafafdeling controlling een controlerende rol heeft (samenhang en afstemming). Strekking van de niet financiële rechtmatigheid is het niet handelen volgens wet en regelgeving dat niet alleen leidt tot financiële fouten maar ook tot bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures en imagooverlies. Risico's worden benoemd en beheersmaatregelen worden geïnitieerd. Zo worden naar aanleiding van interne controle de inspraakregels aangescherpt en is er ten aanzien van handhaving een systeem dat het proces van handhaven beheersbaar maakt.

Er is nadrukkelijk aandacht voor Risicomanagement, bedoeling is dat deze aandacht uiteindelijk leidt tot een geïntegreerd systeem van risicomanagement.

Weerstandsvermogen

In artikel 11 BBV lid 2 is bepaald dat er een paragraaf weerstandsvermogen in de begroting moet worden opgenomen waarin in elk geval de volgende drie componenten zijn opgenomen.

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De gemeente Brunssum voldoet aan de bovenstaande 3 criteria, met de volgende opmerkingen.

In zowel de programmabegroting 2009 als de jaarrekening 2007 komt naar voren dat alle bekende risico's zijn benoemd. De volledigheid van de risico's kan niet worden vastgesteld. Hiervoor is een integraal risicomanagementsysteem noodzakelijk.

De gemeente kwalificeert de beschreven risico's naar pijlers. De gemeente Brunssum hanteert 5 pijlers, te weten;

1. Het eigen beleid;
2. Het beleid van een hogere overheid;
3. De samenwerking met andere gemeenten of instanties;
4. Het doen/nalaten van derden;
5. Voor de gemeente niet te beïnvloeden (autonome)ontwikkelingen.

Per risico wordt aangegeven wat de specifieke problematiek is en gerelateerde geldelijke impact. We constateren dat eventuele maatregelen niet SMART geformuleerd zijn en niet beoordeeld worden in termen van kans en impact.

Het weerstandsvermogen wordt, in de programmarekening 2009, als voldoende beoordeeld. De inventarisatie van de risico's vindt via de reguliere Planning & Controle cyclus plaats waarbij de verantwoordelijkheid bij de betreffende afdelingen ligt. Uit aanvullende vragen blijkt dat de Gemeente Brunssum niet beschikt over een aparte nota weerstandsvermogen, terwijl de programmabegroting 2008 vermeldt dat een nota weerstandsvermogen (incl. risicomanagement) in 2008 zou worden opgesteld. Wel beschikt de gemeente over een, door de gemeenteraad vastgestelde, geactualiseerde nota "Reserves en voorzieningenbeleid 2008", die zijn basis vindt in de financiële

verordening die gebaseerd is op art 212 GW. De nota "Reserves en voorzieningenbeleid 2008" geeft een gedegen beeld van de gerelateerde onderwerpen reserves en voorzieningen en weerstandsvermogen. Uit de nota blijkt niet duidelijk de inbedding van risicomanagement in de organisatie. Heldere risicoanalyses in relatie tot gereserveerde bedragen ontbreken. Kennelijk is er niet voor gekozen om de nota "Reserves en voorzieningenbeleid 2008" vorm te geven als een nota waarin ook risicomanagement is verweven. Op die wijze zou de nota in een breder kader getrokken kunnen worden. Reden te meer omdat in de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening 2007 en de programmabegroting 2009 vermelding wordt gemaakt dat in 2008 gestart is met het opzetten van een stelsel van risicomanagement, welke een onderdeel zal worden van de P&C-cyclus.

Het BBV schrijft voor dat weerstandsvermogen bestaat uit enerzijds de weerstandcapaciteit en anderzijds alle risico's. Omdat risicomanagement in de gemeente Brunssum in ontwikkeling is, zijn de risico's niet altijd goed onderbouwd en geconcretiseerd maar worden ze globaal beschreven. Dit is ook de reden dat de berekeningen zelf niet gepubliceerd zijn. Verder is de becijfering van de totstandkoming van de risico's niet inhoudelijk beoordeeld. Het verdient aanbeveling om bedragen gekoppeld aan risico's in verdere mate te onderbouwen. Waarom is juist dit bedrag nodig, hoe verhoudt het bedrag zich tot de financiële ruimte en welke prioriteit wordt aan het risico gegeven. De opzet en (financiële) onderbouwing bieden de gemeenteraad geen duidelijk inzicht en maakt dat de gemeenteraad haar kaderstellende taak niet optimaal kan uitvoeren. Dit wordt bevestigd door het afgeronde financieel verdiepingsonderzoek van de provincie Limburg (Bepaling toezichtsvorm 2008-2011). In dit onderzoek stelt de provincie vast dat de programmabegroting, inclusief de paragraaf weerstandsvermogen tekortschiet als beleidsinstrument voor de gemeenteraad.

Programmabegroting, jaarrekening en paragraaf weerstandsvermogen

We komen tot de conclusie dat in de programmabegroting 2009 en de jaarrekening 2007 een gelijkwaardige systematiek gehanteerd wordt met betrekking tot de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Uit de paragraaf weerstandsvermogen van de Programmabegroting 2009 blijkt hoe het weerstandsvermogen wordt berekend. Wij hebben geconstateerd dat bij de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van de algemene reserve en stille reserves. Ook is er geconstateerd dat de onbenutte belastingcapaciteit niet wordt meegerekend in de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit. Als reden vermeldt de programmabegroting 2009 dat er geen onbenutte belastingcapaciteit is omdat een verhoging van het OZB-tarief nauwelijks een bijdrage levert aan de verbetering van de structurele weerstandcapaciteit.

Bij de rioolheffing en afvalstoffen heffing wordt uitgegaan van een kostendeckingsgraad van 100% waardoor er dus geen sprake van een voldoende weerstandscapaciteit.

Tenslotte voldoet de post onvoorziene uitgaven aan de gestelde kaders, te weten ten minste 0,6% van het genormeerde uitgavenniveau (percentage uit provinciaal beleidskader). De post onvoorzien is een

onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit en dus bedoeld om eenmalige tegenvallers op te vangen

De Provincie Limburg heeft inzake de aanpak van risicomanagement een aandachtspunt geformuleerd. (financieel verdiepingsonderzoek van juni 2008) Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting 2009 is verbeterd ten opzichte van 2007 en 2008, echter nog steeds is er onvoldoende duidelijkheid over risico's en dekking door weerstandscapaciteit.

4.1.3. Beleving

Met betrekking tot de enquête is aan een aantal sleutel functionarissen de vraag gesteld of er een systeem van risicomanagement of juridische kwaliteitszorg is binnen de gemeente Brunssum. Beide vragen worden verschillend beantwoord. Een meerderheid geeft aan dat er geen systemen zijn van risicomanagement en/of juridische kwaliteitszorg maar wel dat er voldoende bekendheid is met risicomanagement en juridische kwaliteitszorg, op alle niveaus. De verantwoordelijkheid voor risicomanagement wordt hiërarchisch georganiseerd, dus top down.

Ook tijdens de interviews blijkt dat er geen overkoepeld beleid is voor risicomanagement. Het nieuwe interne controleplan wordt door de geïnterviewden gezien als een goede opstart naar een integraal risicomanagementsysteem waarbij ook nadrukkelijk aandacht is voor niet financiële risico's. De afdelingshoofden worden hier intensief bij betrokken.

Er wordt aangegeven dat formats en beleid niet leading moeten zijn maar dat uit moeten worden gegaan van de professionaliteit van ambtenaren waarbij het college uiteraard zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Actuele thema's zoals de krimp vormen een essentieel onderdeel van discussies.

Verondersteld wordt dat processen zodanig zijn ingericht dat er altijd wel ergens in het traject een vorm van controle is, dat geldt ook voor actuele risico's zoals de krimp en de kredietcrisis. Er is een vrij open cultuur waardoor risico's relatief snel gesignaleerd en gecommuniceerd worden.

Voorst is de gemeente Brunssum voortvarend aan de slag om het systeem van risicomanagement vorm te geven. Zo worden er workshops georganiseerd over risicomanagement, waarbij afspraken gemaakt worden over verdere interne implementatie en externe ondersteuning. Een andere slag die gemaakt wordt, is het formuleren van heldere doelstellingen zodat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren en versterken. In de praktijk betekent dit dat er hard gewerkt wordt aan het SMART formuleren van doelstellingen.

4.2. Kwaliteit en effectiviteit van de organisatorische inbedding

4.2.1. Kader

De kwaliteit en de effectiviteit van de inbedding van risicomanagement in besluitvormings- en besturingsprocessen is cruciaal. Belangrijk is de wijze waarop de gemeente ervoor kan zorgen dat beoordelingen van verschillende typen risico's op alle niveaus in de organisatie leiden tot betrouwbare informatie. De in te zetten instrumenten zijn centraal uitgewerkt en zoveel mogelijk op eenduidige wijze toegepast in de verschillende organisatieonderdelen (en wellicht ook ten aanzien van verbonden partijen en andere juridische entiteiten). Een algemene risicoanalyse is ingebed in de strategische kadernota's en de programmabegroting. Uiteraard dient de paragraaf weerstandsvermogen in te gaan op risico's waarbij gebruik kan worden gemaakt van diverse modellen die de volledigheid van de inventarisatie kan ondersteunen. In ieder geval dient de gemeente een heldere visie te hebben op risicomanagement.

Naast de formele aspecten zoals de paragraaf weerstandsvermogen zal er zeker ook aandacht moeten zijn voor het creëren van een risicomanagementcultuur. Op alle niveaus zal er sprake moeten zijn van risicobewustzijn, commitment en open communicatie over risico's.

Op strategisch niveau zal er zeker aandacht moeten zijn voor strategische risico's, risico's ten aanzien van de organisatiestructuur, cultuurrisico's, risico's met betrekking tot de besturingsfilosofie (een decentrale organisatie genereert een hoger risicoprofiel) en risico's met betrekking tot de publieke taak (omgeving).

Op tactisch niveau (directies, clusters etc.) dienen er instrumenten ontwikkeld te worden die het risicomanagementproces ondersteunen. Te denken valt aan standaards, verordeningen, werkinstructies waarbij nadrukkelijk aandacht is voor risico's in processen. Een goede methode is om per programmaplan en verplichte paragraaf de risico's inzichtelijk te maken en op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit niveau is tevens verantwoordelijk voor de managementinformatie met betrekking tot risicomanagement.

Op operationeel niveau (medewerkers, afdelingen) zijn medewerkers verantwoordelijk voor het identificeren, inschatten en beheersen van risico's op afdelingsniveau. Specifieke thema's kunnen worden benoemd waarvoor afdelingen verantwoordelijk zijn, zoals: werk&bijstand, projecten, onderwijs, subsidies etc.

4.2.2. Opzet

De gemeente Brunssum heeft uiteraard de verplichte paragraaf weerstandsvermogen opgenomen in de programmabegroting. Daarnaast is het gebruikelijk dat gemeenten een nota weerstandsvermogen opstellen met daarin regels hoe risicomanagement wordt ingebed in de

organisatie en hoe weerstandsvermogen gedefinieerd word. Deze nota weerstandsvermogen is niet aanwezig maar ook niet verplicht volgens BBV. In de gemeente Brunssum is de stafafdeling controlling de nodige stappen aan het zetten om risicomanagement een plaats te geven in de normale bedrijfsvoering van de gemeente. Het jaarverslag van de afdeling "Op weg naar control" geeft aan dat er serieus werk gemaakt wordt van risicomanagement. Tegelijkertijd wordt in het jaarverslag een aantal tekortkomingen geconstateerd (bijvoorbeeld onvoldoende juridische kaders bij bestuursopdrachten) op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan. Er is geen dwingende format voor het opnemen van risico's in de bestuursopdrachten, men gaat er vanuit dat de ambtenaar die het voorstel voorbereidt, voldoende alle risico's heeft afgewogen.

In de paragraaf weerstandsvermogen is aangegeven dat in 2008 gestart is met het opzetten van een stelsel van risicomanagement en dat dit onderdeel zal worden van de reguliere P&C cyclus.

Door de rekenkamercommissie is het afdelingsplan van de dienst backoffice beoordeeld. In dit afdelingsplan is expliciet aandacht voor het formuleren van risico's. Bij de respectievelijke producten van deze dienst worden risico's echter onvoldoende gedefinieerd of als "n.v.t." gekwalificeerd.

Wel wordt er in het afdelingsplan ingegaan op risicovolle functies en wat de maatregelen zijn om risico's te voorkomen. Onduidelijk is echter of die maatregelen ook daadwerkelijk genomen worden (bijvoorbeeld roulatie van risicovolle functies).

Behoudens de voornemens in het jaarverslag van de stafafdeling controlling is er geen overkoepelend beleid of systeem dat een structurele en een concernbrede aanpak van risicomanagement beschrijft. Ook met betrekking tot de inbedding in de organisatie of de werkzaamheden en/of taken en verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus ten aanzien van risicomanagement zijn geen formele beleidsregels opgesteld. Wel is er ten aanzien van de interne controle sprake van een optimalisatieslag, met name in 2008 zijn op basis van een geactualiseerd intern controleplan adequate interne controles uitgevoerd.

4.2.3. Beleving

Uit het interview met ambtenaren en bestuurder blijkt duidelijk dat risicomanagement actueel is. Er is een duidelijke visie op risicomanagement. Verschillende niveaus van risico's worden benoemd, politieke risico's, risico's vanwege inadequate communicatie tussen bestuur en ambtenaren etc.. Deze risico's tracht men te ondervangen door duidelijke kaders te stellen aan bestuursopdrachten (college- en raadsvoorstellen). Er is echter geen dwingende format voor het opnemen van risico's in de bestuursopdrachten, men gaat er vanuit dat de ambtenaar die het voorstel voorbereidt voldoende alle risico's heeft afgewogen. De interne controle wordt gezien als belangrijk instrument in de inbedding in en risicobewustzijn van de organisatie.

De verantwoordelijkheid voor risicomanagement is nog niet hiërarchisch georganiseerd.

De geïnterviewden geven aan dat de gemeente Brunssum waarschijnlijk de eerste gemeente zal zijn die een “in control statement” zal afgeven. Voorts wordt gewezen op het risico van het te strak organiseren en dichttimmeren van procedures ed. waardoor de organisatie te log wordt en vervolgens weer onvoldoende alert is op risico's.

4.3. Risicomanagement en de AO/IC

4.3.1. Kader

Bij de term administratieve organisatie (hierna af te korten als A.O.) is doorgaans onmiddellijk een associatie met de gelijknamige handboeken. A.O. is evenwel breder dan dat. Niettemin is het wel gebruikelijk en nodig dat een organisatie beschikt over A.O.-beschrijvingen die vaak gebundeld worden in een handboek A.O.. Aangezien het ondoenlijk is om alle processen te beschrijven is het gebruikelijk om daarbij te selecteren aan de hand van criteria zoals complexiteit, financieel belang en risico's. De beschrijvingen hebben diverse functies zoals kennis-overdracht en basis voor het toetsen op de goede uitvoering van processen.

A.O. in bredere zin ziet op “...het complex organisatorische maatregelen dat gericht is op het tot stand brengen en het in stand houden van de informatieverzorging in en omtrent de organisatie” (Van Iperen, 2003). Door middel van interne controle wordt periodiek getoetst of de procedures zoals ze bedacht en/of beschreven zijn in de praktijk op de juiste wijze en volledig worden toegepast. Daarmee is de interne controle tevens een van de beheersingsinstrumenten voor het management waarmee zicht kan worden verkregen op de wijze waarop procedures worden nageleefd en waardoor doelen worden bereikt. De interne controle vormt daarnaast tevens een basis voor de jaarrekening-controle door de accountant. Interne controle zal doorgaans nooit integraal plaats kunnen vinden. Er wordt een keuze gemaakt op basis van enerzijds verplichtingen en anderzijds een analyse van risico's. Met een goede AO/IC worden risico's echter niet uitgesloten. Met AO/IC wordt beoogd het volledig uitsluiten van risico's terwijl die zelfde AO/IC kan leiden tot een overmaat van maatregelen met inherente risico's. Uiteindelijk moet gestreefd worden naar een goede balans.

4.3.2. Opzet

In maart 2008 is door het college besloten om de huidige P&C-cyclus te herijken. Deze herijking zal in 3 stappen worden afgerond.

De eerste stap is het rapporteren op afwijkingen in plaats van voortgang, het betreffen zowel afwijking op middelen als (maatschappelijke) effecten. De tweede stap bestaat uit het inrichten c.q. aanpassen van informatiesystemen zodat benodigde informatie efficiënt kan worden gegenereerd.

De laatste stap behelst de programmacyclus. De gemeenteraad formuleert aangegeven doelen SMART. Hiermee worden, door een auditcommissie, gezien welke effect- en prestatiegetallen de door de

gemeenteraad gewenste informatie oplevert. Het uiteindelijke doel is informatie toegesneden op de behoeften van belanghebbenden.

De gemeente Brunssum hoopt in 2009 de herijking van de P&C-cyclus af te ronden en tevens verwacht de gemeente in 2009 een “in control statement” toe te voegen aan de jaarrekening. Bij het afgeven van een dergelijk “in control statement” is het van belang dat gemeenten kunnen aantonen dat hun organisatie integer is en dat een op de organisatie toegesneden risicomanagementsysteem aanwezig is. Populair gezegd: het is niet alleen tell me en show me, maar ook prove me.¹

Met het populaire gezegde “prove me” is de gemeente Brunssum intern aan de slag.

In de managementletter 2007 uitgebracht aan het college van B&W lezen we dat het interne controleplan is gericht op getrouwheid en rechtmatigheid. Middels het interne controleplan komt de gemeente Brunssum tot een meer gestructureerde aanpak. Tevens is er in oktober 2007 een Quick scan interne beheersing uitgevoerd. Hierdoor verkrijgt de gemeente inzicht in de status van de interne beheersing.

Uit deze Quick scan valt op dat in de P&C-cyclus voornamelijk de risicobeheersing, monitoring/toezicht en de verantwoording achterblijven. Uit aanvullende informatie van de gemeente komt naar voren dat bovengenoemde drie onderdelen in een werkgroep verbetering P&C cyclus worden behandeld. Een inhoudelijke beoordeling op de verbeteringen heeft niet plaatsgevonden.

De accountant stelt vast op basis van de Quick scan uit oktober 2007 dat de gemeente Brunssum halverwege is op weg naar het “in control statement”. In 2009 verwacht de gemeente een “In control statement” toe te voegen aan de jaarrekening op het niveau van bedrijfsvoering en in een later stadium een “In control statement” op programmaniveau.

Uit de managementletter 2007 blijkt dat volgens de accountant in overweging kan worden genomen om de scan periodiek uit te voeren. Uit aanvullende vragen blijkt dat een periodieke uitvoering van de scan niet meer heeft plaatsgevonden.

Ten opzichte van voorgaande jaren heeft de gemeente in 2008 een aantal onderzoeken uitgevoerd die de niet-financiële rechtmatigheid betroffen. Uit het jaarverslag afdeling Controlling 2008 “op weg naar in control” blijkt dat de verhouding tussen de interne controles financieel en niet-financieel ongeveer 5 staat tot 1 was. Vanaf 2009 zullen deze onderzoeken een wezenlijk onderdeel van de interne controles vormen.

Op het gebied van de financiële administratie is er, volgens de gemeente Brunssum, alleen een beschrijving van de A.O. van de debiteuren administratie beschikbaar. De overige A.O.-beschrijvingen van de financiële administratie worden volgens de gemeente in 2009 opgesteld. De A.O. beschrijving is inhoudelijk niet beoordeeld. De gemeente Brunssum verklaart een AO handboek te hanteren, ondanks diverse

¹ Gemeente Governance Fraude – managen van frauderisico’s geeft voorsprong, Deloitte – Industry Lokaal Bestuur, juni 2007.

verzoeken heeft de rekenkamercommissie het handboek niet voor de afronding van dit rapport ontvangen en dus niet kunnen beoordelen. Volgens opgaven van de gemeente vinden er gedurende het gehele jaar interne controles plaats. Voor 2009 wordt parallel aan de interne controles een A.O.-proces geüpdate ofwel beschreven. Dat betekent dus ook dat er processen beschreven worden die geen financiële gevolgen hebben.

De bevindingen van de interne controles dienen tevens ter ondersteuning van de accountant bij de controle op de jaarrekening. Bestaan en werking daarvan hebben we niet getoetst aangezien deze onderwerp zullen zijn van de accountantscontrole.

Doorlopend wordt door de afdeling Controlling organisatiebrede actuele risico's in kaart gebracht. Volgens aanvullende informatie worden de risico's niet apart beschreven maar jaarlijks door de afdeling Controlling in de (majeure) begrotingsposten opgenomen. De interne controleprotocollen worden jaarlijks geactualiseerd en na afronding van controle worden interne controle rapportages opgesteld.

De interne controles wordt uitgevoerd door de afdeling Controlling. De afdeling Controlling is een stafafdeling en daarmee onafhankelijk van de organisatie geplaatst. Er wordt zonder tussenkomst van derden gerapporteerd. Daarmee is de onafhankelijkheid en objectiviteit van de interne controles over het algemeen goed gewaarborgd.

4.3.3. Beleving

De geïnterviewden geven aan dat ze bezig zijn met het zoeken naar het juiste evenwicht tussen financiële en niet-financiële risico's, maar dat hier nog geen systeem aan ten grondslag ligt.

Uit de enquête blijkt dat vragen met betrekking tot de A.O. en interne controle veelal gelijke antwoorden opleveren. De respondenten zijn volgens de enquête elk in staat om 5 of 6 soorten risico's te benoemen maar verklaren dat deze soorten risico's nog niet zijn uitgewerkt in een systeem van risicomanagement. Dit is ook het beeld wat naar voren komt in het groepsinterview.

4.4. Personeel

4.4.1. Kader

Voor adequaat risicomanagement dient een organisatie te beschikken over kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel dat voldoende (juridische) kennis heeft ten aanzien van bijvoorbeeld de toepasselijke wet- en regelgeving en uitvoeringsaspecten.

De personele bezetting van de gemeentelijke organisatie dient efficiënt en effectief te zijn georganiseerd. Onderbezetting leidt als snel tot financiële en niet-financiële risico's en overbezetting leidt over het algemeen tot overschrijding van de begroting.

Het is evident dat een adequate personeelsplanning noodzakelijk is om een doeltreffend personeelsbeleid te voeren. De personeelsplanning dient in het ideale geval gebaseerd te zijn op een capaciteitsmodel dat inzicht geeft in activiteiten en benodigde inzet van mensen. De productieomvang bepaalt vervolgens de planning waarbij rekening dient te worden gehouden met piek- en dalmomenten (bijvoorbeeld bij frontoffice activiteiten).

De organisatie dient te beschikken over adequate competentie- en gedragsprofielen. Ook dient in de functiebeschrijvingen aandacht te zijn voor risicomanagement en zijn verantwoordelijkheden terzake gedefinieerd. Het systematisch voeren van functionerings-, beoordelings- en POPgesprekken draagt bij aan het up-to-date houden van kennis en op basis hiervan kunnen ontwikkelingstrajecten worden geïnitieerd. De plan, do, check, act cyclus is cruciaal.

Het scholingsbeleid van de gemeente dient er op gericht te zijn om kennis op een voldoende niveau te borgen waarbij het opleidingsplan een afgeleide dient te zijn van de strategische visie en vervolgens wordt vertaald in de programmabegroting en afdelingsplannen. Indien risicomanagement voldoende is ingebed in de planfase (programma-begroting en dergelijke) zullen ook de individuele opleidingsplannen / ontwikkeltrajecten voldoende focussen op het voorkomen en beheersen van risico's.

Het vormingsbeleid dient meer gericht te zijn op de ontwikkeling van de persoonlijkheid. Het zich bewust zijn en worden van risico's is een belangrijk onderdeel maar ook het ontwikkelen van normen en waarden en de omgang met de omgeving (intern en extern) zijn belangrijke elementen van het vormingsbeleid.

Bij het werven van medewerkers maar ook bij het inhuren van externen of uitzendkrachten dienen referenties structureel te worden nagetrokken. Bij het inzetten van externe bureaus is het belangrijk deze bureaus op een aantal aspecten te beoordelen, zoals kennis van de branche, professionaliteit en de werkwijze.

In toenemende mate worden gedragscodes geformuleerd die de integriteit van bestuurders en ambtenaren moet borgen. In deze gedragscodes worden gedragsregels opgesteld die betrekking hebben op onder andere het aannemen van geschenken, belangenverstrengeling en het hebben van nevenfuncties.

4.4.2. Opzet

In beginsel zijn alle gemeentelijke functies beschreven en als zodanig vastgelegd. Er zijn richtlijnen aanwezig voor de werving van selectie van personeel en expliciet wordt aandacht besteed aan integriteit. Een "Verklaring Omtrent het Gedrag" wordt altijd gevraagd bij wervingsprocedures, incidenteel en bij behoefte worden referenties bij vorige werkgevers nagetrokken.

Er worden functionerings- en beoordelingsgesprekken gevoerd en er is een regeling met criteria waaraan het functioneren wordt getoetst. In de op basis van de organieke/generieke functieprofielen vastgestelde en toegekende opleidingsniveaus bij de waardering van functies, wordt specifieke vakgerichte juridische kennis of algemene juridische kennis als eis gesteld.

Bij de formatieve personeelsplanning wordt rekening gehouden met te stellen kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan de personeelsomvang en tevens wordt getracht in te spelen op demografische factoren zoals de leeftijdsopbouw van het zittende personeel. Er is sprake van een verouderend personeelsbestand. Seizoenspatronen zijn niet in sterke mate aanwezig in de gemeentelijke organisatie, hooguit bij de te verrichten werkzaamheden binnen de afdeling Openbare Ruimte (groenvoorziening en wegen- en rioleringsonderhoud).

Ook zijn er enige jaren geleden competentie en gedragsprofielen op functieniveau vastgesteld. Er is een gemeentelijk competentie-woordenboek met definities aanwezig en bij het opstellen van wervingsteksten komen functie-eisen als competenties en gedragskenmerken aan de orde. Ook binnen de jaar- en beoordelingsgesprekken komt dit onderwerp aan de orde en worden zonodig acties of verbeterpunten vastgelegd en besproken tussen medewerker en direct leidinggevende.

Aan het opleidings- en vormingsbeleid wordt op basis van de studiefaciliteitenregeling en een inventarisatie (inclusief prioritering) van opleidingswensen door leidinggevend voor hun medewerkers invulling gegeven. Jaarlijks wordt een opleidingsbudget beschikbaar gesteld van € 166.000,--. Dit wordt zowel besteed aan meerjarige, vak- of functiegerichte opleidingen, kortdurende (bij)scholingstrajecten van enkele dagen/ weken, ééndaagse trainingen of "in-company"-trainingen voor specifieke groepen medewerkers. Als uitvloeisel van de jaargesprekken tussen medewerker en direct leidinggevende worden in het kader van een persoonsgerichte- en/of loopbaanontwikkeling opleidingsbehoeften vastgelegd.

De gemeente beschikt over een nota integriteitbeleid. Deze nota kent verschillende invalshoeken: de permanente discussie, wettelijke kaders en voorschriften, de gedragscode, organisatorische maatregelen en sanctiebeleid.

In 2007 is een gedragscode voor raadsleden, wethouders en burgemeester vastgesteld. Voor indiensttreding worden nieuwe medewerkers met betrekking tot integriteit geïnformeerd over het beleid en de heersende afspraken. De ambtseed/belofte wordt binnen één maand na indiensttreding afgelegd. De medewerker ontvangt ook een exemplaar van de gedragscode voor medewerkers en wordt een integriteitverklaring ondertekend.

4.4.3. Beleving

De geënquêteerden zijn van mening dat er voldoende bekendheid is met risicomanagement en juridische kwaliteitszorg en dat er voldoende adequate juridische capaciteit aanwezig is. Ook zijn de ondervraagden van mening dat medewerkers voldoende kennis hebben van de wet en regelgeving van een gemeente en dat er dus geen risico's worden gelopen ten aanzien van onvoldoende bekendheid van wet en regelgeving.

Ten aanzien van de vergrijzing en de gevolgen voor het personeel wordt aangehaakt bij een personeelsmonitor. Deze moet het personeelsverloop in 5 jaar inzichtelijk maken.

Iedere ambtenaar legt de eed af en is er een uitgebreid integriteit-protocol. De hoofden van dienst en hoofden van stafafdelingen rapporteren periodiek aan de gemeentesecretaris.

4.5. Projectmanagement

4.5.1. Kader

Bij het uitvoeren van projecten is risicomanagement een integraal onderdeel van het projectmanagement. De gangbare methoden van projectmanagement (zoals bijvoorbeeld Prince 2 en MSP) schenken doorgaans aandacht aan het managen van risico's. We hanteren de volgende definitie: "Een risico in de projectcontext kan worden gezien als een factor die de succesvolle afronding van een project in gevaar kan brengen of kan leiden tot kostenoverschrijdingen, tijdsoverschrijdingen en/of kwalitatieve tekortkomingen." (Noordam, 2008). Er zijn diverse modaliteiten mogelijk qua timing van het risicomanagement te weten vóór de start, cyclisch vóór en tijdens de uitvoering, een combinatie daarvan of geheel geen risicomanagement. Uit onderzoek (Noordam, 2008) is gebleken dat een cyclische vorm tot de meeste tevredenheid leidt. Die cyclische vorm bevat ook een evaluatie na afloop van het project; die evaluatie blijkt doorgaans een sterke relatie te hebben met de succesvolle uitvoering van projecten.

Bij projectmanagement (het gaat dan met name om grote projecten) zouden de volgende elementen van risicomanagement als basis worden verwacht :

- De gemeenteraad stelt kaders vast met betrekking tot risicomanagement bij projecten.
- Risicomanagement maakt deel uit van de aanpak van projectmanagement; er is sprake van een beheerssysteem en verantwoordelijkheden zijn duidelijk benoemd.
- Risicomanagement is zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project onderwerp van aandacht.
- Bij de besluitvorming door de gemeenteraad inzake grote projecten worden risico's geïdentificeerd en geanalyseerd (met schatting van kans en met benoeming van beheersmaatregelen).

- Het gaat om risico's op alle relevante aspecten (denk daarbij aan organisatorisch, technisch, juridisch, bestuurlijk, sociaal-maatschappelijk, financieel) waarbij de nadruk moet liggen op de processen.

4.5.2. Opzet

Bij grote projecten wordt er gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting (raming kosten en opbrengsten) met in de regel daarin opgenomen een risicoparagraaf. Momenteel werkt de gemeente Brunssum aan een gestandaardiseerde risicoparagraaf voor alle projecten. De projectbegroting wordt inclusief risicoparagraaf (in de regel bij grote projecten) door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente Brunssum geeft aan met projectbegrotingen te werken. De rekenkamer heeft echter inhoudelijk geen projectbegroting kunnen beoordelen.

Voor grote projecten wordt een stuurgroep ingesteld. Deze stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken door onder andere overleg met diverse (markt)partijen. De stuurgroep werkt met heldere kaders op basis van beleidsnota's en ook wordt een bestuursopdracht geformuleerd, financiële en juridische aspecten worden zorgvuldig afgewogen. Op basis van de beschikbare informatie wordt er vanuit gegaan er voldoende inzicht is in de risico's, er wordt gezorgd voor adequate expertise in de stuurgroep en de belangrijkste projectstappen worden doorlopen.

Zowel vóór aanvang van het project, tijdens het project als na afloop van het project wordt aandacht besteed aan risicomanagement. Voorts is de gemeente Brunssum druk doende met het verder ontwikkelen van risicomanagement bij projecten.

In de financiële administratie van het concern worden projecten opgenomen in een aparte projectadministratie met o.a. kosten, opbrengsten, verplichtingen, dekkingsmiddelen en verantwoordelijkheden (opdrachtgever, opdrachtnemer). Middels projectrapportages wordt de voortgang van projecten bewaakt, projectmanagement maakt dus deel uit van de P&C-cyclus.

Gedurende het rekenkameronderzoek Risicomanagement Gemeente Brunssum werkte Ernst & Young Accountants LLP, in opdracht van de gemeente Brunssum, aan een advies ter verbetering van de informatievoorziening rondom projectbeheer. De resultaten van het onderzoek zijn nog niet bekend. .

De gemeente Brunssum werkt vanuit het principe dat door samenwerking en overleg met partners en marktpartijen iedereen gedwongen wordt scherp te zijn op het signaleren en beheersbaar maken van risico's. Een verbeterpunt bij deze werkwijze is de communicatie. Er is geen uniform communicatiebeleid. Ook de bestuurskrachtmonitor gemeente Brunssum, van de Visitatiecommissie Bestuurskrachtmeter Gemeenten van de Provincie Limburg maakt opmerkingen over het ontbreken van communicatiebeleid. De gemeente Brunssum geeft aan wel aandacht te hebben voor communicatie; in de praktijk worden op ad hoc basis

medewerkers en anderen betrokken. Risico bij deze werkwijze is dat belanghebbenden te laat of helemaal niet betrokken worden.

Beperking

Gelet op de beperking van het onderzoek hebben wij geen onderzoek gedaan naar een of meer lopende projecten en de wijze waarop risicomanagement vorm heeft gekregen. Mogelijk doet de rekenkamer-commissie in een van de komende jaren een specifiek onderzoek naar projectmanagement.

4.5.3. Beleving

Uit de enquête blijkt dat de helft van de respondenten van mening is dat risicomanagement een vast onderdeel is bij projecten. Een kwart geeft aan dat dit niet het geval is en een kwart weet niet of dat zo is. Bij de vraag of de gemeente voldoende geëquipeerd is om risico's ten aanzien van projecten te managen, laat de enquête een meer uniforme reactie zien. Driekwart is van mening dat de gemeente inderdaad voldoende geëquipeerd is, terwijl een kwart zegt dat dit niet het geval is.

Uit het groepsinterview komt naar voren dat het risicomanagement bij projecten voldoende is ingebed in de P&C-cyclus door middel van managementrapportages. In het groepsinterview wordt eveneens opgemerkt dat Ernst & Young Accountants LLP het projectenbeheer van de gemeente Brunssum onder de loep neemt en met een advies komt ter verbetering van de informatievoorziening rondom projecten. Per 1 januari 2009 is een planeconoom aangenomen binnen de dienst projecten. Een van taken van de planeconoom is het nader uitwerken van risicomanagement binnen de projecten.

4.6. Risicomanagement en Planning en Control

4.6.1. Kader

Risicomanagement dient integraal onderdeel uit te maken van de Planning en Control cyclus. Risicomanagement kan worden gezien als een cyclisch proces dat bestaat uit een aantal stappen (zie ook § 4.1.1). Deze stappen die vergelijkbaar zijn met de Demingcircle (plan, do, check, act) en kunnen als volgt worden gedefinieerd:

- Uitvoeren van een risicoanalyse (=plan),
- initiëren van beheersingsmaatregelen (=do),
- het uitvoeren van de beheersingsmaatregelen (=check),
- en het evalueren van de resultaten (en dus bijsturen =act).

Deze vier stappen kunnen geïntegreerd worden in de gemeentelijke planning en control cyclus. Denk aan de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en een beleidsnota risicomanagement. In de uitvoeringsfase dient de administratieve organisatie (proces-beschrijvingen) geactualiseerd te worden op basis van de geïnitieerde risico's en wordt uitvoering gegeven aan de beheersingmaatregelen. In de "check fase" wordt in de periodieke programmarapportages op basis van ontwikkelde prestatie-indicatoren gerapporteerd over de resultaten

en op operationeel niveau wordt een systeem van interne controle ontwikkeld.

Een integrale en gestructureerde benadering van risicomanagement in de planning en control door het analyseren van risico's, het inhoudelijk volgen van risico's, het uitvoeren van beheersingsmaatregelen en het actualiseren van beleid omtrent risicomanagement is noodzakelijk.

Veelal wordt ingezoomd op het voorkomen en beheersen van financiële risico's. Op het niet realiseren van geformuleerde doelen wordt echter veelal onvoldoende gestuurd in termen van risicomanagement. Wat zijn de risico's indien doelen uit de programmabegroting niet worden gerealiseerd? Risicomanagement bij programma's zal dan ook moeten beginnen met het uitvoeren van een risicoanalyse. Het risico dat een programmadoelstelling niet gerealiseerd wordt, wordt veroorzaakt door een gebeurtenis die ertoe leidt dat geplande activiteiten (of causale verbanden) niet leiden tot het realiseren van een doel. Vervolgens kunnen de verschillende stappen (zie § 4.1.1.) doorlopen worden.

4.6.2. Opzet

In de Programmabegroting 2008 werd nog (in beperkte mate) per programma inzicht gegeven in risico's per programma. In 2009 is dat achterwege gelaten. Niet duidelijk is dus wat de financiële en niet-financiële risico's zijn indien doelstellingen niet gerealiseerd worden. Wel is er een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen waarin een aantal risico's is beschreven. Zie voor een nadere beschrijving paragraaf 4.1.2.

In de Voorjaarsnota 2008 wordt uitgebreid ingegaan op de financiële positie van de gemeente en onderwerpen met grote beleidsmatige en financiële impact. Ten aanzien van bijvoorbeeld de WMO wordt een korte risicoanalyse uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat het beroep op voorzieningen en het financiële tekort zal toenemen. In algemene termen wordt aangegeven dat "er gekeken moet worden" naar het beperken van de uitgaven of de mogelijkheid om de inkomsten te verhogen. Uit de verschillende pijlers wordt ten aanzien van een aantal majeure projecten de voortgang beschreven. Onvoldoende duidelijk wordt wat de risico's zijn bij bijvoorbeeld stagnatie of overschrijding van budgetten.

Per pijler wordt vervolgens aangegeven wat is afgehandeld en wat nog moet worden ontwikkeld. Er wordt echter niet ingegaan op de risico's bij het niet realiseren van de oorspronkelijk gestelde doelen. In de voorjaarsnota wordt niet ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van in de programmabegroting geformuleerde risico's (paragraaf weerstandsvermogen).

In de jaarrekening 2007 werd nog expliciet (in beperkte mate) ingegaan op de risico's per gerealiseerd programma. Ook wordt in de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening 2007 de stand van zaken vermeld van de risico's.

In het jaarverslag van de stafafdeling controlling staat dat de P&C cyclus wordt herijkt. Onder andere is men voornemens te rapporteren in de

programmarapportages op afwijking in plaats van voortgang. Onvoldoende aandacht is er voor het inbedden van risicomanagement in de reguliere P&C cyclus (behoudens het optimaliseren van de IC functie).

4.6.3. Beleving

Over het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat risicomanagement adequaat is ingebed in de P&C cyclus. Door middel van heldere kaders ten aanzien van risico's in bestuursopdrachten. Er is echter geen dwingende format voor de bestuursopdrachten. Het beleid ten aanzien van risicomanagement wordt ingevuld door middel van een nieuw intern controleplan, inclusief niet financiële rechtmatigheid. De risico's ten aanzien van de projecten worden opgenomen in de managementrapportages en dus zijn deze opgenomen in de P&C cyclus. In de programmabegroting 2009 is minder aandacht voor het beschrijven van risico's per programma.

De geënquêteerden zijn over het algemeen van mening dat er wel een systeem van juridische kwaliteitszorg is maar geen systeem van risicomanagement. Men is niet zeker of risicomanagement wel een structurele plaats heeft in het aansturen van de afdeling. Over het algemeen zijn de geënquêteerden van mening dat doelen "SMART" worden geformuleerd en dat er causaliteit is tussen activiteiten en budget. Er is geen inzicht in de budgettaire gevolgen bij het niet realiseren van doelen.

Er wordt aangegeven dat voor 1 januari 2009 een voorstel geformuleerd moet zijn om integraal risicomanagement in te voeren in de gemeente. Er moet dus nog een (door) start gemaakt worden ten aanzien van het inbedden van integraal risicomanagement in de P&C cyclus en de afdelingen. Ook wordt aangegeven dat bij het opstellen van de programmabegroting en de jaarrekening alle bekende (voornamelijk financiële) risico's geïnventariseerd worden en opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Er is echter nog geen gestructureerd systeem. Bij de tussentijdse rapportage kan per product het risico worden aangegeven door de verantwoordelijke budgethouder.

4.7. Actualiseren Wet- en regelgeving

4.7.1. Kader

Als het gaat om wet- en regelgeving is er een directe relatie met het gebied van de juridische kwaliteitszorg. Het werk van de gemeente is gebaseerd op een almaar groeiende en wijzigende hoeveelheid van wetten en regels. Door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht zijn de juridische kwaliteitseisen die aan de overheid worden gesteld verder aangescherpt. De bestuursrechter biedt aan de burger rechtsbescherming in dit kader. Claims en aansprakelijkstellingen van procederende partijen worden regelmatig door de bestuursrechter toegewezen. De stroom bezwaarschriften is de afgelopen jaren toegenomen en de gang naar de rechter wordt een steeds meer geziene gang van zaken. Verder kunnen en zullen ook verzekerings-

maatschappijen –die door gemeenten worden ingeschakeld voor de dekking van claims- eisen gaan stellen aan de juridische kwaliteitszorg. Beheersing van juridische kwaliteit van producten en diensten is daarmee een cruciale factor geworden.

Bij het uitvoeren van de taken zal dan ook gewaarborgd moeten worden dat er wordt gewerkt op basis van actuele regels- en wetten. Ook zal er een waarborg moeten zijn voor het tijdig aanpassen van gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op rijks- of provinciale- wet- en regelgeving. Wordt er niet gewerkt op basis van actuele wet- en regelgeving dan kan dit achteraf tot herzieningen, procedures en eventuele claims leiden. Dat brengt met zich mee dat er een systematiek zal moeten worden gehanteerd om de actualiteit te waarborgen.

4.7.2. Opzet

Er bestaat een procedure “richtlijnen voor toepassing van regelgeving en de opstelling van verordeningen” (versie augustus 2008). Hierin worden onder andere de procedure van het opstellen van de gemeentelijke verordening, toetsingscriteria alsmede afhandeling, verantwoordelijkheid en toetsing beschreven.

Met deze procedure wordt beoogd dat, wanneer de inzet van regelgeving nodig wordt geacht, zwaarwegend wordt meegenomen dat het inrichten van de regelgeving op dusdanige wijze wordt vorm gegeven dat voor burgers, bedrijven en instellingen de hieruit voortvloeiende lasten tot een minimum wordt beperkt. Tevens wordt de klantvriendelijkheid van de uitvoering van de regelgeving expliciet opgevoerd als uitgangspunt.

Om bovenstaande uitgangspunten te waarborgen zijn door de gemeenteraad in de Bestuursopdracht deregulering, vastgesteld in december 2007, onderstaande toetsingscriteria genoemd:

- noodzaak voor het realiseren van beleidsdoelstellingen;
- gevolgen voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid;
- administratieve lasten voor burgers, bedrijfsleven en instellingen;
- kwaliteits- en procedurele gevolgen voor dienstverlening en besluitvorming;
- bestuurlijke lasten (belasting ambtelijke organisatie en financiële consequenties);
- gevolgen voor de handhaving;
- kwaliteit van de regelgeving (duidelijkheid, consistentie, handhaafbaarheid).

De gemeentelijke verordeningen zijn via intranet en Internet toegankelijk. Uit aanvullende vragen blijkt dat elke medewerker op de hoogte dient te zijn van de vindplaats op intranet. Besluiten van algemene strekking en beleidsregels zijn nog niet via intranet of Internet toegankelijk. De gemeente Brunssum onderzoekt in hoeverre het wenselijk is om deze te verzamelen en te plaatsen op intranet en/of Internet.

In de procedure “richtlijnen voor toepassing van regelgeving en de opstelling van verordeningen” wordt beschreven dat er geen wijzigingen in bestaande gemeentelijke verordeningen worden gemaakt

maar dat er een geheel nieuwe gemeentelijke verordening wordt opgesteld, met als bijlage een overzicht van de wijzigingen. De bestaande regeling wordt ingetrokken en integraal wordt de nieuwe regeling vastgesteld. In het raadsvoorstel wordt opgenomen het waarom van de wijziging en indien van toepassing wordt er een overgangsregeling vastgesteld. Bij correcte toepassing kunnen geen problemen ontstaan door het hanteren van “oude” gemeentelijke verordeningen waarbij wijzigingen per abuis niet meegenomen zijn. Een inhoudelijke controle op de naleving van de procedure heeft niet plaatsgevonden.

Uit de procedure “richtlijnen voor toepassing van regelgeving en de opstelling van verordeningen” komt naar voren dat het uitgangspunt bij de opstelling en/of invoering van een verordening, indien een VNG-model betreffende het te regelen onderwerp bestaat, het VNG-model dient te worden gevolgd. Bij het ontbreken van het VNG-model of het niet of gedeeltelijk volgen van een VNG-model dient er rekening gehouden te worden met hogere regelgeving, in het bijzonder met de Europese Dienstenrichtlijn.

Een nieuw op te stellen gemeentelijke verordening of het vervangen van een gemeentelijke verordening vindt plaats op basis van nieuwe of wijzigende wet- en regelgeving. Hiervoor is geen procedurebeschrijving aanwezig. De huidige systematiek is dat de dienst Beleid & Strategie, indien noodzakelijk, een signaal van de stafafdeling controlling krijgt. Een waarborg voor het tijdig aanpassen van gemeentelijke verordeningen ontbreekt hiermee.

Uit aanvullende vragen blijkt dat de dienst Beleid & Strategie verantwoordelijk is voor het opstellen en vervangen van gemeentelijke verordeningen, hierover is geen beleid vastgesteld. Wel is in de procedure “richtlijnen voor toepassing van regelgeving en de opstelling van verordeningen” vastgelegd dat de dienst Beleid en Strategie verantwoordelijk is voor de beleidsinhoudelijke aspecten van gemeentelijke verordeningen en regelingen, maar niet expliciet voor het opstellen en vervangen van verordeningen. Tevens draagt de dienst Beleid & Strategie zorg voor vaststelling door de gemeenteraad. Juristen ondersteunen de dienst Beleid & Strategie. De juristen, van de stafafdeling AJOZ, zijn volgens de procedure verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de gemeentelijke verordeningen. Gemeentelijke verordeningen worden pas door het college vastgesteld nadat een toetsing heeft plaatsgevonden door de stafafdeling controlling en ter goedkeuring is voorzien van een paraaf van de juridisch controller. Tevens heeft deze stafafdeling als taak het beheren van het gemeentelijke verordeningenregister.

Voor zover het gaat om medebewindstaken is sedert maart 2006 de Wet dualisering gemeentelijke en provinciale medebewindstaken van kracht. Daarin wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad t.a.v. medebewind geregeld. Veel bevoegdheden zijn zo bij het college terecht gekomen. Een direct gevolg van de wet is dat strijdige bepalingen in verordeningen die niet met deze wet overeenstemmen, buiten toepassing blijven.

4.7.3 Beleving

Naar aanleiding van aanvullende vragen kan worden verondersteld dat er een gemeentelijk verordeningenbestand is dat door medewerkers te raadplegen is. Op intranet en Internet staan alleen gemeentelijke verordeningen maar ontbreken vooralsnog beleidsregels en besluiten van algemene strekking. Ten aanzien van het actueel houden van het gemeentelijke verordeningenbestand wordt op het moment dat er geconstateerd wordt dat de wet- en regelgeving wijzigt, de bestaande gemeentelijke verordening ingetrokken en integraal een nieuwe gemeentelijke verordening vastgesteld. Ook bij nieuwe en wet- en regelgeving wordt integraal een nieuwe gemeentelijke verordening opgesteld.

Uit antwoorden op aanvullende vragen blijkt dat in het kader van de deregulering het huidige gemeentelijke verordeningenbestand wordt doorgelicht door de afdeling AJOZ en de dienst Beleid & Strategie. De doorlichting gebeurt op incidentele basis, hieraan ligt geen cyclische beleid aan ten grondslag.

Alle respondenten geven aan dat gemeentelijke verordeningen regelmatig worden geactualiseerd. Wel is er bij een derde twijfel over het feit of de actuele wet- en regelgeving voldoende bekend is bij medewerkers van de gemeente, terwijl alle respondenten aangeven dat de (adequate) kennis van medewerkers van wet- en regelgeving voldoende is.

4.8. BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)

4.8.1. Kader

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft regels voor de financiële functie binnen de gemeente. Het BBV richt zich op de (inrichting van) begroting en op de jaarstukken. Gelet op het grote belang van deze documenten is het zaak dat de totstandkoming ervan voldoet aan alle daaraan te stellen eisen. De eisen liggen met name op het gebied van tijdigheid, periodiciteit, openbaarheid, volledigheid. Aan de financiële gegevens stelt het BBV eisen ten aanzien van begrijpelijkheid, stelselmatigheid, grondslagen, relevantie, materialiteit en betrouwbaarheid. De accountant toetst de jaarrekening (rechtmatigheid en getrouw beeld) en de provincie houdt toezicht op het (meerjarig) sluiten van de begroting.

Het opstellen van begroting en/of jaarrekening is een risicovol proces in de zin dat het complex en bewerkelijk is. Het is bovendien weinig automatiseerbaar en dus mensenwerk. Missers in dit totstandkomingsproces zullen niet altijd ontdekt kunnen worden. Indien de jaarrekening geen goed beeld geeft dan bestaat de kans dat de gemeenteraad een onjuiste beslissing neemt o.a. als het gaat om het vaststellen van de jaarrekening. De accountantscontrole van de jaarrekening is gebaseerd op een bepaalde aanpak en hanteert ook risicotoleranties.

4.8.2. Opzet

Om het proces van opstellen van begroting en/of jaarrekening goed te kunnen laten verlopen zullen maatregelen genomen moeten worden. De maatregel bestaat onder andere uit het gebruik maken van een checklist voor de jaarrekening. De gemeente Brunssum maakt gebruik van een jaarlijks geactualiseerde checklist van de accountant. De checklist wordt door de gemeente gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening en wordt door de accountant gebruikt bij de controle van de jaarrekening. De volledigheid en juistheid van de checklist hebben wij in het kader van ons onderzoek niet beoordeeld. Wel kunnen we constateren dat de checklist een gedegen indruk maakt.

Desgevraagd bleek dat er voor het opstellen van de begroting niet een dergelijke checklist bestaat. Voor de begroting wordt gewerkt op basis van de voorgaande begroting. Wijzigingen en aanpassingen worden verwerkt in een aandachtspuntenlijst. Aangegeven wordt dat alleen de wijzigingen worden bewaakt.

De begroting bevat ook de zogeheten paragrafen die een dwarsdoorsnede van bepaalde aspecten in de begroting geven. Een 7-tal paragrafen is voorgeschreven en moet dus worden opgenomen indien het betreffende onderwerp bij de gemeente van toepassing is.

Paragrafen

De Provincie Limburg heeft in het Financieel Verdiepingsonderzoek, in het kader van Bepaling Toezichtvorm 2008-2011, uitgebreid aandacht besteed aan de paragrafen.

In het kader van dit risicomanagement-onderzoek van de Rekenkamercommissie Brunssum zal daarom niet over de verplichte paragrafen worden gerapporteerd; we sluiten ons aan bij de aanbevelingen van de Provincie Limburg.

4.8.3. Beleving

Het BBV is niet specifiek aan de orde gekomen tijdens het interview en ook is maar een beperkt aantal vragen over BBV gesteld in de enquête. Over het algemeen zijn de medewerkers voldoende op de hoogte van het BBV.

4.9. Systeem van Handhaven

4.9.1. Kader

De gedragsregels die voor de burgers zijn gesteld zullen gehandhaafd moeten worden. Basisgedachte daarbij is dat doelen worden bereikt indien de burger de regels naleeft. Omdat handhaven (doorgaans) niet op alle terreinen volledig kan worden uitgevoerd zal er beleid op dit gebied moeten worden geformuleerd. Door het Rijk zijn handreikingen op dit gebied gegeven (Ministerie van Justitie, 2006).

Bij programmatisch handhaven is het gebruikelijk dat er wordt gewerkt met een risico-inventarisatie, bijvoorbeeld aan de hand van een matrix. In de publicatie van het Ministerie van Justitie is de volgende indeling van risico's – ook bestempeld als negatieve effecten - gegeven: fysieke

veiligheid, teruggang kwaliteit (van sociaal maatschappelijk leven), financieel-economische schade, verlies van of schade aan natuurschoon, schade aan (volks-)gezondheid, schade aan het bestuurlijke imago (incl. stemmenverlies en bestuurlijk belang).

De inventarisatie zal de handhavingstaken en te handhaven gedragingen in kaart moeten brengen. Door middel van deze inventarisatie wordt een basis gelegd voor het stellen van prioriteiten in het handhaven. Aan de hand van een handhavingsprogramma kan het bestuur een voorgestelde prioritering vaststellen. De prioritering zal afhangen van enerzijds kans en anderzijds belang. Op die wijze ontstaat in de publicatie van Justitie een indeling in 4 prioriteiten. Afhankelijk van de prioriteit kan dan een handhavingsmethode worden gekozen.

Het handhavingprogramma heeft de volgende kenmerken (Justitie, 2003):

- cyclisch (wordt voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd).
- democratisch, (gemeenteraad stelt het programma vast),
- integraal en heeft betrekking op alle sectoren (het verbindt ook alle sectoren onderling),
- transparant (bevat Visie op het handhaven; een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten; prioriteitenstelling; doelen zoals nalevingsniveaus die met handhaving zouden moeten worden bereikt; methoden om die doelen te bereiken; kosten van die methoden in termen van mensen en middelen),
- maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.

4.9.2. Opzet

Het ministerie van justitie heeft een leidraad programmatisch handhaven ontwikkeld.

Het beleidsplan Integrale Handhaving Fysieke Leefomgeving 2007 tot en met 2010 bevat alle kenmerken welke door justitie in 2003 zijn geformuleerd.

De kosten in termen van mensen en middelen van methoden om handhavingsdoelen te bereiken worden in het beleidsplan niet expliciet benoemd. Maar deze komen wel terug in het jaarlijks vastgestelde Integraal Handhavingsprogramma Fysieke Leefomgeving gemeente Brunssum. Hiermee voldoet de gemeente Brunssum aan alle kenmerken welke door justitie zijn gesteld.

Handhaving in Brunssum vormt 3 lagen, te weten:

1. het integrale handhavingsbeleid, vastgesteld voor 4 jaar;
2. het integrale handhavingsprogramma, per jaar vastgesteld;
3. de protocollen, de beschrijvingen van de werkprocessen.

In februari 2007 is het Beleidsplan Integrale Handhaving vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin wordt aangegeven hoe de gemeente voor de komende 4 jaren (2007-2010), middels naleving van regels, wil komen tot een veilige leefomgeving voor haar burgers. Het beleidsplan dient als basis voor het jaarlijkse handhavingsprogramma. Het jaarlijkse handhavingsprogramma zet uiteen waar de handhavingsfocus komt te

liggen. Op basis van een probleemverkenning en risicoanalyse worden de handhavingsactiviteiten geïnventariseerd en vervolgens door de gemeenteraad geprioriteerd. De uitvoering van de handhavingsactiviteiten wordt gemonitord. Monitoringsuitkomsten kunnen aanleiding zijn voor tussentijdse bijstellingen van het jaarprogramma. Onder het jaarlijkse handhavingsprogramma liggen de protocollen. De protocollen zijn de beschrijving van de werkprocessen waarmee de daadwerkelijke handhaving kan worden uitgevoerd. Een inhoudelijke controle op de protocollen heeft niet plaatsgevonden. Vanaf 2007 vindt rapportage over het handhavingsprogramma plaats in een afzonderlijk jaarverslag, het "jaarverslag integrale handhaving". Middels het opgestelde jaarverslag wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de behaalde resultaten van het jaarprogramma. De uitkomsten in het jaarverslag kunnen aanleiding zijn om het beleid te wijzigen en dienen mede als uitgangspunt voor de opstelling van het volgende jaarprogramma. Handhaven komt verder uitgebreid aan de orde in het burgerjaarverslag 2007. De acties met betrekking tot handhaven zijn door middel van overzichten zichtbaar voor de burger. De overzichten bieden inzicht in verschillende handhavinggebieden en de behaalde resultaten.

In het jaarverslag integrale handhaving wordt uitgebreid verslag gedaan van de behaalde resultaten van het handhavingsprogramma. Resultaten zijn onderbouwd middels prognoses en werkelijke controles, objecten en benutting van mensen en middelen. De gemeente Brunssum maakt transparant in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Voor 2007 zijn de doelstellingen grotendeels behaald. De evaluatie van de uitvoering levert een aantal conclusies op die meteen de input vormen voor het handhavingsprogramma 2008. Steekproefsgewijze controle onderbouwt deze werkwijze.

4.9.3. Beleving

Alle respondenten hebben in de beantwoording van de vragenlijsten met betrekking tot handhaving positief geconcludeerd dat er een beleid is van integraal handhaven. De helft van de respondenten is van mening dat er geen risicocriteria zijn benoemd ten behoeve van het integraal handhaven.

De stafafdeling controlling geeft aan dat de juridische procedure omtrent handhaving goed verankerd is in de bedrijfsvoering.

4.10. Contractenmanagement

4.10.1. Kader

Ten aanzien van risico's met betrekking tot contracten (privaat- en publiekrechtelijk) is een adequate contractenbeheersorganisatie noodzakelijk om risico's te beperken. De meeste inkooprelaties met bedrijven of publieke organisaties worden bekrachtigd door een contract, maar weinig gemeenten, zo blijkt uit onderzoek, hebben de contractenregistratie op orde. Door termijnen en voorwaarden goed te bewaken worden juridische procedures voorkomen en wordt voorkomen dat veel geld verloren gaat (onbedoeld verlengen van een

abonnement). Een systeem van contractmanagement dient minimaal in te zoomen op de volgende aspecten:

- Rol juridische afdeling bij het aangaan van contracten (AO/IC contracteringsproces)
- Organisatie van het contractenbeheer (w.o. de fysieke opslagplaats contracten)
- Standaard voorwaarden in contracten (bijvoorbeeld tarieven ed.)
- AO/IC met betrekking tot naleving
- Inregelen afspraken in financiële systeem
- het opstellen van checklists, modellen en protocollen (relatie met standaardisering).

4.10.2. Opzet

Er is geen procedurebeschrijving met betrekking tot de contractenregistratie. Medio 2009 wordt een applicatie, een zgn. contractenbank, aangeschaft waarin de contracten geregistreerd en afspraken bewaakt worden. Ook zal er dan een procesbeschrijving worden opgesteld. De procedure wordt opgestart om over te gaan tot een centrale registratie van contracten, deze zal medio 2009 operationeel zijn en beheerd worden door stafafdeling AJOZ.

Op dit moment worden de contracten opgeslagen op de betreffende afdeling en in het centrale archief.

Ten aanzien van het contracteringsproces heeft de afdeling juridische zaken (AJOZ) een adviserende rol naar de desbetreffende inhoudelijke organisatieonderdelen. Er is op dit moment dus nog geen register of ander controlesysteem dat bijvoorbeeld afspraken uit contracten bewaakt. Dit is een verantwoordelijkheid van de afdeling die het contract heeft afgesloten. Aangegane contracten worden aan de financiële administratie aangeboden ter verwerking van financiële verplichtingen

Bij het opstellen van contracten worden landelijke modellen gehanteerd. Er zijn echter geen algemene en / of bijzondere leveringsvoorwaarden bij het aangaan van contracten met derden. (naschrift: in 2009 zijn leveringsvoorwaarden opgesteld en gedeponereerd bij de kamer van koophandel).

Het contractmanagement voor verschillende derden wordt uitgevoerd door het cluster informatiebeheer van de dienst Backoffice op basis van een dienstverleningsovereenkomst. In deze dienstverleningsovereenkomst wordt verwezen naar de gemeentelijke Facilitaire Producten en Diensten catalogus.

4.10.3. Beleving

Aangegeven wordt dat er consequent (verplicht) juridische capaciteit betrokken wordt bij het aangaan van contracten met derden maar dat er geen standaard algemene en bijzondere leveringsvoorwaarden opgesteld.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden per onderzoeksvraag de conclusies weergegeven en daarbij worden tevens de aanbevelingen vermeld.

5.1. Risicomanagement en / of juridische kwaliteitszorg

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het ontwerp en de werking van het systeem voor risicomanagement en interne beheersing. Er is echter geen overkoepelend beleid ten aanzien van risicomanagement. Regelmatig wordt in interviews maar ook in beleidsstukken van 2008 aangegeven dat risicomanagement volop in ontwikkeling is maar onvoldoende duidelijk is wat het stelsel van risicomanagement concreet inhoudt. Wel is er nadrukkelijk aandacht voor risicomanagement, er wordt zelfs vanuit gegaan dat in 2009 over 2008 voor het eerst een “in control statement” kan worden afgegeven. Er wordt verondersteld dat processen zodanig zijn ingericht dat er altijd wel ergens een vorm van controle is, zelfs geldt dit voor risico's vanwege de krimp en de kredietcrisis. De rekenkamercommissie is echter van mening dat een systeem van risicobeheersing noodzakelijk is om risico's te identificeren en beheersen.

In de paragraaf weerstandsvermogen worden risico's uitvoerig beschreven. De financiële onderbouwing van de risico's gebeurt nu nog op basis van inschattingen. Maatregelen worden niet SMART geformuleerd en niet beoordeeld in termen van kans en impact. De weerstandscapaciteit wordt op een gelijke wijze berekend in zowel de begroting als jaarrekening.

In de nota “reserves en voorzieningenbeleid 2008” is risicomanagement niet expliciet vormgegeven. Vanuit het oogpunt dat in de programmabegroting 2008 wordt vermeld dat in 2008 een nota weerstandsvermogen (incl. risicomanagement) zou worden opgesteld, was dit redelijkerwijs een logische stap geweest.

Aanbeveling 1: Ontwikkel een overkoepelend integraal beleid ten aanzien van risicomanagement waarbij nadrukkelijk de verantwoordelijkheden zijn benoemd en juridische, financiële en niet financiële risico's integraal en in samenhang worden ingebed in een systeem van risicomanagement en interne beheersing. Het opstellen van een nota weerstandsvermogen kan daarbij helpen.

Aanbeveling 2: In de paragraaf weerstandsvermogen dient daar waar mogelijk (geen extern afbreukrisico) onderbouwd bedragen gekoppeld te worden aan risico's. Ook adviseren wij om risico's te prioriteren en op basis van een kans- en impactanalyse beheersmaatregelen SMART te formuleren.

5.2. Kwaliteit en effectiviteit van de organisatorische inbedding

Er is voldoende aandacht voor de inbedding van risicomanagement in de organisatie. Met name de stafafdeling controlling probeert op een enthousiasmerende wijze risicomanagement een plaats te geven in de bedrijfsvoering. Uiteraard is er nog een aantal tekortkomingen die in 2009 verder worden aangepakt. Deze aanpak leidt voornamelijk tot risicobewustzijn op operationeel niveau. De interne controle wordt geoptimaliseerd en ook in de afdelingsplannen is er enige (maar onvoldoende) aandacht voor risico's. Vanwege het ontbreken van overkoepelend beleid of een systeem dat een concernbrede aanpak beschrijft, concluderen wij dat risicomanagement op strategisch en tactisch niveau onvoldoende effectief is (er wordt wel over gesproken). De rekenkamercommissie heeft de indruk gekregen dat het heersende beeld is dat de organisatie taakvolwassen is en op basis van professionaliteit verantwoordelijkheden ten aanzien van risicomanagement neemt. Ook door bijvoorbeeld de interne controle te optimaliseren (beheersing zit impliciet in processen) gaat de organisatie er vanuit dat risico's tijdig gesignaleerd en beheerst worden. Door deze opvatting wordt het niet nodig geacht formats te ontwikkelen of concernbreed beleid te ontwikkelen ten aanzien van risicomanagement. Afhankelijk van de taakvolwassenheid en/of ontwikkelfase waarin de organisatie zich bevindt, leidt deze opvatting tot het onvoldoende tijdig signaleren van risico's.

Aanbeveling 3: In aanvulling op aanbeveling 1 is het voor de inbedding en effectiviteit van belang ook strategisch en tactisch risicomanagement te ontwikkelen. Op strategisch niveau (raad/college) gaat het bijvoorbeeld om politieke-, culturele-, en besturingsrisico's en op tactisch niveau (2e, 3e echelon) om het ontwikkelen van instrumenten en het formuleren van beleid. Op operationeel niveau lijkt risicomanagement voldoende aandacht te hebben (met een aantal aandachtspunten).

Aanbeveling 4: In de afdelingsplannen is aandacht voor risicomanagement maar in onvoldoende mate concreet en op basis van een systematiek uitgewerkt. Wij adviseren om per afdelingsplan een risicoparagraaf op te nemen.

5.3. Risicomanagement en de administratieve organisatie

De gemeente Brunssum hanteert een transparant en gestructureerd systeem van interne controle. De stafafdeling controlling kan onafhankelijk en objectieve controles uitvoeren doordat zonder tussenkomst gerapporteerd kan worden aan het college. De gemeente geeft aan dat in 2009 alle nog niet opgestelde A.O. beschrijvingen van de financiële administratie worden opgesteld. Voor 2009 wordt parallel aan de interne controles een A.O.-proces geactualiseerd ofwel beschreven. In 2008 heeft de gemeente Brunssum extra aandacht besteed aan interne

controles die niet financiële rechtmatigheid betreffen. Dit betekent dat interne controle zich zowel richt op financiële als niet-financiële processen en dat ook vooraf deze processen beschreven gaan worden.

Aanbeveling 5: Optimaliseer en beschrijf de ontbrekende (relevante) A.O. processen. Hiermee creëert de gemeente Brunssum een solide basis op basis waarvan risicomanagement verder kan worden ingevuld.

5.4. Personeel

Ten aanzien van risico's en het personeelsbeleid constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente haar zaakjes in ieder geval in opzet op orde heeft. Er zijn richtlijnen voor werving en selectie, er is aandacht voor integriteit en er worden structureel functionerings- en beoordelingsgesprekken gevoerd op basis van criteria. De opgestelde competentie- en gedragsprofielen worden gebruikt bij het werven van nieuwe medewerkers. Deze profielen worden ook gebruikt bij de jaarlijkse gesprekken met medewerkers. Het opleidings- en vormingsbeleid worden ingevuld op basis van een studiefaciliteiten regeling en opleidingswensen van medewerkers, er is voldoende budget voor scholing. Naast de individuele scholingseisen op basis van ontwikkelprofielen dient het scholingsbeleid ook een afgeleide te zijn van de strategische visie die vertaald is in programmabegroting en afdelingsplannen.

Aanbeveling 6: De rekenkamercommissie beveelt aan om scholingsbeleid te ontwikkelen. Opleidingen en cursussen dienen naast de individuele behoefte ook aan te sluiten op de strategische koers van de gemeente. Een snel veranderende omgeving vergt medewerkers die in staat zijn veranderingen te implementeren maar ook flexibel kunnen inspelen op ontwikkelen in de externe en interne omgeving. Wij adviseren het scholingsbeleid hierop af te stemmen.

5.5. Projectmanagement

In de huidige situatie gaat de gemeente Brunssum ervan uit dat door de werkwijze en het structureel volgen van een aantal stappen en de aanwezige expertise er voldoende inzicht is in risico's rondom projecten. Er wordt echter op deze wijze onvoldoende inzicht gekregen in financiële en niet-financiële risico's rondom projecten. Er is geen uniform communicatieprotocol ten behoeve van projecten, belanghebbenden kunnen hierdoor te laat betrokken worden bij projecten. Op dit moment is de gemeente Brunssum intern en extern bezig om projectenbeheer naar een hoger niveau te tillen. Ernst & Young Accountants LLP werkt, in opdracht van de gemeente Brunssum, aan een advies ter verbetering van de informatievoorziening rondom projectbeheer.

Aanbeveling 7: De Rekenkamercommissie Brunssum vindt het belangrijk en noodzakelijk om risicomanagement een vaste plek te geven in de aanpak van projecten. Aandachtspunten bij het formuleren van risicomanagement zijn:

- de definitie van project en criteria voor een groot project
- de wijze van identificatie van risico's en het treffen van beheersmaatregelen
- inrichting van een risicoparagraaf bij de projectbegroting
- communicatiebeleid rondom projecten.

Wij bevelen aan om de kaders daarvoor alsnog op te stellen en door de gemeenteraad te laten vaststellen.

5.6. Risicomanagement en Planning en Control

In de programmabegroting, voorjaarsnota en jaarrekening wordt onvoldoende inzicht gegeven in de risico's per programma. Ook wordt niet duidelijk wat de financiële en niet financiële risico's zijn bij het niet realiseren van doelen. Als er al wordt ingegaan op onderwerpen met grote beleidsmatige en financiële impact wordt onvoldoende ingegaan op beheersmaatregelen en meer in algemene termen geformuleerd ("er moet gekeken worden naar"). De geïnterviewden zijn echter van mening dat risicomanagement adequaat is ingebed in de P&C cyclus.

Aanbeveling 8. Neem in de planning en control instrumenten (programmabegroting, voortgangsrapportages, jaarrekening) structureel op per programma de risico's waarbij ook wordt ingegaan op risico's bij het niet realiseren van doelen, zowel financiële als niet financiële risico's.

5.7. Actualiseren Wet- en regelgeving

Het actualiseren van de relevante wet- en regelgeving in gemeentelijke verordeningen is in de gemeente Brunssum niet cyclisch georganiseerd. De stafafdeling controlling geeft, indien noodzakelijk, een signaal naar de dienst Beleid & Strategie. De dienst Beleid & Strategie is verantwoordelijk voor het opstellen en vervangen van gemeentelijke verordeningen.

Gemeentelijke verordeningen zijn op intranet en Internet te raadplegen. Op dit moment is er een onderzoek gaande naar de wenselijkheid om beleidsregels en besluiten van algemene strekking te verzamelen en op Internet en /of intranet te plaatsen.

Aanbeveling 9: Het gemeentelijke verordeningenbestand wordt niet cyclisch gecontroleerd op haar actuele waarde. Aanbevolen wordt om minimaal één keer per jaar een controle op wijzigingen uit te voeren. Aan de hand een aantal geformaliseerde toetsingsvragen kan er verantwoording worden afgelegd aan de directie.

Aanbeveling 10: De rekenkamercommissie adviseert het proces van tijdig actualiseren (vervangen of vernieuwen) van gemeentelijke verordeningen te beschrijven. Er zal een waarborg moeten zijn voor het tijdig aanpassen en implementeren van gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op provinciale- of rijks- wet- en regelgeving.

Aanbeveling 11: Geadviseerd wordt zowel intern als extern gemeentelijke verordeningen, beleidsregels, besluiten van algemene strekking en actuele wet- en regelgeving toegankelijk te maken.

5.8. BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)

Het opstellen van de jaarrekening vindt plaats aan de hand van een geactualiseerde checklist van de controlerend accountant. Voor het begrotingsproces wordt geen checklist toegepast.

Aanbeveling 12: Voor het opstellen van de begroting dient zoals bij de jaarrekening ook een geactualiseerde checklist BBV gehanteerd te worden.

5.9. Systeem van handhaven

Het beleidsplan integrale handhaving voldoet aan de door justitie gestelde eisen. De in het jaarprogramma toegepaste methode van prioriteitenstelling en de inventarisatie zijn transparant. Middels een probleemverkenning en risicoanalyse worden de handhavingsactiviteiten geïnventariseerd en vervolgens door de gemeenteraad geprioriteerd. De uitvoering van de handhavingsactiviteiten wordt gemonitord en uitkomsten hiervan kunnen aanleiding zijn voor tussentijdse bijstellingen van het jaarprogramma.

De verantwoording ten aanzien van handhaven vindt gedegen plaats via het jaarverslag integrale handhaving. De in het jaarverslag benoemde conclusies bieden input voor het jaarprogramma van het volgende jaar.

Geen aanbeveling noodzakelijk

5.10. Contractenmanagement

Contractmanagement is op dit moment nog onvoldoende gestructureerd en er wordt uitgegaan van de professionaliteit van de afdeling waarbij de afdeling AJOZ een adviserende rol heeft naar de organisatieonderdelen. Het contractmanagement voor derden wordt op een vergelijkbare wijze gevoerd. Voor het beheer en de registratie van contracten is geen uniforme werkwijze aanwezig. In het kader van de beheersing van de risico's is hier een verbeteringslag noodzakelijk. Op korte termijn wordt een applicatie aangeschaft die risico's ten aanzien van het aangaan van contracten moet gaan verminderen.

Aanbeveling 13. Wij adviseren te voorzien in centraal beheer van aangegane contracten en een juridische medewerker structureel te consulteren over de juridische gevolgen van (privaat)rechtelijk handelen.

Bijlage 1. Bestuurlijke reactie van het College van B&W

•



VERZONDEN - 7 SEP. 2009

Rekenkamercommissie Brunssum
Postbus 200
6400 AE HEERLEN

Postadres
Postbus 250
6440 AG Brunssum
Bezoekadres
Bestuurscentrum
Lindeplein 1
Telefoon
(045) 5278555
Fax
(045) 525 9879
E-mail
gemeente@brunssum.nl
Internet
http://www.brunssum.nl
Bank
BNG nr. 28.50.01.523 t.n.v.
Gemeente Brunssum

Datum 31 augustus 2009
Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk 2009/12490
Bijlage(n)
Onderwerp bestuurlijke reactie n.a.v. rapport risicomanagement.

Geachte Rekenkamercommissie Brunssum,

Uw rapport inzake risicomanagement hebben wij in goede orde ontvangen en behandeld in de college vergadering van 28 augustus 2009.

Het college heeft kennis genomen van en onderstreept de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in uw rapport.

De implementatie van de conclusies en aanbevelingen zullen binnen de ambtelijke werkgroep "kiezen voor kwaliteit" ter hand worden genomen, en daar waar mogelijk worden ingebed in de ambtelijke organisatie.

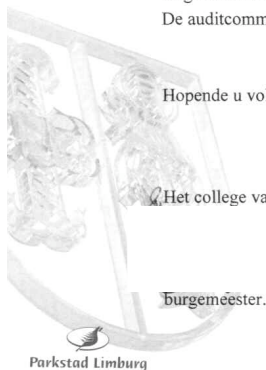
Het definitieve rapport inzake risicomanagement zullen wij voorleggen aan de auditcommissie van de gemeenteraad.

De auditcommissie zal van de voortgang op de hoogte worden gehouden.

Hopende u voldoende op de hoogte te hebben gesteld,

Het college van burgemeester en wethouders van Brunssum,

Burgemeester.



secretaris.

Bijlage 2. Nawoord

Rekenkamercommissie Brunssum

De Rekenkamercommissie Brunssum heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie d.d. 31 augustus van het College van B&W naar aanleiding van het rapport inzake risicomanagement. Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college de conclusies en aanbevelingen onderstreept en dat implementatie ter hand wordt genomen. Te zijner tijd zal de rekenkamercommissie een follow up onderzoek uitvoeren om vast te stellen of en hoe de aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking.

Namens Rekenkamercommissie Brunssum,
De voorzitter,

Etienne Lemmens

Bijlage 3. Literatuurlijst

- Boorsma, Haisma en Moolenaar, Gemeentelijk risicomanagement, een empirisch onderzoek.
- Claes, P.F., Risicomanagement, Wolters-Noordhof, 2004.
- Gemeente Alkmaar, Rapport: Evaluatie Wijkgericht Samenwerken, 2005
- Gemeente Landgraaf, Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.
- Gemeente Zwolle, Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.
- Iperen, van, Is uw administratieve organisatie aan herijking toe, B & G, mei/juni 2003.
- Knol, N., Vogel, J., Werken aan juridische kwaliteitszorg, Elsevier, 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verslag Conferentie Risicomanagement 23 april 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking weerstandsvermogen voor raadsleden,
- Ministerie van Justitie, Handhaven met effect, Gids programmatisch handhaven voor decentrale overheden, 2006.
- Ministerie van Justitie, Reader leergang programmatisch handhaven, oktober 2003.
- Noordam, p., van Hulten, J., van der Horst, S., Projectrisicomanagement, meer grip op het resultaat van uw ICT-investeringen, Controlling en auditing in de praktijk, nummer 85, Kluwer, 2008.
- Provincie Limburg, Bepaling toezichtvorm 2008-2011 gemeente Brunssum, financieel verdiepingsonderzoek, juni 2008.
- ZBC Consultants BV, "rollen en risicomanagement"
- Gemeente Governance Fraude – managen van frauderisico's geeft voorsprong, Deloitte – Industry Lokaal Bestuur, juni 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- Visitatiecommissie Bestuurskrachtmeter Gemeenten, Provincie Limburg, Bestuurskrachtmonitor gemeente Brunssum - Bestuurskrachtprofiel, december 2008.

Bijlage 4. Samenstelling Rekenkamercommissie Brunssum

Voorzitter:

Drs E.J.M. Lemmens

Interne leden:

Dhr. A.E.P.J. Janssen

Dhr. G.G. Luit

Dhr. R.J.A. Wullschleger

Externe leden:

Ing. J.M.H. Lemmens MSc MBA

Drs J.M.M. Rempelberg RC