

An aerial photograph of a construction site. In the foreground, there's a white boat with a red stripe. To its left is a blue and red crane. Further back, there are several large yellow and orange construction vehicles, including cranes and excavators. The background shows residential houses and trees under a blue sky with some clouds.

RISICOMANAGEMENT BIJ NEDERLANDSE GEMEENTEN

EEN ONDERZOEK NAAR RISICOVOLWASSENHEID

Maryse Hoogland 586648

Master Publiek Management | Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider: Henk Klaassen

Tweede lezer: Maarten de Jong

Stagebegeleiders:

Chris Ravensbergen, Sander Mooij en René Pennings

Juli, 2021



Abstract

Nederlandse gemeenten hebben te maken met een steeds meer benarde financiële positie. Het is daarom van belang om goed zicht te hebben op de risico's die een gemeente loopt, zodat onverwachte kosten zo veel mogelijk vermeden kunnen worden. Risicomanagement kan een inzicht geven in deze risico's. Ondanks dat er wettelijke verplichtingen zijn voor de inventarisatie van risico's, is er in de praktijk geen eenduidige uitvoering van risicomanagement. Verder zijn er verschillende risicovolwassenheidsmodellen ontwikkeld om het risicomanagement te meten, maar deze slaan vaak niet aan op de gemeentelijke praktijk. In dit onderzoek wordt er daarom gekeken naar de verschillen in het risicomanagement in Nederlandse gemeenten en de aanbevelingen die kunnen worden gegeven om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen te verminderen. De resultaten zijn verzameld aan de hand van een literatuurstudie en interviews met achttien Nederlandse gemeenten. Er kan worden geconcludeerd dat de invulling van risicomanagement in de gemeentelijke praktijk enorm uiteen loopt. Dit verschilt van reactief tot proactief, van financieel tot integraal risicomanagement, en kent nog vele andere verschillen. In dit onderzoek is er een overzicht gepresenteerd welke elementen er allemaal vallen onder volwassen risicomanagement. Dit overzicht kunnen gemeenten in de praktijk gebruiken om invulling te geven aan het risicomanagement.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Introductie	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding	6
1.3 Probleemstelling.....	9
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Risicomanagement in theoretisch perspectief	12
2.1 Risicomanagement	12
2.2 De ontwikkeling van de wettelijke vereisten rond risicomanagement in Nederlandse gemeenten.....	16
2.3 Publieke waarden in risicomanagement	19
2.4 Risicovolwassenheid en risicovolwassenheidsmodellen.....	20
2.5 Samenvatting theoretisch perspectief	24
3 Methodologie	26
3.1 Betrouwbaarheid en validiteit	27
4 Verschillen in risicomanagement bij Nederlandse gemeenten	29
4.1 De paragraaf weerstandsvermogen	30
4.2 Risicomanagement in de gemeentelijke praktijk.....	32
4.2.1 De hard controls	32
4.2.2 De soft controls	42
4.3 Verschillen in risicomanagement in de gemeentelijke praktijk	47
5 Risicovolwassenheid in de gemeentelijke praktijk	48
5.1 Het begrip risicovolwassenheid	48
5.2 De elementen van risicovolwassenheid in de gemeentelijke praktijk.....	50
6 Procedurele en technische aanpassingen in de toepassing van risicovolwassenheidsmodellen	51

6.1 Procedurele aanpassingen.....	51
6.2 Technische aanpassingen	52
6.3 Elementen van volwassen risicomanagement	54
7 Conclusie.....	56
7.1 Discussie.....	58
7.2 Aanbevelingen.....	59
8 Literatuurlijst.....	61
9 Bijlagen	66
Bijlage A: Overzicht vragen risicovolwassenheidsmodel Cienfuegos (2013).....	66
Bijlage B: Overzicht financiële kengetallen gemeenten	68
Bijlage C: Vragenlijst interviews	69
Bijlage D: Thematische analyse interviews	70

1 Introductie

1.1 Inleiding

De afgelopen jaren stond het nieuws vol met schrijnende gebeurtenissen, waarvan achteraf bleek dat ze werden veroorzaakt door nalatigheid en een gebrek aan preventieve controle. Een voorbeeld is ingestorte Morandi-brug in Genua, wat 43 mensen het leven kostte. Later bleek dat het instorten het gevolg was van ontwerpfouten, slecht onderhoud en gebrekkige controles (NOS, 2020). Maar ook in Nederland hebben we de afgelopen tijd zulke ongelukken meegemaakt. In 2015 bijvoorbeeld vielen er hijskranen om in Alphen aan de Rijn op woningen en winkels. Wonderbaarlijk genoeg waren er geen slachtoffers, maar de schade was enorm. Uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2016) bleek achteraf dat de betrokken bedrijven de complexiteit van het project hadden onderschat en dat er te weinig rekening werd gehouden met de risico's die dit project had voor de omgeving. Tevens was de hijsopstelling vanaf het begin al niet stabiel. Door het grote aantal partijen dat bij dit project betrokken was, voelde men zich niet verantwoordelijk en werd de risicobeheersing nalatig. De kans op zulke ongelukken kan drastisch worden verkleind door effectief risicomanagement. De kosten van deze gebeurtenissen kunnen namelijk hoog oplopen. De beheersing van publieke middelen wordt daarbij zorgvuldig onder de loep genomen, niet alleen door de organisaties zelf, maar ook door de burger (den Das, 2011). Deze tendens wordt versterkt door de groeiende bezuinigingen op overheidsuitgaven. Sommigen incidenten, zoals de enorme kostenoverschrijding bij de Betuwelijn en de Amsterdamse Noord-Zuidlijn hebben voor enorm veel ophef gezorgd in Nederland (den Das, 2011). De steeds toenemende aandacht voor risicomanagement geldt ook voor gemeenten. Een voorbeeld van de impact van risico's die zich voordoen bij gemeenten is de recentelijke hack van back-upsystemen van de gemeente Hof van Twente. De hackers eisten 750.000 euro losgeld in ruil voor de gegevens, maar de gemeente besloot om dit niet te betalen. Hoewel de precieze kosten van de hack nog niet bekend zijn, is al wel duidelijk dat het Hof van Twente niet is verzekerd tegen zulke ICT-hacks (Heur, 2021). Ook hier wordt het belang van risicomanagement goed belicht. Een goede inschatting van ICT-risico's kan dit soort onverwachte extreme kosten in de toekomst eventueel voorkomen.

De kosten die gepaard gaan met deze gebeurtenissen, komen bovenop de steeds meer benarde financiële positie die gemeenten momenteel ervaren. De voorzitter van VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en tevens burgemeester van Den Haag Jan van Zanen beschrijft dit probleem als volgt (BDO, 2021, p.8):

“Gemeenten zijn brood- en broodmager en hebben geen knoppen meer om aan te draaien, terwijl de kosten steeds verder oplopen. De reserves worden nu aangesproken, maar dat is uiteraard geen structurele oplossing. Dit houden ze niet lang meer vol.”

Zo stelde het accountants- en advieskantoor BDO in de Benchmark¹ Nederlandse gemeenten 2021 dat acht op de tien gemeenten een begrotingstekort verwachten over het jaar 2021, na een analyse van de jaarrekeningen van 2019 en de begrotingen voor 2021. Hoewel het tekort van gemeenten gezamenlijk in 2019 al €747 miljoen was, zal dit in 2021 nog verder oplopen tot €1,3 miljard. In de lijn met deze gemeentelijke tekorten is het gegeven dat de solvabiliteit van gemeenten ook aan het afnemen is. Onder solvabiliteit worden het eigen vermogen en buffers verstaan. In 2009 bedroeg de gemiddelde solvabiliteit 42%, terwijl de verwachting is dat het in 2023 nog slechts 30% zal zijn (BDO, 2021). Onderzoeksbureau Berenschot bevestigt deze ontwikkelingen en stelt dat meer dan de helft van de Zuid-Hollandse gemeenten er niet in slaagt om een structureel sluitende begroting te maken of te laten zien hoe ze toekomstige plannen gaan betalen (Provincie Zuid-Holland, 2021). De decentralisatie van 2015 op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019a) is een van de redenen waarom de tekorten in gemeenten jaarlijks blijven stijgen. De uitgaven van het sociale domein in gemeenten betreft vaak ruim 40% van de totale uitgaven. Het beschikbare budget van gemeenten is meestal niet toereikend, omdat er vanuit het Rijk niet voldoende financiën beschikbaar worden gesteld (Vereniging van Nederlandse gemeenten, 2020).

Boven op het feit dat de financiële situatie van gemeenten de laatste jaren steeds ongezonder is geworden, zorgt de COVID-19 crisis voor een extra domper. De inkomsten van gemeenten gaan omlaag, terwijl de uitgaven blijven stijgen. Dit zorgt voor nog meer financiële problemen (NOS, 2021). Zowel de hoge kosten die onverwachte gebeurtenissen bij gemeenten met zich meebrengen als de benauwde financiële situatie die gemeenten ervaren maken een goed gestroomlijnd risicomanagement des te belangrijker.

1.2 Aanleiding

Gemeenten zijn vrij om het beleid omtrent risicomanagement naar eigen behoeften op te stellen, zolang ze maar aan de wettelijke verplichting, het BBV, voldoen. Janse en Schreuders (2006) stellen dat het voor organisaties van belang is om aan risicomanagement te doen, omdat het

¹ Een benchmark is een referentiekader voor de vergelijking van kwaliteit en prestaties van een organisatie met die van vergelijkbare andere organisaties

herkennen en controleren van risico's in een zo vroeg mogelijk stadium ervoor kan zorgen dat er veel ellende wordt voorkomen. Risico's kunnen namelijk enorme financiële schade veroorzaken en zelfs gehele organisaties ontwrichten. Door vooraf na te denken over eventuele risico's kan het risicomanagement als waardevol instrument worden ingezet om de doelen van beleidsprogramma's binnen de gemeenten op een efficiënte manier te bereiken. Hoewel risicomanagement vaak een negatief imago heeft, is het juist van belang dat het wordt gezien als een kans om je doelstellingen beter te bereiken. De term 'kansenmanagement' wordt daarom soms ook wel gebruikt in plaats van risicomanagement. Kusters en Snijders (1997) geven vier argumenten voor het belang van een systematisch en continu risicomanagement. Ten eerste zorgt risicomanagement voor inzicht in wat er kan gaan gebeuren in en rond de organisatie. Daarnaast stelt risicomanagement een organisatie in staat om prioriteiten toe te kennen omdat de risico's beter vergelijkbaar zijn, en er geen ad hoc en lukrake acties meer plaats hoeven te vinden door bewuste en vooraf bepaalde risicobeheersing. Ten derde zorgt risicomanagement ervoor dat er betere financiële afwegingen gemaakt kunnen worden bij besluitvorming. Ten slotte maakt risicomanagement het mogelijk om de genomen beslissingen rond risico's te verantwoorden in organisaties. Tekir (2012) stelt daarnaast dat bewustwording tevens een noodzakelijke succesfactor is voor effectief risicomanagement. Echter is enkel het invoeren van een risicomanagementmodel niet voldoende voor het behalen van de gewenste successen. Daarom is het van belang om het gesprek op gang te houden en ervoor te zorgen dat het niet naar de achtergrond verdwijnt.

De aanpak van risicomanagement onder gemeenten kent echter grote verschillen in Nederland. Ondanks de wettelijke verplichting voor het rapporteren van risico's door gemeenten en de gelijkheid van taken, loopt de manier waarop gemeenten hierover rapporteren sterk uiteen door de autonomie van gemeenten voor de uitvoering van taken. Daarnaast verschilt de keuze om bepaalde risico's wel of niet op te nemen in de risicoparagraaf per gemeente (Boorsma, Haisma, & Molenaar, 2003). Volgens het onderzoek van Boorsma et al. (2003) kan dit verschil verklaard worden door het feit dat gemeenten moeite hebben met de invulling van risicomanagement en het daarbij horende kwantificeren van risico's. Uit het onderzoek van Schouten (2010) komt verder naar voren dat het risicomanagement vaak versnipperd in de organisatie is opgezet, wat zowel de opzet als de uitvoering van risicomanagement bemoeilijkt. Het artikel van VNG Risicobeheer adviseur Sander Mooij (2020) bevestigt het onderlinge verschil tussen gemeenten. Per gemeente verschilt het naar wat voor soort risico's er wordt gekeken. Ook de manier waarop de benodigde en beschikbare bedragen voor risico's worden berekend, is verschillend per

gemeente. Waar de ene gemeente €47 euro per inwoner beschikbaar heeft om risico's op te vangen, ligt dit bedrag in een andere gemeente rond de €2000 euro per inwoner.

Het niveau van risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten kan gemeten worden door de risicovolwassenheid van een gemeente vast te stellen. Volwassenheid verwijst naar een toestand waarin de organisatie in perfecte staat verkeert om haar doelstellingen te bereiken (Andersen & Jessen, 2003). Om de volwassenheid te kunnen meten zijn er risicovolwassenheidsmodellen ontwikkeld, waarvan de belangrijkste van Cienfuegos (2013). Volwassenheidsmodellen zijn een soort 'tools' die duidelijk maken op welke manier een organisatie systematischer en georganiseerd te werk kan gaan om de gewenste uitkomsten te bereiken, en dus 'volwassener' te worden. (Proenca et al., 2017). In het theoretisch kader zal hier verder op worden ingegaan.

In de praktijk kent de implementatie van risicomanagement nog vele gebreken, zo is gebleken uit inventariserende gesprekken met VNG Risicobeheer en verschillende gemeenten. VNG Risicobeheer is een onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en ondersteunt gemeenten met kennis, diensten en producten voor integraal risicomanagement. Uit de gesprekken blijkt onder andere dat veel risicomangers op zoek zijn naar mogelijkheden om risicomanagement te versterken binnen de organisatie, dus volwassener te maken, zonder dat zij worden gezien als de 'zeurende risicomanager'. Ook komt uit de inventarisatie van VNG Risicobeheer naar voren dat risicomanagement binnen de organisatie niet los kan worden gezien van de werking binnen de hele organisatie, waardoor verschillen binnen sturingsconcepten, processen en culturen ook mee moeten worden genomen. Dit ontbreekt momenteel bij bestaande risicovolwassenheidsmodellen (o.a. Hoseini, 2020; Cienfuegos, 2013), die vaak zijn gefocust op instrumenten en beleid. Als de instrumenten en het beleid in orde zijn, maar het risicomanagement verder niet 'leeft' in de organisatie, blijft het op een bepaald niveau steken, zo blijkt uit de inventarisatie. De BDO - Benchmark Nederlandse Gemeenten (2021) bevestigt de inventarisatie van VNG. BDO stelt dat integraal risicomanagement bij gemeenten een noodzaak is. Nog te vaak is het financieel- en risicomanagement beleid versnipperd en 'ad hoc' georganiseerd, waardoor er onvoldoende grip is op de risico's en ontwikkelingen. Tenslotte stelt VNG Risicobeheer dat er nog te weinig geleerd en geëvalueerd wordt om het huidige risicomanagement te verbeteren. Volgens Frank en Kruf, samenstellers van een boek met diverse essays over publiek risicomanagement, ligt het probleem bij het feit dat *"het wiel steeds opnieuw uitgevonden wordt, omdat regie voor een gezamenlijke aanpak tot op heden*

ontbreekt” (BNG Bank, 2020). Dit heeft te maken met het feit dat er verschillende partijen met verschillende doeleinden aanwezig zijn op de markt van risicomanagement in gemeenten. VNG probeert als publieke partij een gat te vullen waarbij er geen sprake is van commerciële doeleinden.

Ook uit de inventariserende gesprekken met verschillende gemeenten, waaronder Arnhem, Zwolle en Hulst kwam er naar voren dat de bestaande risicovolwassenheidsmodellen niet voldoen aan de vraag vanuit gemeenten, omdat er verschillende elementen zijn die ontbreken. Voorbeelden hiervan zijn onder andere focus op de organisatiecultuur, de rol van de risicomanager, langetermijndenken, omgevingsmanagement en verbonden partijen. In dit onderzoek zal er daarom een verkenning plaatsvinden naar die ontbrekende elementen. Uit de gesprekken kwam ook de volgende tendens naar voren: men zit niet te wachten op nog een afvinklijstje.

1.3 Probleemstelling

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van de belangrijkste verschillen in risicomanagement in Nederlandse gemeenten en het geven van aanbevelingen om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen te verminderen.

Hoofdvraag:

Welke verschillen zijn er in het risicomanagement in Nederlandse gemeenten en welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen te verminderen?

Deelvragen:

1. Waarom is risicomanagement en risicovolwassenheid van belang bij Nederlandse gemeenten en welke elementen bevatten de bestaande risicovolwassenheidsmodellen?
2. Hoe wordt binnen Nederlandse gemeenten invulling gegeven aan risicomanagement?
3. Welke elementen ontbreken er in de bestaande risicovolwassenheidsmodellen volgens de gemeentelijke praktijk en voorzien in een behoefte van gemeenten?
4. Welke aanpassingen in technische en procedurele zin kunnen de geconstateerde leemtes in de toepassing van risicovolwassenheidsmodellen opvullen?

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke artikelen omtrent risicomanagement bij Nederlandse gemeenten zijn de afgelopen jaren fors afgenomen. De afgelopen vijf jaar zijn er weinig artikelen rond dit onderwerp gepubliceerd, blijkt na een inventarisatie via Google Scholar. Dit is opmerkelijk aangezien het belang van risicomanagement niet is afgenomen. Zowel in 2009 als in 2014 werd er onder andere door de Rijksuniversiteit Groningen, Nyenrode Business Universiteit en PwC Nederland (Paape et al., 2009; Ruizendaal et al., 2014) een nationaal onderzoek gepubliceerd naar risicomanagement in Nederland. Een vervolgonderzoek is er echter nooit gekomen. In de benchmark van BDO wordt ook benoemd dat het risicomanagement in Nederlandse gemeenten verbeterd moet worden, en dan met name het 'integraal risicomanagement'. Integraal risicomanagement is van belang omdat het financiële- en risicomanagement beleid van gemeenten vaak nog versnipperd is en er voornamelijk ad hoc wordt gereageerd (BDO, 2021). Een verdere toelichting wordt er in het onderzoek van BDO echter niet gegeven. Dit onderzoek bestudeert de huidige status van risicomanagement bij Nederlandse gemeenten en gaat op zoek naar de elementen die bij een volwassen risicomanagement horen volgens de gemeentelijke praktijk. Op deze manier zal de leemte tussen bestaande risicovolwassenheidsmodellen en de gemeentelijke praktijk verkleind worden, waardoor dit onderzoek een goede toevoeging zal zijn aan de wetenschappelijke literatuur.

Daarnaast levert dit onderzoek ook een maatschappelijke bijdrage aangezien Nederlandse gemeenten de inzichten uit dit onderzoek kunnen meenemen om het risicomanagement in de gemeente te verbeteren. Efficiënter risicomanagement zorgt er uiteindelijk voor dat de burger meer waarde krijgt voor hetzelfde belastinggeld. Essentieel hierbij is dat deze inzichten worden verkregen uit interviews met Nederlandse gemeenten. Omdat dit onderzoek de kloof tussen risicomanagement in de gemeentelijke praktijk en bestaande risicovolwassenheidsmodellen tracht te verkleinen, zal er aan gemeenten een handleiding toegereikt worden die ondersteunend kan zijn bij de verdere implementatie van risicomanagement in de gemeente.

1.5 Leeswijzer

Dit scriptieonderzoek start in hoofdstuk 2 met een overzicht van de relevante theorie omtrent risicomanagement en risicovolwassenheid in Nederlandse gemeenten. Daarbij wordt er ook ingegaan op de bestaande risicovolwassenheidsmodellen voor Nederlandse gemeenten. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de methodologie die gebruikt wordt bij dit onderzoek besproken

worden. Het volgende hoofdstuk bespreekt de verschillen in het huidige risicomanagement in Nederlandse gemeenten. In hoofdstuk 5 zal er worden ingegaan op het begrip risicovolwassenheid en hoe dit in de gemeentelijke praktijk wordt ervaren. Hoofdstuk 6 bestaat uit een analyse waarbij de procedurele en technische aanpassingen van het risicovolwassenheidsmodel worden besproken. Ook worden de relevante elementen uit de bestaande risicovolwassenheidsmodellen en de relevante elementen uit de gemeentelijke praktijk samengevoegd om de geconstateerde leemtes in de toepassing van risicovolwassenheidsmodellen op te kunnen vullen. In hoofdstuk 7 worden de conclusie, discussie en de daarbij horende aanbevelingen besproken. Het onderzoek eindigt met de literatuurlijst en de bijlagen.

2 Risicomanagement in theoretisch perspectief

In dit onderzoek wordt onderzocht welke verschillen er zijn in het risicomanagement in Nederlandse gemeenten en welke aanbevelingen er kunnen worden gegeven om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen te verminderen. Om de verbanden tussen de verschillende concepten te onderzoeken, worden de belangrijkste concepten in dit hoofdstuk gedefinieerd en uiteengezet. De eerste concepten die besproken worden zijn het woord ‘risico’ en het daarbij horende risicomanagement. Vervolgens wordt de ontwikkeling van de wettelijke vereisten rondom risicomanagement bij Nederlandse gemeenten besproken. Dit wordt gevolgd door het belang van publieke waarde bij de uitvoering van beleid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toelichting van de concepten ‘risicovolwassenheid’ en de daarbij behorende risicovolwassenheidsmodellen.

2.1 Risicomanagement

Om het begrip risicomanagement te begrijpen is het allereerst van belang om te weten wat het woord risico precies inhoudt. De ISO Guide 73² (2009) definieert een risico als: *“een risico is het effect van onzekerheid op doelstellingen”*. Deze onzekerheid kan zowel positief als negatief zijn. Omdat dit onderzoek zich focust op risico’s bij gemeenten is het van belang om het begrip risico vanuit dit perspectief te definiëren. De gemeente Arnhem (2020) definieert het woord risico in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen in samenhang met kansen:

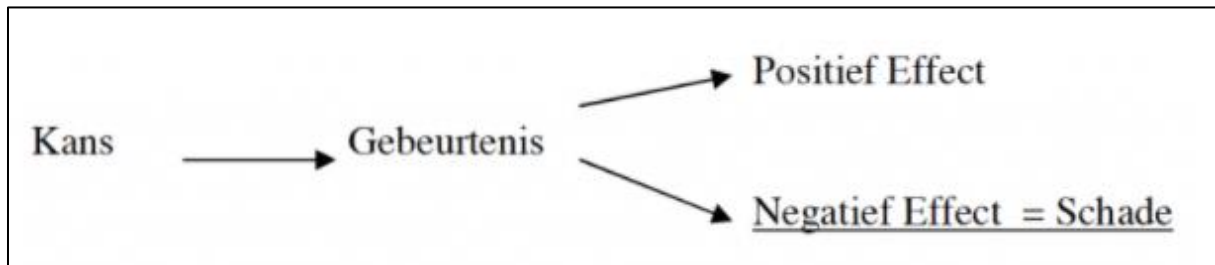
“Een risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen. Naast risico’s met mogelijke negatieve gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen zijn er ook onzekere gebeurtenissen met mogelijk positieve gevolgen. Dit noemen we kansen.”

De gemeente Zwolle (2018) definieert het woord risico als *“een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald (negatief) gevolg”* en stelt dat het daarbij kan gaan om diverse typen risico’s:

- I. *Risico’s afkomstig buiten de eigen organisatie (exogeen) respectievelijk risico’s binnen de eigen organisatie (endogeen);*
- II. *Onbeïnvloedbare risico’s respectievelijk te beïnvloeden risico’s;*
- III. *Terugkerende risico’s (structureel) respectievelijk eenmalige risico’s (incidenteel);*
- IV. *In geld te kwantificeren respectievelijk niet in geld te kwantificeren risico’s.*

² De ISO Guide is een wereldwijde standaard voor risicomanagement

Beide definities stellen dat een risico een kans op het optreden van een negatieve gebeurtenis is, waarbij de gemeente Arnhem de gevolgen aan de gemeentelijke doelstellingen koppelt. Boorsma, Haisma en Molenaar (2003) stellen dat er voor gemeenten voornamelijk gefocust wordt op de negatieve gevolgen, dus de gebeurtenissen die schade kunnen opleveren. Dit kan als volgt worden geïllustreerd:



Figuur 1: Relatie tussen kans en gevolg van een risico

Wat houdt risicomanagement vervolgens in? De gemeente Arnhem (2020) definieert risicomanagement in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen als *“een hulpmiddel om via een aantal stappen inzicht te krijgen in risico’s en maatregelen te kunnen nemen om deze te beheersen en zo de gemeentelijke doelstellingen beter te kunnen halen”*. Claassen (2009) stelt dat risicomanagement een organisatiebrede aangelegenheid is. Iedereen binnen de organisatie is ermee bezig, en iedereen draagt een stuk verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende taken rondom het risicomanagement. Zowel de gemeente Arnhem als Claassen veronderstellen dat risicomanagement niet een apart onderdeel van een organisatie is, maar dat het een integrale aanpak vereist. De definitie van Claes (2008) zal voor dit onderzoek gebruikt worden omdat het zowel de focus legt op het proces, de eventuele gevolgen en de verschillende opties voor het vermijden van die gevolgen.

“Risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico’s die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementatie van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering.”

Uit deze definitie komt naar voren dat risico’s regelmatig geïnventariseerd moeten worden en dat dit proces systematisch binnen de organisatie geïmplementeerd moet zijn. Daarnaast moeten er verschillende maatregelen door de gehele organisatie worden getroffen met betrekking tot de geïdentificeerde risico’s om de organisatiedoelstellingen te bereiken. Dit kan als doel hebben dat de kans van optreden wordt verkleind door het treffen van verschillende beheersmaatregelen, door bepaalde verzekeringen af te sluiten voor risico’s die niet afgedekt

kunnen worden met beheersmaatregelen, of door een reserve in te calculeren voor de risico's die niet vermeden, vermindert of overgedragen kunnen worden. Vaak wordt risicomanagement vooral binnen het financiële deel van de gemeente geplaatst, terwijl het juist veel meer dan dat is en het een toegevoegde waarde kan zijn voor de gehele organisatie.

Wat voor soorten risico's zijn er? Er zijn meerdere categoriseringën die gebruikt worden om risico's te onderscheiden. Een bekend voorbeeld is van Kaplan en Mikes (2012). Zij typeren drie soorten risico's die voorkomen in organisaties. Voorkombare risico's, strategische risico's en externe risico's. Voorkombare risico's zijn interne risico's die hun oorsprong vinden in de organisatie, die te beheersen zijn en moeten worden geëlimineerd of vermeden. Deze risico's moeten proactief gemanaged en gecontroleerd worden, actieve preventie is hier de beste aanpak. Strategische risico's zijn gerelateerd aan de strategie van een organisatie en daardoor vrijwillig geaccepteerde risico's. Het is mogelijk om de kans van optreden of de impact ervan te verkleinen, door middel van een risicobeheersysteem. Externe risico's vloeien voort uit gebeurtenissen buiten de organisatie en daarom kan er nauwelijks tot geen invloed of controle op worden uitgeoefend. Deze risico's worden ook wel zwarte zwanen genoemd: toevallige gebeurtenissen die een enorme impact hebben. Een uitstekend voorbeeld hiervan is de huidige coronacrisis. Het is van belang om ook zulke risico's te inventariseren en er in dialoog over te gaan. Het risicoperspectief in een organisatie kan volgens Kaplan en Mikes het beste ontwikkeld worden door steeds de dialoog rondom risico's te faciliteren.

Als de risico's binnen een organisatie eenmaal geïnventariseerd zijn, zijn er vervolgens verschillende manieren om op deze risico's te reageren (Claes, 2008):

1. Vermijden: door de activiteit(en) die het risico veroorzaakt te vermijden, bijvoorbeeld door het beëindigen van de activiteit
2. Verminderen: door de oorzaak of het gevolg van het risico te verkleinen
3. Overdragen: door het risico te laten dragen door een andere partij, bijvoorbeeld door het afsluiten van verzekeringen
4. Accepteren/zelf dragen: door het risico te accepteren en niet af te dekken door een van de bovenstaande maatregelen



Figuur 2: Risicostrategieën (Claes, 2008)

Onder de vierde categorie vallen ook wel de risico's waarvan het niet mogelijk is om het eventuele nadelige financiële effect tot nul terug te brengen als deze zich voordoen. Het zijn deze risico's waarvoor gemeenten als uitwerking van de begrotingsvoorschriften van het Rijk financiële buffers moeten vormen (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, 2003). Een goed zicht op de aanwezige risico's en het hebben van financiële buffers heeft verschillende voordelen. Ten eerste kan ervoor worden gezorgd dat incidentele tegenvallers op te vangen zijn zonder dat de gemeente meteen hoeft te bezuinigen, waardoor een continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd is en het behalen van doelstellingen niet financieel gehinderd wordt. Daarnaast kunnen buffers dienen als een extra zekerheid om onvoorspelbare risico's op te vangen, waarmee in het risicoprofiel niet of slechts gedeeltelijk rekening mee is gehouden (Gemeente Arnhem, 2020).

De beheersmaatregelen die genomen kunnen worden bij risico's, worden vaak onderverdeeld in *hard controls* en *soft controls*. Kaptein en Vink (2008) stellen dat hard controls formele maatregelen zijn, terwijl soft controls informele beheersmaatregelen zijn. Hard controls zijn expliciet vastgestelde en vastgelegde maatregelen binnen de organisatie, terwijl soft controls de gedeelde percepties inzake de cultuur van een organisatie zijn. 't Hart (2010) veronderstelt dat er rond risicomanagement vaak vooral gefocust wordt op de hard controls, zonder rekening te houden met de soft controls. Het implementeren van risicomanagement is slechts het begin. Vervolgens moet er in de gehele organisatie een risicobewuste cultuur gecreëerd worden om het echt succesvol te maken. Verder leert de praktijk volgens Somers, Snelders en Blij (2006) vooral dat risicomanagement er niet zomaar 'even' bij kan worden gedaan en dat capaciteit vrijmaken een vereiste is. Zonder deze capaciteit is het lastig om

betrokkenheid en draagvlak in een gemeente te creëren. Ook stellen zij dat een zekere onafhankelijke positie van de risicomanager vereist is om zo scherpte en objectiviteit in de analyses te krijgen. Het onderzoek van Tekir (2012) naar risicomanagement bij gemeenten komt ook met de aanbeveling dat cultuur expliciet onderdeel moet worden van het risicomanagementproces. De focus ligt vooralsnog te veel op de hard controls. Cultuur is echter een noodzakelijke investering die ervoor kan zorgen dat kennis omtrent risicomanagement bewaard blijft en gedeeld wordt in de organisatie.

Er kan dus worden gesteld dat ‘goed’ risicomanagement meer is dan alleen financiën. Een integrale aanpak die gekoppeld is aan de doelstellingen, waarbij er gefocust wordt op zowel de hard controls als de soft controls, is essentieel.

2.2 De ontwikkeling van de wettelijke vereisten rond risicomanagement in Nederlandse gemeenten

Om het risicomanagement binnen Nederlandse gemeenten goed te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om eerst de essentie van gemeenten te beschrijven. Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2019b) voert een gemeente alleen taken uit die in direct belang zijn van haar inwoners. Gemeenten hebben twee stromen van inkomsten. Via het gemeentefonds krijgen gemeenten geld van de Rijksoverheid. Daarnaast kunnen gemeenten zelf inkomsten genereren uit belastingen en eigen bezittingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2018). Gemiddeld genomen zijn gemeenten voor 52% van hun inkomsten afhankelijk van het gemeentefonds (VNG, 2020).

Risicomanagement bij publieke organisaties heeft in de jaren negentig een enorme groei meegemaakt, onder andere door de invloed van het New Public Management en de steeds groter wordende roep om verantwoording (Molen, 2015). In 1995 is het middels het Besluit comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten verplicht geworden om een risicoparagraaf op te nemen in de begroting, waarin de voorzienbare risico's van een gemeente worden beschreven. Vervolgens werd in 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Vanaf 1 januari 2004 werd het voor alle gemeenten verplicht om een paragraaf over het weerstandsvermogen in te voegen. 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. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) .

Een hoog weerstandsvermogen kan dus worden gezien als een waarborg voor de financiële gezondheid van gemeenten. Hoe hoger het weerstandsvermogen, des te meer men in staat is om risico's financieel af te dekken. Er zijn echter geen wettelijke normen voor de hoogte van dit weerstandsvermogen. Het is voor elke gemeente vrij om te bepalen wat als 'gewenst' wordt gezien.

Daarnaast bevat de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015):

- *Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
- *Een inventarisatie van de risico's;*
- *Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;*
- *Een kengetal voor de:*
 - *Netto schuldquote;*
 - *Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;*
 - *Solvabiliteitsratio;*
 - *Grondexploitatie;*
 - *Structurele exploitatieruimte; en*
 - *Belastingcapaciteit.*
- *Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.*

Sinds 2015 zijn gemeenten ook verplicht om de bovengenoemde zes kengetallen³ op te nemen in de paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing'. Ook moet er een toelichting en verklaring van de onderlinge samenhang aanwezig zijn in de paragraaf (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015). Deze wijziging is tot stand gekomen na een adviesrapport van de commissie Depla, ingesteld door de VNG om de vernieuwing van het BBV te onderzoeken. De wijziging moet er onder andere voor zorgen dat het BBV ook begrijpelijk is voor niet-financieel specialisten, wat voorheen vaak niet het geval was. Om

³ Zie bijlage B voor een toelichting op deze kengetallen

gemeenteraadsleden en burgers goed inzicht te kunnen geven, is vergelijkbaarheid noodzakelijk. De kengetallen dragen hieraan bij (Visser, 2016).

De wettelijke verplichting van de paragraaf “weerstandsvermogen en risicobeheersing” in de jaarrekening en begroting heeft als doel om een inzicht te geven in de risico’s die een gemeente loopt en welke middelen de gemeente vervolgens inzet om die risico’s af te dekken. Hoewel deze voorschriften vanuit het BBV voor alle gemeenten gelijk zijn, verschilt de uitwerking in de praktijk per gemeente sterk van elkaar, zo blijkt uit de inventarisatie van VNG Risicobeheer. Dit valt opmerkelijk te noemen aangezien de wettelijke taken van gemeenten allemaal gelijk zijn.

Daarnaast spelen provincies spelen een belangrijke rol in het toezicht op gemeenten met betrekking op de financiën. De provincies zijn namelijk financieel toezichthouder op gemeenten (Artikelen 186 t/m 215 Gemeentewet; Artikel 12 Financiële-verhoudingswet). Om hier uniform in op te treden hebben de gedeputeerde staten van de provincies een Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 (Gedeputeerde Staten, 2019, p.5) opgesteld. De financieel toezichthouder ondersteunt gemeenten bij het bevorderen van gezonde financiën en biedt daarmee meerwaarde aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Als de begroting structureel en in evenwicht is, is er standaard sprake van repressief toezicht. Wanneer hier geen sprake van is, kan er preventief toezicht worden ingevoerd. In dit geval moet de begroting voor goedkeuring naar de gedeputeerde staten (Gedeputeerde Staten, 2019). Opvallend is dat er ook hier geen specifieke eisen worden gesteld door de provincies omtrent het weerstandsvermogen. Hoewel er wel suggesties worden gegeven welke geldstromen⁴ van de gemeenten mee kunnen worden genomen, is het aan gemeenten zelf om hier invulling aan te geven.

In februari 2021 stonden er 12 gemeenten⁵ onder verscherpt toezicht van de provincie. Echter, volgens veel gemeenten verhult dit getal de echte problemen. Het lukte bijna één op de drie gemeenten niet om de begroting voor 2021 sluitend te maken. Vrijwel alle andere gemeenten hebben moeten bezuinigen of de lasten voor de burger moeten verhogen om de begroting sluitend te maken (Ketelaar & Middel, 2021a; Ketelaar & Middel, 2021b).

⁴ Het weerstandsvermogen bestaat uit een incidenteel en structureel weerstandsvermogen. Het incidenteel weerstandsvermogen kan bestaan uit: algemene reserve, onvoorzien incidenteel, stille reserves en incidentele begrotingsruimte. Het structurele weerstandsvermogen kan bestaan uit: onbenutte belastingcapaciteit, onvoorzien structureel en structurele begrotingsruimte (Gedeputeerde Staten, 2019)

⁵ Het gaat om de volgende gemeenten: Borsele, Brummen, Castricum, Delft, Grave, Haaksbergen, Montfoort, Stadskanaal, Vijfheerenlanden, Vlissingen, Westervoort en Woudenberg.

2.3 Publieke waarden in risicomanagement

Zoals eerder is gesteld is het van essentieel belang om niet alleen te focussen op de hard controls van risicomanagement, maar ook op de soft controls. De essentie hiervan is de afgelopen jaren bij de Nederlandse overheid meermaals aan het licht gekomen, met de toeslagenaffaire stipt bovenaan.

Het onderzoek ‘Klem tussen balie en beleid’ van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) toont dat de menselijke maat de afgelopen jaren steeds meer uit het oog verloren is door de Rijksoverheid. Protocollen en procedures staan een goede dienstverlening vaak in de weg. Verder is het van belang dat er een cultuur bestaat waarin medewerkers zich veilig voelen om problemen te melden, maar schiet dit in de realiteit meestal tekort. Daarnaast is de evaluatie van het overheidssysteem meer gebaseerd op afrekenen dan om van te leren, waardoor problemen vaak lang verborgen blijven. Een cultuurverandering bij de Rijksoverheid wordt daarom essentieel geacht om de menselijke maat terug te vinden.

Deze tendens komt tevens in het onderzoek ‘Publieke waarden in de knel’ van de Rekenkamer Rotterdam (2019) naar voren, waarin er is onderzocht welke rode draden er waren in rapporten over het Rotterdamse beleid en bestuur tussen 2009 en 2019. Hieruit bleek dat er veelal sprake is van bestuurlijke overmoed en dominantie van systeemdenken. Dit zorgt er in de gemeente Rotterdam vaak voor dat de maatschappelijke doelen niet bereikt worden, en dus de publieke waarden in de knel komen. Het creëren van die publieke waarden is echter de belangrijkste opgave van de gemeente volgens de rekenkamer. Verder komt er in het onderzoek naar voren dat de gemeentelijke uitvoering sterk wordt beheerst door de hard controls, zoals regels, procedures en controles. Echter, voor succesvolle uitvoering zijn daarnaast ook de soft controls van belang, maar daar wordt veel minder aandacht aan besteed. Deze trend wordt de laatste jaren in de literatuur ook wel aangeduid als een spanningsveld tussen enerzijds de systeemwereld met allerlei regels en protocollen, en anderzijds de leefwereld van de uitvoerende medewerker en de burger. Om deze kloof kleiner te maken moet er een cultuurverandering plaatsvinden binnen de organisatie (Rekenkamer Rotterdam, 2019). In een enquête van VNG Risicobeheer en de Rekenkamer Rotterdam die volgde op het rapport van de rekenkamer en in heel Nederland werd uitgezet, waar 86 lokale rekenkamers op reageerden, bleek dat de geconstateerde tekortkomingen door het hele land herkenbaar waren. Vaak wordt er nog te weinig van elkaar geleerd en blijft men te veel in zijn eigen bubbel (Ravensbergen, 2020).

De focus op het systeemdenken wordt vaak ook wel de focus op de blauwe kant in organisaties genoemd. Blauw denken wil zeggen dat er een duidelijk doel of resultaat wordt geformuleerd, dat de stappen naar dit doel vastliggen en dat men voornamelijk focust op stabiliteit en beheersing (De Caluwé & Vermaak, 2006). De wettelijke verplichtingen rondom risicomanagement focussen zich voornamelijk op deze blauwe kant. Als een gemeente de juiste cijfers heeft geformuleerd in de begroting is dit wettelijk gezien voldoende, waardoor er vooral gefocust wordt op de systeembenadering. Maar de toegevoegde waarde van risicomanagement kan juist verkregen worden door verder te kijken dan die systeembenadering en de focus te verbreden naar het maatschappelijke aspect.

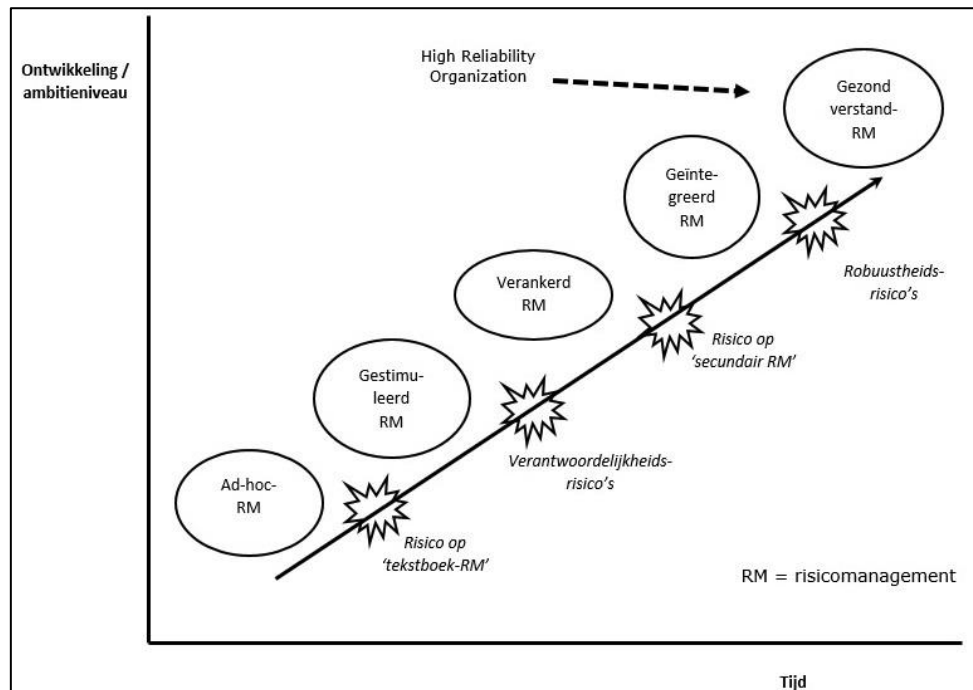
2.4 Risicovolwassenheid en risicovolwassenheidsmodellen

Hoe weet een organisatie of het beleid wat uitgevoerd wordt voldoende is? Om dit te meten wordt ook wel de term ‘volwassenheid’ gebruikt. Volwassenheid verwijst naar een toestand waarin de organisatie in perfecte staat verkeert om haar doelstellingen te bereiken (Andersen & Jessen, 2003). Volgens Maier, Eckert en Clarkson (2006) verwijst het begrip volwassenheid ook naar ‘rijpheid’, wat veronderstelt dat er een ontwikkeling van een startpunt naar een steeds meer gevorderde staat is. Dit betekent dat bijvoorbeeld de organisatie een aantal stadia moet doorlopen vooraleer het label ‘volwassenheid’ gebruikt kan worden.

Volwassenheidsmodellen zijn modellen die ontwikkeld zijn om een specifiek proces binnen een organisatie te beoordelen, waarbij de belangrijkste praktijken worden geïdentificeerd die nodig zijn om de volwassenheid van deze processen te verhogen (Cienfuegos, 2013). Volwassenheidsmodellen zijn dus een soort ‘tool’ die duidelijk maakt op welke manier een organisatie systematischer en georganiseerd te werk kan gaan om de gewenste uitkomsten te bereiken (Proenca et al., 2017). Volgens Wendler (2012) bieden volwassenheidsmodellen organisaties een simpele doch effectieve manier om de kwaliteit van processen te meten.

Het begrip volwassenheid is ook specifiek toe te passen op het gebied van risicomanagement. Volgens Cienfuegos (2013) verwijst de volwassenheid van risicomanagement naar een vorm van ontwikkeling waarbij er sprake is van een beginstadium naar een meer gevorderde positie van risicomanagement. Dit kan worden gemeten aan de hand van een volwassenheidsmodel voor risicomanagement. Den Das (2011) stelt dat een dergelijk model op basis van objectiveerbare factoren een uitspraak doet over de huidige status van het risicomanagement van een organisatie. Ten eerste krijgt een organisatie dan een beeld waar het momenteel staat

op het gebied van risicomanagement. Vervolgens kan er door de gewenste volwassenheid te bepalen en af te zetten tegen de huidige fase ook een groeipad worden gedefinieerd voor de verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen de organisatie. Onderstaand is het risicovolwassenheidsmodel van 't Hart en Pennings (2017) afgebeeld ter visualisatie.



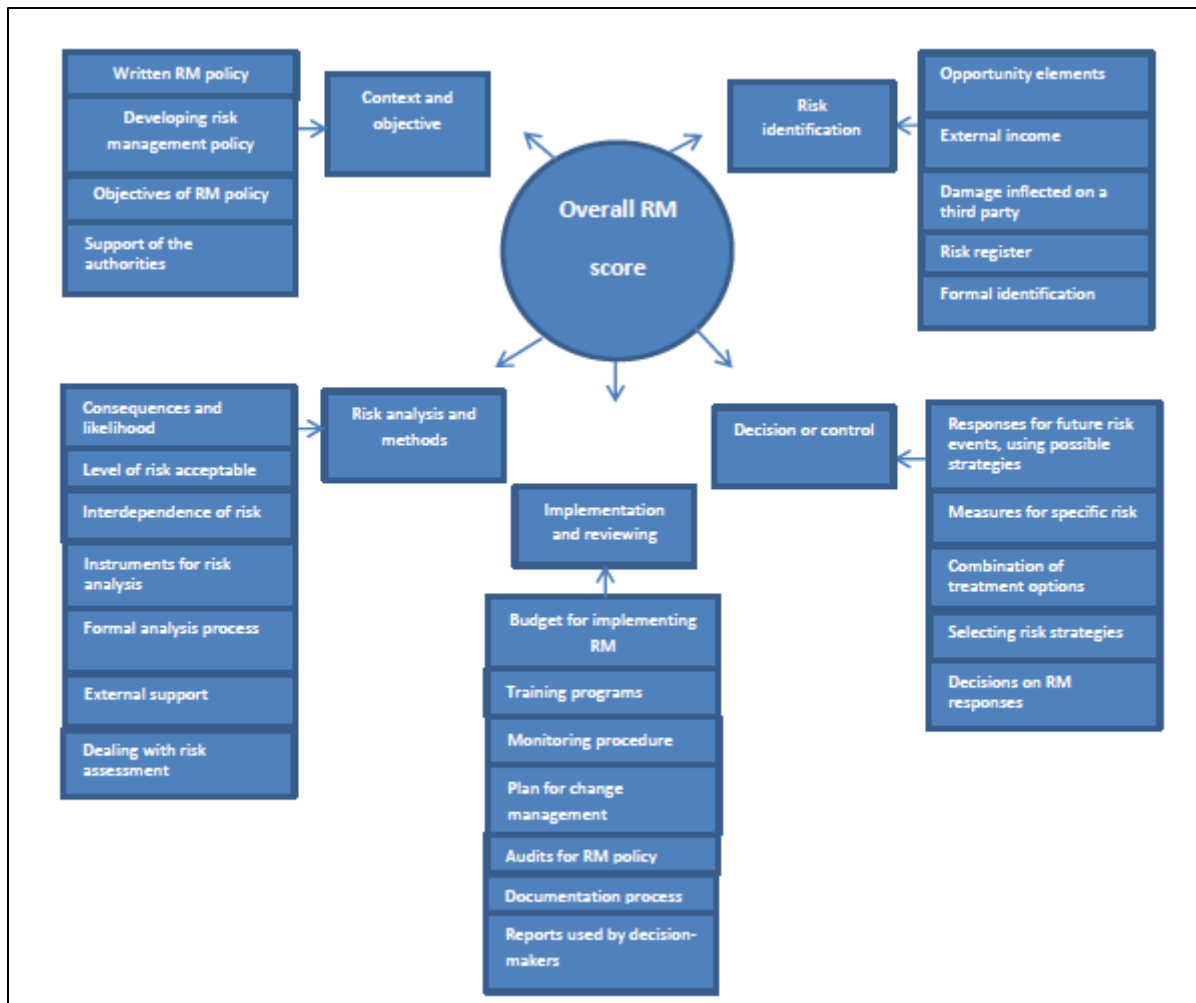
Figuur 3: Risicovolwassenheid 't Hart en Pennings (2017)

In de loop van de tijd zijn er verschillende volwassenheidsmodellen ontwikkeld, waarvan ook een paar specifiek gericht op risicovolwassenheid bij Nederlandse gemeenten. De bestaande modellen voor risicovolwassenheid in Nederlandse gemeenten zijn in twee categorieën te verdelen. Aan de ene kant is er de wetenschap, waar er door Cienfuegos in 2013 een risicovolwassenheidsmodel voor Nederlandse gemeenten is ontwikkeld. Aan de andere kant zijn er in de praktijk verschillende organisaties die risicomanagement software aanbieden voor gemeenten. Er opereren drie organisaties rond risicomanagement in Nederlandse gemeenten, namelijk Fully in Control, Naris en RISKID. De eerste twee hebben ook een risicovolwassenheidsmodel ontwikkeld.

Het eerste risicovolwassenheidsmodel voor Nederlandse gemeenten is het model van Cienfuegos (2013). Dit model bestaat uit 5 categorieën, zijnde context en doelstellingen, risico-identificatie, risicoanalyse en metingen, risicobesluitvorming en -beheersing en als laatste implementatie en evaluatie van risico's. Ook is er een vragenlijst⁶ opgesteld waardoor er aan

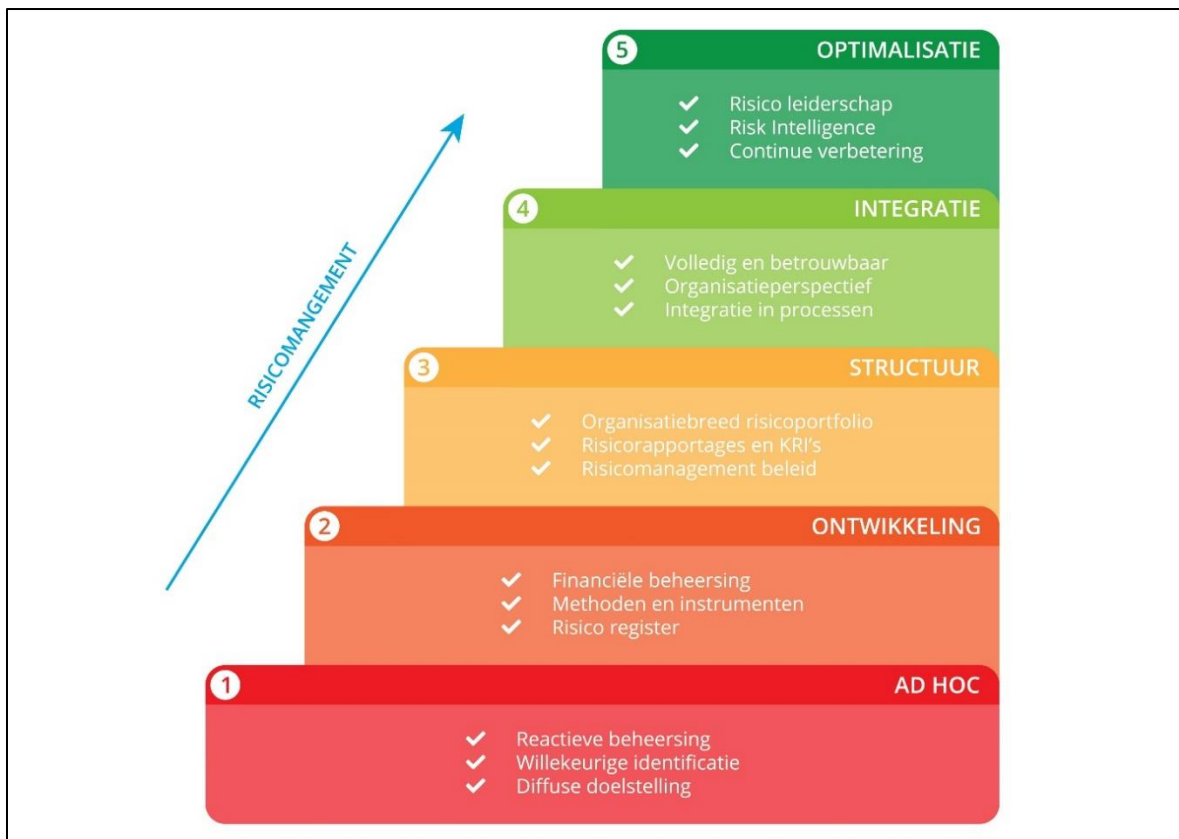
⁶ Zie bijlage A voor de vragenlijst

de hand van verschillende statements een beeld over de gemeente kan worden gevormd. Deze vragen kunnen beantwoord worden met een ja of nee, of van één tot en met vijf. De uitkomst van dit model bepaalt een ‘volwassenheidsscore’ van 1 tot 5.

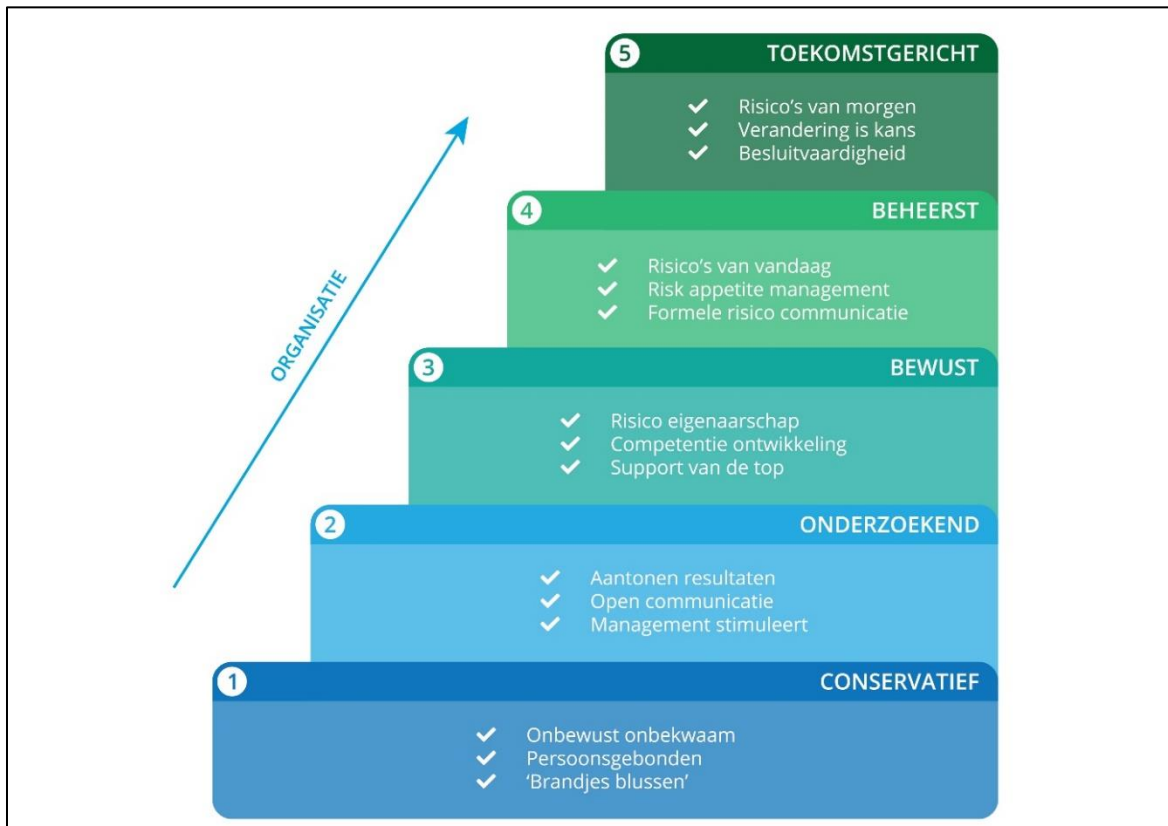


Figuur 4: Risicovolwassenheidsmodel Cienfuegos (2013)

Het tweede risicovolwassenheidsmodel voor Nederlandse gemeenten is van Fully in Control, een private organisatie. Fully in Control (Haisma, 2020) heeft een model ontwikkeld dat is opgedeeld in twee onderdelen, namelijk risicomanagement en de organisatie. Beide onderdelen bestaan uit vijf stappen, waarbij het vijfde niveau het hoogste is. Bij dit model is er geen vragenlijst aanwezig, maar er is via de website van de organisatie een risicovolwassenheidsscan beschikbaar.

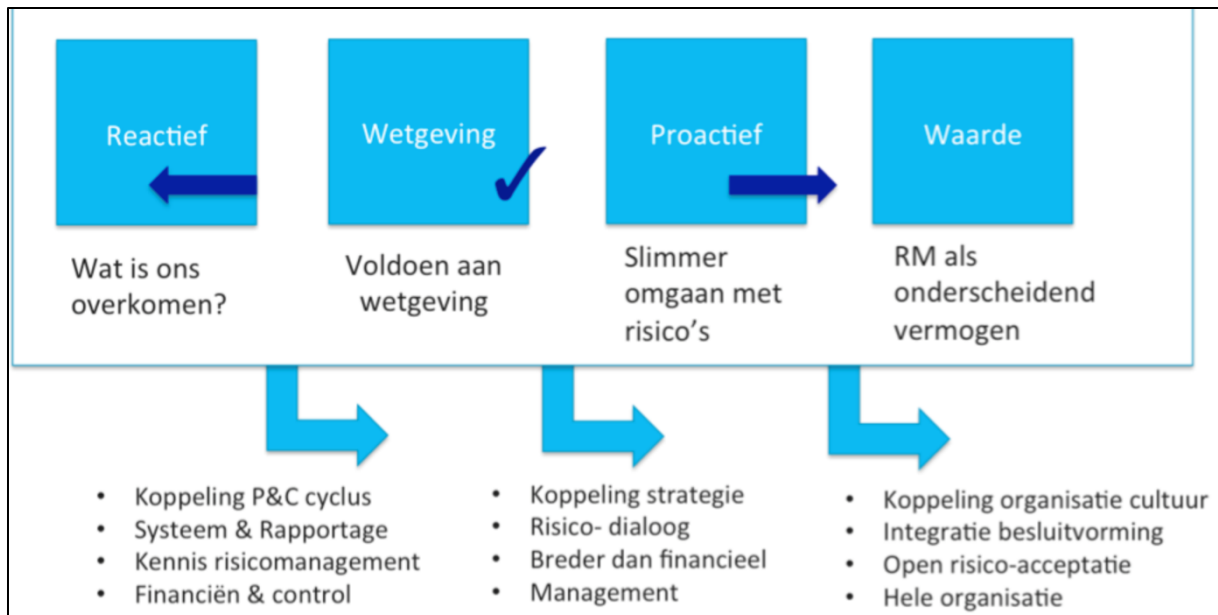


Figuur 5: Risicovolwassenheidsmodel Fully in Control (deel 1)



Figuur 6: Risicovolwassenheidsmodel Fully in Control (deel 2)

Het derde risicovolwassenheidsmodel is het model van Naris ('t Hart, 2020). Dit model gebruikt vier stappen, van reactief tot risicomanagement als onderscheidend vermogen. Bij dit model is er verder geen vragenlijst of scan aanwezig.



Figuur 7: Risicovolwassenheidsmodel Naris

Alle drie de risicovolwassenheidsmodellen bevatten verschillende stappen, die oplopen van een 'beginnend' niveau naar een 'volwassen' niveau. In het vervolg van dit onderzoek zal worden gekeken in hoeverre de elementen uit deze bestaande risicovolwassenheidsmodellen terugkomen in de gemeentelijke praktijk en in hoeverre er elementen ontbreken. In hoofdstuk 6 zal hier verder op worden ingegaan.

2.5 Samenvatting theoretisch perspectief

Op basis van de literatuur kan worden gesteld dat een risico een onzekere gebeurtenis is met oorzaken, een kans van optreden en mogelijke gevolgen voor de gemeentelijke doelstellingen. Een risico kan echter ook positieve gevolgen hebben, dan wordt het een kans. Om het optreden van risico's te beperken doen gemeenten aan risicomanagement. Dit is een systematisch en regelmatig onderzoek naar risico's die kunnen optreden. Drie soorten risico's kunnen worden getypeerd, namelijk voorkombare, strategische en externe risico's. Er zijn vier manieren om vervolgens om risico's te beheersen. Een risico kan worden vermeden, vermindert, overgedragen of geaccepteerd. De beheersmaatregelen die kunnen worden genomen ten opzichte van risico's kunnen worden verdeeld in hard controls en soft controls. Hard controls zijn formele maatregelen en soft controls informele beheersmaatregelen.

Er zijn verschillende wettelijke vereisten ingesteld om het risicomanagement in Nederlandse gemeenten te reguleren. Gemeenten zijn door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht om een paragraaf over het weerstandsvermogen in te voegen, waarin de weerstandscapaciteit en de geaccepteerde risico's worden beschreven. Ook zijn gemeenten verplicht zes kengetallen in deze paragraaf op te nemen die iets zeggen over de financiële positie van de gemeente. Daarnaast is de provincie financieel toezichthouder van gemeenten. Er is standaard repressief toezicht, maar wanneer er sprake is van een benauwde financiële positie kan een gemeente onder preventief toezicht geplaatst worden.

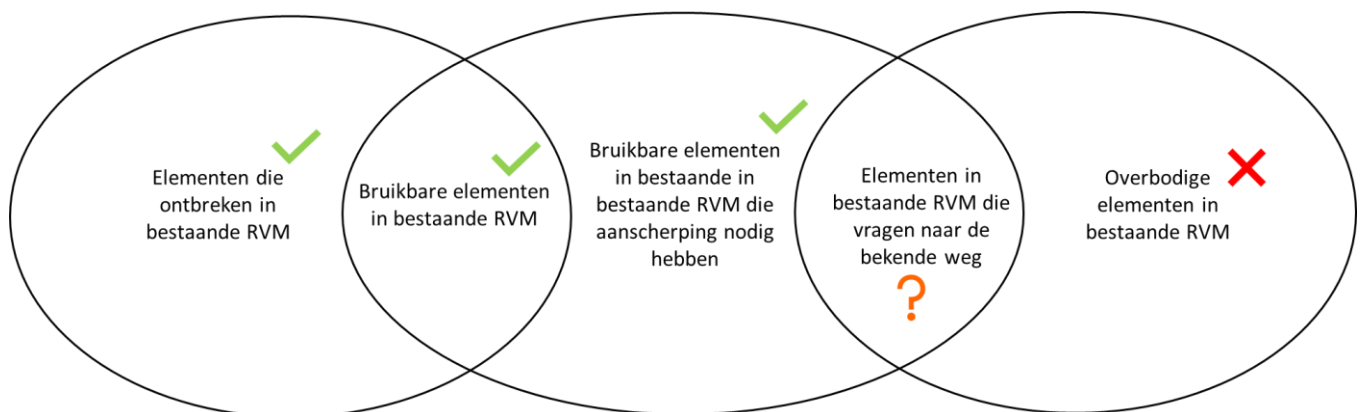
De opvatting om niet alleen te focussen op de hard controls in risicomanagement maar ook op de soft controls is de afgelopen jaren steeds zichtbaarder geworden. Verschillende gebeurtenissen bij de Nederlandse overheid hebben dit aan het daglicht gebracht. De wettelijke verplichting rondom risicomanagement richt zich voornamelijk op de hard controls. Maar de soft controls kunnen ervoor zorgen dat er met risicomanagement ook daadwerkelijk een toevoegde waarde kan worden gecreëerd.

Om risicomanagement in gemeenten te kunnen meten bestaan er risicovolwassenheidsmodellen. Volwassenheid van risicomanagement verwijst naar een vorm van ontwikkeling waarbij er sprake is van een beginstadium naar een meer gevorderde uitvoering van risicomanagement. Er zijn verschillende modellen ontwikkeld specifiek voor Nederlandse gemeenten, waarvan één afkomstig is uit de wetenschappelijke literatuur en twee van private organisaties. De vraag is echter in hoeverre deze aansluiten met de gemeentelijke praktijk.

3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologische opbouw van het onderzoek uiteengezet. Methodologie is volgens Jonker en Pennink (2004) ‘de weg waarlangs’ een onderzoeker onderzoek doet. Het doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van de verschillen in risicomanagement in Nederlandse gemeenten en het geven van aanbevelingen om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen (RVM) te verminderen. Het onderzoek bestaat uit een kwalitatieve studie, waarbij de volgende methoden worden gebruikt: literatuuronderzoek, data-analyse en interviews. Er is voor een kwalitatieve studie gekozen omdat kwalitatief onderzoek zeer geschikt is voor het begrijpen en onderzoeken van ervaringen en daarbij op zoek gaat naar verdieping en verklarende factoren (Van Thiel, 2015).

Dit onderzoek is deels deductief en deels inductief van aard. Aan de ene kant is er onderzocht in hoeverre de bestaande theorie en modellen relevant zijn en tegelijkertijd is er onderzocht welke kenmerken of oorzaken momenteel ontbreken (Van Thiel, 2015). Dit kan als volgt worden geïllustreerd.



Figuur 8: methodologisch concept

Het theoretisch kader is tot stand gekomen door een grondig literatuuronderzoek. Hierin zijn de belangrijkste concepten besproken die van belang zijn voor het vervolg van het onderzoek. Daarbij is er ook gekeken naar de bijdrage van private organisaties, aangezien zij een belangrijke rol spelen in het risicomanagement bij Nederlandse gemeenten.

De dataverzameling voor het risicomanagement en de risicovolwassenheid in Nederlandse gemeenten heeft plaatsgevonden aan de hand van interviews. Er is voor interviews gekozen, omdat hier de mogelijkheid tot doorvragen bestaat. Dit is belangrijk om diepgang te creëren en onderliggende meningen te identificeren (Creswell & Poth, 2018). Het selecteren van de

respondenten heeft plaats gevonden door op zoek te gaan naar ten eerste de ‘best practices’ op het gebied van risicomanagement bij Nederlandse gemeenten. Deze connecties zijn gelegd via VNG Risicobeheer en door middel van inleidende gesprekken die met verschillende gemeenten hebben plaatsgevonden. Ten tweede zijn er ook respondenten gevonden aan de hand van opvallende gemeenten, die bijvoorbeeld een heel hoog weerstandsratio hebben in de begroting, maar ook die bijzondere risico’s hebben opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Op deze manier is er geprobeerd een variërende groep respondenten te verzamelen.

De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van semigestructureerde interviews, wat inhoudt dat er een gesprek heeft plaatsgevonden waarbij er gebruik is gemaakt van een topic lijst (Van Thiel, 2015). Voorafgaand aan het interview hebben de respondenten toestemming gegeven om het interview op te nemen, te transcriberen en te verwerken voor het onderzoek. Verder is het transcript na uitwerking voorgelegd aan de respondenten, waardoor gevoelige punten eventueel geschrapt konden worden. De data die voortvloeit uit de interviews zijn vertrouwelijk en volgens de AVG-richtlijnen behandeld. Alle interviews zijn online afgenomen in verband met de huidige coronamaatregelen.

De informatie uit de transcripten is verwerkt via een thematische analyse. Een thematische analyse is een methode voor het identificeren, het analyseren en rapporteren van patronen binnen gegevens (Braun & Clarke, 2006). Er is voor deze vorm van analyse gekozen vanwege de grote hoeveelheid aan transcripten. Op deze manier was het mogelijk om de relevante informatie uit de transcripten te halen voor de verwerking van de resultaten, zonder dat er veel overbodige stukken mee werden genomen. De keuze voor de thema’s in de thematische analyse is verder toegelicht in hoofdstuk 4.2

3.1 Betrouwbaarheid en validiteit

Het begrip betrouwbaarheid wordt binnen wetenschappelijk onderzoek bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen worden gemeten (van Thiel, 2015). Door het gebruik van een topiclijst tijdens de interviews is de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd. Er is immers vermeden dat er te veel afgeweken wordt van het onderzoek en tegelijkertijd wordt gehandhaafd dat alle interviewers bij iedere respondent dezelfde onderwerpen behandelen (Babbie, 2013).

De validiteit van een onderzoek gaat volgens Verhoeven (2014) over de mate waarin systematische fouten worden gemaakt. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid en kwaliteit van het onderzoek. Een risico voor de interne validiteit bij kwalitatief onderzoek is dat de onderzoeker dicht bij de respondenten staat, aangezien de interviews face-to-face werden afgenomen. Hierdoor bestaat de kans dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven (Creswell & Poth, 2018). In het onderzoek is zoveel mogelijk geprobeerd een objectieve rol aan te nemen, door open vragen te stellen en het streven om de respondent zoveel mogelijk aan het woord te laten.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek, wat inhoudt dat de resultaten ook voor andere instituties kunnen gelden (Verhoeven, 2014). Van belang is het om hier de specifieke context van Nederlandse gemeenten mee te nemen, waardoor het niet zomaar te generaliseren is naar andere sectoren. Voor publieke organisaties waarbij ook sprake is van risicomanagement, zoals bijvoorbeeld provincies en waterschappen, kan het onderzoek echter wel relevante informatie bevatten.

4 Verschillen in risicomanagement bij Nederlandse gemeenten

Dit hoofdstuk behandelt de volgende deelvraag: *Hoe wordt binnen Nederlandse gemeenten invulling gegeven aan risicomanagement?* Om een antwoord te geven op deze vraag is het hoofdstuk in twee delen opgedeeld. Het eerste deel zal ingaan op de wettelijk verplichte paragraaf weerstandsvermogen in de begroting, en het tweede deel focust zich op hoe risicomanagement ingericht wordt in de gemeentelijke praktijk. Om erachter te komen hoe het risicomanagement in de gemeenten wordt ingericht zijn er interviews afgenomen met medewerkers van diverse Nederlandse gemeenten. De respondenten uit de interviews zijn in de desbetreffende gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van risicomanagement. Omdat het per gemeente verschilt wie er verantwoordelijk is, is er gesproken met risicomangers, business-controllers, concern-controllers en een interim-manager. Op alfabetische volgorde zijn bij de volgende gemeenten interviews afgenomen:

Almelo, Almere, Amersfoort, Arnhem, Breda, Delft, Den Haag, Gouda, Groningen, Haarlem, Heerenveen, Pijnacker-Nootdorp, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Venlo, Zevenaar, Zoetermeer
--

Om de anonimiteit van de interviews met deze gemeenten te waarborgen zijn de gemeenten ad random genummerd zodat er niet kan worden achterhaald welke uitspraken bij welke gemeente horen.

4.1 De paragraaf weerstandsvermogen

In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de paragraaf weerstandvermogen van de geïnterviewde gemeenten voor zowel 2020 als 2021. Deze inventarisatie is niet geanonimiseerd omdat deze gegevens openbaar zijn en terug te vinden in de gemeentelijke begrotingen.

	2020			2021			% wijzigingen 2020 - 2021		
	risico/inw.	weerstandsve rmogen/ inw.	ratio 2020	risico/inw.	weerstandsve rmogen/ inw.	ratio 2021	% verandering risico	% wijziging WV	% wijziging ratio
Almelo	€ 154,6	-€ 42,6	-0,28	€ 154,5	-€ 42,6	-0,28	0,0%	0,0%	0,0%
Almere	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amersfoort	€ 292,5	€ 421,6	1,4	€ 295,9	€ 275,0	0,93	1,2%	-34,8%	-33,6%
Arnhem	€ 188,6	€ 190,1	1	€ 262,7	€ 262,4	1	39,3%	38,0%	-0,2%
Breda	€ 351,5	€ 412,9	1,17	€ 409,0	€ 530,6	1,29	16,3%	28,5%	9,8%
Delft	€ 220,0	€ 693,0	3,15	€ 393,9	€ 1.031,9	2,62	79,1%	48,9%	-16,8%
's-Gravenhage	€ 109,6	€ 187,8	1,71	€ 176,2	€ 44,8	0,25	60,8%	-76,2%	-85,4%
Gouda	€ 276,2	€ 334,1	1,21	€ 252,1	€ 386,2	1,53	-8,7%	15,6%	26,4%
Groningen	€ 449,4	€ 461,0	1,03	€ 503,3	€ 466,5	0,93	12,0%	1,2%	-9,7%
Haarlem	€ 74,9	€ 177,4	2,4	€ 126,1	€ 188,3	1,5	68,4%	6,1%	-37,5%
Heerenveen	€ 465,4	€ 465,4	1	€ 485,7	€ 485,7	1	4,4%	4,4%	0,0%
Pijnacker- Nootdorp	€ 203,6	€ 526,7	2,59	€ 181,1	€ 1.923,6	10,6	-11,0%	265,2%	309,3%
Rotterdam	€ 383,9	€ 408,5	1,06	€ 337,6	€ 293,1	0,87	-12,1%	-28,2%	-17,9%
Schiedam	€ 202,4	€ 475,0	2,34	€ 190,5	€ 440,2	2,31	-5,9%	-7,3%	-1,3%
Utrecht	€ 178,5	€ 187,3	1,05	€ 209,5	€ 168,3	0,8	17,4%	-10,1%	-23,8%
Venlo	€ 378,5	€ 792,7	2,09	€ 388,8	€ 813,3	2,09	2,7%	2,6%	0,0%
Zevenaar	€ 272,0	€ 683,4	2,5	€ 231,5	€ 685,2	2,96	-14,9%	0,3%	18,4%
Zoetermeer	€ 154,0	€ 120,5	0,78	€ 159,7	€ 188,4	1,18	3,6%	56,3%	51,3%

In deze inventarisatie van de paragraaf weerstandsvermogen vallen er verschillende dingen op. De laagste weerstandsratio in 2020 was -0.28 (Almelo), de hoogste 3.15 (Delft). In 2021 was de laagste ook -0.28 (Almelo), de hoogste 10.6 (Pijnacker-Nootdorp). De gemeente Almelo heeft zowel voor 2020 als 2021 -€42,6 euro per inwoner wat betreft het weerstandsvermogen. Opvallend is dat er wel wordt beschreven in de begroting van 2021 dat de coronacrisis zorgt voor meer uitgaven en minder inkomsten, maar dat er vervolgens geen verandering te zien is in de weerstandsratio. De gemeente Pijnacker-Nootdorp daarentegen heeft €1923.60 beschikbaar per inwoner in 2021. De enorme toename in de weerstandsratio van Pijnacker-Nootdorp is verklaarbaar door een toegenomen algemene reserve van bijna 78 miljoen euro. De enorme stijging van de algemene reserve “zijn onder andere het gevolg van de jaarlijkse aanvulling of vrijval van de voorziening ‘Nadelige complexen’, het verplicht nemen van winsten binnen de grondexploitaties en de positieve begrotingssaldi 2021 tot en met 2024”, zo stelt de gemeente. Opvallend is dat de kans van optreden van risico’s in Pijnacker-Nootdorp vrijwel gelijk is gebleven, terwijl men kan verwachten dat als een risico zich in een bepaald jaar niet heeft

voorgedaan, de kans dus kleiner of juist groter kan worden ingeschat. In de gemeente Den Haag is de weerstandsratio enorm achteruitgegaan door de coronacrisis als risico. Maar bijvoorbeeld de gemeente Zevenaar benoemt de coronacrisis überhaupt niet als een risico.

In het berekenen van het benodigd weerstandsvermogen zijn er verschillende factoren die invloed hebben op de hoeveelheid van het benodigd weerstandsvermogen. Het is afhankelijk van welke risico's er mee worden genomen, welke kans van optreden aan een risico wordt gehangen, of alle risico's mee worden genomen in de berekening of alleen de top tien of top vijftien, of er vervolgens een zekerheidspercentage wordt berekend en of er nog een Monte-Carlo simulatie wordt gedaan. Al deze factoren zorgen ervoor dat het voor veel gemeenten verschilt hoe het uiteindelijke benodigd weerstandsvermogen wordt berekend.

Aan de andere kant is er het beschikbaar weerstandsvermogen, dat ook weer een invloed heeft op de uiteindelijke weerstandsratio. Zo neemt de gemeente Pijnacker-Nootdorp de stille reserves bijvoorbeeld niet mee, en de gemeente Almelo wel. De gemeente Den Haag neemt het reserve grondbedrijf wel mee in de berekening, de gemeente Groningen weer niet.

Het verschilt dus heel erg per gemeente wat er wordt ingestopt en wat er vervolgens uitkomt als het gaat om de weerstandsratio.

Uit de interviews blijkt dat voor vele gemeenten de paragraaf weerstandsvermogen slechts een verplichte financiële exercitie is. Gemeente 2 noemt dit fenomeen *“een format vullen”*. Wat daarnaast opvalt, is het grote aantal gemeenten dat stelt dat het weerstandsvermogen niets zegt over of je ‘in control bent’ ten opzichte van je risico's. Daarbij benoemen een paar gemeenten dat je weerstandsratio in principe heel makkelijk te manipuleren is. Gemeente 7 stelt: *“ik zeg niet dat wij aan knoppen draaien”*. Gemeente 16 stelt dat er een focus is om de weerstandsratio te manipuleren, omdat er een stigma op hangt dat de ratio boven de 1 moet zijn.

Een opvallend politiek knelpunt wat door gemeente 4 benoemd wordt, is dat de paragraaf weerstandsvermogen soms door de politiek wordt gebruikt als een ‘schaduwbegroting’. Bepaalde bedragen waarvan de gemeente weet dat er geld voor moet worden uitgegeven, worden bewust niet opgenomen in de begroting, maar ‘slechts’ opgenomen in de risicoparagraaf met het weerstandsvermogen als mogelijke dekking. Op deze manier proberen de raadsleden in de desbetreffende gemeente bedragen te beïnvloeden. De kans van impact in de paragraaf weerstandsvermogen scheelt daarin ook een rol stelt de respondent van gemeente 4. Een kans van 50% of een kans van 30% procent van optreden kan bijvoorbeeld

500.000 euro schelen. En die kans, dat is soms nog wel een ‘spel’, want vrijwel iedereen heeft een andere risicoperceptie.

4.2 Risicomanagement in de gemeentelijke praktijk

Om het risicomanagement in de gemeenten te analyseren zijn er overkoepelende thema’s gekozen die alle belangrijke onderdelen van risicomanagement in gemeenten bevatten die uit de interviews naar voren zijn gekomen. De interviews zijn aan de hand van deze thema’s gecodeerd. De thema’s zijn als volgt: het doel van risicomanagement; de organisatie en implementatie van risicomanagement; integraal risicomanagement en niet-financiële risico’s; cultuur en draagvlak; knelpunten; risicovolwassenheid; de elementen van risicovolwassenheid. In bijlage D is het volledige overzicht van de thematische analyse te vinden. In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende thema’s besproken aan de hand van een verdeling in hard controls en soft controls van risicomanagement. Zoals eerder benoemd zijn hard controls expliciet vastgestelde en vastgelegde maatregelen binnen de organisatie en soft controls de gedeelde percepties inzake de cultuur van een organisatie (Kaptein & Vink, 2008).

4.2.1 De hard controls

Het eerste wat opvalt uit de gesprekken is het grote aantal gemeenten waar het risicomanagement nog in ontwikkeling is. Tien van de achttien gemeenten gaven aan momenteel bezig te zijn met het herijken van het beleid, of in ieder geval de intentie te hebben om het risicomanagement verder te ontwikkelen. De andere acht gemeenten gaven aan de afgelopen jaren veel tijd en moeite in het risicomanagement te hebben gestoken om de organisatie zo risicobewust mogelijk te maken. Vaak heeft deze ontwikkeling te maken met een verbreding van financieel risicomanagement naar ook niet-financieel risicomanagement. Daarbij moet er ook gesteld worden dat risicomanagement niet iets is wat uitontwikkeld kan zijn. Het blijft een cyclus die steeds herhaald moet worden, waardoor er ook in die cyclus altijd ruimte blijft voor ontwikkeling en verbetering.

In meerdere gemeenten heeft het risicomanagement een boost gekregen vanwege een benauwde financiële positie. Bij de ene gemeente was dit bijvoorbeeld dat ze onder preventief toezicht stonden vanuit de provincie. Vaker is er ook aangehaald dat er een incident of calamiteit had plaatsgevonden, waarbij de kosten van de risico’s die zich voordeden extreem hoog opliepen. Op deze manier werd het nut en noodzaak van risicomanagement sterk belicht. Maar ook zonder een benauwde financiële positie is risicomanagement van essentieel belang. Goed risicomanagement kan namelijk een positieve bijdrage leveren aan het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen. In gemeente 16 probeert men zogeheten pijnprikkels te laten zien

in de verschillende afdelingen, waardoor medewerkers en managers zich bewust worden van het belang van risicomanagement. Als voorbeeld wordt daarbij gegeven dat de juridische kosten in deze gemeente altijd ‘skyhigh’ zijn. Maar de afdeling juridische zaken lost vooral problemen van andere afdelingen op. Door dit terug te koppelen naar bepaalde beleidsafdelingen wordt men zich er bewust van dat het probleem eigenlijk op die afdeling veroorzaakt is in bijvoorbeeld een bestemmingsplan.

Wat blijkt uit het bovenstaande stuk is dat het van essentieel belang is dat men proactief aan risicomanagement doet, in plaats van reactief. Op deze manier voorkom je dat je achteraf aan crisismanagement hoeft te doen.

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Proactieve benadering van risicomanagement

Het doel van risicomanagement

Voor de uitvoering van een bepaald proces in een gemeente is het van belang om eerst duidelijk te hebben wat het doel is van dat proces. In de gemeentelijke praktijk wordt het doel van risicomanagement bij de meeste gemeenten gekoppeld aan de gemeentelijke doelstellingen. Dus het doel van risicomanagement is ervoor te zorgen dat de gemeentelijke doelstellingen beter worden gerealiseerd. Op deze manier wordt de meerwaarde van risicomanagement ook beter zichtbaar in de organisatie, en wordt het over het algemeen positiever ontvangen in de gemeente. Als er tegen een manager gezegd wordt: “welke risico’s staan er in de weg bij het behalen van jouw doelstellingen?”, dan wordt een manager ook meer risicobewust. Die risicobewustheid is voor sommigen ook een doel op zich. Als je jezelf overbodig kunt maken als risicomanager heb je je doel bereikt, want dan wil het zeggen dat iedereen bij elk programma of project bewust nadenkt over welke risico’s er worden gelopen en hoe dit het bereiken van de doelstellingen in de weg kan staan. Vervolgens kunnen er dan maatregelen worden genomen om die risico’s te verminderen of zelfs te voorkomen. Daarnaast wordt risicomanagement vooral gezien als een middel, een instrument, dat er uiteindelijk voor zorgt dat de doelstellingen worden bereikt. Risicomanagement moet in principe geen doel op zich zijn.

Diverse gemeenten maken vervolgens ook de link tussen het behalen van de gemeentelijke doelstellingen en de uiteindelijke klant van de gemeente, de burger.

“Het doel van risicomanagement is nog veel meer, en nog beter, sturen naar het uiteindelijke doel als een tevreden burger, ondernemer, in een veilige woonomgeving”
(Gemeente 8)

Ook wordt door een enkele gemeente het verband gelegd tussen risicomanagement en de creatie van publieke waarden. Gemeente 12 stelt dat risicomanagement ook inhoudt, wat kan er gebeuren waardoor publieke waarden niet gerealiseerd kunnen worden, want dat is het uiteindelijke doel van de gemeente. Dus op die manier is ook risicomanagement onderdeel van de publieke waarden realisatie.

Hoewel het doel van risicomanagement vaak vrij duidelijk is en makkelijk geformuleerd kan worden, blijkt de uitvoering van risicomanagement in de praktijk vaak een stuk minder overzichtelijk.

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Koppelen aan gemeentelijke doelstellingen
- Bijdrage leveren aan creatie publieke waarden

Integraal risicomanagement en niet-financiële risico's

De ontwikkeling van het risicomanagement waar veel gemeenten mee bezig zijn heeft veelal te maken met een verbreding van financieel risicomanagement naar integraal risicomanagement. Puur financieel risicomanagement wordt in gemeenten grotendeels vertaald naar de inventarisatie voor de paragraaf weerstandsvermogen.

Deze oriëntatie op het pure financiële risicomanagement vindt zijn oorsprong in de wetgeving. De wettelijke verplichting, het BBV, stelt namelijk dat de risico's moeten worden geïnventariseerd die van *“materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Dit heeft tot gevolg dat in bepaalde gemeenten risicomanagement wordt geïnterpreteerd als het voldoen aan de wetgeving, waardoor risicomanagement slechts financieel wordt aangevangen.

Uit de gesprekken met de verschillende gemeenten komt er vaak naar voren dat het BBV dus voor een wezenlijke beperking zorgt. Zo stelt gemeente 13 dat het BBV 15 jaar geleden voor een enorme push van het risicomanagement in gemeenten heeft gezorgd. Het wettelijke vangnet zorgt in ieder geval dat ernaar gekeken moet worden. Maar tegelijkertijd werkt het

belemmerend omdat alleen de focus op financiële risico's verplicht is. Meerdere gemeenten merken op dat de interesse voor niet-financiële risico's daardoor kleiner is, zeker bij de raad en het college, omdat deze niet vallen onder de wettelijke verplichting. Gemeente 14 verwoordt dit als volgt: *“want organisatiebreed hebben we de neiging dingen die we moeten doen heel goed te doen, en daar houdt het op. De rest is een soort van ballast”*. Maar de vraag hoe het BBV eventueel aangepast zou moeten worden om voor meer toegevoegde waarde te zorgen levert zeker geen eenduidig antwoord op. Voor de ene gemeente zou een bredere verplichting bevorderend werken, een andere gemeente zegt dat het dan weer een papieren tijger wordt, en die zijn er al zo veel. Er zijn ook gemeenten die stellen dat een wetswijziging zeker niet nodig is, omdat het nut en noodzaak van de niet-financiële risico's ondertussen wel wordt ingezien door gemeenten.

“Ik zeg nu steeds in de organisatie: de paragraaf weerstandsvermogen is niet meer en niets minder dan je onderbouwing van je weerstandsvermogen. En iedereen denkt dat het risicomanagement is, maar dat is het eigenlijk niet. Het is gewoon je onderbouwing van hoeveel geld heb je nodig? En dat is eigenlijk één beheersmaatregel, namelijk zorgen dat je voldoende financiële buffer hebt. Maar het heeft eigenlijk niks met risicomanagement te maken. Helemaal niet dat is onzin, maar nu lijkt het net alsof het alles met risicomanagement te maken heeft. En dat is het niet. Het is alleen maar je onderbouwing van je weerstandsvermogen. Maar die hele wereld die daarachter zit, namelijk het beheersen van je project, je traject, zorgen dat je doelstellingen bereikt. Dat zit helemaal niet in die paragraaf. Dus het zou wel helpen als in de communicatie rondom die paragraaf, dat wat duidelijker wordt.” (Gemeente 13)

Essentieel lijkt echter het besef in de gemeente te zijn dat de paragraaf weerstandsvermogen slechts een heel klein onderdeel is van risicomanagement. En als dat besef er is in de gemeente kan ook de vertaling worden gemaakt van puur financieel risicomanagement naar integraal risicomanagement.

Daarnaast gaat de verbreding naar integraal risicomanagement niet zonder slag of stoot. Het verschil tussen financiële en niet-financiële risico's blijkt in de praktijk voor veel verwarring te zorgen. Financiële risico's zijn in principe je risico's met financiële gevolgen. Maar daarnaast zijn er ook nog niet-financiële risico's, die niet direct financiële gevolgen hebben. De type risico's van Kaplan en Mikes (2012) worden in de gemeentelijke praktijk niet gebruikt. Veel

gemeenten stellen gebruik te maken van de RISMAN-methode. De RISMAN brillen zijn zeven invalshoeken bij het identificeren van risico's. Deze worden gebruikt om het blikveld van de risico-inventarisatie te vergroten. Daarnaast zijn er zes impactklassen die helpen bij het bepalen van de impact van je risico's (RISKID, 2021).

RISMAN Brillen:	RISMAN Impactklassen:
1. Politiek/bestuurlijk	1. Geld
2. Financieel/economisch	2. Tijd
3. Juridisch/wettelijk	3. Kwaliteit
4. Technisch	4. Veiligheid
5. Organisatorisch	5. Omgeving
6. Geografisch/ruimtelijk	6. Imago
7. Maatschappelijk	

Figuur 9: RISMAN-methode (RISKID, 2021)

Financiële risico's zijn de risico's die vallen in de impactklasse geld. Maar wat er vervolgens met de niet-financiële risico's gebeurt, dus impactklasse 2 tot en met 6, verschilt ook weer per gemeente. Er zijn gemeenten die alles uiteindelijk toch kwantificeerbaar maken, dus omzetten in geld, zodat het opgenomen kan worden in de paragraaf weerstandsvermogen. Zo stelt gemeente 18 dat het kwantificeren van bijvoorbeeld klimaatrisico's ervoor zorgt dat er ook echt aandacht voor ontstaat. Als je er alleen een tekst over schrijft en beleidsaanbevelingen doet, dan wordt er vaak vrij weinig mee gedaan. Maar als je het concreet maakt door eventuele financiële gevolgen ervan te berekenen, dan gaan mensen er ook echt op acteren.

Daarnaast is er vanuit de raad en het college vaak alleen inzicht in de risico's die leiden tot een opname in het weerstandsvermogen, zo stelt gemeente 14. Risico's die niet kwantificeerbaar worden gemaakt, ondervinden dus ook minder aandacht van de ambtelijke directie of van de raad en het college. Om dit probleem op te lossen, is gemeente 12 sinds dit jaar ook gestart met het opnemen van niet-financiële risico's in de begroting en de jaarrekening, zodat de raad ook daarin wordt meegenomen.

Gemeente 18 heeft een nog bredere kijk op het risicomanagement geïmplementeerd. Zij kwantificeren risico's over de hele periode van de meerjarenraming. Het basisidee achter deze meerjarenraming is volgens gemeente 18 dat risicomanagement vooral vooruitkijken is. En niet per se alleen volgend jaar, maar ook de jaren daarna. Want des te eerder je risico's identificeert, des te meer tijd je hebt om maatregelen te nemen.

“Dus niet welke risico’s komen volgend jaar op ons pad met impact, maar welke zien we nu de komende vier jaar op ons afkomen. En dat geeft ons ook de mogelijkheid om aan te geven in ons risicoprofiel in welke mate en welke tijdshorizon denk je dat je in staat bent om bij te sturen, om goed met risico’s om te gaan”. (Gemeente 18)

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Integraal risicomanagement inclusief niet-financiële risico’s
- Duidelijke gemeentebrede afspraken over al dan niet kwantificeren van niet-financiële risico’s
- Risico-identificatie over de meerjarenraming

De organisatie en implementatie van risicomanagement in de praktijk

De meeste gemeenten hebben een kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen opgesteld waarin de basisprincipes en processen rondom risicomanagement per gemeente worden uitgelegd. Het opstellen van een nota, met daarin het proces hoe je met risico’s om moet gaan, welke definities je hanteert, wie welke rol en welke taken heeft, is essentieel voor de organisatie van risicomanagement zo blijkt uit de gesprekken. Op deze manier ontstaat er een eenduidig beeld van hoe het risicomanagement georganiseerd moet zijn in de gemeente.

Over het algemeen heerst er bij gemeenten een vaste structuur rondom de organisatie van het ophalen van de risico’s.



Figuur 10: Proces uit Nota risicomanagement en weerstandsvermogen Arnhem (2020)

Twee keer per jaar wordt er een inventarisatie gedaan van de risico's voor het weerstandsvermogen. Er zijn echter grote verschillen in deze inventarisatie. Voor de ene gemeente is het een kwestie van het lijstje van de vorige keer doorlopen en misschien iets aanpassen, terwijl het voor anderen gemeenten een gesprek is die gekoppeld wordt aan de doelstellingen en daardoor zeer levendig wordt. Dit gesprek wordt ook wel een risicosessie of risicodialoog genoemd.

“Welke zie je? Welke maatregelen tref je daarop? Zie je dan wel of niet nog een restrisico? Kijk en die restrisico's, die kunnen op enig moment ook in die beroemde of beruchte paragraaf weerstandsvermogen terechtkomen.” (Gemeente 11)

Deze risicosessies of risicodialogen, worden door vrijwel alle gemeenten als een van de belangrijkste punten van goed risicomanagement beschouwd. In deze sessies worden vragen gesteld zoals: welke beren zie je nu op de weg in het behalen van jouw doelstellingen? Wanneer men risicomanagement gaat ervaren als een meerwaarde, dus iets wat het behalen van jouw doelstellingen bevordert, dan is er al een heel groot gedeelte gewonnen op het gebied van risicomanagement. Deze gesprekken kunnen worden gevoerd per afdeling of per project, maar ook bijvoorbeeld per proces, thema of programma. Wat vooral van belang is dat het aansluit bij de structuur van de organisatie. Daarnaast is er ook meerdere keren aangehaald dat om het risicomanagement te koppelen aan je doelstellingen, het ook van groot belang is dat de doelstellingen SMART⁷ geformuleerd zijn. Wanneer je doelstellingen SMART geformuleerd zijn, zorg je ervoor dat een bestuurder of manager, of zelfs de politiek, niet halverwege het proces de doelen kan aanpassen, zodat er bijvoorbeeld ogenschijnlijk minder verlies wordt geleden.

In deze sessies is het ook belangrijk om te focussen op eventuele kansen. Gemeente 12 stelt namelijk dat het woord kans, of bijvoorbeeld kansenmanagement, al veel positiever wordt ontvangen in de organisatie. Dit bereik je door niet alleen de vraag te stellen, waar loop je tegenaan, maar ook, welke kansen kan dit bieden? Welke kansen kunnen ervoor zorgen dat de uitvoering van je beleid versneld wordt? Door het positief aan te vliegen kan dit al heel veel schelen in de gedachtegang van managers over risicomanagement. Een ander element wat door verschillende gemeenten wordt aangekaart is je risk-appetite. In deze gesprekken kun je ook besluiten om eventuele risico's gewoon te accepteren, omdat je de kans van optreden niet heel

⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

groot acht. Een voorbeeld hiervan is dat je niet alles hoeft te verzekeren. Als de kosten die gemaakt zouden worden bij het optreden van het risico minder hoog zijn dan het afsluiten van een verzekering, dan kunnen zulke afwegingen best gemaakt worden. Van belang daarbij wel is dat er eenduidigheid over is in de gemeente.

Een tweede toegevoegde waarde voor dit gesprek is ook om bewust na te denken over wie er aanwezig zijn bij het gesprek. Gemeente 6 stelt bijvoorbeeld dat als er bij één sessie 90% bedrijfsvoering zit, het dan een mislukte zet is. Want de mensen die het elke dag uitvoeren, die weten waar de risico's zitten. Gemeente 9 kaart daarbij aan dat er soms ook mensen uitgenodigd worden van buiten de gemeente. Bij bijvoorbeeld grote projecten is het ontzettend van belang dat er een verschillend publiek aanwezig is bij de sessies. Hoe meer mensen met verschillende achtergronden er aanwezig zijn, des te beter er over allerlei verschillende risico's wordt nagedacht.

Ook zijn er verschillende gemeenten die mensen hebben opgeleid om het risicogesprek met de eerste lijn te kunnen voeren. Dit hoeven dus niet per se risicomanagement-specialisten te zijn, zolang ze maar het gesprek kunnen sturen. In gemeente 12 zijn er bijvoorbeeld 27 mensen opgeleid om die risicogesprekken te kunnen voeren, en in gemeente 9 is er een poule van 10 mensen.

Een laatste essentieel onderdeel van de risicodialoog is dat er ook wordt gestuurd op het nemen van beheersmaatregelen. Vaak wordt er wel een lijstje gemaakt, maar wordt er verder niet veel gedaan om die risico's ook effectief te beheersen. Maar juist die beheersmaatregelen zorgen ervoor dat je risico's afnemen of zelfs eventueel verdwijnen. Naast de focus op beheersmaatregelen is het ook essentieel dat deze gesprekken periodiek gevoerd worden, vaak twee keer per jaar. Daarbij is het dan van belang dat er ook teruggekeken wordt. Welke risico's zagen we eerst, welke beheersmaatregelen zijn daarvoor getroffen en hoe staat het vandaag de dag met die risico's? Wanneer je dat goed in kaart kunt brengen, kun je ook veel beter sturen op risico's.

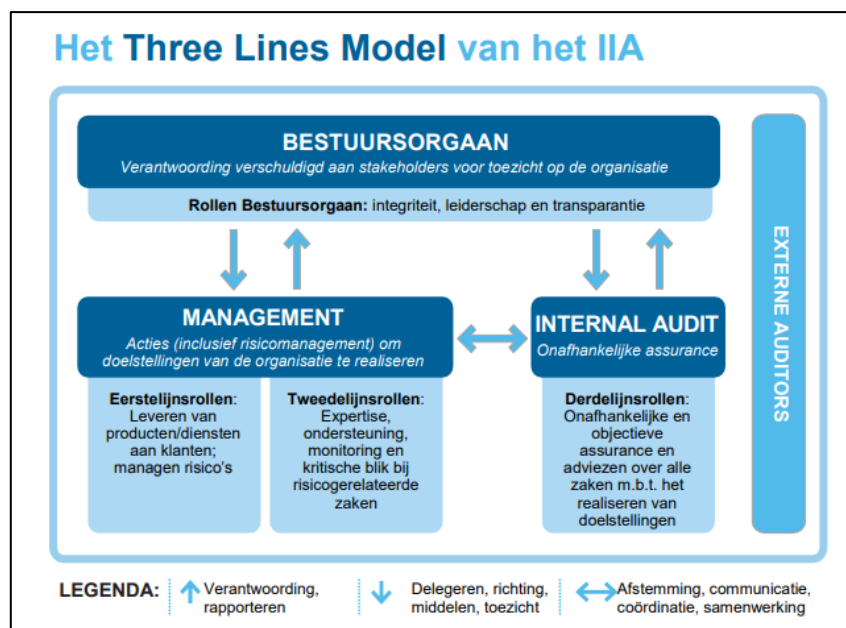
Naast het hebben van een kadernota met duidelijke richtlijnen en het voeren van een goede risicodialoog zijn er uit de gesprekken ook punten naar voren gekomen die misschien minder voor de hand liggen, maar minstens zo belangrijk zijn in de uitvoering van risicomanagement.

De positionering van de risicomanager in de gemeente werd meermaals aangekaart. Niet elke gemeente heeft een aparte risicomanager, maar de meeste gemeenten hebben wel in ieder geval een afdeling waaronder het risicomanagement is geplaatst. Gemeente 3 gaat de positionering van het risicomanagement aanpassen zodat het onder concern control komt te

vallen. Op deze manier hebben ze een onafhankelijke positie waardoor het risicomanagement een onafhankelijke plaats krijgt binnen de organisatie. Deze positionering onder concern control zie je vaker terug. Op deze manier kan er namelijk ook bij de directie worden aangeschoven, zodat de urgentie van het risicomanagement hoog op de agenda blijft.

“Dus op die manier is de verantwoordelijkheid voor het risicomanagement systeem zal ik maar even zeggen, is belegd bij concernstaf en wij zijn onafhankelijk gepositioneerd. Wij hebben de luxe dat wij ons overal tegenaan kunnen bemoeien en mogen bemoeien. We vallen direct onder de gemeentesecretaris en wat dat betreft is het systeem, dus de verantwoordelijkheid voor het aanjagen, het coördineren, het onderhouden, dat tijdig actualiseren van de weerstandsparagraaf, dat dat ligt echt bij ons.” (Gemeente 5)

Deze positionering van het risicomanagement wordt vaak gerelateerd aan het ‘three lines model’. Dit model stelt dat de ‘eerste lijn’, dus bijvoorbeeld de afdelingsmanagers, risicoeigenaren zijn en dus verantwoordelijk voor de risico’s die het behalen van de doelstellingen in de weg kunnen staan. De tweede lijn ontwikkelt de systemen en voorziet in ondersteuning van de eerste lijn rond risico’s. De derde lijn betreft een onafhankelijke ‘control’ functie, die onafhankelijk zijn van de eerste en tweede lijn (The Institute of Internal Auditors, 2020). De plaatsing van het risicomanagement onder de tweede of de derde lijn verschilt per gemeente, waardoor het ook verschilt welke invloed een risicomanager kan uitoefenen binnen de gemeente.



Figuur 11: Het Three Lines Model (The Institute of Internal Auditors, 2020)

Een onafhankelijke positie voor het risicomanagement in de organisatie kan zeker bevorderlijk zijn voor het risicomanagement. Maar daarnaast stelt gemeente 16 dat als je het risicomanagement goed genoeg hebt georganiseerd in de organisatie, dat een ‘risicomanager’ dan in principe overbodig is. Voor veel gemeenten helpt het dat er iemand verantwoordelijk is voor het risicomanagement, maar de term risicomanager zorgt er in sommige gemeenten ook voor dat managers denken, dat is niet mijn taak. Gemeente 17 haalde daarbij een voorbeeld van een gemeente aan waarbij het risicomanagement heel goed georganiseerd was, maar dat het dusdanig werd getrokken door één persoon, dat als die persoon zou verdwijnen, de huidige uitvoering van het risicomanagement binnen die gemeente ook weg zou vallen. Daarom is niet alleen een onafhankelijke positionering voor het risicomanagement van belang, maar nog belangrijker is dat het een onafhankelijk proces moet zijn binnen de organisatie, en zeker niet al te sterk persoonsgebonden.

Daarnaast is te merken dat het inzicht in de risico’s van verbonden partijen steeds belangrijker geworden is de afgelopen tijd. Een verbonden partij kan als volgt gedefinieerd worden: *“Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Een financieel belang duidt erop dat de gemeente aansprakelijk is voor de financiële verplichtingen van een verbonden partij (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Onvoorziene kosten van verbonden partijen kunnen zodoende bij gemeenten terechtkomen. De systematiek in het verkrijgen van dit inzicht verschilt echter ontzettend per gemeente. Er zijn gemeenten die stellen dat het inzicht in de verbonden partijen vele malen beter moet en dat ze momenteel amper zicht hebben in de risico’s die de verbonden partijen lopen. Maar er zijn ook gemeenten die al een volledig overzicht hebben van de risico’s van verbonden partijen. Zo heeft gemeente 4 een systematiek ontwikkeld waarbij ze risicogericht verbonden partijen benaderen, door middel van een vragenlijst van 35 vragen waardoor er een inzicht komt in de meest risicovolle organisaties. Verschillende gemeenten hebben een provinciale samenwerking waardoor er gezamenlijk inzicht in de verbonden partijen wordt verkregen. Gemeente 1 en 15 kijken zelfs provinciaal naar het risicomanagement van samenwerkingspartners. Op deze manier hebben alle omliggende gemeenten ook hetzelfde inzicht in de risico’s van verbonden partijen.

Opmerkelijk is ook dat meerdere gemeenten het groeiende belang van data-analyse benoemen, waarbij er een risicogerichte benadering gehanteerd kan worden. Met het gebruik van data-analyse kan er ook verder naar de toekomst toe proactief gestuurd worden op eventuele risico's.

Een belangrijk knelpunt van de invulling van risicomanagement in de praktijk is tijd. De implementatie van goed risicomanagement gebeurt niet van de een op de andere dag. Om mensen mee te krijgen, is het voeren van gesprekken van essentieel belang. Meerdere gemeenten noemen daarbij het thuiswerken tijdens de Covid-19 crisis, wat de risicodialoog niet bevordert, waardoor dit dialoog vaak wordt uitgesteld. Ook het woord risicomanagement zorgt in veel gemeenten voor frictie. Het woord heeft dikwijls een negatieve lading, waardoor het weer wordt gezien als iets extra's. Gemeente 17 stelt daarom allerlei maatregelen te hebben genomen, die vooral niet onder de term risicomanagement worden geschaard.

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Kadernota risicomanagement met gemeentebrede visie
- Duidelijke structuur rondom risico-inventarisatie proces en risicodialoog
 - o SMART-doelen
 - o Kansenmanagement
 - o Variatie in deelnemers risicodialoog
 - o Opleidingen om risicodialoog te kunnen voeren
 - o Sturing op beheersmaatregelen
- Positionering van het risicomanagement en eventuele risicomanager
- Persoonsonafhankelijk risicomanagement proces
- Inzicht in risico's van verbonden partijen
 - o Provinciale of regionale samenwerking
- Risico inschattingen op basis van data-analyse

4.2.2 De soft controls

Draagvlak

De algemene tendens die uit de meeste gesprekken naar voren komt is dat het van belang is dat de hard controls ingeregeld zijn in je organisatie, maar dat de soft controls ervoor zorgen dat het risicomanagement ook echt toegevoegde waarde kan leveren aan de gemeente.

“Nee, ik vind soft controls, daar begint het. Je kan die processen, procedures, je kan die harde kant zo hard inregelen als je wil, als mensen niet snappen of niet willen, dat is allemaal de soft kant. Dan heeft helemaal geen zin, want dan stoppen ze er allemaal rotzooi in, en ze doen het vinkje voor het vinkje, en het worden allemaal trucjes. Maar het gaat erom, waarom doe je het dan? Wat wil je ermee bereiken door het te doen? Dus door het proces te doorlopen of door de procedure toe te passen? Waarom wil je dat doen en wat wil je ermee bereiken?” (Gemeente 16)

Om draagvlak te creëren voor risicomanagement wordt als belangrijkste argument gegeven: het gesprek. Door erover te praten kan men bewustwording creëren. Er zijn verschillende manieren waarop invulling wordt gegeven aan het gesprek. Hoe dit gesprek het beste gevoerd kan worden, is in bovenstaande paragraaf al uitvoerig besproken.

Een ander woord voor voldoende draagvlak voor risicomanagement wordt ook wel risicobewustzijn genoemd. Gemeente 3 stelt dat er risicobewustzijn is als het echt in de haarvaten en DNA van alle collega's zit. Gemeente 6 stelt dat onder risicobewustzijn bewust afwegingen maken valt. Voor gemeente 8 betekent het dat men afweegt: als ik dit en dit doe, levert het dan risico's op? En welke beheersmaatregelen kan ik daar dan voor treffen? Gemeente 9 is ook wel kritisch op het woord risicobewustzijn. Als je het in de organisatie gaat vragen, zal iedereen zeggen dat hij risicobewust is. Niemand zal zeggen dat risico's niet belangrijk zijn. Maar wat je wel kunt vragen: wie komt er als eerste achter wanneer een risico zich voordoet? En door over dat soort diepere vragen na te denken, door achter je eigen valkuilen te komen, dan creëer je pas echt een bepaald bewustzijn. Gemeente 12 stelt daarnaast dat risicobewustzijn ook niet zomaar ontstaat. Juist door iemand te hebben die je af en toe scherp houdt, die vraagt of je je wel bewust bent van bepaalde risico's, helpt om af en toe dat vuurtje van bewustzijn weer aan te wakkeren. Toch heeft elke gemeente een gedeelde noemer om risicobewustzijn te creëren, en dat is door het gesprek aan te gaan.

Veel gemeenten proberen op een creatieve manier draagvlak te creëren voor risicomanagement. Zo wordt er in gemeente 4 aandacht gecreëerd door op verschillende manieren te visualiseren dat risicomanagement iets is wat iedereen de hele dag doet. Door het dichtbij je persoonlijke leefwereld te brengen wordt dit besef vaak groter, bijvoorbeeld door een risico-inventarisatie toe te passen op het organiseren van een tuinfeest. Gemeente 5 heeft draagvlak gecreëerd in de organisatie door een 'roadshow' te organiseren langs alle afdelingen. In deze roadshow is er een onderzoek gepresenteerd naar de huidige stand van zaken van het

risicomanagement in de gemeente, en ook gepresenteerd hoe het verbeterplan er vervolgens uit ziet.

Daarnaast is het ook van belang dat mensen zich risico-eigenaar voelen van bepaalde risico's. Als manager op de vloer ben jij je verantwoordelijk voor de risico's die in de weg kunnen staan voor het bereiken van jouw doelstellingen. Als deze motivatie niet wordt gevoeld en mensen zich geen risico-eigenaar voelen, dan gaan risico's zweven in de organisatie en voelt niemand zich verantwoordelijk.

Een ander belangrijk onderdeel van de soft controls is het hebben van een gedeelde risicotaal. Gemeente 4 benoemt dat het belangrijk is dat iedereen weet waarom je aan risicomanagement doet. Dus ondanks dat sommige mensen er minder affiniteit mee hebben, ze wel snappen waarom het belangrijk is. Een gedeelde risicotaal wil dus zeggen dat alle neuzen dezelfde kant op staan op het gebied van risicomanagement.

Een randvoorwaarde die wordt gegeven voor een goed functionerend risicomanagement in de gemeente is de 'tone at the top'. Zij zijn het voorbeeld in de gemeente. Als zij het belang van risicomanagement niet uitdragen, dan komt het ook niet verder. Het is daarom van essentieel belang dat de raad, het college, maar ook de ambtelijke leiding mee is in de ontwikkeling van het risicomanagement. Zonder leiderschap en draagvlak van de directie is risicomanagement een onbegonnen zaak, zo wordt er vaak gesteld. Voor veel gemeenten is het gebrek aan interesse vanuit de top een groot knelpunt. Daarbij is het wel van belang wat voor soort interesse er vanuit de raad komt. In gemeente 16 wordt er bijvoorbeeld weer heel snel in de reflex geschoten van de weerstandsratio door de raad, waardoor het toch weer vooral over financiële risico's gaat. Er zijn echter ook gemeenten waarbij de tone at the top wel als een pluspunt wordt gezien. In gemeente 9 is de gemeentesecretaris zelfs tot 'Chief Risk Officer' gepromoveerd, om te zorgen dat het risicomanagement vanaf het hoogste ambtelijke niveau wordt gedragen.

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Door middel van het gesprek of andere creatieve manieren draagvlak en risicobewustzijn creëren
- Risico-eigenaar aanstellen voor risico's
- Gemeentebrede risicotaal
- Tone at the top

Organisatiecultuur

Een optimale uitvoering van het risicomanagement binnen de gemeente wordt ook grotendeels bepaald door de organisatiecultuur, zo stellen meerdere gemeenten. Zo stelt gemeente 4 dat het erom gaat hoe je mensen motiveert, hoe gaan mensen ermee om, is het vanzelfsprekend, en wordt het gedaan omdat mensen het een toegevoegde waarde vinden in plaats van een verplicht nummer, en is iedereen in de organisatie daadwerkelijk vrij om dingen te benoemen.

Een essentieel onderdeel van de organisatiecultuur is dat er een meldcultuur heerst voor risico's. Dit wil zeggen, het management staat ervoor open om risico's te ontvangen, en men voelt zich geroepen om risico's te bespreken. Gemeente 9 stelt dat het een heel groot probleem kan zijn als er een schuldcultuur heerst in de gemeente, wat wil zeggen dat er altijd een schuldige moet worden gevonden voor alle fouten. Belangrijker is het om te zeggen, wat leren we hiervan? Hoe gaan we daar als organisatie mee om? In relatie met de meldcultuur staat ook dat men zich veilig moet voelen in de organisatie om risico's te melden. Als kritische vragen direct worden afgekapt, dan zal men zich niet geroepen voelen om verdere problemen te komen melden. De respondent uit gemeente 11 heeft daar een mooie benaming voor, genaamd 'meestribbelen'. Meestribbelen houdt in dat je mensen die tegenstribbelen waardeert, dus dat je waardering hebt voor iedereen die met kritische vragen komt. De term 'lerende organisatie' wordt ook verschillende keren aangehaald in de relatie met cultuur en risicomanagement. Als jij een lerende organisatie stelt te zijn, dan is het ook van essentieel belang dat bijvoorbeeld een directeur niet boos wordt als er iets fout gaat, maar dat gedrag wordt getoond wat hoort bij een lerende filosofie. Dat wil zeggen dat fouten gemaakt mogen worden, maar dat er wel van geleerd moet worden om te zorgen dat het de volgende keer voorkomen kan worden. Gemeente 8 benoemt echter dat de cultuur van een organisatie van groot belang is, maar dat *"het een van de moeilijkste is om daaraan aan de knoppen te draaien"*. Ondanks dat veel organisaties beweren geen afrekencultuur te hebben, of stellen ervan af te willen, zie je dat het in de praktijk toch nog vaak aan de orde is.

Verschillende gemeenten benoemen ook het punt dat risicomanagement kan meeliften op bepaalde cultuurprogramma's of andere aandachtspunten in de organisatie. De AVG en de privacywetgeving is de afgelopen tijd bijvoorbeeld een zeer actueel onderwerp geweest in alle gemeenten, en dat momentum kan dan ook worden aangegrepen om het belang van risicomanagement te onderstrepen.

“Kennen de mensen gewoon je privacy beleid? Weten mensen dat je een computer niet open laat staan? We hebben een keer kaartjes uitgedeeld, die iedereen dan bij een collega op z'n computer kan zetten van: oeps ik zag dat je scherm nog aan staat, ik heb het even voor je geblokkeerd”

(Gemeente 11)

Gemeente 13 noemt daarbij als voorbeeld een integriteitsprogramma en gemeente 17 heeft weer een tijd heel actief ingezet op het frauderisicomanagement.

Verder is het belangrijk dat het risicomanagement geen losstaand onderdeel is in de gemeente, maar dat het integraal gekoppeld wordt aan alle processen. Door de grotere gemeenten wordt er echter vaak aangehaald dat er binnen verschillende afdelingen wel allerlei verschillende processen lopen, maar dat het lastig is om er een gemeentebrede visie en gemeentebrede risicotaal overheen te krijgen. Deze visie rondom risicomanagement moet aansluiten op de organisatiecultuur

Indicatoren voor risicovolwassenheid:

- Meldcultuur voor risico's
- Lerende organisatie
- Cultuurprogramma's met betrekking tot risicomanagement
- Risicomanagement integraal in organisatieprocessen
- Aansluiting van risicomanagement op gemeentelijke organisatiecultuur

4.3 Verschillen in risicomanagement in de gemeentelijke praktijk

De manier waarop binnen Nederlandse gemeenten invulling wordt gegeven aan risicomanagement kent dus wezenlijke verschillen. Veel gemeenten geven aan in ontwikkeling te zijn of de wens om te ontwikkelen, wat wijst op het grote belang van risicomanagement. Ten eerste zorgt de wettelijke verplichting die er wordt gesteld niet voor meer duidelijkheid, maar eerder voor minder. In veel gemeenten verschilt het welke cijfers er precies worden meegenomen in de berekeningen. Daarnaast zijn er grote verschillen op te merken in de aanpak qua hard controls en soft controls. Onderstaande punten geven een overzicht van de belangrijkste verschillen, waarbij van beide uitersten is uitgegaan.

Hard controls:

- Doel van risicomanagement: inzicht hebben in risico's → bijdragen aan de creatie van publieke waarden
- Soorten risico's: puur financieel → niet-financiële risico's → meerjarenraming
- Beleid: geen beleid → kadernota risicomanagement
- Inventarisatie: lijstje van de BBV → gestructureerd en integraal proces
- Positie risicomanagement: verschillend per gemeente onder welke afdeling het valt
- Positie risicomanager: afwezig → meerdere onafhankelijke risicomangers
- Verbonden partijen: geen inzicht → gestructureerd inzicht in risico's

Soft controls:

- Draagvlak: risicomanagement van één persoon → ondersteund in de hele organisatie
- Risico-eigenaar: geen risico-eigenaar → risico-eigenaren die verantwoordelijk zijn voor het risico
- Risicotaal: geen gedeelde taal en visie omtrent risicomanagement → duidelijke risicotaal die gedragen wordt door hele organisatie
- Tone at the top: geen ondersteuning en stimulering vanuit de directie → grote vraag vanuit directie
- Cultuur: gesloten cultuur, men voelt zich niet geroepen om risico's te melden → open organisatie, men voelt zich veilig om risico's te melden, lerende organisatie

Risicodialoog:

- Lijstje van vorige keer bijwerken → dialoog ingeregeld via hard en soft controls

5 Risicovolwassenheid in de gemeentelijke praktijk

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag behandeld: *Welke elementen ontbreken er in de bestaande risicovolwassenheidsmodellen volgens de gemeentelijke praktijk en voorzien in een behoefte van gemeenten?* Daarbij wordt er ingegaan op zowel het begrip risicovolwassenheid als de elementen van risicovolwassenheid.

5.1 Het begrip risicovolwassenheid

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het begrip risicovolwassenheid op allerlei verschillende manieren wordt ontvangen door gemeenten. Een tweetal respondenten gaf bij het eerste contact al aan dat ze risicovolwassenheid een zinloos begrip vonden, en dat ze daar niet al te diep op in wilden gaan. Maar over het algemeen waren de respondenten wel bekend met het begrip risicovolwassenheid. Aan het andere uiterste was er ook een gemeente die een risicovolwassenheidsmodel heeft ontwikkeld, en aan de hand van dat model wordt het risicomanagement in de gemeente ontwikkeld.

De meeste respondenten geven aan dat het een soort model is met verschillende fasen, waaraan je door verschillende elementen kunt zien waar je staat op het gebied van risicomanagement. Gemeente 1 stelt dat het niet gewenst is om altijd naar het hoogste niveau te streven. Je moet in je gemeente een niveau nastreven waarvan je zegt, dat past bij ons om die en die redenen. Gemeente 4 vindt dat het erg lastig is om de risicovolwassenheid te meten, want welke indicatoren tel je allemaal mee? Gemeente 6 stelt dat het voor jezelf bewust afwegingen maken is, waardoor je een keuze hebt. Maar dat heeft meer te maken met de methode, want de uitkomst kun je toch niet voorspellen. Gemeente 7 vindt het een lastig begrip. Wanneer ben je risicovolwassen? Want bij banken zijn ze ook heel risicovolwassen, maar als er echt iets gebeurd kun je daar toch niks aan doen. Bij gemeenten was dit bijvoorbeeld de Covid-19 crisis, wie had dat zien aankomen? Voor Gemeente 9 heeft risicovolwassenheid met een bepaalde manier te maken van hoe je tegen risicomanagement aankijkt. Als je een integraal, centraal gestuurd, verzameld risicobestand wil hebben, waarop je met een vaste frequentie nieuwe input voor levert, dan maak je van risicomanagement een soort derde lijn. Dan heb je de lijnmanagers, control, en dan ook nog een derde persoon die het weer controleert. Dus dan maak je een extra controle op control. Maar dat is niet iets wat het gesprek stimuleert en wat naar boven haalt wat er eventueel mis zou kunnen gaan in de organisatie, want dan wordt het een hele slaperige, vermoeiende functie. Gemeente 13 stelt daarnaast dat het woord volwassenheid niet helemaal juist geformuleerd is.

“Volwassenheid geeft aan alsof er één lijn is. Je begint als kind en je eindigt volwassen. Maar dat is het ook bij risicomanagement niet. Want je ziet soms wordt er even een push gegeven aan risicomanagement en dan is er even weer aandacht voor. En soms val je weer terug of soms vind je dat de gegevensbescherming heel erg een ondergeschoven kindje is. “

(Gemeente 13)

Volgens gemeente 16 is risicovolwassenheid in hoeverre de organisatie al wat stappen heeft gezet in het implementeren van het risicomanagement, en daar kan je verschillende fasen in hebben. Maar ook het begrip volwassen wordt volgens de respondenten van gemeente 16 niet goed ontvangen in de organisatie. In de communicatie naar de verschillende afdelingen ga je niet verkondigen dat het risicomanagement in de kinderschoenen staat.

In gemeente 8 is de hele ontwikkeling van het risicomanagement gekoppeld aan een risicovolwassenheidsmodel. De verantwoordelijke voor het risicomanagement in die gemeente heeft drie niveaus opgesteld waarlangs de gemeente zich kon ontwikkelen. De raad van de gemeente ondersteunde dit zelfs zodanig dat zij het streefdoel stelden om naar niveau drie te ontwikkelen, en de rest van de organisatie ten minste naar niveau twee. Dit voorbeeld laat zien dat het zeker mogelijk is om je als gemeente te ontwikkelen aan de hand van een risicovolwassenheidsmodel.

Hoewel er redelijk wat kritiek is op het begrip risicovolwassenheid zelf, is het ook lastig om er een ander begrip voor in de plaats te brengen. Belangrijker is het feit dat een risicovolwassenheidsmodel, of een ander overzicht, ervoor zorgt dat het gesprek beter gevoerd kan worden in de gemeente.

“Maar ik vind het op zich mooi om daar iets van te zeggen en ik denk dat het een bruikbaar hulpmiddel is voor een controller om ook die organisatie in beweging te krijgen en daar een goed gesprek over te kunnen voeren.”

(Gemeente 18)

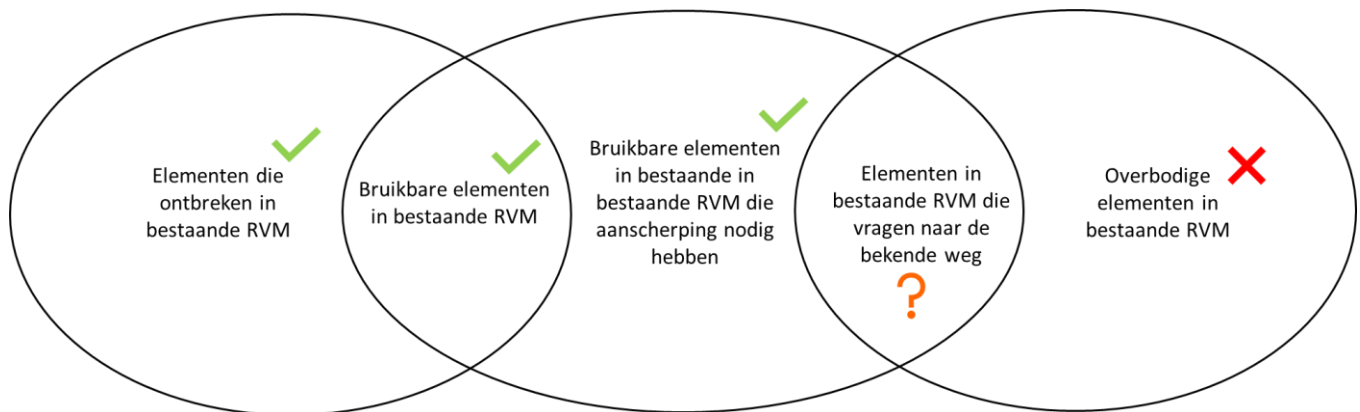
5.2 De elementen van risicovolwassenheid in de gemeentelijke praktijk

Aan de respondenten van de verschillende gemeenten is ook gevraagd welke elementen zij onder risicovolwassenheid plaatsen. Daarbij werden in ieder geval de volgende elementen genoemd:

Hard controls	Soft controls	Overkoepelend
- Niet alleen een financiële exercitie, maar ook niet-financieel - Maar ook voldoende rapporteren - Komt het van onder naar boven? Van operationeel tot gemeentelijk managementniveau - Scenario-denken, vooruitkijken, wat kan ontstaan en wat kan gebeuren, financieel als niet-financieel - Een goede structuur, waarbij het op een logische en gestructureerde manier gebeurt - Goede en geëigende manier om risico's in kaart te brengen, daar grip op hebben, en op basis van die risico's het proces kunnen bijsturen zodat je je organisatiedoelstellingen bereikt, goed beleid - RM als onderdeel van besluitvorming en ondersteunend aan je organisatiedoelstellingen - Goed werkend systeem en beleid - Binnen elk project of programma, standaard een integraal risicoanalyse - Koppeling strategie en beleid - Risico-eigenaren - Goed onderscheid in type risico's (strategisch, operationeel en extern) - Gemeentebrede formats - Afspraken over je weerstandsvermogen - Toepassen van data-analyses - PDCA toepassen op basis van je proces	- Als risicomanagement in het DNA van alle medewerkers zit - Bewust afwegingen maken, de voors en tegens tegen elkaar afwegen, waardoor je een keuze hebt - Breed risicobewustzijn - Het gesprek stimuleren en praten over wat er mis kan gaan, durf je het wel met elkaar erover te hebben? - Integriteit - Denken in zowel bedreigingen als kansen zijn mensen gemotiveerd, hoe wordt het uitgevoerd, is het vanzelfsprekend, is het niet een moeten, maar een meerwaarde? - Vrij om alles te benoemen wat je wil - Gedeelde risicotaal - Overtuiging van nut en noodzaak van risicomanagement - Cultuur - Communicatie over je risico's en het niet onder de pet houden - Risico's durven delen - Veilig voelen binnen je afdeling - Durven aanspreken van een manager of collega - Absoluut geen afrekencultuur - Lerende organisatie - Managementstijl die open staat voor fouten - Integere ambtenaren zowel personeel als je directie - Gedeelde waarden - Tone at the top	- Is het iets van een aantal mensen, of is het breder beleefd binnen je organisatie? - Een passend niveau voor jouw gemeente - Doen we aan leren en ontwikkelen? Leren we van elkaars afdelingen? - Proactief handelen op een aantal vlakken - Blijvend aandacht geven - Het gesprek van hoog tot laag in de organisatie voeren - Driedeling: organisatievorm, processen en cultuur - Eigen maken aan je eigen gemeente - Leren om in risico's te denken - Risicogerichte manier van denken - Belang van het topmanagement - Duidelijke rolverdeling en duidelijk waar welke verantwoordelijkheden liggen - Duidelijke ambities op het gebied van risicomanagement - Regelmatig het gesprek voeren - Informatievoorziening rondom risicomanagement, weet iedereen wat hij moet doen en wat er verwacht wordt? - Formele rapportages waar het gesprek uitkomt - Gesprek horizontaal vanuit ondersteuning, en verticaal vanuit control

6 Procedurele en technische aanpassingen in de toepassing van risicovolwassenheidsmodellen

Dit hoofdstuk behandelt de volgende deelvraag: *Welke aanpassingen in procedurele en technische zin kunnen de geconstateerde leemtes in de toepassing van risicovolwassenheidsmodellen opvullen?* Dit hoofdstuk wordt uiteengezet volgens het methodologisch concept:



6.1 Procedurele aanpassingen

De tendens die uit de gemeentelijke praktijk naar voren komt is dat het vooral van belang is dat er aan de hand van een model een gesprek gevoerd kan worden omtrent risicomanagement. Dit suggereert dat het niet per se wenselijk is om een model te hebben die verschillende fasen doorloopt. Een model met stapsgewijze fasen indiceert namelijk dat risicomanagement uitontwikkeld kan zijn, terwijl dit niet het geval is. In principe is er altijd ruimte voor verbetering van het proces.

Wel kan het een toevoegde waarde zijn om een overzicht te creëren aan de hand waarvan gemeenten kunnen zien welke elementen er allemaal van belang zijn om mee te nemen in de uitvoering van risicomanagement in gemeenten. Op deze manier kunnen gemeenten bepalen welke elementen voor hen van belang zijn, want uit de gesprekken komt telkens naar voren dat risicomanagement gekoppeld moet zijn aan de specifieke wensen van elke gemeente.

6.2 Technische aanpassingen

De elementen die rood van kleur zijn, zijn afkomstig uit de bestaande risicovolwassenheidsmodellen die in hoofdstuk twee beschreven zijn. De zwarte elementen zijn afgeleid uit de gemeentelijke praktijk.

De elementen die ontbreken in de bestaande RVM

- Positionering van het risicomanagement en eventuele risicomanager
- Inzicht in risico's van verbonden partijen
 - o Provinciale of regionale samenwerking
 - o Zowel financiële meevallers als tegenvallers
- Persoonsonafhankelijk risicomanagement proces

Bruikbare elementen in bestaande RVM

- Organisatiebrede uitvoering van RM
 - o Proactieve benadering van risicomanagement
 - o Organisatiebreed risicoregister en formeel proces risico-identificatie
 - o Begroting voor de uitvoering van RM
- Tone at the top
 - o Risico leiderschap
 - o Management stimuleert
- Evaluatieproces
 - o Controleprocedure
 - o Audits voor RM-beleid

Bruikbare elementen in bestaande RVM die aanscherping nodig hebben

- Koppelen aan gemeentelijke doelstellingen
 - o Duidelijke ambities op het gebied van RM
 - o Koppeling P&C cyclus
 - o Formulering van SMART-doelen
 - o Bijdrage leveren aan creatie publieke waarden
- Kadernota/beleid risicomanagement met gemeentebrede visie
 - o Afspraken over beschikbaar/benodigd weerstandsvermogen
 - o Afspraken over risicobeoordeling: kans maal impact
 - o Niveau van aanvaardbaar risico: risk appetite management
 - o Instrumenten/softwareprogramma voor risicoanalyse
 - o Formele analyse en proces / documentatieproces

- **Integraal risicomanagement inclusief niet-financiële risico's**
 - o Duidelijk onderscheid in soorten risico's
 - o **Risicomanagement integraal in organisatieprocessen**
 - o Binnen elk project of programma integraal risicoanalyse
 - o **Rapporten gebruikt door besluitvormers**
 - o Duidelijke gemeentebrede afspraken over al dan niet kwantificeren van niet-financiële risico's
- **Duidelijke structuur rondom risicodialoog**
 - o Creëren van risico-bewustzijn
 - o **Risico-eigenaar aanstellen voor risico's**
 - o Variatie in deelnemers risicodialoog
 - o Opleidingen om risicodialoog te kunnen voeren
 - o Sturing op beheersmaatregelen
 - o Risico-identificatie over de meerjarenraming
- **Risicomanagement is ook kansenmanagement**
- **Gemeentebrede risicotaal**
 - o Van operationeel tot aan de directie
 - o Risicogerichte manier van denken
- **Koppeling aan gemeentelijke organisatiecultuur**
 - o Meldcultuur voor risico's
 - o Open communicatie
 - o Lerende organisatie
 - o Gedeelde waarden
 - o Integere ambtenaren
- **Reacties op toekomstige risico's, met gebruikmaking van mogelijke strategieën / risico's van morgen**
 - o Scenario-denken
 - o Risico inschattingen op basis van data-analyse
- **Kennis risicomanagement / competentie ontwikkeling**
 - o Door middel van het gesprek of andere creatieve manieren draagvlak en risicobewustzijn creëren
 - o Cultuurprogramma's met betrekking tot risicomanagement
 - o **Opleidingsprogramma's**
 - o **Continue verbetering**
 - o **Risk intelligence**

Elementen in bestaande RVM die vragen naar de bekende weg

- **Risico's van vandaag**
- **Volledig en betrouwbaar**

Overbodige elementen in bestaande RVM

- Onderlinge afhankelijkheid van het risico
- Externe ondersteuning
- Besluit over RM-reacties
- Plan voor veranderingsmanagement
- Aantonen resultaten
- Selecteren van risicostrategieën
- Maatregelen voor specifieke risico's
 - o Combinatie van behandelingsopties
- Risicorapportages en KPI's
- Organisatieperspectief

6.3 Elementen van volwassen risicomanagement

Het samenvoegen van elementen uit zowel de bestaande risicovolwassenheidsmodellen en de elementen uit de gemeentelijke praktijk leidt tot het overzicht op de volgende pagina. Dit overzicht kunnen gemeenten gebruiken om te zien welke elementen allemaal van belang zijn voor de implementatie van een volwassen risicomanagement. Deze elementen zijn onderverdeeld in hard controls en soft controls. Vaak zijn bij gemeenten de elementen die vallen onder de hard controls beter ingeregeld dan de soft controls. Echter, soft controls zorgen er juist voor dat risicomanagement echt een toegevoegde waarde is voor de organisatie. Van belang is dat gemeenten onderstaand schema meenemen als er wordt gesproken over de organisatie en implementatie van het risicomanagement. Des te meer elementen uit onderstaand schema worden meegenomen, des te meer kan er worden gesproken van ‘volwassen’ risicomanagement.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat het voeren van een risicodialoog één van de belangrijkste aspecten van volwassen risicomanagement is, waardoor de dialoog een aparte plek heeft gekregen in het overzicht. Daarnaast kan op de kwaliteit van dit dialoog zowel via hard controls als soft controls invloed worden uitgeoefend, waardoor het niet onder hard of controls te plaatsen is.

Hard controls

Koppelen aan gemeentelijke doelstellingen

- Duidelijke ambities en proactieve benadering op het gebied van RM
- Koppeling P&C cyclus
- Formulering van SMART-doelen
- Risicomanagement is ook kansmanagement
- Bijdrage leveren aan creatie publieke waarden

Kadernota/beleid risicomanagement met gemeentebrede visie

- Afspraken over beschikbaar/benodigd weerstandsvermogen
- Afspraken over risicobeoordeling: kans maal impact
- Formele analyse en proces / documentatieproces
- Software voor risicoanalyse

Organisatiebrede uitvoering van RM

- Organisatiebreed risicoregister en formeel proces risico-identificatie
- Begroting voor de uitvoering van RM

Integraal risicomanagement inclusief niet-financiële risico's

- Duidelijk onderscheid in soorten risico's
- Duidelijke gemeentebrede afspraken over al dan niet kwantificeren van niet-financiële risico's
- Risicomanagement integraal in organisatieprocessen (risico-analyse binnen elk project of programma)
- Rapporten gebruikt door besluitvormers

Reacties op toekomstige risico's

- Scenariodenken
- Risico inschattingen op basis van data-analyse

Evaluatieproces

- Controleprocedure
- Audits voor RM-beleid

Positionering van het risicomanagement en eventuele risicomanager

Inzicht in risico's van verbonden partijen

- Provinciale of regionale samenwerking

De elementen van volwassen risicomanagement

Risicodialoog

- Creëren van risico-bewustzijn
- Risico-eigenaar aanstellen voor risico's
- Variatie in deelnemers risicodialoog
- Opleidingen om risicodialoog te kunnen voeren
- Sturing op beheersmaatregelen
- Risico-identificatie over de meerjarenraming
- Risk appetite

Soft controls

Tone at the top

- Risico leiderschap
- Management stimuleert

Gemeentebrede risicotaal

- Van operationeel tot aan de directie
- Risicogerichte manier van denken

Koppeling aan gemeentelijke organisatiecultuur

- Meldcultuur voor risico's
- Open communicatie
- Lerende organisatie
- Gedeelde waarden
- Integere ambtenaren

Kennis risicomanagement / competentie ontwikkeling

- Door middel van het gesprek of andere creatieve manieren draagvlak en risicobewustzijn creëren
- Opleidingsprogramma's
- Cultuurprogramma's met betrekking tot risicomanagement
- Continue verbetering

7 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om een antwoord te formuleren op de volgende vraag: Welke verschillen zijn er in het risicomanagement in Nederlandse gemeenten en welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven om de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen te verminderen?

De definitie die in de literatuur wordt gegeven voor risicomanagement, *“risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico’s die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementatie van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering”*, blijkt in de praktijk vaak een andere uitwerking te hebben. Het regelmatige en systematische onderzoek gebeurt in veel gevallen niet. Ook de formulering en implementatie van een geïntegreerd beleid uit zich in de gemeentelijke praktijk door vele onderlinge verschillen.

De eerste verschillen in het risicomanagement van Nederlandse gemeenten zijn al terug te vinden in de wettelijke verplichtingen, oftewel het schrijven van de paragraaf weerstandsvermogen in de gemeentelijke begroting. Hoewel er vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording en het Gemeenschappelijk Toezichtkader van de provincies richtlijnen bestaan over het invullen van deze paragraaf, loopt de invulling van deze paragraaf in de realiteit sterk uiteen. In de berekening van zowel het beschikbaar als het benodigd weerstandsvermogen worden verschillende bedragen per gemeente meegenomen. In het benodigd weerstandsvermogen zijn er verschillen in welke risico’s mee worden genomen, welke kans van optreden aan een risico wordt gehangen, of alle risico’s of alleen de top tien of top vijftien wordt meegenomen, of er nog een zekerheidspercentage wordt berekend en of er een Monte-Carlo simulatie plaatsvindt. Hetzelfde fenomeen vindt plaats in de berekening van het beschikbaar weerstandsvermogen. Waar de ene gemeente naast de algemene reserve ook stille reserve en het reserve grondbedrijf meeneemt, geldt dit voor andere gemeenten weer niet. Uit de interviews komt naar voren dat voor diverse gemeenten het opstellen van de paragraaf een verplichte exercitie is, die zelfs te manipuleren is.

Verder is er een onderscheid te maken in de hard controls en de soft controls op het gebied van risicomanagement. Ook hier is een wezenlijk verschil zichtbaar tussen gemeenten. Waar de ene gemeente een heel risicomanagement beleid heeft uitgeschreven, geldt dit voor andere gemeenten niet. Verder zijn er gemeenten die alleen naar de financiële risico’s kijken, terwijl het veel breder kan worden aangevangen door ook naar de niet-financiële risico’s te

kijken. Voor sommigen is het proces van risico-inventarisatie een kwestie van het lijstje van vorig jaar aflopen, terwijl voor anderen gemeenten dit een integraal proces is waarbij door allerlei dialogen in de gemeente er een nieuwe inventarisatie wordt opgehaald. Ook de positionering van het risicomanagement verschilt per gemeente, en waar sommige gemeenten een aparte risicomanager hebben is dit voor andere gemeenten een bijzaak van een controller.

Ook blijkt er uit de interviews dat de soft controls rondom risicomanagement een enorm grote rol spelen in de uitvoering van risicomanagement. Het is van belang dat de hard controls ingeregeld zijn, maar de soft controls zorgen ervoor dat er echt toegevoegde waarde kan worden gecreëerd voor de gemeente. Dit is in overeenkomst met de trend die uit de literatuur naar voren komt. Het creëren van draagvlak voor risicomanagement gaat niet vanzelf, en moet gebeuren door het gesprek te voeren. Ook zijn er gemeenten die op een creatieve manier het risicomanagement onder de aandacht te brengen, waardoor het gaat leven in de organisatie. Essentieel is dat de raad en het college, maar ook de ambtelijke directie het belang van risicomanagement uitdraagt in de organisatie. Uit de interviews blijkt dat dit voor sommige gemeenten niet aan de orde is. Daarnaast speelt de organisatiecultuur ook een grote rol in de uitvoering. Als men zich niet geroepen voelt om risico's te melden, en bang is om fouten te maken, dan is dit niet bevorderlijk voor het risicomanagement. Men moet het idee van een lerende organisatie uitstralen. Risicomanagement kan ook onder aandacht worden gebracht door verschillende cultuurprogramma's die van toepassing zijn in de organisatie.

Het risicodialoog wordt door gemeenten benoemd als het belangrijkste onderdeel van risicomanagement. Dit dialoog kan zowel met hard controls als soft controls worden georganiseerd. Het aanstellen van een risico-eigenaar is daarbij van belang. Op die manier weet men in de gemeente bij wie welke verantwoordelijkheden liggen en kan er vervolgens beter op gestuurd worden.

Uit de interviews kan worden geconcludeerd dat er grote verschillen aanwezig zijn in de uitvoering van risicomanagement in Nederlandse gemeenten. Risicomanagement is in sommige gemeenten vooral reactief, terwijl anderen gemeenten hele processen hebben georganiseerd om proactief aan risicomanagement te doen.

Verder is er onderzocht op welke manier de huidige onvrede van gemeenten bij het toepassen van risicovolwassenheidsmodellen verminderd kan worden. Het begrip risicovolwassenheid en de daarbij behorende risicovolwassenheidsmodellen zijn daarvoor onderzocht. Volgens de literatuur verwijst volwassenheid naar een toestand waarin een organisatie in perfecte staat is om haar doelstellingen te bereiken. Daarnaast duidt het begrip op een ontwikkeling, waarbij

een aantal stadia moeten doorlopen worden. In de praktijk wordt het begrip risicovolwassenheid wisselend ontvangen. Waar verschillende gemeenten het woord ‘volwassenheid’ als lastig en onjuist beschouwen, zijn er ook gemeenten waarbij de ontwikkeling van het risicomanagement aan de hand van een risicovolwassenheidsmodel gebeurt. Belangrijk is dat risicovolwassenheid als een hulpmiddel wordt gezien waarmee een gemeente kan bepalen welke elementen op het gebied van risicomanagement voor een gemeente belangrijk zijn en dat het gesprek vervolgens beter gevoerd kan worden.

Duidelijk komt er naar voren dat er een wezenlijk verschil is tussen de bestaande risicovolwassenheidsmodellen en hoe gemeenten dit in de praktijk ervaren. Daarbij is er ook gekeken welke procedurele en technische aanpassingen er gedaan kunnen worden om de leemte tussen de bestaande modellen en de gemeentelijke praktijk te vullen.

De verschillende stadia die moeten worden doorlopen, worden niet altijd goed ontvangen, want wat is het tegenovergestelde van volwassen? Een procedurele aanpassing van de modellen is daarom het idee dat er niet verschillende stadia doorlopen moeten worden, maar er is één overzicht is met daarin de elementen bij een volwassen risicomanagement horen. Op deze manier kunnen gemeenten zelf overwegen welke elementen voor de eigen gemeente van belang zijn. Het is namelijk van belang dat het risicomanagement aansluit op de structuur en cultuur van een gemeente.

Voor de technische aanpassing van de bestaande risicovolwassenheidsmodellen is er onderzocht welke elementen in de huidige modellen bruikbaar zijn, welke overbodig zijn, en welke er ontbreken. Een voorbeeld wat ontbrak in de huidige modellen maar wel vaak door gemeenten werd aangehaald is de positionering van het risicomanagement en een eventuele risicomanager en het overzicht van de risico's van verbonden partijen. Deze elementen zijn aan het overzicht toegevoegd dat is gepresenteerd in paragraaf 6.3

7.1 Discussie

Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke literatuur door de verschillen in risicomanagement in Nederlandse gemeenten in beeld te brengen en welke elementen gemeenten van belang vinden in de uitvoering van risicomanagement. Daarnaast is geprobeerd de leemte te vullen tussen bestaande risicovolwassenheidsmodellen en de gemeentelijke praktijk. Hoewel de wetenschappelijke literatuur duidelijk belicht wat risicomanagement inhoudt, welke soort risico's er zijn en op welke manier er op risico's gereageerd kan worden,

blijkt dit in de praktijk vaak minder evident. In dit onderzoek is er daarom de focus gelegd op uitvoering van risicomanagement in de gemeentelijke praktijk.

Voor dit onderzoek zijn achttien gemeenten geïnterviewd. Als er met nog meer gemeenten was gesproken had dit eventueel nog meer elementen die van belang zijn bij risicomanagement opgeleverd en zou de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd worden. Om praktische redenen, namelijk de uitvoerbaarheid van het onderzoek, is het aantal respondenten beperkt. Echter, de informatie die uit de interviews naar voren is gekomen was al zo dusdanig dat het soms lastig was om de essentie eruit te halen. Daarnaast is het coderen en het interpreteren van de resultaten gebeurd door één onderzoeker. Dit kan invloed hebben de op interne validiteit van het onderzoek.

Dit onderzoek kaart vele onderwerpen aan die geschikt zijn voor vervolgonderzoek. Er kan een verdere verdieping plaatsvinden in het belang van de soft controls voor risicomanagement bij Nederlandse gemeenten. Daarnaast kan het model dat gepresenteerd is in paragraaf 6.3 verder getest en onderzocht worden in Nederlandse gemeenten, eventueel door middel van een kwantitatief onderzoek. Op deze manier kunnen er meer gemeenten mee worden genomen in het onderzoek. Daarnaast kan er worden gekeken wat de meest correcte manier is om te meten op welk niveau het risicomanagement van een gemeente staat. Hoewel er in dit onderzoek gekeken is naar de risicovolwassenheid en welke elementen daaronder vallen, blijft het meten van risicomanagement een lastig onderwerp. Dit heeft te maken met de grote verscheidenheid in de aanpak van risicomanagement en hoe goed risicomanagement ervaren wordt in Nederlandse gemeenten

7.2 Aanbevelingen

Op basis van de analyse en de conclusie worden in dit onderdeel aanbevelingen gedaan waar Nederlandse gemeenten rekening mee kunnen houden bij het implementeren van een volwassen risicomanagement. In paragraaf 6.3 is er een overzicht gepresenteerd met de elementen die vallen onder een volwassen risicomanagement.

➤ *Het maken van duidelijke afspraken in de gemeente rondom risicomanagement*

Allereerst is het essentieel dat binnen een gemeente duidelijke afspraken worden gemaakt rondom het risicomanagement beleid. Het schema uit paragraaf 6.3 kan hiervoor een leidraad vormen. Daarbij is het van belang dat de hard controls goed geregeld zijn in de organisatie. De soft controls zorgen ervoor dat het risicomanagement echt kan gaan leven in de organisatie. Deze afspraken moeten voor iedereen in de organisatie duidelijk zijn.

➤ *Het voeren van een risicodialog*

Essentieel in de uitvoering van risicomanagement is het voeren van een risicodialog in de organisatie. Ook hier moeten duidelijke afspraken over worden gemaakt over hoe dit dialoog ingevuld wordt. Het voeren van een risicodialog is noodzakelijk voor het creëren van risicobewustzijn en draagvlak voor risicomanagement in de gemeente.

➤ *Aanstellen van een risico-eigenaar*

Tijdens het risicodialog is het van belang om een risico-eigenaar aan te stellen. Deze persoon is verantwoordelijk voor het risico en moet ervoor zorgen dat de kans van optreden zo klein mogelijk wordt gemaakt, of dat de financiële gevolgen bij optreden zoveel mogelijk beperkt worden. Een risico-eigenaar zorgt ervoor dat men weet waar de bepaalde verantwoordelijkheden in de gemeente belegd zijn.

➤ *Focus op de soft controls*

De cultuur rondom risicomanagement in de gemeente speelt een belangrijke rol op het gebied van risicomanagement. Belangrijk is de ‘tone at the top’, waarbij zowel de raad als het college initiatief neemt om risicomanagement te laten leven in de gemeente. De organisatiecultuur moet uitnodigen om risico’s te bespreken, zonder dat men daarop afgerekend wordt. Daarnaast kunnen gemeenten opleidingen en trainingen organiseren om de kennis van risicomanagement te vergroten. Dit kan ook gebeuren op verschillende cultuurelementen, bijvoorbeeld integriteit.

➤ *Leren van elkaar*

Veel gemeenten zijn bezig met de ontwikkeling van het risicomanagement. Echter, veel gemeenten zijn zelf allemaal het wiel aan het uitvinden. Daarom is het van belang dat kennis en inzichten op het gebied van risicomanagement met elkaar gedeeld worden. Een voorbeeld hiervan is de organisatie VNG Risicobeheer. Deze organisatie spoort aan dat gemeenten van elkaar leren en biedt een platform om inzichten met elkaar te delen.

8 Literatuurlijst

- 't Hart, R. (2010). Een positieve blik op modellen voor risicomanagement: Er zijn de afgelopen jaren nieuwe normen op het gebied van risicomanagement ontstaan. Welke handvatten geven deze normen voor verankering van risicomanagement binnen de organisatie? *TPC-Tijdschrift voor Public Governance Audit en Control*, 8(4), 26.
- 't Hart, R. (2020, 10 augustus). *Risicomanagement volwassenheid en stappen*. Geraadpleegd op 28 juni 2021, van <https://robertthart.risicomanagement.nl/2015/08/11/volwassenheidsmodel-risicomanagement/>
- 't Hart, R. en Pennings, R. (2017). *No Risk No Fun*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Andersen, E. and Jessen, S. (2003), 'Project maturity in organizations'. *International Journal of Project Management*, Vol. 21, 457-461.
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research*. Wadsworth, CA: Cengage Learning.
- BDO. (2021, 14 januari). BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2021: financiële situatie onhoudbaar. Geraadpleegd op 23 februari 2021, van <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2021/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2021-financiele-situatie-onhoudbaar-ps-dzb-bmz-gem-lo-21>
- BNG Bank. (2020, 10 november). *Risicomanagement*. Geraadpleegd op 17 maart 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/bng-bank/25-jaar-risicomanagement.15085721.lynkx>
- Boorsma, P., Haisma, G., & Molenaar, Y. (2003). Gemeentelijk risicomanagement: een empirisch onderzoek. Geraadpleegd op 9 maart 2021, van <https://primo-nederland.eu/gemeentelijk-risicomanagement-een-empirisch-onderzoek/>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen; een handboek voor de veranderkundige* [tweede druk]. Deventer: Kluwer.
- Cienfuegos Spikin, I. J. (2013). Developing a risk management maturity model: a comprehensive risk maturity model for Dutch municipalities.
- Claassen, U. (2009). *Handboek Risicomanagement*. Deventer (NL): Kluwer.
- Claes, P.F. (2008), *Risicomanagement*, 4e druk, Wolters-Noordhoff.
- Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2017). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. Fourth edition.

- den Das, N. (2011). *Risicomanagement bij Waterschappen*.
- Gedeputeerde Staten. (2019). *Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader*. Geraadpleegd van https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2020-03/gemeenschappelijk_financieel_toezichtkader_gtk_2020.pdf
- Gemeente Arnhem. (2020). *Nota risicomanagement en weerstandsvermogen*. Geraadpleegd op 1 maart 2021, van <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Arnhem/502d9240-3743-44ae-bd78-c1e334ea8c2b#87f7fe3a-c2f7-4ce5-ab30-0d9013d13e67>
- Gemeente Zwolle. (2018). *Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2018*. Geraadpleegd op 7 april 2021, van <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=zwolle&id=61694>
- Gjerdrum, D., & Peter, M. (2011). The new international standard on the practice of risk management—A comparison of ISO 31000: 2009 and the COSO ERM framework. *Risk management*, 31(21), 8-12.
- Haisma, G. (2003). *Risicomanagement! Wat, hoe en waarvoor?*. Tijdschrift B & G, 8-10.
- Haisma, G. (2020, 6 juli). *Hoe volwassen is uw risicomanagement?* Geraadpleegd op 28 juni 2021, van <https://fullyincontrol.nl/Nieuws-Events/Kennis-blog-en-nieuws/ArticleID/117/Hoe-volwassen-is-uw-risicomanagement>
- Heur, R. (2021, 25 januari). *Hof van Twente: opbouw ICT-infrastructuur duurt twee jaar*. Geraadpleegd op 28 januari 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/hof-van-twente-opbouw-ict-duurt-twee-jaar.15868913.lynkx>
- Hoseini, E. (2020). Learning from our projects: Evaluating and Improving Risk Management of the Flood Protection Program (HWBP). <https://doi.org/10.4233/uuid:7ca82a4e-cb46-458c-a6cd-52c631aa7ed9>
- ISO (2009). *Riskmanagement—vocabulary*. Guide73.
- Janse, F.C.M & Schreuders, A.H. (2006). *Risicomanagement in de praktijk bij kleine gemeenten*. B&G Magazine, oktober 2006.
- Jonker, J. & Pennink, B.J.W. (2004). *De kern van de methodologie*. (2e druk). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Kaplan, R., & Mikes, A. (2012). Managing risks: a new framework. *Harvard business review*.
- Kaptein, M., & Vink, H. (2008). Soft controls bij de rijksoverheid. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 82, 256.

- Ketelaar, T., & Middel, M. (2021a, 28 februari). *Derde van gemeenten in geldnood*. Geraadpleegd op 17 maart 2021, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/28/derde-van-gemeenten-in-geldnood-a4033678>
- Ketelaar, T., & Middel, M. (2021b, 28 februari). *Het geld van de gemeenten raakt op, en dat gaat iedereen merken*. Geraadpleegd op 17 maart 2021, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/28/de-lucht-verdween-uit-de-lokale-begroting-a4033640>
- Koster, J.E. en Snijders, E. (1997). Een continue afweging van risico's tegen genoegens. Tac, 1997.
- Maier, A. M., Eckert, C. M., & Clarkson, P. J. (2006). Identifying requirements for communication support: A maturity grid-inspired approach. *Expert Systems with Applications*, 31(4), 663-672.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), Besluit Begroting en Verantwoording, inclusief toelichting, SDU, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015, juli 9). Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036853/2019-04-01>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 23 augustus). Inkomsten gemeenten en provincies. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inkomsten-gemeenten-en-provincies>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019a, 16 augustus). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. Geraadpleegd op 9 maart 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019b, 9 juli). *Taken van een gemeente*. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 29 januari). *Financiële kengetallen gemeenten en provincies*. Geraadpleegd op 7 april 2021, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%ABle-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>

- Molen, I. (2015). *Risicomanagement 2.0: van risico-bewust naar risico-gestuurd in een politiek bestuurlijke omgeving*. Universiteit Twente-Kenniscentrum risicomanagement en veiligheid.
- Mooij, S. (2020, 27 november). *Help, de R daalt!* Geraadpleegd op 20 januari 2021, van <https://vng.nl/artikelen/help-de-r-daalt>
- NOS. (2020, 22 december). Rampbrug Genua nauwelijks gecontroleerd en onderhouden [Persbericht]. Geraadpleegd op 20 januari 2021, van <https://nos.nl/artikel/2361597-rampbrug-genua-nauwelijks-gecontroleerd-en-onderhouden.html>
- NOS. (2021, 14 januari). Meeste gemeenten verwachten begrotingstekort: “Situatie onhoudbaar”. NOS. Geraadpleegd op 28 januari 2021, van <https://nos.nl/artikel/2364333-meeste-gemeenten-verwachten-begrotingstekort-situatie-onhoudbaar.html>
- Oliva, F. L. (2016). A maturity model for enterprise risk management. *International Journal of Production Economics*, 173, 66-79.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2016, 29 juni). Omvallen hijskranen Alphen aan den Rijn onvermijdelijk [Persbericht]. Geraadpleegd op 20 januari 2021, van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6963/omvallen-hijskranen-alphen-aan-den-rijn-onvermijdelijk>
- Paape, L., Swagerman, D., Prinsenbergh, M., Scheffe, J., Star, J., & Brecher, M. (2009). *Risicomanagement in tijden van crisis (en voor en na)*.
- Proenca, D., Esteves, J., Vieira, R., & Borbinha, J. (2017, July). Risk management: a maturity model based on ISO 31000. In *2017 IEEE 19th Conference on Business Informatics (CBI)* (Vol. 1, pp. 99-108). IEEE.
- Provincie Zuid-Holland. (2021, 8 maart). *Geldtekort dwingt gemeenten tot hardere keuzes*. Geraadpleegd op 14 juni 2021, van <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/maart-2021/geldtekort-dwingt-gemeenten-hardere-keuzes/>
- Ravensbergen, C. (2020, 8 december). *Hoe de publieke waarde in gemeenten wel uit de verf komt*. Geraadpleegd op 23 maart 2021, van <https://www.bngbank.nl/magazine/Overig/Hoe-de-publieke-waarde-in-gemeenten-wel-uit-de-verf-komt>
- Rekenkamer Rotterdam. (2019). *Publieke waarde in de knel*. Geraadpleegd op 22 maart 2021, van <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/publieke-waarde-in-de-knel/>
- RISKID. (2021, 16 februari). *Risicomanagement met de RISMAN-methode*. Geraadpleegd op 7 juni 2021, van <https://riskid.nl/ondersteuning-methodieken/risman-methode/>

- Ruizendaal, C., RA, R. M. R., & Paape, L. (2014). *Hoeveel zijn we opgeschoten na de crisis?: Tweede Nationaal Onderzoek Risicomanagement in Nederland 2014*. NBA.
- Schouten, P. (2010). *Risicomanagement, Een onderzoek naar risicomanagement bij 100.000+ gemeenten*.
- Somers, M., Snelders, R. en Blij, P. (2006). *Integraal risicomanagement in Arnhem. Overheidsmanagement nr. 5, 2006*.
- Spikin, I. C. (2013). *Developing a risk management maturity model: a comprehensive risk maturity model for Dutch municipalities*.
- Staveren, M. T. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*. Vakmedianet.
- Tekir, I. (2012). *Toepassing van risicomanagement bij gemeenten*.
- The Institute of Internal Auditors. (2020). *HET THREE LINES MODEL VAN HET IIA*. Geraadpleegd op 28 juni 2021, van <https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated-Dutch.pdf>
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Geraadpleegd van <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/persberichten/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties-presenteert-eindrapport-klem>
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein*. Geraadpleegd op 9 maart 2021 van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-10/visitatiecommissie-financiele-beheersbaarheid-sociaal-domein-derde-tussenrapportage-.pdf>
- Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom Lemma Uitgever
- Visser, H. (2016, 29 februari). *Integraal Financieel Risicomanagement bij gemeenten | Zanders Treasury & Finance Solutions*. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://zanders.eu/nl/latest-insights/integraal-financieel-risicomanagement-bij-gemeenten/>
- VNG. (2020, 22 oktober). *Gemeentefonds en BTW-compensatiefonds*. Geraadpleegd op 16 maart 2021, van <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/gemeentefonds-en-btw-compensatiefonds>
- Wendler, R., (2012). The maturity of maturity model research: A systematic mapping study'. *Information and Software Technology* 54 (2012) 1317-1339.

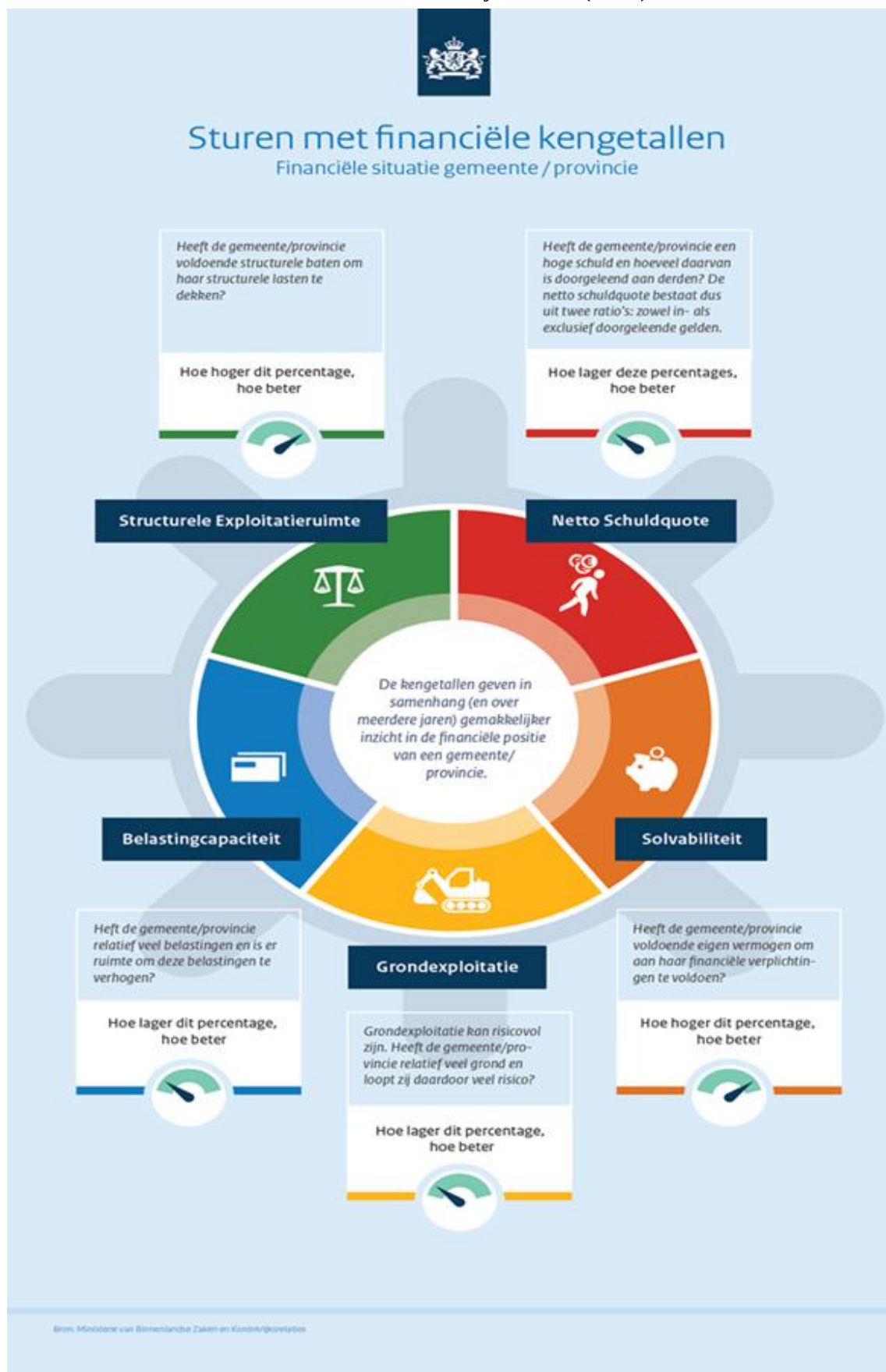
9 Bijlagen

Bijlage A: Overzicht vragen risicovolwassenheidsmodel Cienfuegos (2013)

Model	Statement	Beoordeling	Thema
Cienfuegos	Bestaan van een schriftelijk risicobeheersingsbeleid	Ja of nee	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Ontwikkeling van een beleid inzake risicobeheer	1 tot 5	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Doelstelling van het risicobeheersingsbeleid	1 tot 5	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Steun van de gemeenteraad	1 tot 5	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Steun van het college van B&W	1 tot 5	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Steun van de burgemeester	1 tot 5	Context en doelstellingen
Cienfuegos	Identificatie van kansrijke elementen	Ja of nee	Risico-identificatie
Cienfuegos	Externe inkomsten	Ja of nee	Risico-identificatie
Cienfuegos	Schade berokkend aan een derde	Ja of nee	Risico-identificatie
Cienfuegos	Registreer risico's die zich hebben voorgedaan en bedreigingen die zich hebben voorgedaan	Ja of nee	Risico-identificatie
Cienfuegos	De formaliteit van het risicobeheersproces	Ja of nee	Risico-identificatie
Cienfuegos	Metten van risico's door de gevolgen en de waarschijnlijkheid ervan te bepalen	Ja of nee	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Risicotolerantie op basis van de berekening van de financiële ratio	Ja of nee	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Onderlinge afhankelijkheid van verschillende risico's en hun bronnen bij de risicometing	Ja of nee	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Instrumenten voor de analyse en meting van risico's	Ja of nee	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Formaliteit van het risicoanalyseproces	1 tot 5	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Toegang tot externe ondersteuning voor risicoanalyse	Ja of nee	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Omgaan met de beoordeling van risico's	1 tot 5	Risicoanalyse en metingen
Cienfuegos	Maatregelen bepalen voor toekomstige risico's	1 tot 5	Risicobesluitvorming en -beheersing
Cienfuegos	Maatregelen voor elk specifiek risico	Ja of nee	Risicobesluitvorming en -beheersing
Cienfuegos	Combinatie van behandelingsmogelijkheden	Ja of nee	Risicobesluitvorming en -beheersing
Cienfuegos	De perceptie van belanghebbenden en burgers	Ja of nee	Risicobesluitvorming en -beheersing
Cienfuegos	Beslist welke oplossing voor risicobeheer moet worden geïmplementeerd	1 tot 5	Risicobesluitvorming en -beheersing
Cienfuegos	Begroting voor de uitvoering van het risicobeheer	1 tot 5	Implementatie en evaluatie van risico's
Cienfuegos	Trainingsprogramma inzake risicobeheer	1 tot 5	Implementatie en evaluatie van risico's
Cienfuegos	Toezichtprocedure	Ja of nee	Implementatie en evaluatie van risico's
Cienfuegos	Plan voor verandermanagement	Ja of nee	Implementatie en evaluatie van risico's

Cienfuegos	Regelmatig auditproces	Ja of nee	Implementatie en evaluatie van risico's
Cienfuegos	Documentatieproces voor risicobeheer	1 tot 5	Implementatie en evaluatie van risico's
Cienfuegos	Verslagen over risicobeheer	1 tot 5	Implementatie en evaluatie van risico's

Bijlage B: Overzicht financiële kengetallen gemeenten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020)



Bijlage C: Vragenlijst interviews

Algemeen:

- Wat is uw functie binnen de gemeente?

Risicomanagement:

- Hoe is het risicomanagement georganiseerd in de gemeente?
 - o Wie zijn er betrokken bij het risicomanagementproces in de gemeente?
 - o Maken jullie daarbij gebruik van bestaande modellen of programma's? (COSO; Naris)
 - o Wie schrijft de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing? Wanneer is deze voor het laatst geactualiseerd? Wat waren de belangrijkste wijzigingen?
 - o Is er een kadernota risicomanagement binnen de gemeente?
 - o Is er een vaste cyclus wat betreft het risicomanagement?
 - o Is er een risicoregister aanwezig? Wanneer en hoe wordt deze geactualiseerd?
- Op welk perspectief ligt het accent in het risicomanagement?
 - o Blijft het beperkt tot het financiële aspect of is het meer integraal?
- Naar welke soort risico's wordt er gekeken bij het risicomanagement? Wordt er alleen naar de financiële risico's gekeken of ook naar andere risico's? Welke indeling/categorisering hanteert de gemeente?
 - o Niet-financiële risico's zoals juridische, bestuurlijke, imago en fraude risico's (en worden die vervolgens ook meegenomen in het opstellen van de paragraaf?)
 - o Risico's met betrekking tot andere partijen
- In hoeverre heeft het risicomanagement een onafhankelijke positionering binnen de gemeente?
- In hoeverre wordt de omgeving meegenomen in de risicoanalyse?
 - o Denk hierbij aan verbonden partijen, leveranciers (bij hacks)
 - o Zijn de risico's van de verbonden partijen bekend?
- In hoeverre leeft het risicomanagement binnen de organisatie?
 - o Is er binnen de organisatie draagvlak gecreëerd voor risicomanagement? Zo ja, hoe?
- Wat is het doel van het risicomanagement in de gemeente?
- In hoeverre is er behoefte aan verbetering in het risicomanagement?
 - o Wat werkt goed qua risicobeheersing?
 - o Welke knelpunten zijn er?
 - o Wat zou er anders kunnen?
- In hoeverre wordt het risicomanagement geëvalueerd door de gemeente?
- Is er binnen de gemeente enige vorm van toetsing van het risicomanagement?
- Heeft de rekenkamer in de afgelopen 3 jaar het risicomanagement binnen de gemeente onderzocht?
 - o Zo ja, ...
- Wat is de grootste verdienste geweest van (actief) risico's beheersen?
 - o Wat zou er bijvoorbeeld zonder de huidige aandacht voor risico's minder goed door de gemeente worden beheerst? (Wat zijn m.a.w. de stille successen?)
- Welke onverwachte gebeurtenissen hebben zich ondanks het risicomanagement voorgedaan?
 - o Wat hebben deze gebeurtenissen voor het risicomanagement betekend?

Risicovolwassenheid:

- Wat betekent in uw beleving het begrip risicovolwassenheid?
- Wat verstaan jullie onder volwassen/goed risicomanagement?
 - o Welke elementen zijn daarbij zeker van belang?
 - o Welke elementen zijn daarbij minder van belang?
- Kunt u de optimale versie van risicomanagement in de gemeente beschrijven
- Bent u bekend met bestaande risicovolwassenheidsmodellen?
 - o Zo ja, welke?
- In hoeverre zegt de weerstandratio iets over 'of je in control bent'?

Bijlage D: Thematische analyse interviews

De thema's zijn als volgt: het doel van risicomanagement; integraal risicomanagement en niet-financiële risico's; de organisatie en implementatie van risicomanagement; cultuur en draagvlak; knelpunten; risicovolwassenheid; De elementen van risicovolwassenheid. In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende thema's besproken.

Niet ingevoegd ivm vertrouwelijkheid