

# **REKENKAMERONDERZOEK**

## **NAAR HET RISICOMANAGEMENT IN DE GEMEENTE WESTLAND**

**MEI 2021**



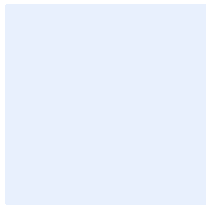
Uitgevoerd door TwijnstraGudde  
Lai van Beek  
Thijs Boertien  
Leonieke van Dordrecht  
Roel Lauwerier

REKENKAMERCOMMISSIE WESTLAND



# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Bestuurlijke nota	4
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoeksvragen	4
1.3. Aanpak	5
1.4. Leeswijzer	6
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1. Hoofdconclusie	7
2.2. Deelconclusie: de opzet van het risicomanagementbeleid is toereikend	7
2.3. Deelconclusie: de implementatie van het beleidskader heeft zeer beperkt plaatsgevonden	8
2.4. De uitvoering van het risicomanagement is teveel persoonsafhankelijk	8
2.5. Deelconclusie: De raad kan onvoldoende in samenspraak met het college sturen op strategische risico's	9
2.6. Aanbevelingen	9
Nota van bevindingen	11
3. Beleidskader risicomanagement	11
3.1. Opzet risicomanagementbeleid (2016)	11
3.1.1. Onderbouwing raadsbesluit Beleidskader risicomanagement	11
3.1.2. Uitgangspunten Beleidskader risicomanagement (2016)	12
3.2. Uitwerking van de uitgangspunten	13
3.2.1. Risicoanalyse	14
3.2.2. Risicobeheersing	14
3.2.3. Risicoregister	14
3.2.4. Samenspel college-raad	15
3.2.5. Systematiek van het kwantificeren van financiële restrisico's: digitale benadering	15
3.2.6. Verbetering: evaluatie beleidskader	16
3.3. Analyse opzet beleidskader risicomanagement	17
3.4. Toetsing op de norm	18
4. Implementatie en uitvoering risicomanagementbeleid	21
4.1. Analyse implementatie algemeen	21



4.1.1. Beperkte implementatie kader risicomanagement – geen Centraal Strategisch Risicoregister (CSR)	21
4.1.2. Het uitgangspunt '>50% digitaal' wordt wel consequent toegepast	23
4.1.3. Beleidskader risicomanagement beperkt bekend in organisatie – risicomanagement meer impliciet	25
<b>4.2. Analyse implementatie aan de hand van cases</b>	<b>26</b>
4.2.1. Case 1: Oostelijke Randweg De Lier	26
4.2.2. Case 2: Thuiszorg: Pieter van Foreest	31
4.2.3. Case 3: Leerlingenvervoer	35
4.2.4. Case 4: Groenbeheer	39
4.2.5. Case 5: Meyra	43
4.2.6. Vergelijking cases	46
<b>4.3. Toetsing op de normen</b>	<b>47</b>
<b>5. Rol van de raad bij risicomanagement(-beleid)</b>	<b>50</b>
<b>5.1. Informatievoorziening richting de raad</b>	<b>50</b>
5.1.1. Informatievoorziening volgens het beleidskader	50
5.1.2. Informatievoorziening in de praktijk	51
5.1.3. Kwaliteit informatievoorziening richting de raad	51
<b>5.2. Proactieve en controlerende rol van de raad</b>	<b>52</b>
<b>5.3. Toetsing op de norm</b>	<b>53</b>
<b>6. Bijlagen</b>	<b>55</b>
<b>6.1. Overzicht respondenten</b>	<b>55</b>
<b>6.2. Bronnenlijst</b>	<b>55</b>



# Bestuurlijke nota

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Risicomanagement is een actueel onderwerp dat breed leeft binnen de raad van de gemeente Westland. Aanleiding voor de actuele agendering vormt de recente ontwikkeling van de kosten voor afvalverzameling en -verwerking. Deze ontwikkeling is door het college in september 2020 per raadsinformatiebrief kenbaar gemaakt. Uit deze brief blijkt dat de totale kosten voor afval vanaf 2018 (begroting) tot 2021 (nieuwe raming) zijn toegenomen met € 6 miljoen<sup>1</sup>. Als het tarief kostendekkend moet zijn, betekent dit voor een meerpersoonshuishouden een stijging van € 280 naar € 364<sup>2</sup>.

Deze ontwikkelingen hebben de raad bewust gemaakt van het belang van risicomanagement en het versterken van de positie van de raad daarbij. De raad heeft daarom per motie<sup>3</sup> op 8 oktober 2020 besloten de Rekenkamercommissie (verder RKC) Westland te verzoeken om - in nauwe samenwerking met de raad - onderzoek te laten doen naar het risicomanagement binnen de gemeente Westland.

Dit onderzoek heeft de volgende doelstellingen:

- Inzicht verschaffen in de werking en compliance van de AO/IB en in het bijzonder de interne beheersmaatregelen, voor het onderkennen, doordenken en afdekken van de belangrijke (financiële) risico's
- Het doen van aanbevelingen om het beleid ten aanzien van het risicomanagement te verbeteren en te versterken en risicomanagement (nog) meer als een geïntegreerd onderdeel van het besturingsmodel en onderdeel van de cultuur van de ambtelijke organisatie te laten functioneren
- Het doen van aanbevelingen om de informatiewaarde van de documenten binnen de P&C-cyclus te verbeteren zodat de gemeenteraad beter in staat is zijn taakstellende en controlerende rol te vervullen.

### 1.2. Onderzoeksvragen

Op basis van de doelstelling uit de motie heeft de Rekenkamercommissie de volgende hoofdvraag geformuleerd.

In hoeverre is het risicomanagement van de gemeente Westland doeltreffend en doelmatig en in hoeverre wordt het consequent toegepast, in het bijzonder bij het aangaan van en tijdens de uitvoering van langdurige, complexe contracten en bij het ontwerp en de uitvoering van grote projecten?

Onder deze hoofdvraag vallen de volgende deelvragen.

#### A. *Beleid risicomanagement*

1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het gebied van risicomanagement?
2. Is dit beleid actueel, inzichtelijk, concreet en volledig? Is het doelmatig, doeltreffend en rechtmatig? Biedt het voldoende richtlijnen voor de inrichting van het risicomanagement?

<sup>1</sup> Raadsbrief Kostenontwikkeling afval (11 september 2020)

<sup>2</sup> <https://wos.nl/nieuws/artikel/forse-stijging-afvalstoffenheffing-dreigt-voor-burgers-westland>

<sup>3</sup> Motie 'Onderzoek risicomanagement' (8 oktober 2020)

### B. Implementatie risicomanagement

1. Is het risicomanagement beleid feitelijk geïmplementeerd? Hoe is het risicomanagement van de gemeente ingericht met processen en functionarissen? Is dit adequaat? Is dit in lijn met het beleid?
2. Wordt het risicomanagement consequent toegepast in alle afdelingen/projecten van de organisatie?
3. Wordt gemonitord op het doorvoeren van mitigerende maatregelen om risico's of de impact daarvan te verminderen? Wordt er geëvalueerd? Is er sprake van lerend vermogen bij de uitvoering van risicomanagement?

### C. Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad

1. Op welke wijze en op welke momenten wordt de gemeenteraad geïnformeerd over risico's? Gebeurt dit ook proactief? Is dit vastgelegd in het beleid en/of in de procesbeschrijvingen?
2. Is de informatievoorziening tijdig, volledig en bruikbaar voor de raad teneinde zijn rol optimaal te kunnen uitoefenen?

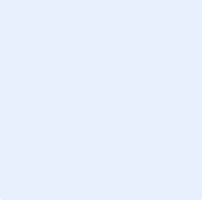
Voor de beantwoording van deze vragen is een normenkader ontwikkeld dat, naar aanleiding van de subvragen, drie verschillende facetten van risicomanagement belicht. Er wordt gekeken naar het beleid zoals dit op papier is gezet, de uitvoering en implementatie ervan en de rol van de raad hierbij. Een analyse op deze facetten dient als basis voor toekomstgerichte aanbevelingen en lessen om in de komende periode tot betere resultaten te komen.

Aspect	Vraag	Norm
Beleid risicomanagement	A1	- De raad heeft duidelijke beleidskaders vastgesteld ten aanzien van risicomanagement.
	A2	- De beleidskaders zijn helder en consistent en vertonen een logische samenhang. - In de beleidskaders is duidelijk welke doelen worden nagestreefd en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. - In de beleidskaders zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom risicomanagement helder vastgelegd.
Implementatie en uitvoering risicomanagement	B1	- De feitelijke uitvoering van het risicomanagementbeleid vindt plaats conform de opzet vanuit de beleidskaders.
	B2	- Het risicomanagementbeleid wordt in de praktijk consequent toegepast in alle afdelingen/projecten van de organisatie.
	B3	- Er vindt periodieke monitoring plaats op het doorvoeren van mitigerende maatregelen om risico's of de impact daarvan te verminderen. - De beleidskaders omtrent risico's worden regelmatig geëvalueerd en, als daar aanleiding toe is, bijgesteld. - Lessen vanuit zowel individuele projecten als het risicomanagementbeleid als geheel worden getrokken, geadmistreerd en doorgevoerd in de uitvoering van het risicomanagementbeleid.
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	C1	- De beleidskaders bevatten afspraken over de wijze en de momenten waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt. - De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen.

## 1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een documentstudie. Hierbij is met name gekeken naar documenten die informatie inzicht bieden in de beleidsvorming rondom risicomanagement en de implementatie en uitvoering hiervan. Om een goed beeld te krijgen van de feitelijke implementatie en de uitvoering van het risicomanagement zijn voor dit onderzoek tevens vijf cases bestudeerd. Deze cases zijn afgestemd door de RKC in overeenstemming met een vertegenwoordiging van de raad, het college en de organisatie. In totaal gaat het om één majeur project en vier (grote) contracten.

- Case 1: Oostelijke Randweg De Lier
- Case 2: Thuiszorg – Pieter van Foreest
- Case 3: Leerlingenvervoer

- 
- Case 4: Groenbeheer
  - Case 5: Meyra

De bevindingen uit het documentenonderzoek hebben een eerste feitenbeeld opgeleverd. Dat beeld is tijdens interviews en groepsgesprekken geverifieerd en aangevuld. De onderzoeksvragen en het normenkader vormden de structuur voor de interviews, voor de cases aangevuld met specifieke vragen vanuit de documentenanalyse. Er zijn verschillende betrokkenen, zoals wethouders en ambtenaren, geïnterviewd (Zie bijlage 1). Raadsleden zijn door middel van een groepsgesprek betrokken bij het onderzoek.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt; deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld. Het geverifieerde en aangevulde feitenbeeld is verwerkt in een conceptrapportage die voor ambtelijk wederhoor aan de organisatie is voorgelegd. Het ambtelijk wederhoor is verwerkt in voorliggende rapportage die voor bestuurlijk wederhoor kan worden aangeboden.

## 1.4. Leeswijzer

Dit rapport beslaat grofweg twee onderdelen: een bestuurlijke nota (hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2) en een nota van bevindingen (hoofdstuk 3 t/m 5).

### **Bestuurlijke nota (hoofdstuk 1 en 2)**

Hoofdstuk 1 is de inleiding van dit Rekenkameronderzoek waarin de aanleiding en kaders van het onderzoek uiteen worden gezet. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de bevindingen in de inhoudelijke hoofdstukken (hoofdstuk 3 t/m 5).

### **Nota van bevindingen (hoofdstuk 3 t/m 5)**

In hoofdstuk 3 staat de beleidsopzet van het risicomanagement in Westland centraal. We staan in dit hoofdstuk stil bij de in het beleidskader geformuleerde uitgangspunten en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt in het beleidskader. Vervolgens kijken we in hoofdstuk 4 naar de wijze waarop de het beleidskader feitelijk is geïmplementeerd en de wijze waarop risicomanagement in de praktijk wordt vorm gegeven. Dit doen we aan de hand van een beschrijving en analyse van meer algemene uitgangspunten van het beleidskader. Tevens wordt dit hoofdstuk gestaafd met bevindingen uit de vijf specifieke casestudies. In hoofdstuk 5 staan we tenslotte stil bij de rol van en de informatievoorziening aan de raad in het kader van het risicomanagement.

Aan het eind van alle hoofdstukken in de nota van bevindingen wordt een tussenbalans opgemaakt aan de hand van het normenkader. Deze toets is inzichtelijk gemaakt door gebruik te maken van drie kleuren. Groen staat daarbij voor voldoende/goed. Oranje wil zeggen dat Westland middelmatig scoort. Rood betekent dat Westland op dit onderdeel (op dit moment) onvoldoende presteert.



## 2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de hoofdconclusie (paragraaf 2.1) en de deelconclusies (paragraaf 2.2) uiteengezet. Op basis van de conclusies zijn enkele aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 2.3).

### 2.1. Hoofdconclusie

#### **Hoofdconclusie:**

De opzet van het risicomanagementbeleid van de gemeente Westland is toereikend. Het beleid is onvoldoende geïmplementeerd en uitgevoerd, waardoor het risicomanagement niet doeltreffend en doelmatig is.

#### **De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:**

- De opzet van het risicomanagementbeleid is toereikend
- De implementatie van het beleidskader heeft zeer beperkt plaatsgevonden. Daardoor werkt het beleidskader onvoldoende door in de praktijk van aanbesteding, contractbeheer en projecten.
- De uitvoering van het risicomanagement is nu te veel persoonsafhankelijk. Er wordt weliswaar invulling gegeven aan risicomanagement, maar dit is dankzij de betrokken ambtenaren en niet dankzij de implementatie van het beleid.
- De raad kan onvoldoende in samenspraak met het college sturen op strategische risico's. De raad wordt vooral geïnformeerd via paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing binnen de P&C-cyclus, niet up-to-date risicoregisters en losse raadsvoorstellen. De daarbij verstrekte informatie is op dit moment ontoereikend om te kunnen sturen op strategische risico's, hetgeen dat oorspronkelijk de bedoeling was van het beleidskader.

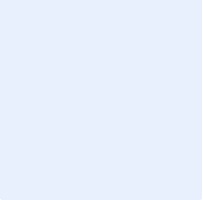
De deelconclusies lichten we nader toe in de volgende paragrafen.

### 2.2. Deelconclusie: de opzet van het risicomanagementbeleid is toereikend

In januari 2016 is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement vastgesteld door de raad. Dit beleidskader kent een helder onderscheid tussen meer algemeen geformuleerde uitgangspunten, een verdere uitwerking hiervan in een risicomanagementcyclus en is doorvertaald in een organisatorisch kader met een duidelijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden.

Met het nieuwe beleidskader komt de focus te liggen op het primair beheersen van strategische risico's en het hanteren van een nieuwe systematiek voor het bepalen van de financiële waarde van risico's (de digitale benadering). Dit moet beiden tot uiting komen in een nieuw op te stellen centraal strategisch risicoregister (CSR) dat als een belangrijk instrument voor de daadwerkelijke risico-inventarisatie en beheersing moet gaan dienen. De verwevenheid tussen deze elementen van het beleidskader is helder gemaakt. We constateren echter dat de risicomanagementcyclus in het beleidskader niet als geheel wordt toegelicht. Hierdoor wordt beperkt inzichtelijk gemaakt hoe de cyclus in de praktijk echt als een cyclus zal functioneren.

In het kader wordt geëxpliciteerd dat risicomanagement iets is dat aandacht vergt van zowel het college, de raad als de organisatie. Daarom worden uitgangspunten vanuit de 'wij-vorm' geformuleerd. In het beleidskader zijn ook daadwerkelijk afspraken gemaakt over het samenspel tussen college en raad. Deze afspraken richten zich met name op



de informatievoorziening van het college richting raad rondom risico's en het voeren van het open gesprek dan wel het bepalen van majeure risico's in samenspraak tussen college en raad. Daarnaast zijn in een organisatorisch kader de bij het risicomanagement behorende taken en verantwoordelijkheden duidelijk toebedeeld aan functies.

### 2.3. Deelconclusie: de implementatie van het beleidskader heeft zeer beperkt plaatsgevonden

Daardoor werkt het beleidskader onvoldoende door in de praktijk van aanbesteding, contractbeheer en projecten. Het beleidskader risicomanagement is zowel bij het college als de organisatie anno 2021 beperkt tot niet bekend. Een verklarende factor hiervan is dat het beleidskader nooit volledig feitelijk is geïmplementeerd. Een belangrijke stap die in de uitvoering gezet moest worden is het opstellen van het centrale risicoregister waarmee er primair strategisch gestuurd zou kunnen worden op risico's. Uit dit onderzoek blijkt dat de strategische risico's nog niet zijn geïnventariseerd. In november 2020 is er wel een opdracht gekomen vanuit het Directie Team (DT) om hier invulling aan te geven. Deze opdracht is echter gepauzeerd vanwege de ontstane werkdruk in de organisatie door de coronacrisis.

In de financiële verantwoording over risico's wordt vanaf 2016 wel gebruik gemaakt van de digitale benadering, zoals in het beleidskader is vastgelegd. Dit uitgangspunt is dus wel vertaald in de uitvoering. Het is echter de vraag hoe betrouwbaar deze financiële informatie momenteel is. Immers, de slag naar een op te stellen CSR is nog niet gemaakt. Hierdoor zijn de risico's die nu worden geïnventariseerd niet gekoppeld aan de strategische doelen van de gemeente. Vanuit de huidige ervaringen rondom de implementatie en uitvoering van risicomanagement hebben we een zekere behoefte opgehaald voor heldere beleidskaders die breder in de organisatie bekend zijn zodat toegesneden risicomanagement plaats kan vinden.


### 2.4. De uitvoering van het risicomanagement is teveel persoonsafhankelijk

Vanwege het gebrek aan kennis van het beleidskader kan er in de organisatie namelijk onvoldoende worden teruggevallen op (voor de organisatie bekende) uitgangspunten rondom risicomanagement. Hierdoor vindt risicomanagement in de praktijk meer impliciet dan expliciet plaats. In de gemeente Westland is momenteel geen algemeen geldende projectstandaard waarbij er aandacht is voor risicomanagement. Het bewust beheersen van risicomanagement is hierdoor bij projecten ook veelal persoonsafhankelijk.

Wel wordt er op individueel contractniveau geleerd van het in de praktijk omgaan met risico's. Dergelijke lessen worden in de organisatie vervolgens ook benut, bijvoorbeeld bij het aangaan van nieuwe contracten. Daarnaast is door de inkoopafdeling een eigen checklist opgesteld voor nieuwe aanbestedingen. Hierin zijn de lessen uit eerdere aanbestedingen verwerkt. Een dergelijke werkwijze hebben wij in het onderzoek niet aangetroffen binnen andere organisatieonderdelen.

In het beleidskader is het voornemen opgenomen om de effectiviteit van het kader in het eerste kwartaal van 2020 te evalueren. Omdat er aan de voorkant geen eigenaar van de implementatie en monitoring is aangewezen en het kader nooit volledig is geïmplementeerd, heeft deze evaluatie niet plaatsgevonden. Hoewel kaders beperkt bekend zijn, hebben we wel een zekere behoefte aan meer kaders op het gebied van risicomanagement in de organisatie opgehaald. Volgens diverse betrokkenen zou het vanwege de tussen domein verschillende doelen en type





werkzaamheden niet wenselijk zijn om een blauwdruk voor de hele organisatie te formuleren. Daarom wordt gepleit voor het hanteren van gemeentebrede uitgangspunten die per beleidsdomein kunnen worden vertaald in voor dat domein meer specifieke handvatten en richtlijnen om risicomanagement in de praktijk adequaat vorm te kunnen geven.

## 2.5. Deelconclusie: De raad kan onvoldoende in samenspraak met het college sturen op strategische risico's

Momenteel wordt de raad met name op structurele wijze op de hoogte gesteld van risico's binnen de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing en de P&C-cyclus. Tevens heeft de raad in de afgelopen jaren periodiek een risicoregister ontvangen. Dit is echter niet het CSR dat met dit beleidskader ontwikkeld zou worden maar een jaarlijks overzicht dat beperkt wordt geactualiseerd en geen inzicht biedt in de strategische risico's van de gemeente.

De informatievoorziening zoals deze momenteel plaatsvindt, wordt door raadsleden niet altijd als voldoende tijdig, volledig en bruikbaar beschouwd om de kaderstellende en controlerende rol optimaal te kunnen uitoefenen. De risicoparagraaf en de informatievoorziening vanuit de P&C cyclus bieden volgens raadsleden onvoldoende zicht op de risico's die worden gelopen in de praktijk; informatie komt met name na de fase van besluitvorming, tijdens contractbeheer of uitvoering van projecten aan het licht. In praktijk ervaart de raad bovendien niet tijdig op de hoogte te worden gesteld van risico's, maar pas wanneer risico's zich al hebben gematerialiseerd in financiële schade. De raadsleden benadrukken in deze context vooral de actieve informatieplicht die het college richting de raad heeft, zoals ook omschreven in het beleidskader. Bovendien wordt volgens de huidige wijze van informatievoorziening vooral zicht geboden op risico's die zouden kunnen leiden tot financiële schade.

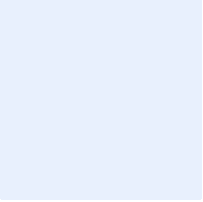
Om zijn controlerende rol optimaal uit te kunnen voeren, dient de raad voorzien te worden in zijn informatiebehoefte zowel tijdens als na de fase van besluitvorming. Indien bij de raad het beeld bestaat dat hij niet in deze informatiebehoefte wordt voorzien, dient de raad zelf bij het college deze informatie op te vragen. De raad zou op dit vlak een meer proactieve rol kunnen spelen.

## 2.6. Aanbevelingen

Aan de hiervoor beschreven hoofdconclusie en deelconclusies hebben we een aantal aanbevelingen gekoppeld. Alle aanbevelingen zijn gericht op de raad.

**Verzoek het college om het huidige beleidskader waar nodig aan te vullen en vervolgens te laten implementeren. Vraag daarbij om een duidelijke tijdlijn met (tussentijdse) mijlpalen op basis waarvan het college de raad kan informeren over de voortgang van de implementatie van het risicomanagementbeleid.**

Verzoek aan het college in de aanvulling van het beleidskader vooral zorg dragen voor een verdere uitwerking van de risicomanagementcyclus, waarmee strategisch gestuurd kan worden op risico's. Laat het college daarbij voor de raad inzichtelijk maken hoe de cyclus voor de organisatie vertaald gaat worden en hoe deze uitgevoerd zal worden, ook ten behoeve van grote projecten en contracten. Draag daarbij het college op een duidelijke eigenaar aan te wijzen in de organisatie die verantwoordelijk is voor de aanvulling van het beleidskader. Daarbij kan voortgebouwd worden op het eigenaarschap dat reeds belegd is via de DT-opdracht uit 2020. Vraag het college om bij de aanvulling van het



beleidskader lessen die in de praktijk impliciet zijn op gedaan, mee te nemen. De DT-opdracht kan aangegrepen worden om deze onderdeel te maken van het te actualiseren beleidskader.

**Verzoek het college om een standaard voor projectmatig werken alsook inkoop- en contractmanagement te laten opstellen.**

Daarmee kan risicomanagement ook binnen projectmatig werken en binnen inkoop- en contractmanagement worden geborgd. Laat het college hierbij de opgedane lessen van de projectmanagers en de inkoopafdeling binnen de gemeente meenemen. Zo is er door de inkoopafdeling onder andere al een checklist opgesteld, die opgenomen zou kunnen worden in de standaard voor inkoopmanagement.

Overweeg voor projectmanagementstandaard kaders te stellen die bijvoorbeeld vereisen dat een projectplan bij elke nieuwe projectfase bijgewerkt wordt, waarbij ook aandacht is voor de risico's van de nieuwe fase. Dit verkleint de kans dat risico's zich onopgemerkt kunnen materialiseren. Overweeg daarnaast om kaders te stellen op de wijze waarop risico's geïdentificeerd en beoordeeld worden, door bijvoorbeeld bepaalde methodieken te laten hanteren voor (grotere of meer risicovolle) projecten. Laat het college onderzoeken of een centraal bewaakte capaciteitsplanning van projecten, waarmee de gemeente overzicht kan houden op de (verwachte) ingezet van capaciteit op projecten kan bijdragen aan een betere grip op projecten. Dit geldt eveneens voor de aanstelling van ervaren uitvoeringsleider, die kan toezien of projecten op de juiste manier uitgevoerd worden en wanneer nodig kan bij springen in projecten of kan optreden als sparringpartner.

Laat het college bij de ontwikkeling van de standaard voor projectmatig werken en inkoop- en contractmanagement ook de koppeling maken tussen het risicomanagement bij projecten en contracten en de (strategische) risicomanagementcyclus. Risico's vanuit projecten en contracten die de strategische doelen van de gemeente bedreigen moeten een plek krijgen in het op te stellen Centraal Strategisch Risicoregister.

**Geef aan het college aan hoe je geïnformeerd wilt worden over risico's en risicomanagement.**

Maak daarbij duidelijke afspraken met het college over proactieve informatievoorziening in het algemeen en over periodieke momenten van informatievoorziening tijdens de uitvoering van projecten of programma's. Neem hierbij de volgende overwegingen mee:

- Naast risico's die kunnen leiden tot financiële schade kunnen er ook risico's op bijvoorbeeld maatschappelijk of politiek vlak bestaan. De huidige informatievoorziening legt echter vooral nadruk op risico's die kunnen leiden tot financiële schade. Draag als raad het college op om ook te inventariseren welke niet-financiële schade de gemeente op zou kunnen lopen en welke beheersmaatregelen zouden kunnen worden genomen om ook deze risico's te beheersen.
- Overweeg om de inhoud van de risicoparagraaf te wijzigen zodat deze beter overeenkomt met de praktijk. Voeg hierin een tabel toe waarin risico's worden benoemd inclusief de kans van optreden, het gevolg dat dit zou hebben en de beheersmaatregelen die getroffen zouden moeten worden mocht het risico zich voordoen.
- Het beleidskader schrijft voor dat er een open dialoog wordt gevoerd tussen college en raad over het lopen van majeure risico's. Neem als raad daarom ook zelf bewust je positie in door proactief vragen te stellen en het college alert te houden op het zorgvuldig toepassen van risicomanagement.



## Nota van bevindingen

### 3. Beleidskader risicomanagement

In dit hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop het beleidskader risicomanagement is vormgegeven. Als eerste wordt ingezoomd op de opzet van het risicomanagementbeleid aan de hand van het raadsbesluit en de in het beleidskader geformuleerde uitgangspunten (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 staan we vervolgens stil bij de wijze waarop deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in het beleidskader. Waar de eerste twee paragrafen hoofdzakelijk beschrijvend zijn, maken we in paragraaf 3.3 een analyse van de opzet en de uitwerking van het beleid. We sluiten dit hoofdstuk af met een toetsing op de normen rondom het beleidskader risicomanagement (paragraaf 3.4).

#### 3.1. Opzet risicomanagementbeleid (2016)

##### **3.1.1. Onderbouwing raadsbesluit Beleidskader risicomanagement**

Op 26 januari 2016<sup>4</sup> wordt door de raad van de gemeente Westland het Beleidskader Risicomanagement<sup>5</sup> vastgesteld. Dit beleidskader is opgesteld vanuit de afdeling Strategie en is anno 2021 nog altijd het vigerende beleidskader voor risicomanagement. In de argumentatie opgenomen in het raadsvoorstel, komt naar voren waarom er een nieuw beleidskader wordt vastgesteld. Het gaat hierbij om met name twee achterliggende gedachten:

##### **1. Focus op strategische risico's**

Het beleidskader legt de focus primair op het beheersen van strategische risico's, en secundair op de financiële vertaling ervan. De voorgeschreven inhoud van een op te stellen centraal risicoregister moet het gesprek over de risico's en de effectiviteit van de getroffen maatregelen ondersteunen. Ook zal de levenscyclus van risico's gevolgd en geëvalueerd kunnen worden. Dit moet leiden tot een beter inzicht in de risico's en de mogelijkheden deze te beheersen.

##### **2. Een nieuwe berekening van het weerstandsvermogen en de risicobeheersing: digitaal (>50%)**

Het BBV schrijft voor dat de gemeente haar beleid m.b.t. risicomanagement vastlegt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. De afgelopen jaren is de raad middels de paragrafen Weerstandsvermogen in de begrotingen en jaarrekening geïnformeerd over de ontwikkelingen van de risico's en de methodes van kwantificeren. Tot 2016 is de uitkomst van de Monte Carlosimulatie – net als in veel andere gemeenten – de basis geweest voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Er zijn echter ook andere berekeningsmethoden, die elk hun voor- en nadelen kennen. Met het raadsbesluit wordt besloten de financiële waarde van de risico's in het vervolg digitaal (>50%) te kwantificeren. Deze keuze wordt verder onderbouwd in het daadwerkelijke Risicomanagementbeleidskader<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Getekend raadsvoorstel met -besluit inzake vaststelling beleidskader Risicomanagement (15-0047567)

<sup>5</sup> Beleidskader Risicomanagement gemeente Westland (14-0474988)

<sup>6</sup> Beleidskader Risicomanagement gemeente Westland (14-0474988)

### 3.1.2. Uitgangspunten Beleidskader risicomanagement (2016)

In het Beleidskader Risicomanagement worden op basis van de ervaring van de afgelopen jaren in Westland en andere gemeenten een zestal uitgangspunten voor risicomanagementbeleid opgesteld. Deze zijn allemaal geformuleerd in de 'wij-vorm' vanuit de gedachte dat alle actoren (raad, college en organisatie) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het risicomanagement. De zes uitgangspunten worden hieronder kort uiteengezet.

#### 1. Risicotolerantie – 'We gaan risico's niet uit de weg, we pakken ze aan'

De gemeente Westland erkent dat risico's nemen bij het besturen van een gemeente hoort. De mate waarin de gemeente bereid is risico's te nemen (de risicotolerantie) verschilt echter. Dit is met name afhankelijk van de mate waarin het doel belangrijk wordt geacht te bereiken.

#### 2. Levensloop – 'We bezien risico's altijd in de context van de doelen die de gemeente nastreeft'

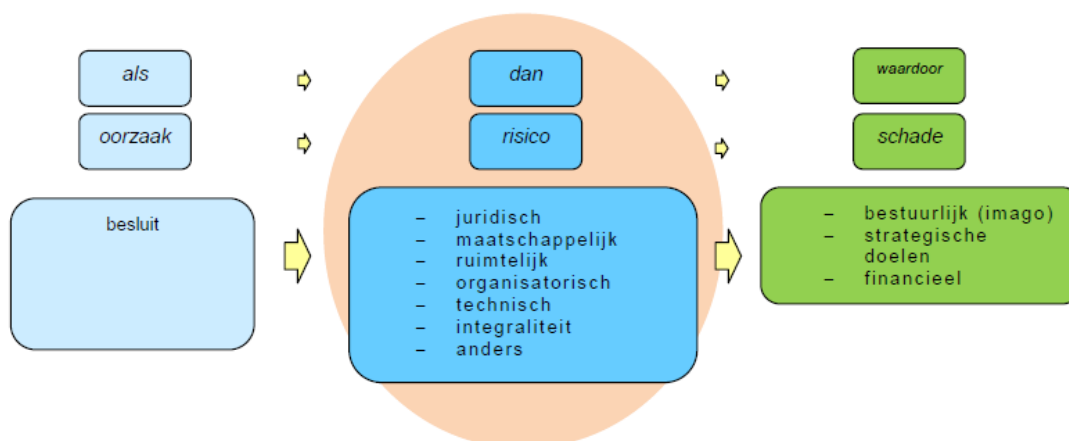
Het vertrekpunt voor het risicomanagement wordt gevormd door de doelen die de gemeente nastreeft. Vervolgens wordt in kaart gebracht welke risico's zich kunnen voordoen die het realiseren van die doelen kunnen blokkeren. Om te voorkomen dat die risico's zich voordoen of om het effect ervan te verkleinen, worden beheersmaatregelen getroffen. Het gevaar wordt afgewend dan wel het resteffect (de feitelijke schade) is in ieder geval beperkter dan eerst .

#### 3. Tijdschhorizon – 'We nemen in ogenschouw op welke termijn een risico zich kan voordoen'

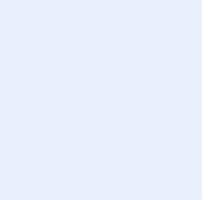
Een risico is verbonden aan de ambitie een bepaald doel te realiseren. Deze doelen kunnen gesteld zijn op de korte, de middellange en de lange termijn. Dit betekent dat risico's ook een wisselende tijdschhorizon kunnen hebben. Per taak verschilt het ook wanneer een risico zich voordoet. Zo wordt bij een rechtszaak tegen de gemeente op één moment duidelijk of een risico zich voordoet (korte tijdschhorizon) terwijl bij een grondexploitatie pas aan het einde van de exploitatie blijkt of risico's met betrekking tot woningverkoop zich daadwerkelijk voordoen (lange tijdschhorizon). Dit leidt tot de vraag of er een gradatie kan worden ingebracht in de fasering van het risicomanagement, om te voorkomen dat de gemeente overmatige middelen zou vrijhouden voor risico's die zich pas op langere termijn kunnen voordoen.

#### 4. Risico of schade? – 'We verkennen de verschillende opties die er zijn om – indien onvermijdelijk – de schade te nemen'

Vaak wordt er gesproken over een risico, terwijl een oorzaak of gevolg wordt bedoeld. Een financieel risico bestaat niet, men vreest dan feitelijk voor het financiële gevolg of de financiële schade. Dit onderscheid met de als-dan-waardoor volgorde is als volgt gevisualiseerd in het kader:



Figuur 1 | Als-dan-waardoor bij risico's uit Beleidskader Risicomanagement (2016)



Het vergt een keuze van de gemeente welke schade wordt geaccepteerd. Zo kan de gemeente – indien een risico zich voordoet – ervoor kiezen om extra kosten te maken zodat het beoogde doel wel wordt gerealiseerd. Ook kan ervoor worden gekozen de ambitie in het beoogde doel naar beneden bij te stellen zodat er geen financiële schade ontstaat. Deze keuze wordt expliciet en bewust genomen indien risico's zich voordoen.

### **5. Strategische risico's – 'Waar het gaat om strategische doelen is risicomanagement verplicht'**

Het Beleidskader Risicomanagement richt zich op de risico's met betrekking tot de strategische doelen van de gemeenten. Deze strategische doelen zijn via diverse documenten vastgelegd, o.a. in:

- Het collegewerkprogramma
- Gemeentelijke visies (bijv. visie op dienstverlening)
- Bestuursopdrachten van het college
- Projecten en programma's die bijdragen aan de strategische doelen.

Specifiek richt dit kader zich op doelen met grote financiële, politieke of organisatorische gevolgen en/of doelen waar grote beleidsvrijheid is om tot een gemeentelijke keuze te komen. Vanwege de strategische waarde van deze doelen is het managen van de bijbehorende risico's verplicht volgens de uitgangspunten en richtlijnen van dit kader.

### **6. College- en raadsvoorstellen – 'Bij grote beslissingen weten we of we de risico's kunnen dragen'**

#### *Structurele verantwoording risico's*

Als risico's zich voordoen en schade zich als een financieel nadeel voordoet, moet de gemeente deze kosten kunnen opvangen. Daarom wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing de relatie gelegd tussen de omvang van de mogelijke financiële schade als gevolg van risico's en de beschikbare vrije middelen om deze schade op te vangen uitgedrukt in de weerstandsratio. Deze ratio wordt tweemaal per jaar bepaald, bij de begroting en de jaarrekening.

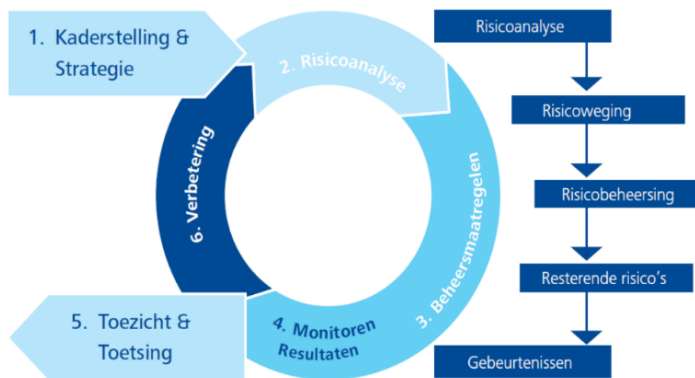
#### *Incidentele verantwoording risico's*

Naast de reguliere verantwoording over het weerstandsratio via de P&C-cyclus kunnen er in de loop van het jaar door het college en de raad tal van beslissingen worden genomen die tot aanvullende risico's kunnen leiden. Het is dan essentieel dat het college en raad bij die besluitvorming over volledige en juiste informatie beschikken ten aanzien van de mate waarin de gemeente het zich kan veroorloven risico's te lopen. Daarom moeten risico's in college- en raadsvoorstellen benoemd en gekwantificeerd worden.

## **3.2. Uitwerking van de uitgangspunten**

Met de vaststelling van het Beleidskader Risicomanagement zijn een aantal uitgangspunten vastgesteld. De opzet van deze uitgangspunten zijn in de vorige paragraaf (3.1) beschreven. In deze paragraaf wordt uitwerking in het beleidskader van de uitgangspunten toegelicht. De vertaling van de uitgangspunten vindt plaats in de vorm van een risicomanagementcyclus. De gemeente Westland wil met het vaststellen van het beleidskader een risicomanagementcyclus gaan hanteren zoals deze in het handboek Risicomanagement van Deloitte<sup>7</sup> wordt uitgewerkt.

<sup>7</sup> Risicomanagement, Meer dan de som der delen, Deloitte 2009



Figuur 2 | Overzicht te hanteren risicomanagementcyclus naar voorbeeld Deloitte, vanuit Beleidskader Risicomanagement (2016)

In het beleidskader wordt de cyclus niet in haar geheel toegelicht. Wel worden bepaalde elementen uit de cyclus uitgewerkt. Deze zijn echter niet allemaal één op één te herleiden naar de visualisatie in Figuur 2. In de volgende paragrafen zoomen we in op de belangrijkste elementen zoals uitgewerkt in het beleidskader.

### 3.2.1. Risicoanalyse

Met het vaststellen van het beleidskader zal de gemeente Westland drie maal per jaar inventariseren welke risico's de strategische doelen van de gemeente kunnen bedreigen. Deze worden vastgelegd in een centraal risicoregister (2.3.3). Per risico wordt aangegeven op welke termijn het zich kan voordoen. Prioriteit wordt gelegd bij risico's die zich binnen 5 jaar kunnen voordoen. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van de kans van optreden en de financiële schade erbij.

### 3.2.2. Risicobeheersing

Per risico worden beheersmaatregelen benoemd en geïmplementeerd. Deze maatregelen zijn gericht op het voorkomen of reduceren van het risico, dan wel het beperken van de schade bij optreden. De gemeente onderscheidt onder andere de volgende maatregelen: vermijden, verminderen door actief handelen, verzekeren, overdragen aan handelen, binnen huidige marges accepteren (reserve instellen). Bij het instellen van beheersmaatregelen wordt ook de verwachte effectiviteit ingeschat. Dit leidt mogelijk tot een aanpassing van de kans van optreden en de financiële schade daarbij, nu gericht op het restrisico.

### 3.2.3. Risicoregister

De risicoanalyse (2.2.1) en de vastgestelde beheersmaatregelen (2.2.2) krijgen in opzet een plek in het **strategische centrale risicoregister** waarin per risico een aantal zaken zijn vastgelegd. Hierbij komen in elk geval de volgende zaken aan de orde:

- Een omschrijving van het risico en het strategische doel dat door het risico wordt bedreigd
- De fase waarin het risico zich bevindt
  - Inactief (verder dan 5 jaar weg)
  - Actief (kan zich binnen 5 jaar voordoen)
  - Grondexploitatie
- De bestuurlijke en ambtelijke risicohouder
- De inhoudelijke onderbouwing van de (on)waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet

- De kans van optreden van het bruto-risico, ofwel het risico zonder beheersmaatregelen en de financiële schade bij het optreden hiervan
- De getroffen beheersmaatregelen (inclusief moment wanneer getroffen) en de gebleken effectiviteit van de getroffen beheersmaatregelen.
- De kans van optreden van het restrisico en de financiële schade bij het optreden hiervan (2.2.5)

Door het centrale risicoregister toe te passen moet een lerend systeem ontstaan waarin beter inzicht wordt verkregen in het ontstaan en beheersen van risico's.

### **3.2.4. Samenspel college-raad**

In het beleidskader wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie in het risicomanagementbeleid erkend. Daarom is de tekst bewust opgesteld vanuit de 'wij-vorm'. Benadrukt wordt dat het belangrijk is dat het college en de raad over de juiste informatie beschikken en inzicht hebben in de mate waarin de gemeente het zich kan veroorloven risico's te lopen.

In het licht van voornoemde wordt in het beleidskader ook ingezoomd op de wijze waarop informatievoorziening richting de raad plaatsvindt in het kader van risicomanagement. Er wordt het onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele momenten van informatievoorziening. Structurele informatievoorziening gaat over de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de programmabegroting en de jaarstukken waarin de belangrijkste risico's worden benoemd. Op het gebied van incidentele informatievoorziening richting de raad wordt omschreven dat in raadsvoorstellen die leiden tot *majeure* wijziging van de risico's de gemeente loopt, moet worden aangegeven:

- welke risico's zich kunnen voordoen naar aanleiding van de voorgestelde beslissing;
- welke maatregelen worden getroffen om deze risico's te beheersen;
- tot welke financiële schade deze (rest)risico's kunnen leiden.

Verder wordt de verantwoordelijkheid bij het college gelegd om actief de dialoog aan te gaan met de raad om haar beleving over risico's uit te leggen en te bespreken. Dit kan ten tijde van de besluitvorming over voorstellen in de raad, maar ook op andere momenten, bijvoorbeeld tijdens de uitvoering van projecten of programma's. Het college en de raad bepalen samen wanneer sprake is van *majeure risico's*.

### **3.2.5. Systematiek van het kwantificeren van financiële restrisico's: digitale benadering**

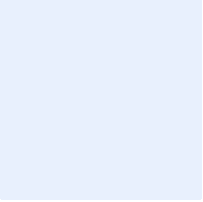
Een volgens element van het beleidskader is een stuk over het bepalen van de financiële omvang van de restrisico's (de financiële schade). Daarbij gaat het om het bepalen van de omvang van:

1. Een individueel risico
2. Een samengesteld risico bij projecten en programma's
3. Het totaal aan risico's op gemeenteniveau

#### **1. Een individueel risico**

De schade van een individueel risico wordt bepaald door het financiële effect bij optreden van het restrisico en door de kans dat het restrisico zich voordoet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de '>50% methode of digitale benadering' zoals deze ook in het onderliggende raadsbesluit<sup>8</sup> is toegelicht. De digitale benadering wordt als volgt beschreven:

<sup>8</sup> Getekend raadsvoorstel met -besluit inzake vaststelling beleidskader Risicomanagement (15-0047567)



*Als de kans van optreden groter of gelijk is aan 50%, dan wordt rekening gehouden met het totale financiële effect. Wordt de kans van optreden kleiner dan 50% geacht, dan houdt de gemeente in financiële zin geen rekening met dit restrisico.*

## **2. Een samengesteld risico bij projecten en programma's**

Binnen een project of programma is sprake van een veelvoud aan doelen en activiteiten. Deze kunnen allemaal worden gekwantificeerd en worden opgenomen in het centrale risicoregister. Dit zorgt echter voor een gebrekkig overzicht door de (mogelijk grote) hoeveelheid aan risico's. De gemeente kiest er daarom voor om risico's op projectniveau op te nemen, door onderliggende restrisico's uit te drukken in een zogenaamd samengesteld risico. Hieraan wordt het volgende uitgangspunt gekoppeld:

*Per individueel restrisico wordt de financiële schade bepaald conform de 'digitale benadering (>50%)'. Het samengestelde risico op projectniveau bestaat uit de optelsom van alle individuele schades.*

De gemeente werkt bij projecten en programma's ook regelmatig met een variëteit aan scenario's met elk weer eigen restrisico's. Deze kunnen niet bij elkaar worden opgeteld. Daarom wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd:

*Als er sprake kan zijn van verschillende scenario's, worden de restrisico's van het meest realistische scenario meegenomen in het samengestelde risico.*

## **3. Het totaal aan risico's op gemeenteniveau**

Tenslotte wordt een uitspraak gedaan over de wijze waarop de gemeente Westland rekening zal houden met het totaal aantal risico's op gemeenteniveau. Dit wordt uitgedrukt in de benodigde weerstandscapaciteit, en deze zal tot stand komen door een opsomming van:

- Individuele restrisico's die zich binnen 5 jaar voor kunnen doen;
- Restrisico's die voortkomen uit grondexploitaties
- Samengestelde risico's uit projecten en programma's

In de programmabegroting en het jaarverslag zal de relatie worden gelegd tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit van Westland bestaat naast de post voor onvoorziene uitgaven uit de algemene reserve en een geormerkt deel van de reserve Versterking financiële soliditeit.

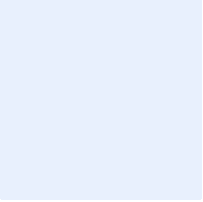
Jaarlijks zal het college bij de vaststelling van de eerste actualisatie de raad een voorstel voorleggen tot een zodanige aanpassing van het geormerkte deel van de reserve versterking financiële soliditeit dat de weerstandsratio weer uitkomt op 1,0 (waarbij de weerstandsratio wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit).

### **3.2.6. Verbetering: evaluatie beleidskader**

Er wordt tenslotte in het beleidskader aangegeven dat er een evaluatie van het beleidskader en de praktische uitvoerbaarheid hiervan zal plaatsvinden. Er wordt hierbij aansluiting gezocht bij de algemeen geldende looptijd voor beleid, zoals deze bij onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gehanteerd, namelijk vier jaar. Naar aanleiding van dit beleidskader zal er een evaluatierapport in het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2020 aan de raad worden aangeboden. In deze evaluatie zal worden ingegaan op een aantal zaken:

- De mate van implementatie van het beleidskader



- 
- De uitvoerbaarheid van het beleidskader
  - De getroffen beheersmaatregelen
  - De effectiviteit van de getroffen beheersmaatregelen
  - De effectiviteit van het beleidskader
  - Lessen voor bijstelling van het beleidskader

### 3.3. Analyse opzet beleidskader risicomanagement

In paragraaf 3.1 en 3.2 zijn de uitgangspunten van het beleidskader uitvoerig beschreven. In onze ogen vallen in het vigerende beleidskader twee onderdelen te onderscheiden. Eerst wordt een meer brede visie op risicomanagement uiteengezet in een zestal uitgangspunten waarbij het 'wij-gevoel' wordt benadrukt. Dit is een bewuste keuze omdat hiermee wordt benadrukt dat risicomanagement iets is wat zowel de raad, het college als de organisatie aangaat. Via de zes uitgangspunten worden het vertrekpunt en de visie van de raad ten opzichte van risicomanagement helder. Meer dan dat bevatten deze uitgangspunten belangrijke elementen in het kader van risicomanagement. Er worden een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over het bezien van risico's in de context van de doelen die de gemeente nastreeft, de gedeelde verantwoordelijkheid voor verschillende geledingen in de gemeente en het niet per se mijden van risico's maar er bewust en zorgvuldig mee omgaan.

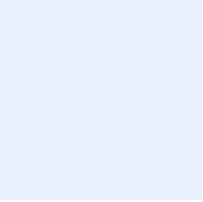
Vervolgens worden aan de hand van een te hanteren risicomanagementcyclus verschillende elementen van risicomanagement toegelicht. Hierbij stellen we echter wel vast dat de cyclus niet als geheel wordt toegelicht dan wel hoe de – los van elkaar uitgewerkte – elementen van risicomanagement zich tot elkaar verhouden. We zien wel dat elementen van de risicomanagementcyclus expliciet terugkomen, zoals de risicoanalyse en verbetering via een uit te voeren evaluatie.

De toegelichte elementen van de cyclus vertonen tevens een logische samenhang met elkaar. In het beleidskader wordt in onze ogen voldoende helder duidelijk gemaakt op welke manier de risicoanalyse (2.3.1) en de risicobeheersing (2.3.2) hun beslag moeten krijgen in een op te stellen centraal strategisch risicoregister (2.3.3). Ook schrijft het risicoregister voor dat de nieuwe systematiek voor het bepalen van de financiële restschade (de 'digitale benadering', 2.3.5) onderdeel zal gaan uitmaken van de risico's die in het risicoregister worden opgenomen.

Aan het beleidskader zelf zijn beperkt doelen gekoppeld. Een belangrijke reden om dit beleidskader uit te werken is echter de nadruk die wordt gelegd op het koppelen van risicomanagement aan de inhoudelijke strategische doelen die de gemeente nastreeft. Het beleidskader moet in onze ogen dus ook niet worden beoordeeld als een beleidskader dat zelf inhoudelijke, SMART doelen kent, maar als een document dat richtlijnen biedt om risicomanagement in de praktijk toe te kunnen passen. Vanuit dat perspectief zien we dat er enkele instrumenten worden benoemd voor het toepassen van risicomanagement. Wij zien het op te stellen centrale risicoregister en de nieuwe methodiek om de financiële restrisico's te bepalen als de belangrijkste instrumenten.

Om de hiervoor beschreven instrumenten in te kunnen zetten moeten als eerste de strategische doelen van de gemeente worden geïnventariseerd, waarna de overige uitgangspunten van het beleidskader hierop kunnen worden toegepast. Er zit dus een zekere volgordelijkheid in zaken die moeten worden opgepakt om het beleidskader te kunnen implementeren.

We stellen vast dat er in het beleidskader uitspraken worden gedaan over het samenspel tussen college en de raad. Deze uitgangspunten richten zich met name op de informatievoorziening op het gebied van risico's. Hierbij is een



helder onderscheid tussen structurele en incidentele informatievoorziening. Tevens moeten raad en college samen gaan bepalen wat majeure risico's zijn en hoe hier mee om moet worden gedaan. Er wordt in het beleidskader dus een beroep gedaan op het voeren van een goed gesprek en een open dialoog tussen het college en de raad op het gebied van risico's.

In het beleidskader zelf wordt echter geen eigenaar van het beleidskader en de verdere implementatie ervan aangewezen. Met alleen het vaststellen van het beleidskader was de RKC tot aan het ambtelijk wederhoor in de veronderstelling dat belangrijke vragen rondom eigenaarschap daarmee onbeantwoord zouden blijven. Vragen als: 'Wie gaat er straks de strategische risico's bepalen vanuit het collegewerkprogramma en bestuursopdrachten van het college? Wie houdt er vervolgens een centraal risicoregister bij? Wie monitort straks de voortgang van het beleid'. Immers, op het moment dat er geen eigenaar is voor de implementatie blijft het beleidskader slechts een papieren exercitie op een te hoog abstractieniveau.

Echter, vanuit het ambtelijk wederhoor wordt een nota toegestuurd waarin staat vastgelegd hoe de ambtelijke organisatie verder uitvoering geeft aan het beleid: het organisatorisch kader<sup>9</sup>. In dit organisatorisch kader (2015) wordt de implementatie van het centraal strategisch risicoregister uitgewerkt met processtappen en verantwoordelijkheden voor diverse betrokkenen. Het gaat om de volgende actoren: college van B&W, de bestuurlijke portefeuillehouder Financiën, het Managementteam, de vakafdelingen, de afdeling strategie en afdeling BAS die per processtap een rol als bestuurlijk verantwoordelijke, ambtelijk verantwoordelijke of adviseur kunnen hebben. Voornoemd proces is helder uitgewerkt in deze nota en de taakverdeling en -verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd.

In 2017 vindt er een wijziging van de organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie plaats. Vanuit het ambtelijk wederhoor ontvangen we tevens een overzicht van de taakoverdracht op het gebied van risicomanagement vanuit de oude naar de nieuwe situatie<sup>10</sup>. Uit deze memo komt naar voren dat het nieuw te vormen cluster Beleid de verantwoordelijkheid voor het strategisch beleid overneemt van de afdeling Strategie<sup>11</sup>. Het inventariseren, analyseren en beheersen van de bijbehorende strategische risico's is daaraan inherent. Het nieuwe Bedrijfsvoering neemt voor 100% het takenpakket van de voormalige afdeling BAS over. Hierbij hoort ook het eigenaarschap over het risicomanagement en de verantwoordelijkheid voor het risicoregister. Aangezien alle risico's, in ieder geval voor wat betreft hun financiële consequenties, moeten landen in de paragraaf Weerstandsvermogen, ligt het namelijk voor de hand om ook het register van strategische risico's bij de afdeling Bedrijfsvoering. De paragraaf weerstandsvermogen wordt ook in zijn geheel opgesteld door het cluster Bedrijfsvoering.

Op basis van de vorige alinea constateren we dat de uitgewerkte taken en verantwoordelijkheden voor wat betreft het risicomanagement in opzet goed zijn belegd en zijn overgedragen met de nieuwe organisatiestructuur in 2017.

### 3.4. Toetsing op de norm

In deze paragraaf toetsen we de bevindingen uit de vorige paragraaf aan de normen die met betrekking tot (de opzet) beleid risicomanagement zijn vastgesteld. Hieraan zijn de volgende normen vastgesteld:

**Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan**

**Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan**

<sup>9</sup> Organisatorisch kader risicomanagement, d.d. 16-03-2015

<sup>10</sup> Overdracht taken op het gebied van de accountant, d.d. 10-05-2017

<sup>11</sup> Overdracht taken op het gebied van de accountant, d.d. 10-05-2017

Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Vraag	Norm
Beleid risicomanagement	A1	- De raad heeft duidelijke beleidskaders vastgesteld ten aanzien van risicomanagement

#### **Norm 1: De raad heeft duidelijke beleidskaders vastgesteld ten aanzien van risicomanagement**

In januari 2016 zijn er gedurende de vorige bestuursperiode beleidskaders ten aanzien van risicomanagement gesteld door de raad. Dit beleidskader kent een helder onderscheid tussen meer algemeen geformuleerde uitgangspunten en een verdere uitwerking hiervan in een risicomanagementcyclus. We stellen vast dat de meer richtinggevende uitspraken een goede basis vormen voor het verder uitwerken en inrichten van het risicomanagement. We constateren dat deze uitgangspunten vervolgens concreet zijn uitgewerkt in het beleidskader. Aandachtspunt is wel dat de risicomanagementcyclus die wordt geïntroduceerd wordt niet in zijn geheel als cyclus wordt uitgewerkt maar vanuit de losse elementen (zie ook norm 2).

Aspect	Vraag	Norm
Beleid risicomanagement	A2	- De beleidskaders zijn helder en consistent en vertonen een logische samenhang

#### **Norm 2: De beleidskaders zijn helder en consistent en vertonen een logische samenhang**

Er is een duidelijke tweedeling in het beleidskader met meer brede uitgangspunten ten aanzien van risicomanagement en een nadere beleidsuitwerking hiervan. De uitgangspunten zijn helder en vertonen een logische samenhang met elkaar. Hierbij wordt benadrukt dat risico's worden beschouwd vanuit de context van de doelen die de gemeente nastreeft, dat er een collectieve verantwoordelijkheid is en dat risico's niet automatisch worden vermeden maar dat de gemeente hier zorgvuldig mee omgaat, de context van de strategische doelen bezien.

De brede uitgangspunten worden vervolgens uitgewerkt in de vorm van een risicomanagementcyclus die vanaf 2016 zal worden toegepast. De verschillende elementen van de cyclus worden uitgewerkt en toegelicht. Aandachtspunt is dat de cyclus niet als geheel wordt toegelicht maar wordt uitgewerkt vanuit losse aspecten op het gebied van risicomanagement.

Aspect	Vraag	Norm
Beleid risicomanagement	A2	- In de beleidskaders is duidelijk welke doelen worden nagestreefd en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn

#### **Norm 3: In de beleidskaders is duidelijk welke doelen worden nagestreefd en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn**

In het beleidskader zijn geen inhoudelijke of SMART gemaakte doelen geformuleerd. Dit is in onze ogen ook niet een beleidskader waarin dit verwacht wordt dan wel gewenst is. We constateren dat er veeleer algemene uitgangspunten zijn geformuleerd voor het toepassen van risicomanagement. Deze uitgangspunten leggen een meer gemeentebrede visie van de gemeente op risicomanagement bloot. Meer dan dat bevatten deze uitgangspunten belangrijke elementen voor de verdere uitwerking van het risicomanagement.

Aan deze uitgangspunten wordt vervolgens een risicomanagementcyclus verbonden die een aantal instrumenten kent. Het op te stellen strategische centrale risicoregister kan hierbij als kerninstrument worden beschouwd. Andere elementen van het beleidskader moeten in de toepassing ervan terecht komen in dit register. Daarnaast kan ook de digitale benadering als een instrument worden beschouwd dat kan worden ingezet om op een nieuwe manier de financiële restrisico's te bepalen.

Aspect	Vraag	Norm
Beleid risicomanagement	A2	- In de beleidskaders zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom risicomanagement helder vastgelegd

**Norm 4: In de beleidskaders zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom risicomanagement helder vastgelegd**

We nemen waar dat er enkele uitgangspunten worden beschreven vanuit de 'wij-vorm'. Dit is volgens het kader een bewuste keuze omdat risicomanagement iets is dat voor alle geledingen in de gemeente Westland aandacht behoeft. In het beleidskader is vervolgens alleen aandacht voor het samenspel tussen het college en de raad. Het gaat hierbij om de informatievoorziening van het college richting raad rondom risico's en het voeren van het open gesprek / het bepalen van majeure risico's in samenspraak tussen college en raad.

Het beleidskader is verder uitgewerkt middels een organisatorisch kader waarin het samenspel tussen college en organisatie wordt toegelicht en er eigenaarschap wordt belegd aangaande de verdere implementatie en uitvoering van het beleidskader. Vanuit dit kader wordt duidelijk gemaakt wie er in het vervolg verantwoordelijk kan worden gehouden voor het implementeren van het beleidskader en hoe er vervolgens op de voortgang van het beleid wordt gemonitord. Met de wijziging van de organisatiestructuur in 2017 is dit eigenaarschap over het risicomanagementbeleid tevens helder overgedragen vanuit de afdelingen naar de clusters.

## 4. Implementatie en uitvoering risicomanagementbeleid

In hoofdstuk 4 staan we stil bij de implementatie en de uitvoering van het risicomanagementbeleid in de praktijk. De algemene beelden rondom implementatie van het beleid worden uiteengezet en geanalyseerd in paragraaf 4.1. We zoomen vervolgens in paragraaf 4.2 in op de uitvoering van het risicomanagementbeleid in de praktijk. We maken hierbij gebruik van de resultaten van vijf cases die voor dit onderzoek zijn bestudeerd; vier grote contracten en één majeur project. De cases worden eerst afzonderlijk beschreven en geanalyseerd en tevens vindt er een vergelijkende case analyse plaats. In paragraaf 4.3 toetsen we aan de normen voor de implementatie en uitvoering op basis van onze bevindingen in de paragrafen ervoor.

### 4.1. Analyse implementatie algemeen

#### 4.1.1. Beperkte implementatie kader risicomanagement – geen Centraal Strategisch Risicoregister (CSR)

Het (vorige) college van B&W heeft in de jaarrekening 2016 aangegeven dat de raad de nieuwe kadernota Risicomanagement op 26 januari 2016 heeft vastgesteld<sup>12</sup>. In de programmabegroting 2017-2020 wordt vervolgens onder de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing notie gemaakt van de beoogde implementatie van het beleidskader. Hierover geeft het college het volgende aan<sup>13</sup>:

*'In 2016 zijn de volgende acties opgepakt en worden deze afgerond:*

- *Het risicomanagement verbinden met de strategische doelen van de gemeente*
- *Het beleidskader Risicomanagement implementeren met een duidelijk taakverdeling in de ambtelijke organisatie.'*

In de jaarrekening van 2017<sup>14</sup> reflecteert het college niet op de beoogde implementatie maar herhaalt hij hetgeen in de jaarrekening van 2016 is gezegd, namelijk dat het beleidskader risicomanagement in 2016 is vastgesteld door de raad. In de P&C-stukken in de jaren erna (begrotingen en jaarrekeningen) worden geen uitspraken meer gedaan over de implementatie van het beleidskader.

Hoewel het college beoogde om in 2016 het beleidskader te implementeren geven diverse betrokkenen vanuit de interviewronde aan dat het beleidskader nooit volledig is geïmplementeerd<sup>15</sup>. Dat implementatie van het beleidskader beperkt heeft plaatsgevonden is niet alleen een gevoel dat in de gemeente overheerst. Dit beeld wordt tevens bevestigd vanuit een opdracht van november 2020 van het Directie Team (DT) aan Control om een Centraal Strategisch Risicoregister (CSR) te ontwikkelen en dit over te dragen aan het cluster Beleid. In de omschrijving van deze opdracht geeft het DT het volgende aan<sup>16</sup>:

*'In januari 2016 is het Beleidskader Risicomanagement (14-0474988) door de raad vastgesteld. Dit beleidskader is tot op heden niet volledig geïmplementeerd. Er is een risicoregister dat jaarlijks geactualiseerd wordt*

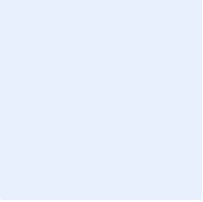
<sup>12</sup> Jaarrekening gemeente Westland 2016, p.123

<sup>13</sup> Programmabegroting gemeente Westland 2017-2020, september 2016, p.164

<sup>14</sup> Jaarrekening gemeente Westland 2017, p.187

<sup>15</sup> O.a. interview ambtelijk risicomanagementbeleid, d.d. 17-03-2021 & interview concern controller, d.d. 17-03-2021 & interview perspectief bestuurlijk, d.d. 22-03-2021

<sup>16</sup> 20-0131324 Plan van aanpak Strategisch Risicoregister - geactualiseerd



*opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, van de jaarstukken en de begroting. Eigenaar is cluster Bedrijfsvoering. Echter, het managen van strategische risico's is nog niet formeel geïmplementeerd.'*

**'Resultaat:** *Het 1) instellen van een centraal strategisch risicoregister (CSR) dat inzicht geeft in de strategische risico's die de gemeente Westland loopt en 2) de uitvoering en beheersing van het strategisch risicoregister over te dragen aan de proceseigenaar bij cluster Beleid.'*

Een van de belangrijkste uitgangspunten van het Beleidskader Risicomanagement (2016) was het verbinden van het risicomanagement aan de strategische doelen van de gemeente (zie ook paragraaf 3.2). Uit de interviews en de recente DT-opdracht blijkt dat deze koppeling tot op heden nog niet is gemaakt maar dat er anno 2021 wel de behoefte is om deze koppeling te maken. Het hanteren van een strategisch risicoregister wordt door betrokkenen namelijk bestempeld als de basisstap van het beleidskader beschouwd. Van daaruit kunnen strategische risico's structureel worden geïnventariseerd, worden beheerst, en up-to-date worden gehouden<sup>17</sup>. Hiertoe is vanuit de DT-opdracht ook een duidelijke proceseigenaar aangewezen voor de verdere vormgeving van de implementatie.

Op dit moment verschijnt er vanuit het college periodiek (twee à drie maal per jaar) een risicoregister aan de raad. Echter, dit is een oud document waarbij er geen bewuste koppeling heeft plaats gevonden met de strategische doelen, die zijn vastgelegd in de begroting en het collegewerkprogramma, zoals het beleidskader voorschreef<sup>18</sup>. In de communicatie vanuit het college wordt in 2017 en 2018 ook aangegeven dat het inventariseren van de zogenoemde strategische risico's voor opname in een centraal risicoregister nog in ontwikkeling is. Vanaf 2019 neemt het college dit zinnetje niet meer op in de correspondentie, maar uit de interviews<sup>19</sup> en de recente DT-opdracht blijkt dat de ontwikkeling hiervan eerder nog niet is doorgevoerd.

In de DT-opdracht wordt er echter een aanzet gedaan voor een inventarisatie van de strategische doelen. Deze exercitie is gedaan door Control, van waaruit strategische doelen afkomstig uit de begroting en de omgevingsvisie zijn verzameld. Control heeft zich tot deze documenten beperkt omdat dit in hun ogen alle beleidsdomeinen omvat, het een meerjarig perspectief betreft en omdat de begroting het kaderstellende document is. De inventarisatie is opgenomen in Figuur 3 op de volgende pagina.

<sup>17</sup> O.a. interview concern controller, d.d. 17-03-2021 en interview ambtelijk risicomanagementbeleid, d.d. 17-03-2021

<sup>18</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

<sup>19</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

Thema	Strategisch doel
Veiligheid	Westland een veilige gemeente houden
Verkeer, vervoer en waterstaat	De kwaliteit van de openbare ruimte van Westland in stand houden
Economie	De economie versterken en de economische topositie als regio bestendigen Focus op verduurzaming van het tuinbouwcluster
Onderwijs	Optimale ontwikkeling van en een onderbroken leerlijn voor de Westlandse jongeren
Leefbaarheid	Samen werken aan vitale, sociaal krachtige, gezonde en duurzame dorpen Behouden en versterken van de ruimtelijke, cultuur historische en landschappelijke kwaliteiten van Westland
Sociaal Domein	Iedereen in Westland zoveel mogelijk laten meedoen in de samenleving Versterken en benutten van het menselijke kapitaal van de gemeente
Volksgesondheid en Milieu	Westland is in 2040 klimaatbestendig en energieneutraal
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	Hervinden van de balans tussen wonen, economie en voorzieningen
Bestuur en ondersteuning	Open en toegankelijk besturen

Figuur 3 | Aanzet inventarisatie strategische doelen door Control, t.b.v. Plan van Aanpak CSR

De eerder omschreven koppeling tussen doelen uit Figuur 3 en het nieuw op te stellen CSR is recentelijk dus wel in een opdracht vervat. In november 2020 is het plan van aanpak voor de implementatie van het CSR opgesteld. De bedoeling hierbij was dat het CSR in juni 2021 zou worden opgeleverd. Vanuit de interviews komt echter naar voren dat vanwege de overbelasting van corona op de organisatie, de ontwikkeling van het centraal risicoregister nog op zich zal laten wachten. De implementatie is tijdelijk stop gezet totdat corona weer wat minder voor werkdruk zorgt<sup>20</sup>. De bedoeling is dat als de organisatie weer voldoende geëquipeerd is, de implementatie van het beleidskader verder van de grond komt.

Er kan vanuit de interviews geen eenduidige verklaring worden gegeven waarom het beleidskader risicomanagement niet eerder volledig is geïmplementeerd. Vanuit de interviews is wel het beeld ontstaan dat het risicomanagement in Westland tot aan de DT-opdracht niet de benodigde (bestuurlijke en ambtelijke) prioriteit heeft gekregen om in de implementatie te voorzien<sup>21</sup>.

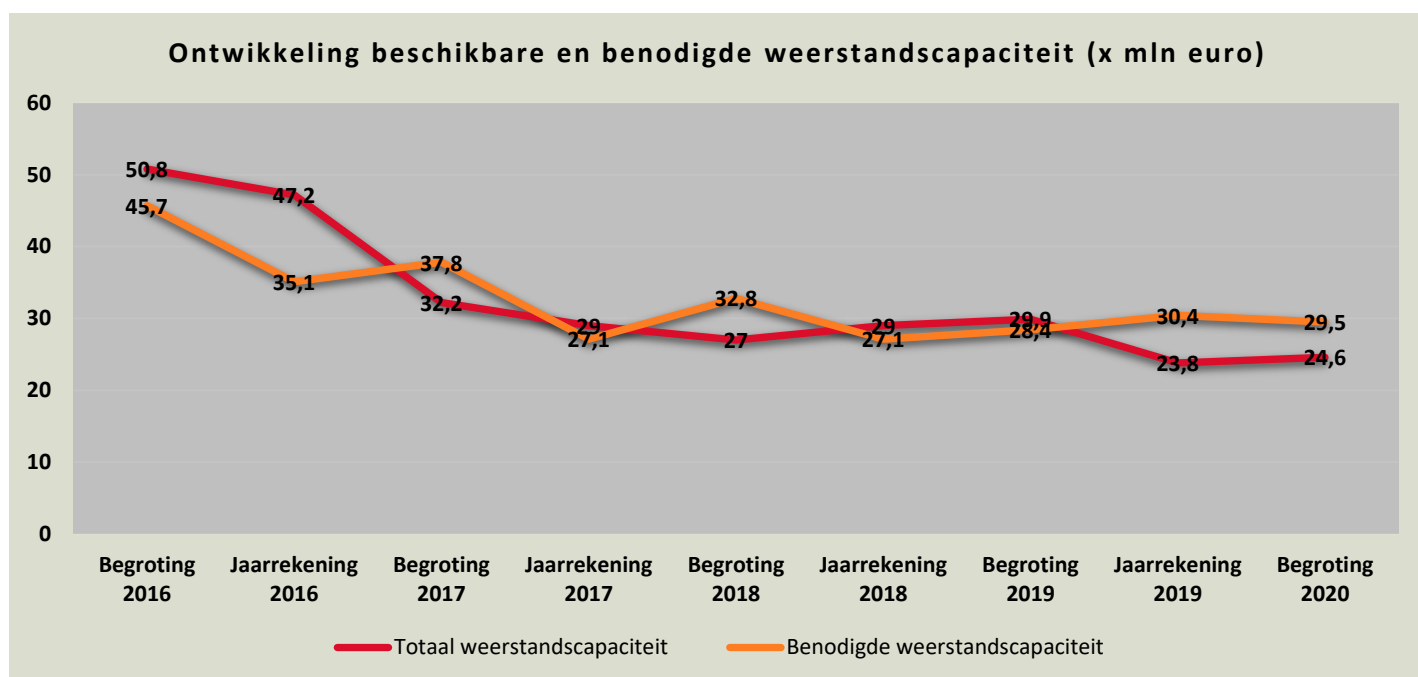
#### 4.1.2. Het uitgangspunt '>50% digitaal' wordt wel consequent toegepast

Een belangrijk uitgangspunt van het Beleidskader Risicomanagement (2016) was het toepassen van een nieuwe systematiek voor het kwantificeren van financiële restrisico's. Namelijk, de digitale benadering waarbij alleen rekening wordt gehouden met het totale financiële effect indien de kans van optreden groter of gelijk is aan 50%.

<sup>20</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

<sup>21</sup> O.a. interview concern controller, d.d. 17-03-2021 en interview ambtelijk risicomanagementbeleid, d.d. 17-03-2021

Een analyse van de P&C-documenten 2017 t/m 2020 (de begrotingen en jaarrekeningen) laat zien dat in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit worden berekend aan de hand van de digitale benadering. Hierbij wordt ook consequent verwezen naar het feit dat dit voorkomt uit en afspraak die is vastgelegd in het Beleidskader risicomangement. Ook in de periodieke correspondentie over de (niet centrale strategische) risicoregisters wordt steevast verwezen naar dit in 2016 vastgestelde uitgangspunt. De verantwoording over de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit kan vanuit de P&C-cyclus als volgt worden gevisualiseerd (Figuur 4):



Figuur 4 | Ontwikkeling beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit (x mln euro)

Vanuit Control is men content dat het proces van het bepalen van het weerstandsvermogen is 'geautomatiseerd'. Jaarlijks worden de risico's geïnventariseerd en via een inventarisatiecyclus verankerd. Echter, hierbij wordt ook aangegeven dat Control op dit moment niet volledig kan vertrouwen of de financiële informatie ten behoeve van de cyclus wel volledig is. Dit, omdat het beleidskader niet volledig is geïmplementeerd en de gemeente soms wordt geconfronteerd met risico's die zich eerder niet hebben gemanifesteerd in de reguliere werkprocessen. Als voorbeeld waarbij de gemeente werd verrast wordt door Control het afvaldossier aangedragen. De kostenstijging hiervan was niet gekwantificeerd als risico maar deed zich dus wel voor als risico. De risico's die worden geïnventariseerd zijn tot op heden niet gekoppeld aan de strategische doelen van de gemeente, zoals wel het uitgangspunt was van het beleidskader 2016.

Bij Control ziet men dus ook ruimte om het proces van inventarisatie te verbeteren. De uitvoering van de DT-opdracht, en daarmee de feitelijke implementatie van het Beleidskader, moet hier aan bijdragen. Vanaf dan kan er ook meer worden ingezet op beheersing van risico's. Op dit moment – zo wordt in de praktijk ervaren – blijft de cyclus zich beperken tot het jaarlijks inventariseren en adresseren maar worden risico's slechts beperkt beheerst<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021



### **4.1.3. Beleidskader risicomanagement beperkt bekend in organisatie – risicomanagement meer impliciet**

Als rode draad uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, komt naar voren dat het beleidskader uit 2016 beperkt tot niet bekend is bij het college, bij raadsleden en bij de ambtelijke organisatie. Resultaat hiervan is dat er bij de diverse geledingen in Westland geen beeld is bij de uitgangspunten die in het kader van risicomanagement zijn geformuleerd. Dit heeft ook als gevolg dat het toepassen van risicomanagement volgens betrokkenen niet expliciet en bewust plaatsvindt, maar dat er meer impliciet over risico's wordt nagedacht.

Volgens betrokkenen zie je hierbij ook een verschil tussen organisatieonderdelen in de mate waarin risicomanagement wordt toegepast. Er zijn ambtenaren die meer projectmatig werken waardoor ze vanuit dit gedachtegoed en deze methodieken meer bewust naar risico's kijken. Als voorbeeld hiervan worden harde, ICT projecten genoemd. Daar zit de natuurlijke neiging om risico's mee te wegen in het werk<sup>23</sup>. Voor medewerkers die daarentegen meer operationele processen doorlopen, is risicomanagement geen expliciet onderdeel van de dagdagelijkse werkzaamheden<sup>24</sup>.

Vanuit het interview met vertegenwoordigers van het inkoopteam is ook aangegeven dat risicomanagement meer impliciet plaatsvindt dan dat er bewust wordt teruggevallen op vigerende beleidskaders. Inkoop is wel bezig met het doorontwikkelen van aspecten die raken aan risicomanagement, maar niet expliciet vanuit de gedachte om risicomanagement toe te passen. Voorbeelden van zulke ontwikkelingen zijn<sup>25</sup>:

- Het hanteren van startformulieren aan de voorkant. Daarin staat alle benodigde basisinformatie over de aanbesteding (o.a. de budgethouder en het doel van de aanbesteding)
- Het uniformeren van te gebruiken formats zodat er op een eenduidige manier wordt gewerkt.
- Het continu aanpassen van formats naar ervaringen en feedback van inschrijvers.
- Het toepassen van wachtkamervereenkomsten zodat bij het wegvallen van de winnende partij geen nieuwe aanbesteding hoeft worden doorlopen.
- Het periodiek opstellen van managementrapportages met daarin een overzicht van het totaal aan aanbestedingen en aandacht voor de bijdrage hiervan aan beleidsdoelstellingen.

Tenslotte blijkt uit de interviews dat aandacht voor risicomanagement soms ad hoc plaatsvindt en dat dit vaak incident-gedreven is. Dit gaat dan om dossiers waarbij risicomanagement een stimulans krijgt na (met name financiële) tegenvallers. Het afvaldossier en tekorten binnen het sociaal domein worden hierbij als voorbeelden genoemd. Op het moment dat er dan tegenvallers worden geconstateerd, worden er ook direct opdrachten vanuit de directie gegeven om uit te zoeken hoe dergelijke risico's zich hebben ontwikkeld en hoe deze voortaan beheerst kunnen worden. Risicomanagement vindt vanuit dit oogpunt meer ad hoc plaats dan dat aandacht hiervoor structureel is geborgd in de organisatie en binnen de werkprocessen<sup>26</sup>.

Hoe risicomanagement in de praktijk wordt toegepast in het kader grote aanbestedingen en projecten wordt in de paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.7 nader toegelicht aan de hand van vijf cases.

<sup>23</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

<sup>24</sup> Interview inkoop, d.d. 18-03-2021

<sup>25</sup> Interview inkoop, d.d. 18-03-2021

<sup>26</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

## 4.2. Analyse implementatie aan de hand van cases

Voor dit onderzoek zijn een viertal cases bestudeerd om ons een beter beeld te kunnen vormen van de feitelijke implementatie van het beleidskader en de uitvoering van het risicomanagement in de praktijk. Ten behoeve van de contracten onderscheiden we drie fases waarbij risicomanagement plaats kan vinden:

- Voorbereiding: Bij de voorbereiding op het contract wordt er gekeken hoe er in de voorbereiding op de aanbesteding stil is gestaan bij het toepassen van risicomanagement.
- Aanbesteding: Ten behoeve van de aanbesteding zelf is er gekeken naar de wijze waarop er rondom de contractvorm, de inkoopprocedure en de beoordeling ervan rekening is gehouden met het toepassen van risicomanagement.
- Contractbeheer: Tenslotte wordt geanalyseerd hoe er gedurende de fase van het contractbeheer expliciet risicomanagement wordt toegepast.

Naast de vier contracten is er één groot project geanalyseerd. Voor dit project hebben we gekeken naar de volgende fases:

- Voorbereiding/Context: in dit stuk wordt kort beschreven waarover het project gaat en wat het project behelst. Verder wordt gekeken naar de voorbereiding van de aanbesteding voor de uitvoeringsfase (de huidige projectfase). Daarbij wordt onder andere stilgestaan het ontwerp van het contract en de beoogde verdeling van risico's volgens dit contract.
- Aanbesteding/contractering: in dit stuk wordt gekeken naar de fase van aanbesteding en contractering van het project. Daarbij wordt onder andere stilgestaan bij de gestelde eisen en selectiecriteria. Hoe wordt daarin geborgd dat er een partij met voldoende kennis en kunde wordt geselecteerd om de opdracht uit te voeren?
- Projectbeheersing: in dit stuk wordt gekeken naar de uitvoering van het project. Daarbij kijken we hoe het risicomanagement voor dit project is opgezet en hoe dit tijdens het project uitvoering heeft gekregen.

Tot slot vindt er een analyse plaats op het geheel. Daarbij reflecteren we op het risicomanagement bij dit project en staan we ook kort stil bij het risicomanagement binnen het projectmanagement bij de gemeente Westland.

### 4.2.1. Case 1: Oostelijke Randweg De Lier

Het project Oostelijke Randweg is een infrastructureel project, dat grofweg bestaat uit een wegebouwkundig stuk (aanleggen en funderen van asfalt, de aansluiting met andere wegen) en realisatie van diverse kunstwerken. Het project zit momenteel in de uitvoeringsfase. De Gemeente Westland heeft de uitvoering het project 'Oostelijke randweg de Lier' aan Dura Vermeer Infra Regionale Projecten B.V. (DV) gegund.

Het contract met Dura Vermeer omvat de volgende werkzaamheden:

- Realisatie kunstwerken
  - Realisatie verkeersbrug, incl fietsgedeelte over de Lee
  - Realisatie fietstunnel
  - Aanbrengen paalmatras
  - Aanbrengen EPS/evenwichtsconstructie
- Leveren en aanbrengen duikers (rond/vierkant) & sifonconstructie
- Leveren en aanbrengen damwanden
- Leveren en aanbrengen zichtschermen en geluidsscherm

- Aanleg voorbelasting (rijbaan en fietspad)
- Aanpassen Watersysteem (6500m2 extra water voor HHvD)
- Aanleg hoofdrijbaan (GOW)
- Aanleg 2 rotondes (LMS / Kasteelweg)
- Aansluiting Noordlierweg & Lierweg
- Aanleg Ecozone

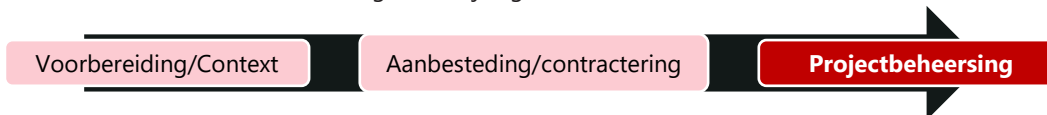


Het contract is een hybride contract dat is voorbereid door het ingenieursbureau. In dit contract ligt een deel van de verantwoordelijkheden bij de aannemer en een deel van de verantwoordelijkheden bij de opdrachtgever. Het project Oostelijke Randweg is op te delen in twee stukken: 1. het wegebouwkundige stuk: het aanleggen funderen en asfalt en 2. de kunstwerken (fietsbrug, de tunnel). Bij de realisatie kunstwerken ligt verantwoordelijk voor de fundering en uitvoering van de kunstwerken bij de aannemer. De gemeente dient daarvoor wel de juiste uitgangspunten aanleveren, met bijbehorende onderzoeken, zoals bodemonderzoek. Het wegebouwkundige deel kent een wat meer traditionelere verhouding: de gemeente geeft daarbij aan hoe het er uiteindelijk uit moet zien, de aannemer dient dit vervolgens te realiseren.

Normaliter wordt in Westland, evenals wat voor dit project is gedaan, het contract door een ingenieursbureau gemaakt. Wanneer het contract helemaal klaar is, volgt er een bestek controle, waarna kan het worden aanbesteed. Zeker wel. De bestekcontrole is door de gemeente zelf uitgevoerd. Er heeft geen externe een second opinion of juridisch second opinion plaatsgevonden. Dit is in Westland ook niet gebruikelijk.



De opdracht is uitbesteed middels een Europese aanbesteding. Er heeft een vooraankondiging van het werk plaatsgevonden. Er zijn veel inschrijvers voor geweest, waaruit vervolgens 5 partijen zijn getrokken die aan aanbidding mochten doen. Er zijn aan deze opdracht ervaringseisen gesteld, onder andere dat de partij ervaring moest hebben met kunstwerken. Dit verkleint het risico dat een opdrachtnemer geselecteerd wordt die te weinig kennis heeft om de opdracht uit te voeren. In het interview is verklaard dat de 5 getrokken partijen alle 5 de benodigde kennis en ervaring hadden om de opdracht goed uit te kunnen voeren.<sup>27</sup> Uiteindelijk is de opdracht aan Dura Vermeer gegund op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI).



#### *Opzet van het risicomanagement binnen het project*

Voor dit project is een nieuw projectplan gemaakt voor de uitvoeringsfase. In dit plan staan onder andere de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende teamleden rondom risicomanagement binnen het project beschreven.<sup>28</sup>

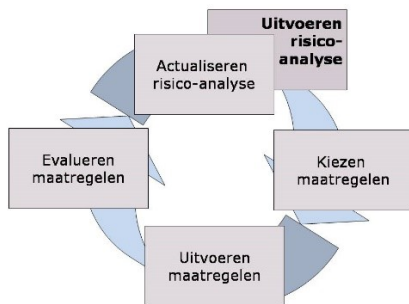
<sup>27</sup> Interview projectmananager Oostelijke Randweg de Lier

<sup>28</sup> Gemeente Westland Cluster Ruimte Ingenieursbureau, contractbeheersplan Oostelijke Randweg De Lier

In de gemeente Westland is het alleen verplicht om bij de start van een project een projectplan te maken. Het is niet nodig om dit plan in latere fases van het project te updaten of een nieuw plan te maken. Terwijl het ingaan van een nieuwe fase een belangrijke knip is, doordat er bijvoorbeeld nieuwe aanbestedingen hebben plaatsgevonden en er nieuwe partijen bij het project zijn betrokken. Een projectplan helpt het expliciet en overzichtelijk te maken welke afspraken er zijn gemaakt, welke werkwijze beoogd is (bijvoorbeeld voor wat betreft risicomanagement) en wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft.

#### *Risicomanagement volgens het projectplan*

Aangezien het een hybride contract betreft, waarin ook ontwerpverantwoordelijkheid rust bij Opdrachtgever, wordt gekozen ligt het accent bij de projectbeheersing meer op samenwerking en uitvoeren van specifieke proces- en producttoetsen. Dit vindt plaats aan de hand van de deming cirkel. De deming cirkel en de daaruit voort vloeiende stappen voor het risicomanagement binnen het project worden in het blok op de volgende pagina toegelicht.



Hieronder worden de verschillende stappen binnen deze cirkel beschreven:

#### Toetsstrategie en opstellen toetsplan

De toetsstrategie wordt vastgelegd door de contract manager (CM) van het contract in overleg met de projectmanager (PM) van het contract. De toetsstrategie wordt vooraf aan het toetsplan bepaald en tegelijk met de aanpassing van het toetsplan geëvalueerd. Op het hoogste abstractieniveau is de strategie conform het kader, dat wil zeggen we toetsen allereerst op systeemniveau en naarmate het project/contract vordert verschuift de focus van systeem, naar proces naar product. Bij de uitvoering van toetsen worden door het contractbeheersteam de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Toetsen worden uitgevoerd door gebruik te maken van de kwaliteitsregistraties van de Opdrachtnemer aangevuld met eigen waarnemingen op risicovolle onderdelen en ter verificatie van de juistheid van de kwaliteitsregistraties;
- De keuze van toetsen, en of er getoetst wordt of andere maatregelen getroffen worden, is vooral gebaseerd op de risico's die de Opdrachtgever loopt tijdens de uitvoering en in de beheer- en gebruiksfase;
- De toets frequentie is afhankelijk van de risico's, de kwalificatie van de risico's en de doorlooptijd van het uitvoeringsproces;
- Producttoetsen worden pas uitgevoerd nadat eerst het proces is getoetst;
- Na meerdere toets resultaten zonder afwijkingen wordt overwogen of de toets frequentie omlaag kan, bij kritische afwijkingen wordt de toets frequentie eventueel verhoogd;

#### Toetsdrempel

Op basis van het risicodossier, de reguliere keuringen op kritische aspecten uit primair proces en de vraagspecificatie het programma van eisen wordt bepaald welke toetsen uitgevoerd gaan worden en wanneer. Met behulp van de overall planning van de Opdrachtnemer kan ingeschat worden wanneer een bepaalde toets uitgevoerd kan worden.



Een overzicht van alle uit te voeren toetsen zal worden vastgelegd in het toetsplan. Het toetsen van documenten op basis van het acceptatieplan is de verantwoordelijkheid van de toetscoördinator. Afhankelijk van het onderwerp in de plannen zal de TC bepalen welke projectmedewerkers gevraagd worden het toetsrapport voor acceptatie van het plan in te vullen. De onderwerpen van de toetsen zijn afhankelijk van het risicodossier.

#### Vorbereiden en uitvoeren toetsen

##### Capaciteit

Ter voorbereiding op de toets wordt een A-formulier opgesteld en intake gesprek gehouden. Daarin worden per projectonderdeel de volgende onderwerpen aangegeven:

- Onderwerp van de toets;
- Referentie documenten Opdrachtnemer;
- Te toetsen risico's;
- Te toetsen eisen;
- Overige toets aspecten;
- Tijdstip en toets frequentie (steekproef);
- Toets methode (documentcontrole, meting, visuele waarneming etc.);
- Registratiepunt ja/nee.
- Bijwoonpunt ja/nee.

De te toetsen risico's worden ontleend aan het risicodossier en reguliere keuringen. Daarnaast dient tijdens het opstellen van de toetsingsmatrix (periodiek) geïnventariseerd te worden of er nog mogelijk nieuwe risico's te benoemen zijn. Deze nieuwe risico's dienen bovendien aan de risicomanager aangegeven te worden voor verwerking in het risicodossier.

##### Vastleggen toetsen

Door middel van het verslag (C-formulier) van de audit en het D-formulier wordt door de toetscoördinator aan de contractmanager geadviseerd ten aanzien van tekortkomingen en bijstellingen van risico scores.

De criteria voor het al dan niet opleggen van een tekortkoming zijn (1 criterium kan voldoende zijn voor een tekortkoming):

- het onderliggende risico van de negatieve bevinding zit in de top- dan wel topgevolg risico's
- de negatieve bevinding ligt op systeemniveau
- de negatieve bevinding herhaalt zich (er is sprake van een trend)
- de negatieve bevinding heeft betrekking op veiligheid.

##### Bijstellen risico's

Op basis van een audit zal de toetscoördinator een advies opstellen voor het bijstellen van risico scores. Dit advies is voor de contractmanager. De contractmanager legt het besluit vast op het D-formulier en overhandigt dit formulier aan de adviseur risicomangement. Indien het risico contract overstijgend is, is de CM eindverantwoordelijke voor aanpassing van het risico.

##### Prestatie verklaren

Voor de termijn betaling is het verzoek tot prestatieverklaring het startsein voor het opstellen van de interne verantwoording prestatieverklaring. Voor de termijn betaling is de voortgangsrapportage het middel om de prestatie aan te tonen. De termijn zal aan de hand van de voortgangsrapportage door het contractbeheersteam beoordeeld worden. De PM is bevoegd de prestatieverklaring te accorderen. Zowel voor termijn betalingen als voor contractwijzigingen..

### Veiligheidsaspecten

Van de toetsers wordt verwacht dat zij bijzondere aandacht heeft voor de veiligheidsaspecten van het werk. Het is van groot belang dat er veilig gewerkt wordt en dat de risico's voor de medewerkers van de (onder)aannemer, de weggebruikers en andere betrokkenen tot een minimum worden beperkt. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de juiste afzettingen, bebording etc. De toetsers zal daarom diverse veiligheidsaspecten toetsen en deze vervolgens in het V&G-overzicht vastleggen. In overleg met de KAM-coördinator van de Opdrachtnemer zullen bovendien specifieke veiligheidsinspecties worden ingepland en uitgevoerd. De Opdrachtnemer behoort te acceptatie een V&G plan in te dienen. Dit document zal ten grondslag liggen aan de V&G aspecten op het werk en zal ook gebruikt worden door het contractbeheersteam ter controle.

*Bron: Gemeente Westland Cluster Ruimte Ingenieursbureau, contractbeheersplan Oostelijke Randweg De Lier*

### *Uitvoering risicomanagement tijdens het project*

Er is rondom de uitvoering van risicomanagement tijdens de projectbeheersing weinig vastgelegd. Er is bijvoorbeeld geen standaard voor projectmatig werken, waarin aandacht is voor risicomanagement binnen projecten. Projectleiders krijgen daarmee veel ruimte voor eigen invulling. Voor het projectmanagement van Randweg de Lier zijn veel elementen en methoden van risicomanagement toegepast op eigen inzicht van de projectmanager.

Zo worden er bijvoorbeeld eens per vier weken voortgangsrapportages opgesteld, die vervolgens weer de basis vormen voor vier wekelijkse voortgangsoverleggen. In de voortgangsrapportages staan de belangrijkste ontwikkelingen en aspecten met betrekking tot: de Voortgang, Veiligheid, Omgevingsmanagement, Technisch Management en Projectbeheersing. Mogelijke risico's inzake deze elementen worden hierin meegenomen.

Daarnaast worden de hand van de RISMAN-methode risicoanalyses uitgevoerd. Dit is de meest gebruikte methode voor risicobeheersing in de bouw- en infrasector, waarin (project) risico's vanuit verschillende invalshoeken worden benoemd, waarna vervolgens beheersmaatregelen aan risico's kunnen worden gekoppeld (vermijden, mitigeren, overdragen of verminderen). Gedurende het project wordt met behulp van een cyclisch proces steeds gecontroleerd welke risico's er zijn of je de geïdentificeerde risico's voldoende beheerst.

Het project heeft te maken gehad met een opgetreden risico ten aanzien van een damwand. De dijken stonden in contractstukken niet goed omschreven. De bodem bleek niet goed berekend door ingenieursbureau van de gemeente. Dit was dus een fout aan de zijde van de gemeente. Toen in de uitvoering van het project hier opnieuw naar is gekeken, is men tot de conclusie gekomen dat er een stalen damwand in moest. Dat is een dure constructie. De aannemer had al een damwand gekocht en toen moest er een nieuwe worden aangeschaft. Hier is toen op slimme wijze op geacteerd door de projectmanager door beide damwanden te kopen, wetende dat de staalprijzen op dat moment hard aan het stijgen waren. De damwand die niet gebruikt werd is later voor een hogere prijs verkocht. Hierdoor is de schade uiteindelijk ingeperkt. Dit was anders minimaal een half miljoen euro geweest.

### **Analyse**

We stellen voor deze case vast dat er niet conform het beleidskader risicomanagement 2016 wordt gewerkt. Wel zien we dat er in de voorbereiding op het project elementen van risicomanagement zijn toegepast. Voor een hybride contract zoals bij Oostelijke Randweg de Lier moet de uitvraag wel heel goed zijn en het vooronderzoek ook. Als dit niet het geval is, kunnen er zich later risico's materialiseren die voor rekening van de gemeente zijn. Dit kan vervolgens hoge kosten met zich mee brengen. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest met de stalen damwand. Om de kans hierop verder te verkleinen, zou er bijvoorbeeld een (externe) second opinion op (de uitgangspunten van) het contract of het bestek kunnen plaatsvinden.

Daarnaast is er geen standaard voor risicomanagement binnen projectmatig werken. Hierdoor wordt risicomanagement persoonsafhankelijk ingevuld. Daardoor zijn er minder eisen gesteld aan bepaalde checks en balances om risico's te kunnen inventariseren, zoals een geüpdatet projectplan voor de fase waarin het project zich bevindt en het hanteren en bijhouden van een risicodossier. Ook het uitvoeren van risicoanalyses aan de hand van de RISMAN methode is een persoonlijke keuze geweest van de projectleider. Het risicomanagement had door een andere projectmanager compleet anders ingevuld kunnen worden.

Ook de wijze waarop gehandeld is ten tijde van het materialiseren van het risico met de damwand, was persoonsafhankelijk. In Westland was er voorheen een uitvoeringsleider die keek of een project werd uitgevoerd op de juiste manier. Deze kan meekijken en waar nodig inspringen wanneer zaken mis dreigen te gaan en fungeren als sparringspartner. Deze functie is echter afgeschaft, waardoor er minder controle is op de uitvoering van projecten. Het is uit de interviews niet duidelijk geworden waarom deze functie is afgeschaft.

Ook is er geen centraal bewaakte capaciteitsplanning in de gemeente Westland. Dit is een instrumenten waarmee de gemeente overzicht kan houden op de (verwachte) ingezet van capaciteit op projecten. Er bestaat wel een capaciteitsplanning maar die wordt iedereen voor zichzelf ingevuld waardoor er een beperkt totaaloverzicht is. Daardoor komt het wel eens voor dat personen op teveel projecten tegelijk zitten, waardoor zij mogelijk niet genoeg tijd hebben om op alle projecten hun rol goed te kunnen vervullen.

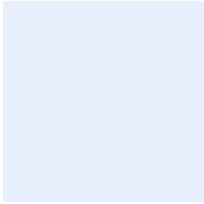
#### 4.2.2. Case 2: Thuiszorg: Pieter van Foreest

Het contract met Pieter van Foreest (PvF) is samen met de andere H4 gemeenten (Delft, Midden Delfland en Rijswijk) aanbesteed en ingegaan per 1 januari 2019 en eindigt per 1 januari 2023. Het Pieter van Foreest-contract heeft betrekking op de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning voor volwassenen voor drie onderdelen, ook wel genoemd resultaatgebieden of percelen.

- Perceel 5: 'ondersteuning en regie bij het huishouden', draagt ertoe bij dat cliënten verantwoord zelfstandig kunnen blijven wonen. Ondersteuning is gericht op het behouden van een schone en veilige huishouding.
- Perceel 7: 'kortdurend verblijf' draagt ertoe bij dat cliënten in een veilige omgeving kunnen vertoeven zodat de thuissituatie/ de mantelzorgers tijdelijk wordt ontlast.
- Perceel 8: 'ontmoetingscentra' richten zich op ondersteuning van mantelzorgers en mensen met dementie, om overbelasting te voorkomen en mensen langer thuis te laten wonen.

Thuiszorg, zoals bedoeld in deze casus, staat gelijk aan ondersteuning en regie bij het huishouden (perceel 5).

Datum	06-06-2018 (publicatie aanbesteding)/01-01-2019 (ingangsdatum raamovereenkomst)
Type aanbesteding	Europese aanbesteding
Bestekschrijver	H4 Gemeenten (Delft, Midden Delfland, Rijswijk en Westland)
Doel aanbesteding	De H4 Gemeenten verlenen aan Stichting Zorginstellingen Pieter van Foreest (PvF) opdracht tot het verrichten van Wmo ondersteuning voor, onder andere de thuiszorg, 'ondersteuning en regie bij het huishouden' (perceel 5).
Subgunningscriteria	Inschrijvingen zijn beoordeeld en gerangschikt op basis van het Gunningscriterium en de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bij gelijk eindigende score geeft de score op het Subgunningscriterium 1. <i>Inwoner centraal</i> de doorslag.



In een samenwerkingsverband met de H4 richt de gemeente Westland zich vanaf 1 januari 2019 op een integrale aanpak met de focus op resultaatsturing. In het oude stelsel vond sturing voornamelijk plaats op basis van productie (aantal uren of trajecten) binnen de bandbreedte van de gestelde indicatie. Vanaf 2019 is dit veranderd in een systeem waarbij niet het aantal geleverde uren het uitgangspunt is van de omvang van de hulp en ondersteuning, maar het te bereiken resultaat. Vanwege deze verandering is er door de H4 gemeenten, zo blijkt uit de inkoopvisie, in de voorbereidingsfase nagedacht over hoe de rol van de gemeenten als opdrachtgevers eruit moet zien. Zo is er ook nadruk op het monitoren of er niet te kort inspanning wordt geleverd, en krijgt het contractmanagement ook een andere inrichting binnen resultaatsturing. Daarnaast moeten aanbidders geprikkeld worden om goede resultaten uit te zetten, tijdens en na de aanbestedingsprocedure. Dit vereist onderscheidend vermogen van de aanbieder. Om gebruik te maken van het onderscheidend vermogen van aanbidders, ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de gemeente als aanbestedende dienst. In dit kader heeft er op 5 april 2018 ook een marktconsultatie plaatsgevonden voor de aanbesteding van de nieuwe Wmo-contracten voor 2019.



De gemeente Westland treedt op als penvoerder in het aanbestedingstraject voor de thuiszorg. Er worden door de H4 voor de verschillende percelen meerdere aanbidders gecontracteerd. Voor ondersteuning bij het huishouden is dit bijvoorbeeld (maximaal) 10 aanbidders. De aanbesteding wordt via een Europese aanbestedingsprocedure in de markt gezet en op 6 juni 2018 gepubliceerd via Tendersnet. Op deze aanbesteding zijn de Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten en het bijbehorende Addendum van de gemeente Westland, gebaseerd op het VNG-model inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten, van toepassing.

#### *Vereisten inschrijver*

De gemeenten hebben naast Uitsluitingsgronden, een aantal Geschiktheidseisen gedefinieerd. Er wordt bijvoorbeeld gekeken of de inschrijver over de vereiste financiële en economische draagkracht, technische bekwaamheid en beroepsbevoegdheid beschikt. Zo verklaart de inschrijver adequaat verzekerd te zijn waaronder wordt verstaan dat inschrijver voldoende verzekerd is tegen wettelijke aansprakelijkheid in verband met de uitvoering van de opdracht. Op het gebied van kwaliteit dient een inschrijver gedurende de looptijd van de Raamovereenkomst over een volledig geïntegreerd kwaliteitssysteem te beschikken.<sup>29</sup> Daarnaast dient de inschrijver een referentieopdracht op te geven.

Ook moeten inschrijvers voldoen aan de Minimumeisen, zoals gedefinieerd in het Programma van Eisen. Hier worden eisen gesteld op gebieden als personeel, kwaliteit en uitvoering dienstverlening, communicatie, wet- en regelgeving, klachtenafhandeling en privacy. Zie hieronder enkele voorbeelden:

- Personeel: hier wordt onder andere bepaald dat medewerkers voldoende kwalificeert moeten zijn en geselecteerd moeten worden op onbesproken gedrag.
- Kwaliteit en uitvoering dienstverlening: hier wordt onder andere bepaald dat Inschrijvers twee weken na het ontvangen van een ondersteuningsplan een zorgplan moeten aanleveren, en dat in het geval toegang van H4 een spoedgeval doorgeeft, de inschrijver de ondersteuning binnen 24 uur dient te starten.

<sup>29</sup> Het systeem moet voldoen aan de ISO-9001: 2015 of daarvan afgeleide EN 15224 norm (ISO voor zorg en welzijn) of gelijkwaardig.



- Algemene eisen: hier wordt onder andere bepaald dat een inschrijver naast het afgesproken tarief geen extra kosten in rekening zal brengen bij de H4.

Tenslotte wordt de inschrijving beoordeeld aan de hand van 4 inhoudelijke (sub)gunningscriteria; inwoner centraal, implementatie resultaatgerichte Wmo, innovatie en samenwerking. De nadruk ligt echter op inwoner centraal waar het gaat over de wijze waarop een Inschrijver instaat is om samen met de inwoner het zorgplan op te stellen.<sup>30</sup>

### Contract

In de overeenkomst worden op verschillende manieren risico's meegenomen. Zo wordt in de overeenkomst de mogelijkheid opgenomen om een volledige of gedeeltelijke productiestop voor nieuwe instroom van cliënten toe te passen. De H4 kan hiertoe besluiten bij een te grote en onverklaarbare budgetoverschrijding op regio-, lokaal, of aanbiedersniveau. Daarnaast zijn er contractueel diverse clausules opgenomen waardoor het contract ontbonden of beëindigd kan worden en waarbij eventuele kosten verhaald worden op de gecontracteerde. Bijvoorbeeld in geval van voortijdige beëindiging van het contract. In dit geval wordt de verantwoordelijkheid om de opdracht zodanig af te ronden en de resultaten over te dragen aan de H4 gemeenten of een door hen aangewezen derde partij, dat de zorg onbelemmerd kan worden voortgezet, neergelegd bij de opdrachtnemer. Ook wordt er een wachtkamerovereenkomst aangegaan met de op een na hoogste inschrijver, die in werking treedt als de opdrachtnemer ook na ingebrekestelling de opdracht niet conform de gestelde eisen uitvoert. Hiermee kan worden voorkomen dat de gemeente opnieuw moet aanbesteden en lange tijd zonder aanbieder zit, wanneer het contract met de eerste aanbieder verbroken wordt.



Tijdens het contractbeheer is de gemeente Delft hoofdaccountant voor het contract met Pieter van Foreest namens de H4. Echter betekent dit niet dat de gemeente Westland niet betrokken is bij het contractbeheer. Tijdens het contractbeheer zijn er verschillende periodieke overlegstructuren en ligt er veel nadruk op dialoog en monitoring van de voortgang en ontwikkelingen.

Bij de wekelijkse portefeuillehouder overleggen sluit een betrokken beleidsmedewerker aan vanuit de gemeente Westland indien het belangrijk wordt geacht de Westlandse wethouder te informeren over bepaalde ontwikkelingen rond de zorgaanbieder zoals bij incidenten. Er wordt gecommuniceerd in de vorm van memo's waarin bijvoorbeeld de verzamelde signalen vanuit Toegang worden genoteerd.<sup>31</sup> Dit gebeurde bijvoorbeeld in juni 2020 toen er, terwijl signalen bij andere zorgaanbieders afnamen, signalen bleven binnenkomen over de kwaliteit van de huishoudelijke hulpverlening door PvF.

Er vinden daarnaast per kwartaal voortgangsoverleggen plaats met de hoofdaccountant van PvF. In verband met ziekte hebben deze in de periode van 2019-2020 niet altijd plaatsgevonden. Tijdens de kwartaalgesprekken komt lopende casuïstiek in de verschillende gemeenten ter sprake. Bijvoorbeeld problemen rondom (her) indicaties of specifieke gevallen. Tijdens de uitbraak van coronapandemie vindt monitoring plaats in de vorm van belrondes. Zo wordt er onder andere zicht gehouden op de capaciteit, besmettingen onder medewerkers en de veiligheid van geleverde zorg in de H4 gemeenten. Uit afgenomen interviews blijkt dat deze manier van regelmatig overleggen wordt ervaren als een makkelijke en natuurlijke manier om risico's te bespreken en beheersen. Echter blijkt ook dat de ervaring van de verantwoordelijk portefeuillehouder is dat er relatief laat wordt geëscaleerd en dat de neiging is te ontzorgen.

<sup>30</sup> Beschrijvend Document Europese Aanbesteding WMO Ondersteuning, H4. P. 28.

<sup>31</sup> memo: Analyse signalen over de huishoudelijke hulpverlening door PvF, 24-6-2020

### *Mogelijkheden contract ontbinden of dwang opleggen*

Wanneer er tijdens het begin van het contract problemen opspelen blijkt het contract met PvF blijkt moeilijk te ontbinden. Ook blijkt niet mogelijk om dwang op te leggen om aan bepaalde verwachtingen te voldoen. Dit was met name relevant in de beginperiode van het contract toen er frustratie was tussen de H4 gemeenten en PvF over onder meer de te behalen resultaten, de tarieven en was er onenigheid over in welke trede bepaalde cliënten werden geplaatst.<sup>3233</sup>

Daarnaast blijkt uit de voortgangsoverleggen dat er een aantal onvoorziene situaties opspelen. Het gaat hier bijvoorbeeld over wat te doen bij te weinig zorgcapaciteit tijdens de vakantieperiode of wat precies de definitie is van een 'schoon huis'. Er wordt in zulke gevallen per case besproken welke oplossingen er zijn of welke maatregelen er moeten worden genomen.<sup>34</sup>

### *Resultaatgericht werken*

Op 1 januari 2019 start de gemeente Westland met het resultaatgericht indiceren van huishoudelijke hulp. Naast dat het kostenbesparend zou zijn, zou resultaatsturing *incentive* te bieden om het beoogde doel zo efficiënt mogelijk te bereiken, met meer ruimte voor maatwerk. De algemene gedachtegang bij resultaatsturing is dat huishoudelijke hulp zo flexibel kan worden georganiseerd en ingericht naar de mogelijk wisselende ondersteuningsbehoefte van de cliënt. Via het 'middelen' loopt het uiteindelijk gelijk op; de ene cliënt kost iets meer tijd en de andere iets minder. Volgens het rapport van RadarAdvies blijkt in praktijk dat het resultaat, zoals vertaald in het zorgplan, vaak in minder uren behaald kan worden. Dit leidt tot zorgen bij cliënten omdat de medewerker in dit geval minder uren aanwezig is bij de cliënt. Ook in Westland is dit volgens de toegestuurde documenten en interviews het geval. Uit onder andere klachtenrapportages en overlegverslagen blijkt dat er bij veel Westlandse cliënten de angst ontstaat dat zij binnen de nieuwe systematiek minder (goede) zorg ontvangen dan voorheen.<sup>35</sup>

Nadat er van verschillende inwoners bezwaren en klachten door raadsleden zijn ontvangen, wordt er tijdens de commissievergadering MO op 13 mei besloten vanaf 17 april 2019 de (her) indicaties stil te leggen tot ten minste de commissievergadering MO op 24 juni 2019.<sup>36</sup> Volgens het rapport van RadarAdvies blijkt echter achteraf dat de keuze om herindicaties stil te leggen een ongelukkige was. Zo is er in dit korte tijdsplan geen mogelijkheid geweest om te 'middelen' en op maat te kunnen werken. Het stilleggen heeft naast hoge kosten voor de gemeente ook tot onzekerheid geleid bij cliënten.<sup>37</sup> Ook blijkt er in de communicatie zowel door politici als door zorgmedewerkers nog een nadruk te liggen op het aantal uren in plaats van op resultaat, wat verwarring en onzekerheid in de hand speelt.<sup>38</sup>

## **Analyse**

We constateren dat er niet conform de opzet van het beleidskader wordt gewerkt maar dat er wel binnen de drie fasen elementen van risicomanagement hebben plaatsgevonden. Zo vond er in de voorbereidingsfase een marktconsultatie plaats en is er expliciet gekozen om in samenwerkingsverband in te kopen. Dit maakt dat gemeenten van elkaars

<sup>32</sup> Aan de hand van de resultaatmatrix wordt per cliëntgroep een vijftal treden omschreven waarbinnen een cliënt kan vallen, van veel zorgbehoevend (1) tot minder zorgbehoevend (5).

<sup>33</sup> Verslag Bestuurlijk Overleg Pieter van Foreest, 20-5-2019

<sup>34</sup> memo: Analyse signalen over de huishoudelijke hulplevering door PvF, 24-6-2020

<sup>35</sup> Klachtenrapportage 2020

<sup>36</sup> Onderzoeksrapport RadarAdvies

<sup>37</sup> Rapport RadarAdvies, Gemeente Westland, p.30-31.

<sup>38</sup> memo: Analyse signalen over de huishoudelijke hulplevering door PvF, 24-6-2020

ervaring kunnen leren en voorkomt versnippering. Tijdens de fase van contractering zijn op verschillende wijze risico's uitgesloten door een zorgvuldig selectieproces door eisen en gunningscriteria op te stellen.

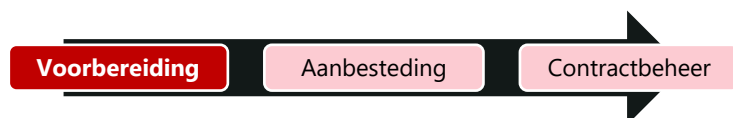
Tijdens het contractbeheer ligt de nadruk op periodieke overleggen en monitoring. Hoewel er zeker in de beginperiode van het contract enige spanning opspeelt, worden onenigheden tijdens gesprekken opgelost en worden risico's beheerst. In het geval van resultaatsturing wordt het indiceren tijdelijk stopgezet, wat naderhand geen optimale keuze blijkt te zijn omdat hiermee de onzekerheid vergroot werd, het 'middelen' niet heeft kunnen plaatsvinden en is er financiële schade opgelopen.

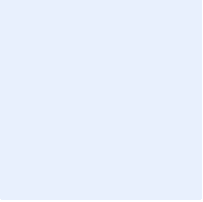
Er zijn geen documenten aangetroffen waarin het risicomanagementbeleid rondom de uitvoering voor de Wmo of voor de thuiszorg specifiek, uiteen zijn gezet. Uit interviews met betrokkenen blijkt ook dat zo'n document binnen de casus thuiszorg bij betrokken medewerkers onbekend is en dus niet consequent wordt toegepast. Echter betekent dit niet dat het risicomanagement niet plaatsvindt, maar dat het veelal op een impliciete manier is georganiseerd en dat de uitvoering van risicomanagement grotendeels persoonsafhankelijk is.

#### 4.2.3. Case 3: Leerlingenvervoer

De gemeenten, Delft, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Westland hebben tot 1 augustus 2020 gezamenlijk of individueel het leerlingenvervoer georganiseerd met meerdere vervoerders. De percelen van de op dat moment huidige contracten zijn ingedeeld op postcode van de bestemming. De inkoop van het Jeugdwetvervoer loopt af. Het gecontracteerde vervoer komt naar verwachting dan op termijn naar de gemeenten. Omdat diverse contracten met vervoerders van het leerlingenvervoer ook aflopen, is dit een natuurlijk moment om het doelgroepenvervoer opnieuw te organiseren. De vijf gemeenten hebben hierin de samenwerking gezocht.

Datum	11-12-2019 (publicatie aanbesteding)/01-08-2020 (ingangdatum contract)
Type aanbesteding	Europese aanbesteding
Bestekschrijver	Inkoopkracht ZHW
Doel aanbesteding	Het doel van deze Europese aanbesteding is om te komen tot een (raam)overeenkomst met één contractant per perceel, die in opdracht van de aanbestedende dienst de zorg op zich neemt voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer. In totaal zijn er 11 percelen. Percelen 1 t/m 9 zijn gebaseerd op leerlingenvervoer naar en van scholen in een bepaald postcodegebied. Percelen 10 en 11 betreffen het jeugdwetvervoer.
Subgunningscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prijs – 30%</li> <li>• Kwaliteit – 50% <ul style="list-style-type: none"> <li>→ implementatieplan 8%</li> <li>→ communicatie 8%</li> <li>→ kwaliteit dienstverlening 8%</li> <li>→ interview d.m.v. cases 16%</li> <li>→ duurzaamheid 10%)</li> </ul> </li> <li>• SROI – 20%</li> </ul>





Van begin juli tot eind november 2019 vinden er diverse vergaderingen (tien) plaats ten behoeve van de voorbereiding op de nieuwe aanbesteding van het leerlingenvervoer en het jeugdwetvervoer<sup>39</sup>. Hieraan nemen beleidsmedewerkers van de gemeenten deel. Er is ook een vertegenwoordiger namens Trafficon bij de voorbereidende vergaderingen aanwezig. Trafficon is een commerciële partij die verantwoordelijk is voor het contractmanagement- en beheer van een groot scala aan overheidsorganisaties ten behoeve het doelgroepenvervoer<sup>40</sup>. Zij sluiten aan omdat zij op dat moment al voor enkele deelnemende gemeenten het contractbeheer uitvoeren. Zij zullen ook een nadrukkelijke rol krijgen in het vervolg van de aanbesteding en het contractbeheer<sup>41</sup>.

Tijdens de voorbereidingsoverleggen over het nieuwe contract wordt nadrukkelijk gesproken over de kansen en de uitdagingen die de gemeenten hebben op het gebied van leerlingenvervoer. De koppeling van leerlingenvervoer en jeugdvervoer kan volgens de betrokkenen kansen bieden. Er worden door de gemeenten diverse voordelen aangegeven waarom het goed is om in regionaal verband aan te besteden:

- de mogelijkheid om gemeentelijk de ritten (volgtijdelijk) te combineren waardoor versnippering van het vervoer wordt tegengegaan. Hierdoor proberen de gemeente te voorkomen dat het personeelsprobleem in de vervoerssector groter wordt in de regio. Dit is een probleem waar de H3 gemeenten in hun vorige contract tegen aan liepen<sup>42</sup>;
- gebundelde inkoop expertise 'planning & coördinatie';
- sterkere onderhandelingspositie met vervoerders vanwege de schaalgrootte.

De betrokken stellen echter vast dat de koppeling ook een aantal extra aandachtspunten met zich mee brengen. Allereerst gaat dit over het feit dat de gemeenten diverse beleidsstukken en verordeningen hebben op het gebied van leerlingenvervoer. Er is in de voorbereiding daarom nadrukkelijk gekeken naar de regelgeving en de mate waarin deze op elkaar aansluit<sup>43</sup>. Daarnaast is er ook aandacht voor de mogelijke risico's in het kader van de uitvoering. Gesproken wordt over: de toeleiding, de veiligheid tijdens de ritten en tijden van planning/beheer (zo kunnen ritten kunnen tot in de avond doorlopen)<sup>44</sup>. De beleidsambtenaren stellen daarom gezamenlijk vast dat het goed is om eerst een marktconsultatie te organiseren voorafgaand aan de aanbesteding. Hierdoor ontstaat er een beter beeld wat een gezamenlijke aanbesteding betekent voor de kwaliteit (zoals reistijd en aantal kinderen in de bus) en wat voor financiële consequenties er aan de nieuwe contractvorm verbonden zijn<sup>45</sup>.

In totaal zijn er drie marktverkenningen gedaan op het gebied van leerlingen- en jeugdwetvervoer. Er is in de periode oktober-november 2019 gesproken met:

- *de branchevereniging voor taxi/vervoersbedrijven*. De gemeente Westland heeft eerder een negatieve ervaring gehad met een vervoerder die failliet is gegaan in 2016. Deze vervoerder had – zo bleek achteraf – te laag ingeschreven en zij kwamen in de uitvoering niet uit met de tarifiering. Er wordt van deze ervaring geleerd door de marktverkenning plaatsvindt waarbij er een beter gevoel ontstaat bij de branche<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> Verslagen overleg leerlingenvervoer periode 11 juli 2019-20 november 2019.

<sup>40</sup> [www.trafficon.nl](http://www.trafficon.nl)

<sup>41</sup> Uitgangspunten notitie collectieve Openbare Europese Aanbesteding Leerlingenvervoer en Jeugdwetvervoer gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Noordorp, d.d. 7 november 2019,

<sup>42</sup> Uitgangspunten notitie collectieve Openbare Europese Aanbesteding Leerlingenvervoer en Jeugdwetvervoer gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Noordorp, d.d. 7 november 2019. & Verslag overleg leerlingenvervoer, d.d. 10 september 2019

<sup>43</sup> Interview ambtelijk casus Leerlingenvervoer, d.d. 18 maart 2021

<sup>44</sup> 2019-07-11 Agenda en verslag LLV\_Kick-off LLV

<sup>45</sup> 2019-07-11 Agenda en verslag LLV\_Kick-off LLV en interview ambtelijk casus Leerlingenvervoer, d.d. 18 maart 2021

<sup>46</sup> Interview ambtelijk casus Leerlingenvervoer, d.d. 18 maart 2021

- *een aantal zorgaanbieders in het kader van het jeugdwetvervoer.* Doel hiervan was om ervaringen met het jeugdwetvervoer, de visie op het combineren van leerlingen- en jeugdwetvervoer en specifieke randvoorwaarden op te halen.
- *scholen die te maken hebben met leerlingenvervoer.* Van zes scholen zijn reacties gekomen die ingaan op eerdere ervaringen en aandachtspunten voor een nieuw contract aangaande leerlingenvervoer.



Op de vorige pagina is in het kader van de voorbereiding op de aanbesteding beschreven dat er marktconsultaties hebben plaatsgevonden. Vanuit deze marktconsultatie zijn diverse aandachtspunten opgehaald onder andere op het gebied van de doelgroep, combinatievervoer, begeleiders, rittijden, planning en chauffeurs<sup>47</sup>. Deze aandachtspunten hebben vervolgens een plek gekregen in het Programma van eisen van de aanbesteding(sleidraad) of de subgunningscriteria<sup>48</sup>. In onderstaande figuur is ter illustratie een aangedragen aandachtspunt per marktconsultatie en de doorwerking hiervan in de aanbestedingsleidraad opgenomen.

Marktconsultatie	Meegegeven aandachtspunt <sup>49</sup>	Doorwerking in aanbesteding <sup>50</sup>
Branchevereniging	Biedt een langdurig contract aan waardoor vervoerders investeringsmogelijkheden hebben en ze vaste personeelscontracten kunnen aanbieden.	Gemaakte keuzes: 'Er is gekozen voor een langere looptijd van de (Raam)overeenkomst. Dit biedt de Opdrachtnemer de gelegenheid de beperkt beschikbare chauffeurs voor de duur van de (Raam)overeenkomst aan zich te binden' (p.16).
Zorgaanbieders	Chauffeur moet feeling hebben met de doelgroep en basale kennis van de (gedrags-) problematiek.	In de personele eisen van het Programma van Eisen zijn diverse eisen verbonden aan de rol van de chauffeur, o.a.: 'De chauffeurs zijn bij aanvang van de Opdracht in het bezit van de erkende 2 diploma's sociale vaardigheden taxichauffeur én het diploma Taxi doelgroepenvervoer van CBR.' (p.55)
Scholen	Communicatie waarbij wordt gewerkt met duidelijke richtlijnen en een vast/centraal aanspreekpunt is zeer belangrijk.	Subgunningscriterium Communicatie : 'beschikbaarheid centrale en vaste aanspreekpunten' (p.64)

Het schema hierboven betreft enkel 3 voorbeelden maar een analyse van de marktconsultatie en de aanbestedingsleidraad laat zien dat vrijwel alle aandachtspunten een plek hebben gekregen in de aanbestedingsleidraad, met name in het Programma van Eisen, de subgunningscriteria en een toelicht op de gemaakte keuzes voor de aanbesteding.

<sup>47</sup> Uitgangspunten notitie collectieve Openbare Europese Aanbesteding Leerlingenvervoer en Jeugdwetvervoer gemeenten Delft, Leidenschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Noordorp, d.d. 7 november 2019.

<sup>48</sup>Beschrijvend document CEUOA leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer 19-0278344

<sup>49</sup> Uitgangspunten notitie collectieve Openbare Europese Aanbesteding Leerlingenvervoer en Jeugdwetvervoer gemeenten Delft, Leidenschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Noordorp, d.d. 7 november 2019.

<sup>50</sup>Beschrijvend document CEUOA leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer 19-0278344

In het kader van de gunningscriteria is er ook expliciet aandacht voor risico's, namelijk onder het criterium 'implementatie'. De inschrijvers dienen in hun implementatieplan aan te geven welke risico's tijdens de implementatiefase worden onderkend en de wijze waarop hiervoor beheersmaatregelen worden getroffen<sup>51</sup>.

In de aanbestedingsvorm is ook gekozen om een wachtkamerovereenkomst aangegaan met de op een na hoogste inschrijver, die in werking treedt als de overeenkomst met de best scorende inschrijver voortijdig is beëindigd<sup>52</sup>. Hiermee kan worden voorkomen dat de vijf gemeenten opnieuw moeten aanbesteden en lange tijd zonder aanbieder zitten, wanneer het contract met de eerste aanbieder verbroken wordt. Dit vergroot dus de continuïteit van de dienstverlening rondom leerlingen- en jeugdvervoer.



Bij die aanbesteding zijn met de voorbereiding en de aanbesteding zelf een aantal bewuste keuzes gemaakt. Keuzes die enerzijds te maken hebben met het vergroten van de kwaliteit van de dienstverlening en anderzijds een beter beeld geven bij de rechtmatigheid en doelmatigheid van het vervoer. In het kader van het contractbeheer is het zo dat Trafficon voor alle vijf de gemeenten het contractbeheer uitvoert tot aan de zomervakantie van 2021<sup>53</sup>.

Bij het contractbeheer leerlingvervoer komen diverse beheerwerkzaamheden aan de orde. De uit te voeren werkzaamheden van Trafficon betreffen o.a.: het aanspreekpunt, het mutatiebeheer, de klachtenadministratie, de bereikbaarheidsdienst, de aansturing en controle van de vervoerder, de factuurcontrole en het toezien op de managementrapportages. Maandelijks wordt per vervoerder een rapportage verstuurd naar de gemeenten waarin de performance wordt getoond. Dit gaat zowel over de financiële als kwalitatieve performance.

Deze rapportages worden in maandelijkse overleggen tussen de vijf gemeenten, de contractbeheerder (Trafficon) en de vervoerders besproken. Tijdens deze overleggen worden eventuele opvallendheden geagendeerd en besproken. Bij deze overleggen is een vakambtenaar van de gemeente Westland betrokken die als een soort accounthouder richting de contractbeheerder fungeert. Deze vakambtenaar bespreekt vervolgens de voortgang van de werkzaamheden gedurende een tweewekelijks portefeuillehouderoverleg. Indien er binnen de kaders van het beleid en het contract wordt gewerkt wordt de bestuurder alleen geïnformeerd. Echter, indien er zich risico's voordoen en bestuurlijke escalatie gewenst is wordt dit ook tijdens het portefeuillehouderoverleg afgestemd.

Een voorbeeld van een dergelijk risico bij dit contract is het terugnemen van twee contracten bij een vervoerder die de beloften uit zijn aanbieding niet gestand kon doen. Daartoe is door de vervoerder (tot in hoger beroep) een procedure gevoerd die de gemeenten hebben gewonnen. Met een andere vervoerder loopt nu een soortgelijke discussie. Regelmatig is er overleg met die vervoerder en de contractbeheerder om tot een oplossing te komen. Ook dit komt in de maandelijkse overleggen terug bij de vakambtenaar, die hier vervolgens over in gesprek gaat met de betrokken portefeuillehouder<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Beschrijvend document CEUOA leerlingvervoer en jeugdvervoer 19-0278344, p. 64

<sup>52</sup> Beschrijvend document CEUOA leerlingvervoer en jeugdvervoer 19-0278344

<sup>53</sup> Email trafficon deel 1 en Interview ambtelijk casus Leerlingvervoer, d.d. 18 maart 2021

<sup>54</sup> Email trafficon deel 1 & Interview ambtelijk casus Leerlingvervoer, d.d. 18 maart 2021 & Interview bestuurlijk casus Leerlingvervoer, d.d. XXX

## Analyse

Op basis van het voorgaande stellen we vast dat er in de drie te onderscheiden fases risicomangement plaatsvindt op de aanbesteding. Deze vorm van risicomangement vindt echter meer impliciet plaats dan er bewust wordt geacteerd in het kader van risicomangement. Dit wordt bevestigd door de betrokken vakambtenaar die aangeeft niet bewust vanuit een risicobeleidskader te opereren maar in de natuurlijke manier van werken risicomangement toepast<sup>55</sup>.

Risicomangement vindt plaats in de voorbereiding op de aanbesteding door drie marktverkenningen uit te voeren. We zien dat de resultaten van deze consultaties ook doorwerking krijgen in de aanbestedingsleidraad in de vorm van eisen en gunningscriteria. Hierdoor worden er kwaliteitseisen gesteld aan de aanbesteding die risico's aan de voorkant moeten wegnemen of reduceren. De keuze om bewust gezamenlijk aan te besteden is ook een vorm van risicomangement; hierdoor kan versnippering worden tegen gegaan. Er vindt in die zin ook lerend vermogen plaats van eerdere contracten. Immers, de gemeenten die aan deze aanbesteding mee doen, liepen tegen problemen in het kader van versnippering aan bij hun voorgaande contracten.

Tenslotte vindt er rondom het contractbeheer ook een vorm van risicomangement plaats. Er is een contractbeheerder met kennis van de markt aangesteld die diverse beheers- en monitoringswerkzaamheden op zich neemt. Er is tevens een overlegstructuur ingesteld waarbinnen de voortgang van het contract actief wordt besproken met de betrokken stakeholders en waarbinnen de verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Hierdoor kan er snel worden geacteerd op risico's die zich gedurende de uitvoering voordoen. Dergelijke risico's worden vervolgens in de lijn tussen de vakambtenaar en de bestuurder besproken en indien gewenst kan er bestuurlijk worden geëscaleerd.

### 4.2.4. Case 4: Groenbeheer

Case 4 betreft het contract behoeve van de onderhoudswerkzaamheden 'groen' voor twee percelen in de gemeente Westland. Het gecontracteerde werk bestaat in hoofdzaak uit:

- Verwijderen stamopschot bomen
- Onkruidbeheersing boomspiegels
- Onkruidbeheersing beplantingen
- Knippen hagen
- Snoeien randen beplantingen
- Bemesten rozen en vaste planten
- Maaien en bijmaaien van gazons
- Verwijderen blad van gazons
- Afsteken van graskanten
- Doorspuiten drainage

De gemeente Westland heeft eerder, eind 2017 voor de onderhoudsjaren 2018 en 2019 de groenonderhoudswerkzaamheden in de markt gezet. Deze aanbesteding werd onderverdeeld naar vier percelen. De vier percelen hadden betrekking op een geografisch onderhoudsgebied binnen de gemeente. De volgende criteria werden gehanteerd in de aanbesteding:

- Kwaliteitsborging beeldbesteksposten – 40%,
- Communicatie met opdrachtgever – 40% en
- Invloed werkzaamheden op omgeving/milieu – 20%

<sup>55</sup> Interview ambtelijk casus Leerlingenvervoer, d.d. 18 maart 2021

Het contract voor de percelen 2 en 4 uit de Europese aanbesteding van 2018 is op verzoek van de leverancier beëindigd. Voor beide percelen moest er een nieuwe leverancier komen. De gemeente wilde daarom, als tussenoplossing, voor een periode van 1 jaar een nieuwe overeenkomst afsluiten omdat het de bedoeling is om al het groen in 2020 integraal te gaan aanbesteden.

Datum	06-01-2020 (publicatie aanbesteding)/ 11-03-2020 (ingangsdatum contract)
Type aanbesteding	Europese aanbesteding
Doel aanbesteding	Het contract voor de percelen 2 en 4 uit de Europese aanbesteding van 2018 voor Onderhoud groen wijken is op verzoek van de leverancier beëindigd. Voor beide percelen moet er een nieuwe leverancier komen.  De gemeente wil, als tussenoplossing, voor een periode van 1 jaar deze overeenkomst afsluiten, omdat het de bedoeling is om al het groen in 2020 integraal te gaan aanbesteden. Het doel van de aanbesteding is om met één inschrijver te komen tot een overeenkomst voor het onderhoud groen wijken. De Gemeente wil voor een periode van 1 jaar een overeenkomst afsluiten.
Subgunningscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prijs – 80%</li> <li>• SROI – 20%</li> </ul>



*‘Snel schakelen’ na inleveren contract door aannemer*

Begin 2018 krijgt één partij de opdracht om het groenbeheer voor perceel 2 (kernen ‘s Gravenzande en Heenweg van de gemeente Westland) en perceel 4 (kernen Monster, Poeldijk en Ter Heijde) uit te voeren. Dit contract wordt eind 2018 op verzoek van de leverancier beëindigd. Voor beide percelen moest er in korte tijd een nieuwe aannemer worden aangesteld die gedurende een overbruggingsperiode de groenwerkzaamheden kon uitvoeren binnen twee postcodegebieden in de gemeente Westland.

Er is in deze case bewust gekozen om de betreffende aanbesteding meer ‘lean en mean’ uit te zetten omdat er vrij ad hoc een nieuwe aannemer moest worden aangesteld die de uitvoering van het groenonderhoud op twee percelen voor zijn rekening moest gaan nemen. De noodzaak tot het spoedig organiseren van een aanbesteding krijgt ook beslag in de wijze waarop de aanbestedingsprocedure vervolgens wordt ingekleed.

*Risicomanagement in voorbereiding aanbesteding vindt meer impliciet dan expliciet plaats*

Er is volgens betrokken ambtenaren in de wijze waarop groenonderhoud wordt aanbesteed eerder niet teruggevallen op expliciete kaders rondom risicomanagement. Het beleidskader risicomanagement uit 2016 is bij hen ook niet bekend.

In het kader van de voorbereiding op dit contract zijn er geen risicosessies georganiseerd of risicoanalyses uitgevoerd. Ook zijn er geen marktconsultaties gedaan. Dit vergt volgens ambtelijk betrokken wel aandacht bij de nieuwe integrale aanbesteding die de gemeente voornemens is te doen. Op deze manier kan risicomanagement meer geborgd worden in de organisatie, wordt het minder persoonsafhankelijk en is er meer expliciete bewustwording rondom risico’s die de gemeente op dit domein kan lopen<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Interview ambtenaren casus groenbeheer, d.d. 22 maart 2021



Wel is het zo dat het onderhoudsniveau voor groen bestuurlijk is verankerd middels het Gebiedsgericht Plan (GGP), dat eenmaal per 4 jaar wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Op deze manier zijn de uitgangspunten ten behoeve van groenonderhoud en de kwaliteit ervan wel vastgelegd in richtinggevend kaders. Hieraan worden vervolgens de benodigde middelen gekoppeld. Aan de benodigde middelen voor het groenonderhoud ligt een directiebegroting ten grondslag. Op basis hiervan kan een aanbesteding worden uitgezet voor het groenonderhoud. Uitgangspunten ten behoeve van het contract zijn in die zin wel afgestemd en krijgen beslag in de wijze waarop de aanbesteding in de markt wordt gezet<sup>57</sup>.

Aan de voorkant is tevens goed nagedacht over de taken en verantwoordelijkheden die met het groenbeheer gemoeid zijn. Deze zijn vastgelegd in het Procesmodel Ruimte<sup>58</sup> en de opdracht Openbaar Groen, waarin aandachtspunten voor het gebiedsbeheer zijn opgenomen<sup>59</sup>.



#### *Totstandkoming bestek met behulp van externe expertise*

Het beschrijvend document voor deze aanbesteding is voorbereid en opgesteld door een senior inkoopadviseur van de gemeente zelf. Het bestek is daarentegen geschreven door een externe partij die overheidsorganisaties begeleidt met het opstellen van RAW-bestekken. De gemeente past in deze aanbesteding een vierogenprincipe toe en zorgt ervoor dat er gebruik wordt gemaakt van voor dit contract specialistische kennis.

#### *Aandacht voor risico's in kwaliteitseisen en juridische basis*

De aanbesteding zelf kent twee wegingscriteria: prijs 80% en SROI 20%. De keuze voor het hanteren van deze criteria is een bewuste geweest. Het ging hier immers om een overbruggingscontract voor 9 maanden. De ambtelijke organisatie is bang dat als er te veel ingewikkelde criteria aan de aanbesteding waren gekoppeld er geen of een beperkt aantal inschrijvingen zou zijn geweest. Het risico dat er geen aannemer kon worden gevonden voor de overbruggingsperiode is op deze manier geprobeerd uit te vlakken.

In de vorm van de aanbesteding zelf zien we dat er aandacht is voor de kwaliteit van de uitvoering en risico's die deze met zich mee kunnen brengen. Dit zien we aan de eisen die aan de inschrijving worden gesteld, in bijlage 2 – aanbestedingsvoorwaarden, van het beschrijvend document van de aanbesteding en in het RAW-bestek. Een harde eis is dat de inschrijver moet voldoen aan de benodigde certificering rondom VCA, groenkeur en de gedragscode besteding beheer en onderhoud groenvoorzieningen Natuurbeschermingswet. Dit ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de werkzaamheden. In het RAW-bestek worden aanvullend eisen vastgelegd over het kwaliteitsniveau van de uitvoering van de werkzaamheden, worden de algemene verplichtingen die de aannemer en de opdrachtgever naar elkaar toe hebben uitgesproken en worden afspraken gemaakt over eventuele schadevergoedingen en risicoregelingen. Er vindt in die zin via het bestek een vorm van risicomanagement plaats die beslag krijgt in de juridische basis van de overeenkomst.

<sup>57</sup> Interview ambtenaren casus groenbeheer, d.d. 22 maart 2021

<sup>58</sup> Indeling en eigenaren procesmodel Ruimte, d.d. 25-09-2019

<sup>59</sup> Nadere toelichting opdracht openbaar groen, d.d. 30-12-2019

### *Beoordeling van de inschrijvingen*

De inschrijvingen zijn beoordeeld door een multidisciplinair beoordelingsteam, waarbij naast de inkoopadviseur en de externe bestekschrijver, de coördinator Groen Gebiedsbeheer van de gemeente is betrokken. De inkoopadviseur heeft beoordeeld of door de inschrijvers voldaan is aan de gestelde minimumeisen (zoals opgenomen in het beschrijvend document, het programma van eisen en de nota van inlichtingen). Door de overige leden van het aanbestedingsteam zijn de inschrijfstaten en -biljetten gecontroleerd en nagerekend. Hierna is de score voor het onderdeel prijs en SROI aan de hand van een rekenformule bij de scores voor kwaliteit opgeteld. Deze eindscore heeft de rangorde van de inschrijvers bepaald.<sup>60</sup> Door op deze manier vanuit verschillende perspectieven en specialismen de inschrijvingen te beoordelen konden mogelijke risico's in een inschrijving worden ontdekt en worden meegewogen bij de beoordeling van de inschrijvingen.



### *Duidelijk escalatiemodel voor contractbeheer. Aandacht voor risicomanagement toch gewenst*

Zoals in het kader van de voorbereiding op de aanbesteding al werd benoemd kan er in de organisatie worden teruggevallen op procesbeschrijvingen waarin taken en verantwoordelijkheden rondom groenbeheer zijn vastgelegd. In dit kader zijn ook afspraken gemaakt over de manier waarop contractbeheer plaatsvindt.

Er is een duidelijke ambtelijk opdrachtgever van het contract. Daarbij is er een regievoerder die in eerste instantie bekijkt of de afgesproken prestaties worden geleverd. Dit gebeurt aan de hand van een weekrapport van de aannemer waarin de aannemer ingaat op de weekproductie (geleverde productie per week). Als hieruit blijkt dat er risico's worden gelopen in de uitvoering of dat er niet aan afgesproken resultaten wordt voldaan kan de regievoerder dit proberen op te lossen met de aannemer. Vanuit deze relatie zijn er indien nodig vervolgens nog escalatiemogelijkheden; eerst via de directievoerder richting de bedrijfsleider van de aannemer. Als die er niet uitkomen kan er worden geëscaleerd naar de ambtelijk opdrachtgever. Vanuit hier is er nog de mogelijkheid om bestuurlijk op te schalen indien er zich risico's voordoen. De wethouder wordt tevens via reguliere overleggen door de regievoerders over de voortgang van het groenbeheer op de hoogte gesteld.

We constateren dat er in de organisatie heldere afspraken aan het contractbeheer ten grondslag liggen. In de basis vindt het dagdagelijkse beheer plaats via de regievoerder en wordt er zo min mogelijk gebruik gemaakt van escalatiemogelijkheden. Doordat de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd is die ruimte om te escaleren indien nodig echter wel ingebouwd.

Dit neemt niet weg dat, hoewel het contractbeheer in dit geval helder is belegd, de diverse betrokkenen ervaren dat risicomanagement niet overal in de organisatie voldoende geborgd is. Er wordt er vanuit de betrokken ambtenaren aangegeven dat er ruimte is voor verbetering in het kader van risicomanagement. Er is behoefte aan meer centraal geborgde kennis, van waaruit kan worden geput uit checklists en kaders omtrent risico's en het toepassen van risicomanagement. Ook wordt er gepleit voor een breder niveau van bewustwording van risicomanagement zodat risicomanagement minder contract- en persoonsafhankelijk wordt<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Gunningsadvies Europese aanbesteding Groen Wijken, d.d. 20-11-2019

<sup>61</sup> Interview ambtenaren casus groenbeheer, d.d. 22 maart 2021

## Analyse

Bij deze case betrokkenen werken niet conform het beleidskader risicomanagement 2016. Wel zien we dat er in deze casus via een natuurlijke manier van werken aandacht is voor risicomanagement. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het inhuren van externe expertise om de benodigde kwaliteitseisen in het bestek te krijgen en inschrijvingen te beoordelen en een helder opgezet escalatiemodel in het kader van het contractbeheer. Er is volgens de betrokkenen echter weinig aandacht geweest voor een expliciete toepassing van risicomanagement, bijvoorbeeld in de vorm van het organiseren van risicosessies of het opstellen van risicoanalyses.

In het licht van voornoemde nemen we wel een bepaald lerend vermogen waar vanuit het aanbesteden en het uitvoeren van dit contract. De organisatie is namelijk voornemens om risicosessies te organiseren ten behoeve van het nieuw aan te besteden, integrale groencontract. Aan de voorkant wil de organisatie inzichtelijk maken welke risico's er te verwachten zijn bij het nieuwe contract zodat er ook aan de voorkant kan worden nagedacht over eventuele beheersmaatregelen. In het licht van voornoemde hebben we ook een zekere informatiebehoefte waargenomen. De ambtenaren die straks verantwoordelijk zijn voor het integrale groencontract hebben behoefte aan een in de organisatie geborgde eenduidige werkwijze op het gebied van risicomanagement, waarbij geput kan worden uit checklists.

### 4.2.5. Case 5: Meyra

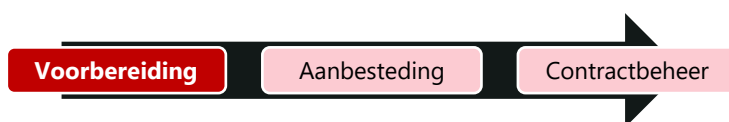
Het Meyra contract heeft betrekking op het leveren, beheren en onderhouden van Wmo hulpmiddelen. Deze aanbesteding is door de gemeente Westland uitgevoerd voor twee gemeentes: de gemeente Westland en de gemeente Midden-Delftland. De Gemeente Westland is daarbij als penvoerder namens de Gemeenten Midden-Delftland is gemachtigd de Aanbestedingsprocedure uit te voeren en te gunnen.<sup>62</sup>

De gemeenten hadden voor het aangaan van deze overeenkomst ook een overeenkomst met één leverancier voor de levering, onderhoud en het beheer van het uitstaand park Wmo hulpmiddelen en het depot Wmo hulpmiddelen. De voorzieningen werden gekocht bij de leverancier als het niet mogelijk is deze te leveren vanuit depot. Deze overeenkomst is aangevangen op 1-1-2016 en eindigde op 31-12-2020. Het nieuwe contract ging daardoor in op 1 januari 2021. Daarbij diende de leverancier het uitstaande park en het depot Wmo hulpmiddelen van de gemeenten te leveren, beheren en onderhouden.

Datum	15 mei 2020 (publicatie aanbesteding), contract is per 1 januari 2021 ingegaan
Type aanbesteding	Europese aanbesteding
Doel aanbesteding	Het doel van deze Europese aanbesteding is om te komen tot een (Raam)Overeenkomst met 1 contractant, die in opdracht van de Aanbestedende dienst de zorg op zich neemt voor de levering, het onderhouden en het beheren van het uitstaande park Wmo hulpmiddelen en het depot van de gemeenten.  De aanbesteding bestaat uit de volgende dienstverlening: 1. Het leveren van Wmo hulpmiddelen: aan de hand van een globaal opgesteld pakket van eisen en categorie definiëring door de gemeenten inventariseert de leverancier bij de cliënt de mogelijkheden

<sup>62</sup> Beschrijvend document Europese aanbesteding WMO Hulpmiddelen D2020.12345

	<p>en levert een Wmo hulpmiddel die het best past bij het oplossen van de functionele beperking van de cliënt.</p> <p>2. Het beheer en onderhoud van Wmo hulpmiddelen Preventief- en correctief onderhoud van de te leveren en reeds uitstaande Wmo hulpmiddelen maken deel uit van de opdracht. Leverancier beheert het uitstaande park en het depot Wmo hulpmiddelen van de gemeenten. Het leveren, onderhouden en het beheren van het uitstaand park Wmo hulpmiddelen en het depot van de gemeenten gebeurt conform het Programma van Eisen.</p>
Subgunningscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% kwaliteitscriterium kwaliteit</li> <li>• 20% kwaliteitscriterium SROI</li> <li>• 30% prijs<sup>63</sup></li> </ul>



Voorafgaand aan de start van de aanbesteding van de WMO hulpmiddelen is een marktconsultatie uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar hoe de markt eruit ziet, of er gekozen moest worden voor koop of huur van de huurmiddelen en wat gemiddelde kostprijzen zijn. Daarbij heeft de gemeente Westland expertise van buitenaf gehoord met kennis van deze specifieke markt, om zo ervoor te zorgen dat de vraag goed aansluit op het aanbod vanuit de markt. Met behulp van de inzichten uit de marktconsultatie is vervolgens de aanbesteding met bijbehorende eisen, uitsluitingsgronden en wegingscriteria opgesteld.



#### *Eisen en voorwaarden bij de aanbesteding*

Er is geen document aangetroffen waarin de gemeente expliciet voor zichzelf de risico's rondom de aanbesteding en de uitvoering uiteen heeft gezet. Wel blijkt uit de aanbestedingsdocumenten dat er diverse vormen van risicomanagement worden toegepast. Zo worden er bijvoorbeeld verschillende geschiktheidseisen gesteld rondom de ervaring van de uitvoerende partij. Dit verkleint het risico dat de partij de benodigde kennis en ervaring niet heeft om de gecontracteerde taken uit te kunnen voeren. Zo dient de opdrachtnemer bijvoorbeeld zijn technische bekwaamheid aan te tonen door het indienen van twee referentieprojecten, waaruit ervaring op de volgende kerncompetenties blijkt:

- ervaring met levering van ten minste 310 Wmo-hulpmiddelen op jaarbasis en onderhoud van minimaal 1.300 Wmo-hulpmiddelen op jaarbasis in het kader van één Wmo-contract (Wmo-hulpmiddelen gedefinieerd zoals omschreven in bijlage 13, Categorie definiëring)
- het bestrijken van een werkgebied/gemeente met minimaal 75.000 inwoners, in het kader van één opdracht

Verder worden er ook eisen gesteld rondom verzekeringen, om er zo zeker van te zijn dat eventuele schade verhaald kan worden. Zo dienen partijen te beschikken over een beroeps- en/of wettelijke aansprakelijkheidsverzekering. Bij het ondertekenen van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument dient de inschrijver daarbij te verklaren dat hij adequaat verzekerd is (beroeps- en/ of wettelijke aansprakelijkheidsverzekering) voor de uitvoering van de opdracht en dat hij zich, indien de overeenkomst met hem wordt gesloten, gedurende de duur van de uitvoering van de opdracht(en) adequaat verzekerd houdt. Onder adequaat verstaat de gemeente dat inschrijver met oog op aard en

<sup>63</sup> Gunningadvies collectieve Europese aanbesteding WMO Hulpmiddelen D2020.12345, 15 september 2020

omvang van de uit te voeren werkzaamheden voldoende verzekerd is tegen wettelijke aansprakelijkheid in verband met de uitvoering van de opdracht.<sup>64</sup>

Verder zijn diverse clausules opgenomen waardoor het contract ontbonden of beëindigd kan worden waarbij eventuele kosten verhaald worden op de gecontracteerde. Bijvoorbeeld wanneer er onjuiste of onvolledige informatie verstrekt wordt door de inschrijver of wanneer de opdrachtnemer niet in staat blijkt te zijn om de afspraken na te komen.

Er wordt bovendien een wachtkamervereenkomst aangegaan met de op een na hoogste inschrijver, die in werking treedt als de overeenkomst met de best scorende inschrijver voortijdig is beëindigd.<sup>65</sup> Hiermee kan worden voorkomen dat de gemeente opnieuw moet aanbesteden en lange tijd zonder aanbieder zit, wanneer het contract met de eerste aanbieder verbroken wordt. Dit vergroot dus de continuïteit van de dienstverlening rondom hulpmiddelen.

#### *Beoordeling van de inschrijvingen*

De inschrijvingen zijn beoordeeld door een multidisciplinair beoordelingsteam dat is samengesteld op basis van materie-, juridische- en inkoopdeskundigheid. De inkoopadviseur heeft uitsluitend beoordeeld of door de inschrijvers voldaan is aan de gestelde minimumeisen (zoals opgenomen in het beschrijvend document, het programma van eisen en de nota van inlichtingen). Door de overige leden van het aanbestedingsteam zijn de kwalitatieve gunningscriteria beoordeeld en scores toegekend. Hierna is de score voor het onderdeel prijs en SROI aan de hand van een rekenformule bij de scores voor kwaliteit opgeteld. Deze eindscore bepaalt de rangorde van de inschrijvers.<sup>66</sup> Een dergelijke beoordeling 'vanuit meerdere brillen' zorgt ervoor dat vanuit de verschillende specialismen mogelijke risico's in een inschrijving kunnen worden ontdekt. Deze kunnen vervolgens meegewogen worden bij de beoordeling van inschrijvingen.



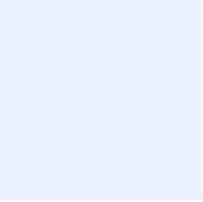
Er is een externe contractbeheerder voor dit contract. De gemeente heeft hiervoor gekozen omdat het markt van zeer specifieke producten betreft, zoals orthoses of een aanpassing in de rolstoel. De opvatting van de gemeente is daarbij dat je in deze markt veel van de inhoud en het product moet weten om een goede gesprekspartner te zijn en de juiste afwegingen te maken. Dit wordt ook als een vorm van risicomangement gezien: door goed op de hoogte te zijn van de inhoud kan je meer weloverwogen keuzes maken. Uit het interview met de betrokken ambtenaren blijkt dat men nog steeds tevreden is over de keuze om het contractbeheer extern te beleggen.

Dat wil niet zeggen dat de gemeente niet meer betrokken is bij het contractbeheer. Eens per kwartaal is er een voortgangsgesprek met de leverancier, waar ook de externe contractbeheerder bij aanwezig is. Daar wordt aan de voorkant management informatie gedeeld, zoals opgenomen in het contract: doorlooptijden, klachten, herverstrekkingspercentages etc. Dan wordt ook de dienstverlening richting de klanten en richting de gemeente besproken. Verder worden er maandelijkse managementrapportages opgesteld. Daarnaast kan er ad hoc vanuit de contractbeheerder richting de gemeente worden gecommuniceerd. Wanneer opschaling plaats dient te vinden, bijvoorbeeld wanneer risico's gesignaleerd worden, dan gaat dit volgens de volgende lijn: contractbeheerder - betrokken beleidsmedewerker bij de gemeente – teammanager dienstverlening – portefeuillehouder. Indien nodig kan

<sup>64</sup> De hoogte van deze verzekering dient minimaal € 2.500.000 per schadegeval te bedragen en minimaal € 5.000.000 per jaar.

<sup>65</sup> Beschrijvend document Europese aanbesteding WMO Hulpmiddelen D2020.12345

<sup>66</sup> Gunningadvies collectieve Europese aanbesteding WMO Hulpmiddelen D2020.12345, 15 september 2020



de portefeuillehouder vervolgens het college op de hoogte stellen, waarna de raad wanneer nodig kan worden geïnformeerd.

Ten tijde van het contractbeheer worden de prijzen in de markt in de gaten gehouden. Wanneer een nieuwe aanbesteding nadert, intensiveert deze monitoring. Wanneer blijkt dat de prijzen in de markt omhoog gaan, wordt hier zo snel mogelijk melding van gemaakt omdat dit tot hogere uitgaven van de gemeente kan leiden. Door hier voortijdig melding van te maken kan een mogelijke kostenstijging ingecalculereerd worden en kunnen mogelijk nog maatregelen worden getroffen (bijvoorbeeld een prijsstijging opvangen door een kostenbesparing elders).

### **Analyse**

Er wordt in deze casus niet vanuit het beleidskader risicomanagement 2016 gewerkt. Echter, ondanks dat er weinig expliciet risicomanagement terug te vinden is in de vorm van risicoparagrafen of risicoanalyses, is te zien dat in deze casus op een impliciete manier veel met risicomanagement is gedaan. Zo heeft de gemeente risico's die kunnen ontstaan doordat de gemeente weinig eigen kennis beschikt over deze specifieke markt geprobeerd te beheersen door hier externe expertise kennis, in de vorm van een marktconsultatie en een contractbeheerder, in te winnen. Door kwaliteitseisen als vereist element in de aanbesteding op te nemen wordt het risico dat een partij door onervarenheid het contract niet goed weet uit te voeren beheerst. Daarnaast worden risico's verminderd door aansprakelijkheid veelal bij de gecontracteerde partij te leggen en worden er risico's overgedragen doordat er onder andere verzekeringseisen worden gesteld. Gedurende het contractbeheer, maar met name in de periode voor een nieuwe aanbesteding, vindt er monitoring plaats op mogelijke prijsrisico's voor het nieuwe contract.

### **4.2.6. Vergelijking cases**

In deze paragraaf worden de vijf cases vergeleken. Daarbij hebben we gekeken naar dwarsverbanden tussen de cases.

Uit de bestudering van de cases blijkt dat er niet expliciet conform het beleidskader wordt gewerkt. Het grootste deel van de betrokken medewerkers bij de cases was niet bekend met het beleidskader. Dit kader heeft zich ook niet doorvertaald naar kaders voor risicomanagement voor bijvoorbeeld de clusters of projectmanagement. De doorwerking van het beleidskader in de uitvoeringspraktijk is blijkens de cases dus zeer beperkt.

Hoewel dat er geen formele vastgestelde kaders, protocollen of procedures zijn voor het risicomanagement rondom inkoop, contractbeheer of projectmanagement, zien we wel dat medewerkers met risicomanagement bezig zijn. In de cases zien wij dat er verschillende impliciete vormen van risicomanagement worden toegepast.

- Zo zien we bij de cases Pieter van Foreest, Leerlingenvervoer en Meyra dat er in de voorbereiding op de aanbesteding een marktverkenning is uitgevoerd om de aanbesteding goed op de markt aan te kunnen laten sluiten. Hiermee kan worden voorkomen dat er bijvoorbeeld onrealistische eisen worden gesteld of dat relevante eisen juist niet worden gesteld of dat de kwaliteitsaspecten niet goed beoordeeld kunnen worden.
- In alle cases zien we dat er gunningseisen en kwaliteitscriteria bij aanbestedingen zijn gesteld om te voorkomen dat een partij met onvoldoende expertise of die eventuele risico's niet kan dragen het werk gegund krijgt.
- Daarnaast zien we dat er ook andere voorwaarden gesteld bij aanbestedingen, zoals wachtkamerovereenkomsten, waarbij met de partij die als tweede eindigt een contact aangegaan wordt bij het wegvallen van de winnende partij. Hierdoor hoeft er geen nieuwe aanbesteding worden te doorlopen. Dit scheelt tijd en kosten en komt de continuïteit van de dienstverlening ten goede. We zien dit onder andere bij de cases Leerlingenvervoer, Pieter van Foreest en Meyra.

- In de cases Groenbeheer en Meyra zien we dat een multidisciplinair team de inschrijvingen beoordeelt. Dit team bestaat bijvoorbeeld uit personen van de vakafdeling, de inkoopafdeling en een jurist. Zo wordt er vanuit meerdere invalshoeken beoordeeld of een partij geschikt is en of er mogelijke risico's zijn bij een inschrijver.
- En we zien onder andere bij cases Randweg Liermolen, Pieter van Foreest, en Meyra dat er frequente afstemmingsoverleggen hebben plaatsgevonden waarin eventuele risico's besproken kunnen worden.
- Tot slot zien we bij cases Leerlingenvervoer en Meyra dat het contractbeheer is uitbesteed aan een partij met veel kennis van deze specifieke markten.
- We constateren dat er op caseniveau aandacht is voor het leren van elementen rondom risicomanagement. Zo worden ervaringen uit eerdere contracten meegenomen bij het aangaan van nieuwe contracten. Aan de hand van deze ervaringen worden bijvoorbeeld aanvullende eisen gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest voor het Leerlingenvervoer en Meyra. Ook wordt bij de afdeling inkoop gewerkt met modellen voor aanbestedingsdocumenten die steeds worden aangepast naar aanleiding van vragen, incidenten, bezwaren of rechtszaken.

Doordat er weinig kaders, afspraken en procedures zijn vastgelegd, is de uitvoering van het risicomanagement binnen de gemeente Westland erg persoonsafhankelijk. Hierdoor kunnen grote verschillen in de uitvoering ontstaan. Zo zal de ene persoon sneller opschalen bij een incident dan de ander. Hierdoor ontstaat het risico dat incidenten verder kunnen escaleren doordat niet tijdig opgeschaald wordt. Of dat een projectmanager geen risicoanalyses uitvoert waardoor risico's niet vroegtijdig gesignaleerd en beheerst kunnen worden, waardoor deze risico's zich zullen materialiseren. Dit kan vervolgens tot hogere kosten of vertragingen leiden. In meerdere gesprekken werd genoemd dat er behoefte is aan meer kaders voor toepassen van risicomanagement. Zo werd bijvoorbeeld gepleit voor een standaard voor projectmatig werken, waar risicomanagement ook een onderdeel van vormt.

### 4.3. Toetsing op de normen

In deze paragraaf toetsen we de bevindingen uit de vorige paragraaf aan de normen die met betrekking tot de implementatie en uitvoering van het risicomanagement zijn vastgesteld. Hieraan zijn de volgende normen gesteld:

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan

Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan

Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Vraag	Norm
Implementatie en uitvoering risico-management	B1	- De feitelijke uitvoering van het risicomanagementbeleid vindt plaats conform de opzet vanuit de beleidskaders.

#### **Norm 1: De feitelijke uitvoering van het risicomanagementbeleid vindt plaats conform de opzet vanuit de beleidskaders.**

In paragraaf 4.1 constateerden we dat feitelijke implementatie van het risicomanagementbeleid beperkt heeft plaatsgevonden. Hierbij kwamen enkele zaken naar voren. Ten eerste is het risicomanagementbeleid bij de diverse geledingen in Westland niet tot nauwelijks bekend en is er in die zin ook weinig besef van de kaders rondom risicomanagement en de wijze waarop er volgens dez

e kaders moet worden gewerkt. Ten tweede blijkt uit de interviews en de DT-opdracht uit 2020 dat de organisatie zelf te kennen geeft dat het beleidskader (nog) niet feitelijk is geïmplementeerd.

Een belangrijke slag die nog niet is gemaakt, is het opstellen van het CSR, dat als belangrijkste instrument van het beleidskader wordt beschouwd. Er wordt op die manier nog niet conform deze basis van het beleidskader gewerkt. Wel zien we dat de digitale benadering voor het bepalen van de financiële restrisico's systematisch wordt gehanteerd in de P&C-cyclus. Echter, omdat de informatie die hierdoor terecht komt in het Weerstandsvermogen niet gebaseerd is op het CSR is het de vraag in hoeverre deze informatie volledig betrouwbaar is.

Aspect	Vraag	Norm
Implementatie en uitvoering risico-management	B2	- Het risicomanagementbeleid wordt in de praktijk consequent toegepast in alle afdelingen/projecten van de organisatie.

**Norm 2: Het risicomanagementbeleid wordt in de praktijk consequent toegepast in alle afdelingen/projecten van de organisatie.**

Omdat het risicomanagementbeleid beperkt bekend is en niet volledig is geïmplementeerd, wordt het kader niet consequent toegepast in de organisatie. Risicomanagement vindt in de praktijk vaak impliciet plaats. Bewustzijn van risico's zijn meer persoonsafhankelijk alsook afhankelijk van het type werkzaamheden. Dit blijkt ook uit analyse van de cases. Hoewel in alle cases aan impliciet risicomanagement is gedaan, zien we dat dit op verschillende manieren heeft plaatsgevonden. Ook zien we dat er geen eenduidige standaarden zijn voor risicomanagement bij projecten, waardoor er tussen projecten grote verschillen waar te nemen. In Westland was er voorheen een uitvoeringsleider die meekeek of projecten op de juiste manier uitgevoerd werden en wanneer nodig kon inspringen. Deze functie is echter afgeschaft, waardoor er minder controle is op de uitvoering van projecten.

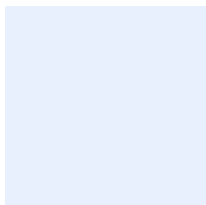
Volgens veel betrokkenen zou het – vanwege de diversiteit aan domeinen, doelen en type werkzaamheden – ook niet wenselijk zijn om het beleidskader op een manier voor de hele organisatie uit te werken. Gepleit wordt voor het hanteren van algemene uitgangspunten die per beleidsdomein worden vertaald in voor dat domein meer specifieke kaders en handvatten. Op dit vlak hebben we wel zekere behoefte tot verbetering geconstateerd.

Aspect	Vraag	Norm
Implementatie en uitvoering risico-management	B3	- Er vindt periodieke monitoring plaats op het doorvoeren van mitigerende maatregelen om risico's of de impact daarvan te verminderen.

**Norm 3: Er vindt periodieke monitoring plaats op het doorvoeren van mitigerende maatregelen om risico's of de impact daarvan te verminderen.**

We constateren dat monitoring op het doorvoeren van mitigerende maatregelen regelmatig ad hoc plaatsvindt en dat dit meestal incident-gedreven is. Als voorbeelden waarbij dit is gebeurd worden het afvaldossier en stijgende kosten in het sociaal domein aangewezen. Er is geconstateerd dat monitoring op het beheersbaar maken van risico's niet periodiek en systematisch plaatsvindt. Aandacht voor het doorvoeren van mitigerende maatregelen komt in die zin vaak te laat, op het moment dat risico's zich al voordoen in de vorm van (vaak financiële) schade. Vanuit het bepalen van het Weerstandsvermogen komt ook naar voren dat risico's op dit moment nog hoofdzakelijk worden geïnventariseerd en geadresseerd. Er is tot op heden nog te beperkt aandacht voor het daadwerkelijk beheersen van risico's.





Aspect	Vraag	Norm
Implementatie en uitvoering risico-management	B3	- De beleidskaders omtrent risico's worden regelmatig geëvalueerd en, als daar aanleiding toe is, bijgesteld.

**Norm 4: De beleidskaders omtrent risico's worden regelmatig geëvalueerd en, als daar aanleiding toe is, bijgesteld**

In de opzet van het beleidskader is aangegeven dat er een evaluatie van het beleidskader en de praktische uitvoerbaarheid hiervan zal plaatsvinden en aan de raad worden aangeboden in het 1e kwartaal van 2020. Deze evaluatie, die onder andere zou moeten ingaan op de uitvoerbaarheid van het beleidskader, de getroffen beheersmaatregelen en de effectiviteit van het kader, is er niet gekomen. Pas na een motie van de raad is er dit RKC-onderzoek ingesteld. Ook dit is een vorm van meer ad hoc en incident-gedreven evaluatie. Het periodiek evalueren van het beleidskader lijkt dus niet geborgd te zijn in de organisatie. Wel is er in 2020 vanuit het DT aandacht gekomen voor het ontbreken van het CSR. Hierdoor wordt er pas later – op het moment dat de organisatie hier voor gereed is – invulling gegeven aan de feitelijke implementatie van het beleidskader.

Aspect	Vraag	Norm
Implementatie en uitvoering risico-management	B3	- Lessen vanuit zowel individuele projecten als het risicomanagementbeleid als geheel worden getrokken, geadministreerd en doorgevoerd in de uitvoering van het risicomanagementbeleid.

**Norm 5: Lessen vanuit zowel individuele projecten als het risicomanagementbeleid als geheel worden getrokken, geadministreerd en doorgevoerd in de uitvoering van het risicomanagementbeleid.**

We constateren vanuit de geanalyseerde cases dat er op projectniveau en op caseniveau aandacht is voor het leren van elementen rondom risicomanagement. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest voor het Leerlingenvervoer. Het leren hiervan is echter veelal persoonsafhankelijk en wordt doorgaans niet geborgd in de organisatie in de vorm van het vastleggen van deze lessen. Het lerend effect wordt meer in de praktijk op individuele contracten toegepast. Inkoop heeft inmiddels wel een eigen checklist opgesteld voor nieuwe aanbestedingen op basis van eerdere aanbestedingen. Ook wordt bij de afdeling inkoop gewerkt met modellen voor aanbestedingsdocumenten die steeds worden aangepast naar aanleiding van vragen, incidenten, bezwaren of rechtszaken. Een dergelijke werkwijze hebben wij in het onderzoek niet aangetroffen binnen andere organisatieonderdelen.



## 5. Rol van de raad bij risicomanagement(-beleid)

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad bij het risicomanagementbeleid. In paragraaf 5.1 wordt gekeken naar de wijze waarop informatievoorziening in het kader van risicomanagement plaatsvindt aan de gemeenteraad en of dit de raad voldoende in positie brengt om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. In paragraaf 5.2 wordt specifiek gekeken naar de wijze waarop de raad haar controlerende taak uitvoert en (pro)actief naar informatie vraagt. Aan de hand van het normenkader wordt per paragraaf getoetst of wordt voldaan aan de gestelde norm.

### 5.1. Informatievoorziening richting de raad

#### 5.1.1. Informatievoorziening volgens het beleidskader

Het beleidskader uit 2016 bevat afspraken over de wijze en momenten waarop informatievoorziening richting de raad plaatsvindt. Deze vallen te onderscheiden in structurele en incidentele momenten van informatievoorziening.

##### *Structureel:*

Volgens het vigerende beleidskader wordt de raad structureel geïnformeerd over risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de programmabegroting en het jaarverslag, voor zover deze in openbaarheid kunnen worden vermeld omwille de onderhandelingspositie van de gemeente. Informatie die niet in openbaarheid zou kunnen worden vermeld zou inzichtelijk gemaakt worden voor de raadsleden bij de griffie. Ook zouden de risico's worden gekoppeld aan strategische doelen in een centraal risicoregister dat drie maal per jaar wordt aangevuld en waarin zouden geïnventariseerd welke risico's de strategische doelen van de gemeente kunnen bedreigen.

##### *Incidenteel:*

Daarnaast wordt de raad volgens het beleidskader incidenteel op de hoogte gesteld van eventuele risico's. Dit gebeurt in raadsvoorstellen die leiden tot majeure wijziging van de risico's die de gemeente loopt. Hierin wordt aangegeven:

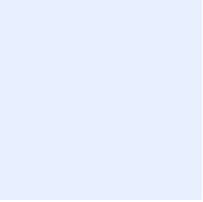
- welke risico's zich kunnen voordoen naar aanleiding van de voorgestelde beslissing;
- welke maatregelen worden getroffen om deze risico's te beheersen;
- tot welke financiële schade deze (rest) risico's kunnen leiden.

Het kader omschrijft verder dat het college actief dialoog zou zoeken met de raad om haar beleving van de risico's uit te leggen en te bespreken. Dit kan ten tijde van de besluitvorming over voorstellen in de raad, maar ook op andere momenten, bijvoorbeeld tijdens de uitvoering van projecten of programma's. Het college en de raad bepalen samen of sprake is van majeure risico's. Het is namelijk lastig hiervoor een harde grens te stellen.<sup>67</sup>

Ondanks deze vastgestelde afspraken over structurele en incidentele informatievoorziening, blijkt tijdens de raadsessie dat raadsleden unaniem ervaren dat de afspraken over de rol van de raad en het college niet helder zijn.<sup>68</sup> Dit suggereert dat hoewel het beleidskader inderdaad afspraken bevat over de wijze en momenten waarop

<sup>67</sup> Beleidskader Risicomanagement, definitief concept. 2015.

<sup>68</sup> Raadsessie gemeente Westland, d.d. 23-03-2021



informatievoorziening plaatsvindt, deze of dermate afstand van de raad staan dat deze niet voldoende handvaten bieden in praktijk, dat ze niet helder genoeg zijn en/of dat ze niet in praktijk worden nageleefd.

### **5.1.2. Informatievoorziening in de praktijk**

Naast dat het van belang is dat afspraken over informatievoorziening aan de raad deel uitmaken van het vigerende beleidskader, is het belangrijk dat deze ook consequent worden nagekomen door het college en de raad. Om hier zicht op te krijgen zijn de P&C-documenten bestudeerd in de periode 2016-heden.

Conform het beleidskader worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de programmabegroting en het jaarverslag de belangrijkste risico's van de gemeente benoemd. Ook zien we in de raadsinformatiestukken dat de raad jaarlijks separaat door het college op de hoogte gebracht van het ambtelijk opgestelde risicoregister en fraude-risicoregister. Deze registers worden – blijkens de raadsinformatiebrief van 24 maart 2016 – voor het eerst vanaf 2016 aan de raad ter bespreking voorgelegd<sup>69</sup>. Uit afgenomen interviews blijkt echter dat de risico's die hier genoemd worden niet regelmatig worden herijkt en dat deze vooral zicht bieden op operationele risico's.<sup>70</sup> Bovendien zijn niet alle doelen uit het beleidskader in praktijk gerealiseerd. Met name het centrale risicoregister dat gelieerd zou zijn aan de strategische doelen van de gemeente ontbreekt. Uit afgenomen interviews met betrokkenen blijkt dat dit ten tijde van het onderzoek mede stil ligt in verband met de uitbraak van de coronapandemie.

Op het gebied van incidentele informatievoorziening belegt het kader de verantwoordelijkheid bij het college om actief het gesprek over risico's te voeren met de raad. Het sentiment onder de raadsleden is dat deze actieve informatievoorzieningsplicht onvoldoende wordt nagekomen door het college.

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

### **5.1.3. Kwaliteit informatievoorziening richting de raad**

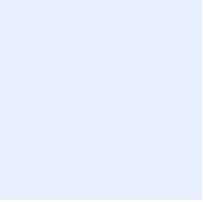
Om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen, moet de informatie die de raad ontvangt in het kader van risicomanagementbeleid van voldoende kwaliteit zijn. De informatie moet niet alleen tijdig worden aangeleverd, maar ook volledig en bruikbaar zijn.

Uit de raadsessie blijkt dat er onder raadsleden het sentiment heerst dat zij door het college niet proactief en tijdig genoeg geïnformeerd worden maar vaak pas op de hoogte worden gesteld van risico's wanneer deze in de vorm van financiële schade aan het licht komen.<sup>71</sup> Het komt volgens de raadsleden te beperkt voor dat een wethouder uit zichzelf terugkomt bij de raad wanneer risicogevoeligheid verandert door onverwachte ontwikkelingen.

<sup>69</sup> 16-0055890 Schrijven college inzake risicoregister en fraude-risicoregister

<sup>70</sup> Interview concern controller, d.d. 17-03-2021

<sup>71</sup> Raadsessie gemeente Westland, d.d. 23-03-2021



Een deel van de verklaring voor het gebrek aan proactieve en tijdige informatievoorziening is dat de informatievoorziening die vooral plaatsvindt binnen de huidige P&C-cyclus niet voldoende zicht bieden op het beheersen van risico's na de fase van besluitvorming. Zo zou de risicoparagraaf, die voortkomt uit het vigerende beleidskader niet corresponderen met de realiteit en onvoldoende zicht bieden op de praktische risico's die gelopen worden voorafgaand maar vooral ook tijdens de loop van contracten en/of projecten. Hiermee verliest de raad risico-ontwikkeling uit het zicht wanneer de besluitvormende fase is afgesloten.

Daarnaast noemen een aantal raadsleden tijdens de sessie dat het college in hun perspectief terughoudend en ontwijkend is met het benoemen van risico's. Uit afgenomen interviews blijkt ook dat een aantal betrokkenen het idee hebben dat leden van het college bang zijn dat actief risicomanagement de uitvoering van beleid en plannen zou kunnen tegenwerken. Zo zou een uitgebreide risicoparagraaf bij collegevoorstellen kunnen voorkomen dat het voorstel wordt aangenomen.<sup>72</sup>

Daarnaast is er in de informatievoorziening richting de raad vooral oog voor risico's die zouden kunnen leiden tot financiële schade. De overige risico's, bijvoorbeeld op juridisch, politiek, sociaal of procesmatig gebied worden volgens de huidige informatievoorziening niet of beperkt belicht.

## 5.2. Proactieve en controlerende rol van de raad

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

De informatie die de raad nodig heeft voor het uitvoeren van zijn controlerende rol is voor een deel afhankelijk van de informatiebehoefte van de raad. Uit de raadsessie blijkt dat zij de informatie die zij ontvangen via de risicoparagraaf volgens hen onvoldoende zicht biedt op de praktische risico's die worden gelopen vooraf en tijdens de loop van contracten. De behoefte is daarmee volgens de raadsleden niet om gehele contracten te ontvangen, maar wel om meegenomen te worden in de risico's die spelen voor én tijdens lopende contracten of projecten.

In de context van verbeterpunten op dit gebied noemen raadsleden onder andere om de inhoud van de risicoparagraaf in voorstellen aan te passen. Een deelnemer zou bij grootschalige contracten een top 5 risicoregister willen zien, voor het aangaan van het contract en in geval van een collegebesluit ook graag geïnformeerd willen worden over de gelopen risico's. Wat betreft de risicoparagraaf zou deze deelnemer een tabel voorstellen waarin risico's worden benoemd inclusief de kans van optreden én het gevolg. Idealiter zou er ook een beheersmaatregel aan de tabel toegevoegd worden.

Daarnaast is de vraag of raadsleden zelf voldoende het gesprek voeren over risico's die worden gelopen. Tijdens de raadsessie betwijfelen een aantal raadsleden of zij dit wel voldoende doen. Een punt dat zowel in de raadsessie als in enkele gesprekken naar boven komt is dat sommige raadsleden beslissingen niet graag uitstellen, ook niet wanneer er nog niet 'voldoende' zicht is op risico's. Enkele andere raadsleden benadrukken echter dat het echter praktisch onmogelijk is om risico's uit te sluiten, door eeuwig te wachten op meer, of 'voldoende' informatie. Risico's horen er immers ook bij.

In een aantal interviews is gesteld dat de raad voornamelijk actief wordt wanneer een risico zich heeft geactualiseerd en 'een incident' is geworden maar dat zij zelden proactief vragen stellen rondom risico's. Ter illustratie wordt het voorbeeld genoemd dat er opeens veel aandacht was voor risico's rondom resultaatsturing binnen de Wmo toen dit onderwerp veel media-aandacht kreeg.

### 5.3. Toetsing op de norm

In deze paragraaf toetsen we de bevindingen uit de vorige paragraaf aan de normen die met betrekking tot (de opzet) beleid risicomanagement zijn vastgesteld. Hieraan zijn de volgende normen vastgesteld:

Groen: aan de vastgestelde norm is geheel voldaan

Oranje: aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan

Rood: aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Vraag	Norm
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	C1	- De beleidskaders bevatten afspraken over de wijze en momenten waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt

#### **Norm 1: De beleidskaders bevatten afspraken over de wijze en momenten waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt**

De eerste norm waaraan getoetst wordt is of het beleidskader afspraken bevat over de wijze waarop informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsvindt. Conform de norm bevat het vigerende beleidskader uit 2016 afspraken over de wijze en momenten waarop informatievoorziening richting de gemeenteraad plaatsvindt. Dit gebeurt volgens het kader zowel structureel, namelijk volgens de risicoparagraaf en het centrale risicoregister, als incidenteel, namelijk bij raadsvoorstellen die leiden tot een *majeure wijziging* van de door de gemeente gelopen risico's.

Aspect	Vraag	Norm
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	C1	- De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen

#### **Norm 2: De afspraken vanuit de beleidskaders over informatievoorziening aan de raad worden consequent nagekomen**

De tweede norm waaraan getoetst wordt is of de afspraken vanuit de beleidskader over informatievoorziening aan de raad consequent worden nagekomen. Conform het beleid wordt de raad volgens de risicoparagraaf in de programmabegroting en het jaarverslag structureel geïnformeerd. Daarnaast ontvangen zij periodiek (twee á driemaal per jaar) risicoregister en fraude-registers. Op het gebied van incidentele informatievoorziening is het sentiment echter dat het college onvoldoende actief het gesprek aangaat over risico's. Daarnaast is het feit dat het vigerende beleidskader niet volledig is geïmplementeerd, met name gelet op het centrale risicoregister, waardoor de vastgelegde afspraken op het gebied van informatievoorziening niet consequent kunnen worden nageleefd. Gezien het belang van het centraal strategisch risicoregister, als basisstap van het beleidskader en als structurele aanvullende informatiebron

richting de raad, en gezien het sentiment van de raad rondom de informatievoorziening wordt daarom geconcludeerd dat er slechts gedeeltelijk voldaan is aan de gestelde norm.

Aspect	Vraag	Norm
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	C2	- De informatie die de raad ontvangt is van voldoende kwaliteit (tijdig, volledig en bruikbaar) om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen

**Norm 3: De informatie die de raad ontvangt is van voldoende kwaliteit (tijdig, volledig en bruikbaar) om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te kunnen oefenen**

De derde norm waaraan getoetst wordt is of de informatie die de raad ontvangt van voldoende kwaliteit is om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen. Hoewel de raad op de eerder beschreven wijzen geïnformeerd wordt over risico's is het dominante sentiment onder de raadsleden dat zij niet tijdig en niet volledig genoeg worden geïnformeerd. Om die reden moet worden geconcludeerd dat er niet aan deze norm wordt voldaan.

Aspect	Vraag	Norm
Informatievoorziening en kaderstellende en controlerende rol raad	C2	- De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol

**Norm 4: De raad vraagt en krijgt informatie die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol**

De vierde norm waaraan getoetst wordt is of de raad de informatie vraagt die hij nodig heeft voor het uitvoeren van zijn kaderstellende en controlerende rol, en of zij deze vervolgens ook krijgt. Uit de verschillende gevoerde gesprekken en op basis van de bestudeerde documenten kan worden geconcludeerd dat deels aan deze norm wordt voldaan met twee kanttekeningen. Allereerst is de informatiebehoefte van de raad groter dan en komt deze niet overeen met de informatie die vanuit de huidige systeem ontvangen wordt. Hier is daarom ruimte voor verbetering. Ten tweede is de vraag of de raad zelf voldoende proactief om de benodigde informatie vraagt. Op dit vlak lopen de meningen uiteen. Zo zou de raad soms incident-gedreven oog hebben voor risico's. Echter is de gedeelde conclusie dat er in veel gevallen ruimte is voor de raad om meer proactief alert te zijn op risico's, met in acht nemen van het feit dat risico's nemen *an sich* onverkomelijk is.

## 6. Bijlagen

### 6.1. Overzicht respondenten

Datum	Perspectief onderzoek
17 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: risicomanagementbeleid algemeen</li></ul>
17 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Bestuurlijk: portefeuillehouder Groenbeheer</li></ul>
17 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: concern control</li></ul>
17 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: contract Pieter van Foreest</li><li>Ambtelijk: contract Pieter van Foreest</li></ul>
18 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: inkoop</li><li>Ambtelijk: inkoop</li></ul>
18 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Bestuurlijk: portefeuillehouder contract Meyra en Pieter van Foreest</li></ul>
18 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: contract leerlingenvervoer</li></ul>
22 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: contract groenbeheer</li><li>Ambtelijk: contract groenbeheer</li><li>Ambtelijk: contract groenbeheer</li></ul>
22 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: contract Meyra</li><li>Ambtelijk: contract Meyra</li></ul>
22 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Bestuurlijk: portefeuillehouder project Randweg Liermolen en contract Leerlingenvervoer</li></ul>
22 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: project Randweg Liermolen</li></ul>
22 maart	<ul style="list-style-type: none"><li>Ambtelijk: Westlandse school i.r.t. projectmatig werken</li></ul>

### 6.2. Bronnenlijst

*Geraadpleegde en voor dit onderzoek gebruikte bronnen*

#### **Algemeen**

- Beleidskader Risicomanagement gemeente Westland (14-0474988)
- <https://wos.nl/nieuws/artikel/forse-stijging-afvalstoffenheffing-dreigt-voor-burgers-westland>
- Getekend raadsvoorstel met -besluit inzake vaststelling beleidskader Risicomanagement (15-0047567)
- Jaarrekeningen gemeente Westland 2016 t/m 2019
- Motie 'Onderzoek risicomanagement' (8 oktober 2020)
- Organisatorisch kader risicomanagement (16 maart 2015)
- Overdracht taken op het gebied van de accountant (10 mei 2017)
- Programmabegrotingen gemeente Westland 2016 t/m 2020
- Raadsbrief Kostenontwikkeling afval (11 september 2020)
- Risicomanagement, Meer dan de som der delen, Deloitte 2009
- Risicoregisters, gecorrespondeerd met de raad 2016 t/m 2020

## **Casussen**

### Project Randweg Liermolen

#### *Vorbereiding*

- Correspondentie aan raad
- Risicoanalyses
- Risico-inventarisaties
- Projectplan
- Programma van eisen
- Voortgangsbewaking: rapportages

#### *Uitvoering*

- Contractbeheersplannen
- Correspondentie aan raad
- Documenten aangaande kostenbewaking
- Risicoregisters
- Toetsverslagen
- Verslagen en agenda's voortgangsoverleggen

### Contracten

- Aanbestedingsleidraden / Beschrijvende documenten
- Contracten met opdrachtnemers
- E-mailcorrespondentie contractbeheer
- Gunningsadviezen
- Indien van toepassing: correspondentie aan raad
- Inkoopbeleid gemeente Westland
- Inkoopvisies
- Marktverkenningen
- Memo's
- Onderliggende onderzoeksrapporten
- Verslagen en agenda's ambtelijke overleggen
- Verslagen en agenda's bestuurlijke overleggen



## Colofon

### De Rekenkamercommissie Westland

De Rekenkamercommissie van de gemeente Westland (hierna: RKC Westland) is eind 2005 op grond van de Gemeentewet ingesteld. De RKC Westland bestaat uit drie externe leden (w.o. de voorzitter), dat wil zeggen leden die afkomstig zijn van buiten de gemeenteraad en twee interne leden. Zowel de externe als de interne leden zijn door de gemeenteraad benoemd. Daarnaast wordt de commissie ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De RKC onderzoekt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer van de organisatie en van het gevoerde beleid van het college. Bij doelmatigheid wordt met name onderzocht of het beleid tegen zo laag mogelijke kosten is uitgevoerd en bij doeltreffendheid of het gewenste effect is bereikt. Het werkterrein van de RKC Westland strekt zich uit over alle gemeentelijke organen en gelieerde instellingen. De leden van het college van B&W en de ambtenaren van de gemeente zijn verplicht informatie te verstrekken als de RKC Westland daarom vraagt. De RKC Westland formuleert op basis van de feiten die zij in haar onderzoeken heeft geconstateerd, conclusies en aanbevelingen. Zij legt dit alles, inclusief een eventuele reactie van het College van B&W en nawoord van de RKC hierop, vast in de vorm van onder meer rapporten of brieven, gericht aan de gemeenteraad. Het is aan de raad te besluiten al dan niet actie te ondernemen naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek.

De RKC Westland is derhalve een 'instrument' van de raad dat erop gericht is de raadsleden te ondersteunen bij hun controlerende taak. De RKC heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De RKC bepaalt zelf welke onderzoeken zij zal instellen. Eventuele verzoeken voor het doen van onderzoek van (leden van) de gemeenteraad en/of burgers van de gemeente Westland, zal de RKC Westland beoordelen en indien passend binnen haar taken en bevoegdheden in het onderzoeksprogramma opnemen.

### Samenstelling Rekenkamercommissie

De commissie bestaat uit de volgende leden:

Voorzitter	dhr. dr. mr. N. (Nils) Nijdam (vanaf 13 april 2021)
Externe leden	dhr. A.W. (André) Timmerman vacature
Interne leden	mevr. P. (Petra) Scheffers-van der Lelij dhr. mr. P.J.L.J. (Peter) Duijsens
Secretaris	dhr. C.L. (Kees) de Weerd