

VGS Onderzoek

Risicoperceptie van Gemeentesecretarissen



Voorwoord

Anticiperend op het per 1 januari 2004 in te voeren Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is medio 2003, bij een aantal gemeentesecretarissen het idee ontstaan om aandacht te geven aan het onderwerp risicomanagement. Dit idee is vervolgens uitgewerkt en besproken met het bestuur van de VGS. Hierbij is afgesproken om binnen het kader van risicomanagement onderzoek te doen naar de risicoperceptie van gemeentesecretarissen.

Dit onderzoek heeft als doelstelling de bewustwording rond het thema risico's te vergroten. Hierin ligt de veronderstelling opgesloten dat een groter risicobewustwording kan bijdragen aan:

- het verbeteren van de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming
- het verbeteren van de beheersing van risico's
- het vergroten van transparantie met betrekking tot het afleggen van verantwoording
- het vereenvoudigen van het realiseren van aansluiting met de gewijzigde voorschriften in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Binnen de VGS is een projectgroep ingesteld die zich met het uitvoeren van het onderzoek heeft bezig gehouden.

De projectgroep bestaat, naast ondergetekende, uit:

- Leo 't Hart, gemeentesecretaris van Gastricum
- Franc Weerwind, gemeentesecretaris van Wormerland

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Marsh Risk Consulting BV.

Vanuit deze organisatie hebben Robert 't Hart, Lizanne Vroom en Alexander van Nierop alle mogelijk denkbare ondersteuning verleend.

Zonder hun deskundigheid en niet aflatende inspanningen had het project niet tot het thans voorliggende resultaat kunnen leiden.

Het spreekt voor zich dat wij ook alle collega gemeentesecretarissen willen bedanken. Door het invullen van de enquête hebben zij het ons mogelijk hebben gemaakt een goed beeld te verwerven van de thans beleefde risico's binnen de groep van gemeentesecretarissen. Gelet op het aantal reacties, kunnen wij daarover ook verantwoord uitspraken doen.

Dat het onderwerp leeft blijkt uit het feit dat de open vragen uit de enquête ruimhartig zijn beantwoord.

Als projectgroep kunnen wij melden dat onze samenwerking niet alleen heeft geleid tot inspirerende gedachtewisseling over dit onderwerp, maar dat het gezamenlijk werken aan een project ook ruimte heeft gegeven over andere ervaringen kennis uit te wisselen. Het heeft ons dan ook ruim meer opgeleverd dan het nu te presenteren eindresultaat.

Bert van de Velden
Gemeentesecretaris Zandvoort

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
1. Achtergrond Risicomanagement	7
2. Doelstelling en opzet van het onderzoek	11
Doelstelling	11
Risicoperceptie	11
Pilotfase	11
Tussentijdse toetsing / mogelijke output	12
Uitgebreid onderzoek via digitale enquête	13
3. Resultaten van het onderzoek	15
Resultaten deel 1:	
Identificatie van risico's en problematiek vanuit de perceptie van de gemeentesecretaris	15
Resultaten deel 2:	
Oorzaken analyse	17
4. Conclusies ten aanzien van stand van zaken met betrekking tot risicomanagement binnen gemeenten	31
Inleiding	31
Praktijk ten aanzien van de implementatie van risicomanagement	31
Vergelijking met andere projecten	32
Bijlage 1 Vragenlijst digitaal onderzoek	35
Bijlage 2 Interview met Franc Weerwind, Gemeentesecretaris Wormerland	43

Inleiding

Eind december 2003 is door 188 gemeentesecretarissen een enquête ingevuld. In deze enquête was een verscheidenheid aan vragen ten aanzien van het onderwerp risicomanagement opgenomen. In deze vragen is uitgegaan van een visie welke breder is dan het invullen van een formaliteit als de paragraaf weerstandsvermogen, breder dan het opstellen van een lijst met (financiële) risico's. Kortom een zaak van het management!

Bij publieke besluitvorming spelen veel aspecten een rol. Visie, nut en noodzaak, uitvoerbaarheid, (financiële) haalbaarheid en handhaafbaarheid zijn voorbeelden van die aspecten. Risicomanagement is een ander perspectief dat bij deze besluitvorming een rol kan spelen.

Vanuit de maatschappij zijn een drietal trends aan te wijzen welke tot gevolg hebben dat gemeenten in toenemende mate aandacht schenken aan het onderwerp risicomanagement. Kort gezegd: governmental governance, nieuwe regelgeving en een veranderend risicoprofiel. Deze trends vinden zijn oorsprong in, c.q. zijn een reactie op een aantal gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld de Ceteco-affaire, bouwfraude e.d.

Hoewel governmental governance (met als kernbegrippen transparantie, zeggenschap en verantwoording) voor veel organisaties in de publieke sector nog steeds een betrekkelijk nieuw thema is, moet worden gezegd dat de achterliggende gedachte niet nieuw is. In het begin van de jaren negentig kwam het onderwerp voor het eerst aan de orde in de private sector. Deze ontwikkeling heeft zich voor het Nederlandse bedrijfsleven vertaald naar de code Tabaksblad. In de publieke sector is het concept (nog) niet met onverdeeld enthousiasme begroet.

De invoering van het dualisme en het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording kunnen worden beschouwd als vertalingen naar de overheid. Risicomanagement speelt een belangrijke rol bij goed bestuur en is een wezenlijk onderdeel van het instandhouden van de 'gezondheid' van een organisatie. Zonder effectief risicomanagement is het voor een publieke organisatie moeilijk om te groeien naar goed bestuur (governmental governance).

Nieuwe regelgeving eist dat gemeenten 'in control' zijn, complexe processen transparant maken en helderheid geven over informatiestromen en bevoegdheidsverdelingen. Bestuurders van gemeenten moeten een antwoord kunnen geven op de vragen: wat hadden we willen bereiken, wat is de output geweest en wat hebben belanghebbenden voor hun geld gekregen? Het kunnen afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid, de operationele acties die hier uit voortvloeien, maar ook het transparant maken van zaken, die anders zijn gelopen dan verwacht, is hierbij essentieel.

De risico's waarmee gemeenten worden geconfronteerd zijn de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Oorzaken hiervoor zijn onder meer te vinden in het aantal complexe projecten waar gemeenten bij betrokken zijn en de veranderende (en soms lastig interpreteerbare, maar ook implementeerbare) wet- en regelgeving. Het risicoprofiel – en daarmee samenhangend ook het schadebeeld van lokale overheden – is daarmee ook zichtbaar slechter geworden. De gevolgen van het manifest worden van risico's kunnen een grote impact hebben op het weerstandsvermogen en het imago van de gemeente. Daarnaast kunnen zij dwingen tot plotselinge (extra) bezuinigingen. Toch dient de gemeente zijn dienstverlening altijd te kunnen garanderen en kan zij (zoals het bedrijfsleven) geen onrendabele producten of diensten wegsnijden.

Bovenstaande trends vragen om een proces om risico's te managen, maar geven voornamelijk onvoldoende handvatten voor eenvoudige implementatie van risicomanagement. Dit onderzoek heeft als doelstelling om de huidige stand van zaken te analyseren; de bewustwording rond governmental governance en daarmee ook risicomanagement te vergroten en richting te geven aan een gezamenlijke discussie. De Centrale vraag binnen dit onderzoek luidt:

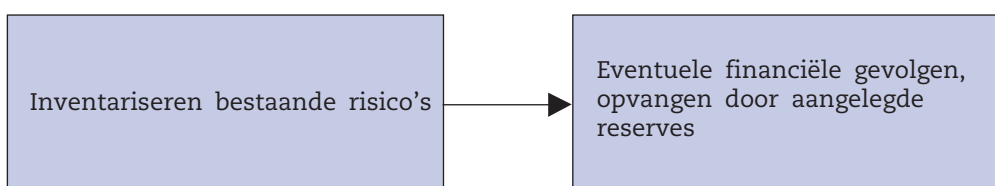
“Hoe kijkt de gemeentesecretaris vanuit zijn ervaring en eigen werkgebied tegen de verschillende risico's aan?”

In hoofdstuk 1 zal dieper ingegaan worden op de geschiedenis en ontwikkelingen van risicomanagement waarbij een uitstap wordt gemaakt naar de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens zal in hoofdstuk 2 de doelstelling en werkwijze van dit onderzoek worden beschreven. De resultaten komen in hoofdstuk 3 aan bod. Allereerst zullen de geïdentificeerde risico's worden besproken, waarna vervolgens dieper wordt ingegaan op de oorzaken van deze risico's. Het rapport wordt middels hoofdstuk 4 met een conclusie afgesloten met de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement binnen gemeenten, waarin de resultaten van enkele stellingen uit de enquête zijn verwerkt en een algemene conclusie.

1. Achtergrond Risicomanagement

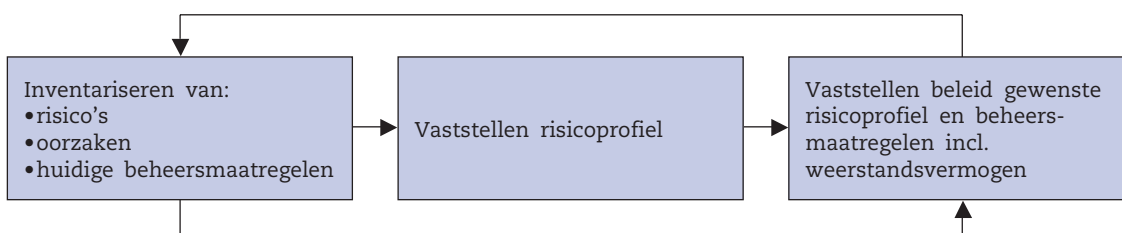
Gemeenten zijn druk met het uitvoeren van landelijk vastgesteld beleid en zaken welke voor de lokale samenleving van belang zijn. Kwaliteitszorg is een belangrijk punt van discussie, juridische kwaliteitszorg staat op de rol en integriteitbeleid is deels geïmplementeerd.

Met de invoering van de verplichte risicoparagraaf in 1995 werden gemeenten voor het eerst geconfronteerd met de term risicomanagement. In deze voorschriften werden gemeenten gedwongen hun grote financiële risico's te identificeren en er een prijskaartje aan te hangen. Kortom het was het beheersen van risico's door het aanleggen van reserves van de puur financiële gevolgen van de risico's.



Huidige anticipatie gemeenten op risico's n.a.v. Comptabiliteitsvoorschriften (1995)

In de BBV ligt de nadruk niet op de statische uitkomst maar dienen gemeenten conform de paragraaf weerstandsvermogen tenminste een beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's te omschrijven. Een mogelijke opzet wordt hieronder gegeven.



Mogelijke anticipatie gemeenten op risico's n.a.v. BBV

De opzet van dit onderzoek is gebaseerd op een integrale (brede) risicomanagement definitie, waarbij wij ons niet beperken tot het uitvoeren van nieuw landelijk beleid, maar waarbij er met gemeentelijke organisaties wordt meegedacht met het daadwerkelijk bereiken van de gestelde doelen. Hierbij sluiten wij aan bij de volgende definitie:

Risicomanagement is het proces waarbij risico's worden opgespoord, hun consequenties worden beoordeeld en waarbij de meest effectieve manier wordt bepaald en uitgevoerd om deze risico's te beheersen controleren en eventueel over te dragen. Het doel van dit proces is om de weg te banen voor het op optimale wijze bereiken van de doelstellingen van de organisatie, waarbij negatieve factoren, of risico's die het succes van de organisatie kunnen schaden, beheersbaar zijn.

De vraag die gesteld kan worden is of risicomanagement reeds als managementinstrument wordt ervaren of dat het beperkt blijft tot een invulling van een verplichting (ARBO-beleid, milieuwetgeving en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo)). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat dit laatste het geval is. Tot op heden ontbreekt daardoor een totaal overzicht van de risico's en met name de kosten van de diverse beheersmaatregelen. Zeker bij gemeenten is door de autonomie van bepaalde diensten / afdelingen en een cultuur, die als risicomijdend is te kwalificeren, de kans aanwezig, dat bepaalde risico's bovenmatig worden beheerst. Kortom hier lijken kostenbesparingen mogelijk.

Belangrijkste reden om over te gaan tot implementatie van risicomanagement is artikel 11 BBV.

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat tenminste:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
2. Een inventarisatie van de risico's;
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Hoewel de BBV een belangrijke drijfveer is om aan integraal risicomanagement te doen is het belangrijk te beseffen dat de BBV net als de Code Tabaksblat een uitvloeisel is van Corporate (of Governmental) Governance. Kort gezegd kan hier onder worden verstaan, dat het bestuurders steeds sneller wordt aangerekend als er iets fout gaat binnen de organisatie.

Maar er is governmental governance... en er is governmental governance. De meeste deskundigen op dit gebied zijn het erover eens dat het vooral gaat om het winnen van sympathie voor deze invalshoek en niet zozeer om het stellen van regels. Een geïntegreerde en holistische aanpak van risicomanagement – een van de hoekstenen voor het bereiken van effectief goed bestuur – wordt dan ook in hoge mate gezien als een kwestie van bestuurscultuur. Anderen vinden echter dat governmental governance hier weinig mee te maken heeft. Zij betogen dat governmental governance in sommige organisaties binnen de publieke sector een zeer procesmatig karakter heeft dat zich goed leent voor een kant-en-klaar recept. Het richt zich volgens hen in het bijzonder op het controleren van financiën waarbij de punten die van belang zijn als het ware volgens een standaardlijstje kunnen worden afgevinkt.

In het Verenigd Koninkrijk worden gemeenten conform de CIPFA/SOLACE-richtlijnen¹ aanbevolen hun bestaande beleid onder de loep nemen en een kader schetsen waaruit moet blijken hoe de onderliggende principes van goede governmental governance binnen de organisatie in de praktijk handen en voeten krijgt. Het gaat hierbij om verantwoording, effectiviteit, transparantie en actualiteit. De principes van governmental governance dienen hun weerslag te krijgen in alle dimensies van bestuurlijke processen binnen de gemeentelijke overheden, te weten: maatschappijgerichtheid, afspraken omtrent dienstverlening en serviceniveaus, structuren en procedures, risicomanagement en interne controle en gedragsregels.

Ten aanzien van risicomanagement en interne controle wordt van elke organisatie een aantal inspanningen gevergd. Zij dienen;

- Robuuste systemen te ontwikkelen en onderhouden voor het identificeren en beoordelen van alle significante risico's. Hier moeten alle partijen die te maken hebben met het voorbereiden en leveren van diensten, pro-actief bij worden betrokken;
- Effectieve risicobeheersystemen in gebruik te nemen, inclusief systemen voor interne controle op activiteiten en financieel beheer;
- Ervoor te zorgen dat de diensten worden geleverd door getrainde en ervaren medewerkers;
- Op effectieve wijze zorg te dragen voor een objectieve beoordeling van het risicomanagement en de interne controleactiviteiten;
- Een objectieve en professionele relatie te onderhouden met externe accountants en inspecteurs
- In het jaarverslag telkens een objectieve, evenwichtige en begrijpelijke verklaring en een heldere beoordeling op te nemen ten aanzien van het risicomanagement en de interne controlemechanismen binnen de organisatie en hun effectiviteit zoals die in de praktijk is gebleken.

Om een indruk te geven hoe hier in praktijk invulling aan wordt gegeven, hebben wij een praktijkvoorbeeld opgenomen van een beleidsverklaring vanuit een Engelse gemeente over risicomanagement².

¹ Bron: *Corporate Governance in Local Government – A Keystone for Community Governance*.

² Bron: *Corporate Governance in the Public Sector – The Role of Risk Management, ALARM (2001)*.

Beleidsverklaring over risicomangement

De gemeenteraad van [...] is zich er van bewust dat sommige risico's altijd zullen bestaan en nooit geheel kunnen worden uitgesloten.

De raad erkent een verantwoordelijkheid voor het managen van gevaren en risico's. De raad keurt de risicomangementstrategie goed, waarmee een gestructureerde en gerichte aanpak voor het managen van die gevaren en risico's wordt ondersteund. Op deze manier is de raad beter in staat om zijn doelstellingen ten aanzien van corporate management te realiseren en de dienstverlening aan de gemeenschap te verbeteren.

De doelstellingen van de risicomangementstrategie van de raad zijn:

- Risicomangement integreren in het bestuursklimaat van de raad;
- Omgaan met risico's op basis van maatregelen die in de praktijk effectief zijn gebleken;
- Anticiperen en reageren op veranderende eisen op sociaal, milieutechnisch en juridisch vlak;
- Voorkomen van letsel, schade en verlies en terugdringen van risicokosten;
- Bevorderen van bewustwording ten aanzien van de noodzaak tot risicomangement bij iedereen die betrokken is bij de dienstverlening aan de burger.

Deze doelstellingen zullen als volgt worden gerealiseerd:

- Binnen de raad duidelijke rollen, verantwoordelijkheden en communicatielijnen vastleggen ten aanzien van risicomangement;
- Iedereen binnen de raad de mogelijkheid bieden om deel te nemen aan een gemeenschappelijk leerproces ten aanzien van risicomangement;
- Een kader bieden voor het toewijzen van middelen aan risicogebieden waarvan is vastgesteld dat deze prioriteit hebben;
- Trainingen verzorgen die het belang van effectief risicomangement als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden onderstrepen;
- Overwegingen ten aanzien van risicomangement meenemen bij het evalueren van de dienstverlening;
- De uitvoering van het risicomangementbeleid voortdurend controleren.

2. Doelstelling en opzet van het onderzoek

Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is om de risico's van gemeenten vanuit de positie en perceptie van de gemeentesecretaris op een gestructureerde wijze in kaart te brengen.

Bewust wordt gesproken over perceptie. Centraal staat namelijk de vraag:

“Hoe kijkt de gemeentesecretaris vanuit zijn ervaring en eigen werkgebied tegen de verschillende risico's aan?”.

Enkele (aanvullende) vragen die hierbij aan de orde komen, zijn onder meer:

- Welke aandachtsgebieden en ontwikkelingen blijken van belang?
- Op welke wijze gaan gemeenten met hun risico's om?
- Welke andere (relevante) onderwerpen / projecten staan op de agenda?

Risicoperceptie

Tijdens de analyse van de resultaten is rekening gehouden met het gegeven dat de perceptie beïnvloed kan worden door persoonsgebonden factoren zoals leeftijd, ervaring en achtergrond en mede door gemeenteggebonden factoren zoals organisatiemodel, aard, omvang en ligging.

De taak en de rol van gemeentesecretaris zijn vanzelfsprekend niet te vergelijken met die van een gemiddelde burger. Er ligt immers een belangrijke verantwoordelijkheid met betrekking tot het handhaven van bijvoorbeeld de openbare orde binnen de gemeente in geval van een calamiteit. Dit maakt de kans op 'betrokkenheid' bij een ernstige schadegebeurtenis groter. Een aanzienlijk deel van de gemeentesecretarissen heeft echter nog nooit met een calamiteit binnen zijn gemeente te maken gehad. Op deze vraag uit de enquête geeft 37% van de respondenten aan dat zij geen ervaring hebben met een calamiteit. Bij deze groep bestaat de kans dat het risico onderschat wordt. Overigens moet in dit verband ook worden opgemerkt, dat mensen die recentelijk een ernstige schadegebeurtenis hebben meegemaakt de neiging hebben om het risico te overschatten.

Als we ons meer verdiepen in de wijze waarop onze perceptie tot stand komt en factoren die hierbij van invloed zijn, dan is het niet overdreven om te stellen dat het in kaart brengen van de risicoperceptie zonder meer ambitieus is. De gemeentesecretaris laat zich niet op basis van gemeente of achtergrond in hokjes drukken. Wel is het mogelijk concrete uitspraken te doen met betrekking tot de verschillende risicosituaties en stellingen. Onder het kopje 'conclusies' in het volgende hoofdstuk zijn deze terug te vinden.

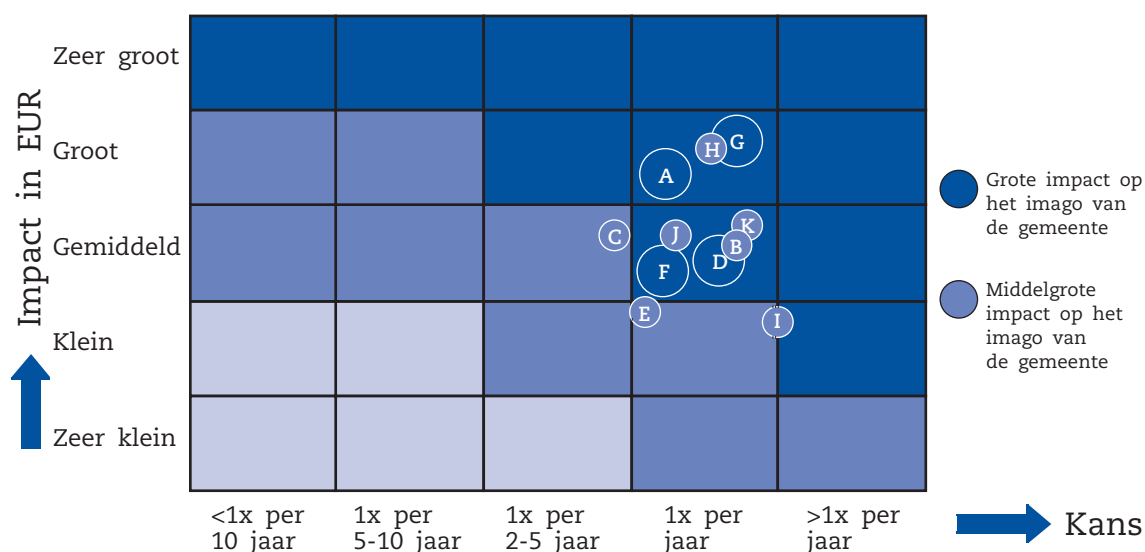
Pilotfase

Gedurende de maanden augustus en september 2003 is de pilotfase van het perceptie-onderzoek van start gegaan. Circa 20 gemeentesecretarissen zijn persoonlijk door de projectgroep benaderd en vervolgens geïnterviewd.

De doelstelling van de pilotfase van het project was tweeledig:

Allereerst was het van belang om tot een concrete aanzet te komen met betrekking tot het identificeren van risico's en het definiëren van een aantal representatieve risicogebieden.

Daarnaast moest de pilot resulteren in een duidelijke en beknopte vragenlijst voor de tweede fase van het onderzoek.



- A: Grootchaligheid projecten versus beschikbare tijd, capaciteit, kwaliteit (regie behouden)
- B: Onvoldoende kwaliteit, expertise en flexibiliteit medewerkers
- C: Schaalgrootte; ontbreken balans tussen taken en middelen
- D: Door dualisme stuurkrachtvermindering waardoor onvoldoende slagvaardig
- E: Professionaliteit secretaris; aanpassingsvermogen aan gewijzigde omstandigheden
- F: Politiek-bestuurlijke werkelijkheid vs. Ambtelijke werkelijkheid (drama democratie)
- G: Sociale zekerheid; gevolgen rijksbeleid voor samenleving en zorgplicht overheid
- H: Rijksoverheid; deregulering, afschuiven van verantwoordelijkheden
- I: Burger, claim gedrag (burenruzie op gemeentehuis)
- J: Vergrijzing samenleving; toenemende vraag naar op maat gesneden voorzieningen ten koste van andere zaken
- K: Onvoldoende aandacht voor interne bedrijfsvoering

Mede door de rol van intermediair tussen college van B&W, ambtelijke organisatie en samenleving, maar ook die van professionele manager van de organisatie en adviseur van het College van B&W, is het niet opzienbarend dat de gedefinieerde risicogebieden een meer strategisch karakter hebben en in het algemeen een weerspiegeling zijn van de helicopterview van de secretaris.

Het 'gevaar' van meer algemene strategische risico's is dat een statistisch onderzoek onder alle leden van de VGS geen specifieke verschillen oplevert. Het feit dat alle risico's tijdens de workshop in het rode, onacceptabele gedeelte van de risicomatrix geplaatst werden was eigenlijk een bevestiging hiervan.

Daarom is door de projectgroep besloten om aan de hand van (soms prikkelende) stellingen in te zoomen op mogelijke oorzaken en achtergronden van de gedefinieerde risicogebieden en is de vraagstelling in de enquête hierop aangepast.

Uitgebreid onderzoek via digitale enquête

De uit de interviews geïnventariseerde risico's van de eerste fase zijn verwerkt in een zestiental stellingen. Deze zijn in de tweede (uitgebreide) fase van het onderzoek aan alle leden van de VGS voorgelegd. Marsh Risk Consulting BV heeft hiervoor gebruik gemaakt van een digitale enquête (WebSurveyor™) die het mogelijk maakt om op een eenvoudige en efficiënte wijze informatie te verzamelen. Per e-mail is een link verzonden om via internet bij de digitale enquête te komen.

De enquête is als geheel in Bijlage 1 opgenomen en bestaat uit drie onderdelen: enkele vragen over de gemeentesecretaris zelf, mogelijke oorzaken en stellingen m.b.t. de eerder genoemde risico-omschrijvingen en tot slot enkele vragen over de gemeentelijke organisatie.

3. Resultaten van het onderzoek

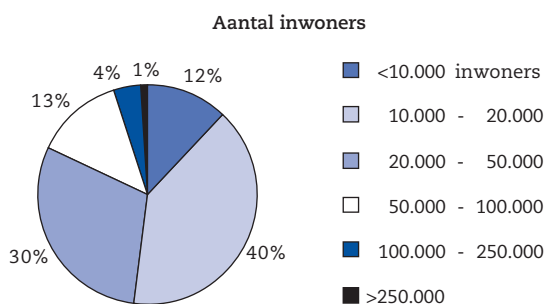
Resultaten deel 1: Identificatie van risico's en problematiek vanuit de perceptie van de gemeentesecretaris

In de periode 19 december 2003 – 30 januari 2004 hebben alle leden van de VGS door middel van de digitale enquête de mogelijkheid gekregen zich over de stellingen (met daarin verwerkt de uit de interviews geïnventariseerde risico's) uit te spreken.

Er zijn 483 gemeenten in Nederland. Hiervan is het mogelijk geweest 442 gemeentesecretarissen te benaderen. Het verschil kan worden verklaard doordat er dan wel er een vacature is voor de functie van gemeentesecretaris binnen een gemeente, dan wel dat een gemeentesecretarissen zijn e-mail adres niet heeft geregistreerd bij de VGS. Van deze 442 hebben 188 de enquête ingevuld. Hiermee is het responspercentage 42,5%.

In Bijlage 1, de enquête zelf, zijn tevens de resultaten toegevoegd van een aantal vragen die inzicht geven in de samenstelling van de onderzoekspopulatie gemeentesecretarissen.

Om een idee te geven hoe de verdeling in de populatie was in termen van omvang van de gemeenten waarvan de gemeentesecretaris heeft deelgenomen, is de volgende cirkeldiagram opgenomen:



Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is uit de pilotfase door middel van interviews een lijst met risico's geïdentificeerd. Ook in de digitale enquête is aan alle gemeentesecretarissen de gelegenheid gegeven om vrijwillig een 'top 3' te geven van risico's binnen hun gemeente. Daarnaast is gevraagd welke problematiek er op dit moment binnen de gemeente speelt. Velen onder u hebben deze open vragen beantwoord. De hieruit gegenereerde informatie geeft een goed beeld welke risico's / problematiek de Nederlandse gemeentesecretaris als meest belangrijk ziet.

Om de uit de open vragen verkregen risico's vergelijkbaar en behapbaar te formuleren zijn deze gerubriceerd in een zestal rubrieken. Achter de risico's is het aantal meldingen van een dergelijk risico vermeld. In deel 2 van de resultaten komen de mogelijke oorzaken van deze risico's aan bod. Hieronder eerst de geïnventariseerde risico's per categorie:

Bedrijfsvoering (Intern of proces gerelateerd)

- Opvallend is dat veel gemeentesecretarissen zich zorgen maken of hun gemeente over een voldoende niveau van het weerstandsvermogen beschikt (het ontbreken van een gezonde financiële positie) (12)
- Onvoldoende kennis, kwaliteit en opleiding kan leiden tot foutieve adviezen, slechte uitvoering van het beleid ten aanzien van de interne organisatie, discontinuïteit en te weinig voeling bij het bestuur (8)
- Algemene financiële tekorten (3)
- Risico's rond het onvoldoende goed verzekerd en geregistreerd zijn van eigendommen (2)
- (Achterstallig) onderhoud van gemeentelijke kapitaalgoederen (2)
- Beperkte omvang van de organisatie die leidt tot een 'ons kent ons'-cultuur. Dit kan tevens gezien worden als het grootste voordeel van kleine gemeenten (2)
- Het zoekraken van belangrijke poststukken en dossiers in archieven (1)

Politiek versus Ambtelijke organisatie

- Risico's die verband houden met het uitvoeren van door de politiek gewenste omvangrijke projecten in relatie tot de grootte van de gemeente (7)
- Bestuurlijke cohesie en dualisering als bestuurlijk risico (5)
- Realiseren groeikerntaak / Groei van de gemeente afstemmen op gewenste vitaliteit t.a.v. wonen, werken en recreëren (5)
- Stedelijke ontwikkelingsopgave / Uitvoeren bouwtaak van woningen / Voldoende woningen voor eigen inwoners (3)

Lokale overheid versus andere overheden

- Dalende inkomsten voor gemeenten als gevolg van rijksbezuinigingen, afschaffing van de onroerende zaakbelasting of dalende inkomsten uit het gemeentefonds (6)
- Intergemeentelijke samenwerking / Verplichte samenwerking (grote) buurgemeenten (4)
- Wetgeving rondom bodemsanering (3)
- Invoering Wet Werk en Bijstand (3)
- Afhankelijkheid van het Rijksbeleid, of in geval van een deelgemeente, van het beleid van de betreffende grote stad (3)
- De verslechterde situatie rondom de werkgelegenheid binnen de gemeente (2)
- Veranderingen ten aanzien van het beleid rond het BTW-Compensatiefonds (2)
- Groeiopdracht in kader regionale samenwerking / Centrumgemeente zonder ruimte / Door provincie gewenste bovenregionale taakstellingen (2)
- Groeibelemmering door landschapsbescherming (1)
- Problemen met het integratiebeleid (1)

Lokale overheid versus samenleving

- Bevolkingsopbouw en vergrijzing: meer spanning tussen wonen en werken, leegloop van het centrum, woningbehoefte van doelgroepen (bijv. starters en ouderen), typering als woon- en slaapgemeente, opkomst van nieuwe rijken, onderwijsachterstand, werkloosheid, wegtrekken hoogopgeleiden (37)
- Grootstedelijke problematiek: bemoeizucht Rijk en provincie, infrastructuur, economie en werkgelegenheid, criminaliteit, multiculturele samenleving, achterstandswijken, veiligheidsproblematiek en sociale problematiek, jeugd problematiek (o.a. hangjongeren), betaald eredivisie voetbal, gebrek aan nieuwe bedrijventerreinen en grote wijkherstructureringen (14)
- Handhaving voorzieningen niveau: afstemming ten aanzien van omvang gemeente, bevolkingsopbouw en financiële middelen (13)
- Leefbaarheid kleine kern / Instandhouding plattelandsvoorzieningen en werkgelegenheid in dorpen (9)
- Herstructurering agrarische sector, ontwikkeling met betrekking tot toerisme en recreatie / Reconstructie en vernieuwing van het platteland (9)
- Juridisering van de samenleving leidend tot schadeclaims (bijv. planschade) (8)
- Geen bouwcapaciteit en geen groeimogelijkheden (8)

Projecten

- Grote projecten; stedelijke (herinrichting centrum) en infrastructuur (19)
- Geen bouwcapaciteit en stagnatie woningbouw wegens gebrek aan contingenten / Te krappe ambtelijke capaciteit / Trage planontwikkeling / Veel en complexe regelgeving / Inspraakprocedures / Integrale milieusanering / Projectveiligheid (8)
- Investerings die gedaan moeten worden ten aanzien van woningen, centrumontwikkeling, bedrijventerreinen en het achterblijven van uitkeringsmiddelen in groeigemeenten (7)
- Kosten die samenhangen met de bereikbaarheid / Infrastructuur van de gemeente (3)
- Ontwikkeling en exploitatie van het grondbedrijf (4)

Calamiteiten

- Grote calamiteiten in industriegebieden, zoals een brand of explosie (5)
- Kosten in verband met wateroverlast, overstrooming of langdurige stroomuitval (3)
- Vervoer over land en water van gevaarlijke stoffen die tot ongelukken kunnen leiden (2)
- Risico's ten aanzien van de openbare veiligheid en kans op (terroristische) aanslagen (2)
- Het uitbreken van virussen, zoals 'mkz' of 'bse' (1)
- Rellen, o.a. bij voetbalwedstrijden (1)

Resultaten deel 2: Oorzaken analyse

Inleiding

In deel 2 van de resultaten gaan we dieper in op de risicogebieden van uit het vorige deel te weten: bedrijfsvoering, politiek versus ambtelijke organisatie, lokale overheid versus andere overheden, lokale overheid versus samenleving, projecten en tenslotte calamiteiten.

De resultaten per stelling worden als volgt weergegeven:

- Stelling (risico-omschrijving);
- Tabel met de algemene stemresultaten per oorzaak. Hierin worden percentages vermeld van de verdeling van de stemmen onder de gemeentesecretarissen. Het kan zijn dat deze percentages niet precies optellen tot 100%. In een dergelijk geval kan het enerzijds gaan om een afrondingsverschil en anderzijds om gemeentesecretarissen die de betreffende vraag open hebben gelaten. Het hoogste percentage is vet gedrukt weergegeven;

Bij de vragen wordt met de schaal 1 t/m 6 aangeven in hoeverre men het eens is met de stelling:

1 = *Volledig mee oneens* 4 = *Enigszins mee eens*
2 = *Behoorlijk mee oneens* 5 = *Behoorlijk mee eens*
3 = *Enigszins mee oneens* 6 = *Volledig mee eens*

Stelling	1	2	3	4	5	6
Antwoord	%	%	%	%	%	%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

- Indien er voor de respondenten een mogelijkheid was om een andere oorzaak te noemen dan de gegeven opties, zijn deze geclusterd naar meest voorkomende opmerkingen;
- Conclusies aan de hand van hoe de verschillende gemeenten hebben gestemd. Hierbij is gekeken naar de grootte van de gemeente, de aard van de gemeente, de leeftijd van de gemeentesecretaris en het gehanteerde besturingsmodel, zoals het directiemodel, het secretariemodel, het sectorenmodel en het staf-dienstenmodel.

Resultaten van de stellingen 1 tot en met 16

Onderdeel 1 Bedrijfsvoering

1. Onvoldoende kwaliteit en professionaliteit van personeel leidt tot meer fouten en (kwalitatief) onvoldoende besluitvorming.

Mogelijke oorzaken zijn:	1	2	3	4	5	6
Slecht aannamebeleid	3%	15%	17%	33%	25%	5%
Onvoldoende opleidingsmogelijkheden werknemers	11%	28%	14%	24%	18%	4%
Automatisch doorgroeien van minder capabele mensen naar hogere functies	5%	14%	14%	27%	29%	8%
Salarissen van hogere managementfuncties worden relatief minder goed betaald dan in het bedrijfsleven	5%	14%	14%	32%	28%	5%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Kwaliteit management, onvoldoende aansturing, coaching en heldere procesbeschrijvingen (22)
- Onvoldoende kwaliteit personeel, mobiliteit en carrièremogelijkheden, en starre arbeidsverhoudingen (8)
- Imago van de gemeente als werkgever (5)
- Onvoldoende investeringen in en communicatie over kwaliteitsverbetering (5)
- Cultuur; onvoldoende verantwoordelijkheid bij personeel, geen bedrijfstrots (3)
- Steeds meer behoefte aan specialisme en te weinig aanbod voor specialistische functies (3)
- Externe oorzaken: verandering politieke wind, ambtelijke en maatschappelijke verhoudingen (3)
- Werkdruk door te weinig projectmatig werken en een slechte prioriteitsstelling (3)

Conclusies:

- Hoe groter de gemeente is, des te meer een slecht aannamebeleid zich manifesteert
- Het stafdienstenmodel lijkt met aannamebeleid geen problemen te ondervinden
- Met name de secretarissen in de categorie 40 – 45 jaar zien een slecht aannamebeleid niet als een probleem (45%)
- Ruim 64% van de gemeentesecretarissen meent dat automatisch doorgroeien van minder capabele mensen naar hogere functies een probleem is. De gemeentesecretaris ouder dan 50 onderkent dit probleem in mindere mate
- Onvoldoende opleidingsmogelijkheden en het aannamebeleid lijken met name voor de gemeentesecretaris jonger dan 45 een issue te zijn
- Salarissen van hoger management zijn, naarmate de gemeente groter is, steeds minder een issue. Met name in de agrarische gemeenten zijn de salarissen een punt van zorg

2. Onvoldoende aanpassingsbereidheid / flexibiliteit van personeel leidt tot niet naleven van / meedenken over beleid. Met als gevolg een grotere kans op schade en extra ambtelijke inzet.

Mogelijke oorzaken zijn:	1	2	3	4	5	6
Communicatie over wederzijdse verwachtingen	1%	4%	9%	33%	42%	10%
Weinig verloop van personeel waardoor medewerkers langer in dezelfde functie blijven	2%	15%	13%	31%	31%	7%
Angst voor eigen positie	4%	10%	24%	30%	27%	4%
Medewerkers zijn veranderingsmoe	4%	18%	23%	33%	19%	2%
Draagvlak voor verandering ontbreekt	4%	23%	22%	30%	16%	3%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Gebrekkige politiek en ambtelijk leiderschap / Ontbreken van HRM-beleid / Niet aanspreken en sturen op prestaties / Kwaliteit aansturing (management) / Creativiteit wordt door bestuurders lang niet altijd op waarde gewogen / Onvoldoende veranderingsgerichtheid van het management / Prikkelen motivatie medewerkers / Onvoldoende stimulans tot echt samenwerken (9)
- Competenties medewerkers / Managers zijn onvoldoende ontwikkeld en onvoldoende ingezet / Gevoel urgentie moet worden aangemoedigd / Moeite om de vertrouwde werkwijze los te laten / Toenemende vergrijzing van het ambtelijk apparaat (5)
- De wijze van en de mate waarin medewerkers betrokken worden bij de totstandkoming van beleid /
- Onduidelijke verwachtingen en afspraken / Argumenten voor verandering worden niet goed voor het voetlicht gebracht en het belang hiervan voor de medewerkers (3)
- Overbelasting van personeel door steeds meer werk op gemeenteniveau met zelfde aantal mensen / De snelheid van veranderingen neemt steeds verder toe (2)
- Te weinig uitdaging / Opgevoed in een voornamelijk beheersmatig gerichte bureaucratische organisatie (2)
- Starheid van rechtsposities staat mobiliteit en flexibiliteit in de weg (1)
- Flexibiliteit en toekomstvisie ontbreken, er zou meer aandacht voor persoonlijke ontwikkelingsplannen en coaching moeten zijn (1)
- Het uitdragen van de steeds nieuwe regelgeving en incompetent politiek wekt verkeerde flexibiliteit op (1)

Conclusies

- Ruim 85% van de respondenten is van mening dat communicatie van wederzijdse verwachtingen een belangrijke oorzaak is
- Hoe kleiner de gemeente, des te groter de kans dat als gevolg van te weinig verloop de organisatie onvoldoende flexibel is en medewerkers onvoldoende aanpassingsbereid zijn. De gemeentesecretaris ouder dan 50 jaar blijkt hier trouwens minder problemen mee te hebben
- Angst voor de eigen positie bij de werknemers wordt met name ervaren door de wat korter binnen de gemeente werkzame gemeentesecretaris
- Ongeveer 45% van de gemeentesecretarissen vindt zijn organisatie veranderingsmoe. Opvallend is het secretariemodel waar 66% het eens is met de stelling
- De gemeentesecretaris onder de 40 jaar vindt veranderingsmoeheid en het ontbreken van draagvlak meer een probleem dan zijn oudere collega
- Naarmate de gemeente groter is, vindt men dat het draagvlak voor veranderingen niet ontbreekt

3. Binnen mijn gemeente is er een spanning tussen taken en middelen, hetgeen leidt tot een groter foutpercentage.

In welke mate geldt dit voor uw gemeente?	1	2	3	4	5	6
	8%	22%	14%	30%	18%	6%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Conclusies:

- In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners ervaart men in mindere mate een spanning tussen taken en middelen
- De gemeentesecretaris die korter dan 5 jaar in dienst is ziet dit spanningsveld in mindere mate
- De gemeentesecretaris onder de 50 jaar ziet dit spanningsveld echter meer dan de oudere gemeentesecretaris

4. Binnen mijn gemeente is er te weinig structurele aandacht voor organisatieontwikkeling, hetgeen leidt tot kwaliteitsverlies.

In welke mate geldt dit voor uw gemeente?	1	2	3	4	5	6
	16%	44%	10%	15%	12%	2%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Conclusies:

- Ongeveer 69% van de gemeentesecretarissen is het niet eens met de stelling dat er onvoldoende structurele aandacht is voor organisatieontwikkeling
- In kleinere gemeenten neigt men ertoe het meer met de stelling eens te zijn dan in grotere gemeenten.
- Daarnaast is de korter zittende gemeentesecretaris het meer met de stelling eens
- Gemeenten die volgens het sectorenmodel en het stafdienstenmodel werken kunnen zich in enige mate in de stelling vinden

Onderdeel 2 Politiek versus Ambtelijk apparaat

5. De kwaliteit van het openbaar bestuur neemt af.

Als oorzaken zijn aan te wijzen:	1	2	3	4	5	6
Aanscherpen van tegenstelling tussen betrokken actoren (politisering)	3%	15%	17%	29%	22%	11%
Afname van (democratisch) gezag	2%	9%	12%	32%	34%	9%
Gebrek aan professionaliteit	2%	6%	10%	23%	39%	19%
Toename lokale partijen	12%	24%	21%	18%	18%	5%
Geen selectiecriteria Raad en B&W	5%	11%	12%	20%	31%	19%

1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- De kwaliteit van het openbaar bestuur neemt niet af, de beleving wellicht wel (7)
- Dualisering: rolvermenging / Onduidelijke taken en verantwoordelijkheden / Onvoldoende focus op inhoud, doel en relatie (6)
- Zitting in de Raad te weinig aantrekkelijk voor burgers door ontbreken middelen / Te laag niveau / Weinig motivatie ten aanzien van het dienen van het algemeen belang / Bij gebrek aan 'gewicht' komen incompetent medewerkers bovendrijven (6)
- Teveel machtsstrijd / Hanengedrag (3)
- Complexiteit van de samenleving / (Onmogelijke) hoeveelheid regelgeving (4)
- Recruiteringsvermogen van politieke partijen / Selectie uit een te kleine groep (2)
- Sturing op de waan van de dag / Teveel incident gericht (2)
- Burger wordt onvoldoende betrokken. Raad kiest te weinig voor algemeen belang (1)
- Scholing en opleiding van raadsleden, college en management zou men in eigen hand moeten nemen (1)
- Men creëert politieke tegenstellingen terwijl die er nauwelijks zijn (1)

Conclusies:

- Ruim 62% van de gemeentesecretarissen is van mening dat politisering een oorzaak is van de afname van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Met name gemeenten die volgens het stafdienstenmodel werken en secretarissen jonger dan 50 jaar zijn deze mening toegedaan
- Driekwart van de gemeentesecretarissen wijst afname van (democratisch) gezag aan als oorzaak. Met name gemeentesecretarissen ouder dan 50 jaar en gemeenten met het stafdienstenmodel onderstrepen deze oorzaak
- Gebrek aan professionaliteit wordt als zwaarwegende oorzaak beschouwd van de afname van de kwaliteit van het openbaar bestuur
- Met name de gemeentesecretaris onder de 50 jaar en korter dan 5 jaar in dienst kan zich niet vinden in de stelling dat de kwaliteit van het openbaar bestuur afneemt door het niet aanwezig zijn van heldere selectiecriteria voor de Raad en B&W

6. Dualisme heeft geleid tot bestuurskrachtvermindering, waardoor onvoldoende slagvaardig en efficiënt wordt gewerkt.

In welke stelling herkent u zich het meest:	1	2	3	4	5	6
Wet Dualisering bereikt pas zijn doel echt met een nieuwe generatie bestuurders	4%	13%	7%	18%	36%	19%
Dualisme heeft zijn tijd nodig om geaccepteerd te worden	3%	9%	5%	16%	47%	18%
Dualisering heeft geleid tot veel meer intern overleg waardoor minder tijd voor het onderhouden van de relatie bestuur-bestuurden	4%	9%	20%	20%	24%	20%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- De afstand tussen ambtelijke organisatie en de Raad is veel groter geworden / Politisering van verhoudingen, scoringsdrift bestuursgremia, kwaliteit bestuurders, onvoldoende visie / De Raad en het College zijn tegenstanders geworden / Dualisme heeft eerder tegenstellingen vergroot en cohesie/synergie verminderd / Het individualisme van raadsleden viert hoogtij. Algemeen belang telt niet meer. Men wil scoren! (8)
- Dualisme heeft helaas veel meer met procedures te maken dan met het doel. Transparante politiek / Verschil in rolopvatting tussen B&W en Raad. Verschil in interpretatie van dual bestuurs / Het is onvoldoende duidelijk waar de bestuursmacht zit (7)
- Ik merk geen bestuurskrachtvermindering door dualisme / Niet met de stelling eens (7)
- Dualisme vermindert de slagvaardigheid van het openbaar bestuur / Dualisering is een slecht antwoord op een niet gestelde vraag / Dualisme levert geen enkele bijdrage aan het dichterbij brengen van de politiek bij de burger / Dualisme is een cosmetische oplossing, versterkt de onbetrouwbaarheid van de overheid, tegenstrijdige belangen / Dualisering leidt tot stroperigheid van besluitvorming (6)
- Dualisme is te snel doorgevoerd / Er is onvoldoende geïnvesteerd in scholing. De wet is er te snel doorheen gejaast. Komt wel goed / De samenhang met andere veranderingen is gering (3)
- Dualisme had voor mij niet gehoeven, maar nu ben ik een groot voorstander van verdere ontwikkeling! / Het dualisme is heel goed; er zijn wel overgangsproblemen (2)
- De keuze voor dualisme zou facultatief moeten zijn (1)
- Ook een nieuwe generatie ambtenaren is nodig te beginnen bij (top)management (1)
- Dual bestuurs is minder geschikt voor lokaal bestuur (1)
- Te prematuur om daar nu al een afgewogen oordeel over te hebben (1)

Conclusies:

- Ruim 81% van de gemeentesecretarissen denkt dat het met de acceptatie van het dualisme wel goed komt, zolang men het de tijd geeft
- De gemeentesecretarissen onder de 50 jaar of korter dan 5 jaar in dienst hebben minder last van de toegenomen interne overlegcultuur sinds de invoering van de Wet Dualisering
- Van de invoering van het dualisme hebben de grootste gemeenten het meeste last van het toegenomen intern overleg
- Recreatieve gemeenten hebben minder last van het toegenomen interne overleg dan gemeentesecretarissen van Agrarische, Industriële en Dienstverlenende gemeenten

Onderdeel 3 Lokale overheid versus Andere overheden

7. De gemeentesecretaris moet meer oog hebben voor de eigen houdbaarheidsdatum in relatie tot het organisatie-ontwikkelingsproces.

Mogelijke oorzaken zijn:	1	2	3	4	5	6
Het gaat hier om een gewetensvraag, in praktijk zijn er zwaarder wegende drijfveren, bijvoorbeeld status, inkomen	13%	31%	16%	22%	14%	3%
Bij aanvang van mijn functie is aan dit aspect geen specifieke aandacht besteed	12%	20%	9%	14%	26%	18%
Bij aanvang van mijn functie was de richting waarin de organisatie zou moeten gaan nog onduidelijk	12%	22%	9%	17%	23%	15%
Ik voel mij thuis in elke mogelijk fase van een organisatie ontwikkelingsproces	3%	9%	11%	21%	36%	18%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- De verschuiving in de taken van de gemeentesecretaris van secretaris tot algemeen directeur leidt tot andere inzichten m.b.t. de 'houdbaarheid'/ De rol is duidelijk anders geworden/ De stelling op zich is goed, maar het betekent een fundamenteel andere (rechts) positie dan nu / De rechtspositie zou meer rekening moeten kunnen houden met de houdbaarheidsdatum (4)
- Stelling niet op mij van toepassing (3)
- De secretaris dient altijd oog te hebben voor zijn eigen on-/mogelijkheden, dus ook hierbij / Elke gemeentesecretaris heeft eigen houdbaarheidsdatum, mede afhankelijk van ambities / Een ieder weet dat als je aan deze taak gaat beginnen dat je een verandermanager bent (3)
- Het ontbreekt vaak aan goede alternatieven als je plek niet meer de juiste is / Na enige tijd word je sleets; veranderen t.g.v. jezelf en de organisatie / De afhankelijkheid van slechts enkele bestuurders en weinig professionaliteit valt me zwaar (3)
- Secretarissen (maar ook wethouders) moeten minimaal 1x per 2 jaar een 360 graden beoordeling krijgen / Gemeentesecretaris moet deze vraag regelmatig bespreken in vertrouwen met college en MT (2)
- Leeftijd / Wat heb je moeten doen of laten in de persoonlijke sfeer (gezin) (2)
- Voor mij nog lastig te beoordelen gelet op korte ervaring (1)

Conclusies:

- Slechts 39% kan zich erin vinden, dat er voor wat betreft de eigen houdbaarheidsdatum in de praktijk zwaarder wegende factoren zoals status en inkomen zijn. De gemeentesecretaris in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is het wat meer met deze stelling eens
- Gemeentesecretarissen van gemeenten die volgens het stafdienstenmodel werken lijken status en inkomen als een zwaardere drijfveer voor hun houdbaarheid te zien
- Opvallend is ook dat de gemeentesecretaris tussen 45 en 50 jaar zich niet in deze gedachte kan vinden
- Gemeentesecretarissen die volgens het secretariemodel en het stafdienstenmodel werken (75%) zijn van mening dat er bij aanvang van hun functie geen aandacht is besteed aan hun houdbaarheidsdatum in relatie tot het organisatie ontwikkelingsproces
- Het blijkt dat hoe jonger de gemeentesecretaris is, des te meer aandacht er aan dit onderwerp wordt besteed bij aanvang van de functie
- In meer dan 65% van de industriële gemeenten was bij aantreden van de gemeentesecretaris de ontwikkelingsrichting van de organisatie nog onduidelijk. Ook bij gemeenten die volgens het stafdienstenmodel werken hadden hiermee te maken
- Hoe kleiner de gemeente des te beter de gemeentesecretaris zich thuis voelt in elke fase van het organisatie ontwikkelingsproces

8. Onvoldoende afstemming tussen de politiek-bestuurlijke agenda en de ambtelijke (uitvoerings)agenda leidt tot onderlinge conflicten.

Versterkende factoren zijn:	1	2	3	4	5	6
Onvoldoende afgewogen en duidelijk geformuleerde opdrachten door de politiek	1%	2%	5%	22%	47%	22%
Onzorgvuldige acceptatie van opdrachten door ambtelijk apparaat	2%	12%	11%	28%	37%	10%
Onvoldoende kennis en kunde van de politiek	2%	12%	16%	27%	29%	13%
Onvoldoende wederzijds begrip voor taken en verantwoordelijkheden	1%	7%	12%	30%	37%	12%
Slechte onderlinge informatie en communicatie	3%	9%	15%	29%	34%	10%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere factoren worden genoemd:

- Onvoldoende inzicht in planning en control en onvoldoende afstemming over prioriteiten / Onvoldoende investeren in bepalen ambtelijk en bestuurlijk sturingsconcept / Gebrek aan stellen prioriteiten (6)
- Strijdvraag macht versus deskundigheid / Sinds dualisme is de verhouding raad-coalitiefracties-college verergerd en dynamisch / Onvoldoende openheid en onderling vertrouwen / Verstoerde persoonlijke verhoudingen (4)
- Weinig luisterbereidheid, niet te vergeten, want "ik ben belangrijk" / Niet het algemeen belang staat voorop, maar het partijpolitieke dan wel individuele belang / Politiek-bestuurlijke agenda primair aangemerkt als zijnde die van B&W (3)
- Politieke adhoc discussies (1)

Conclusies:

- Ruim 90% van de gemeentesecretarissen is het eens met de stelling dat opdrachten door de politiek niet duidelijk geformuleerd worden, dan wel niet helder worden afgewogen
- Gemeenten die volgens het stafdienstenmodel werken onderschrijven het minste dat het ambtelijk apparaat opdrachten onzorgvuldig accepteert, hetgeen leidt tot onderlinge conflicten tussen de politiek bestuurlijke en de ambtelijke (uitvoerings-)agenda. De jongere gemeentesecretaris doet dit juist wel
- Voornamelijk de kleinere gemeenten vinden dat onvoldoende kennis en kunde van de politiek leidt tot onderlinge conflicten
- 79% van de gemeentesecretarissen is van mening dat onvoldoende wederzijds begrip voor taken en verantwoordelijkheden leidt tot interne conflicten
- Slechte onderlinge informatie en communicatie is voor 89% van de gemeentesecretarissen die volgens het secretariemodel werken een reden tot conflict. Dit geldt ook voor de jongere gemeentesecretaris

Onderdeel 4 Lokale overheid versus Samenleving

9. Wijzigingen in het rijksbeleid en het provinciebeleid hebben consequenties op de samenleving en hebben uitwerking op de zorgplicht van lokale overheid. Binnen onze gemeente uit zich dit het meest in de volgende aandachtsgebieden:

Aandachtsgebieden:	1	2	3	4	5	6
Invoering van de Wet Werk en Bijstand	2%	7%	6%	24%	35%	23%
Invoering BTW-Compensatiefonds	7%	19%	19%	20%	22%	12%
Wet Dualisering	4%	13%	15%	21%	31%	14%
Wet Kwaliteit Rampenbestrijding	3%	12%	19%	28%	28%	8%
Inspecties van VROM op gebied van milieu	3%	11%	16%	25%	31%	11%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere aandachtsgebieden worden genoemd:

- Toezichtzucht en regeldrift in het algemeen van hogere overheden. Nemen gemeenten niet serieus / Regelzucht rijksoverheid, die – ondanks allerlei mooie woorden – steeds erger wordt / Voortgaande betutteling; onvoldoende vertrouwen lokale overheid / Bezuinigingen en te veel bemoeienis (4)
- Regelgeving en plannen op het gebied van ruimtelijke ordening (3)
- Afschaffen gebruikersdeel OZB (2)
- Deze zaken spelen in een deelgemeente minder (2)
- Integrale veiligheid (1)
- Andere vorm van toezicht accountant (1)
- Overheveling AWBZ op centraal niveau en korting op middelen op decentraal niveau (1)
- GDU/MIT, WGR+ en de WSW-indicatiestelling (1)
- Het feit dat alles zo snel verandert is aan de samenleving niet uit te leggen door dezelfde mensen (1)
- Invoering programmabegroting (1)
- Bezuinigingstaakstellingen bij bijvoorbeeld ID banen (1)

Conclusies:

- De invoering van de Wet Werk en Bijstand werd met 82% als meest naar voren komende punt aangevoerd door de gemeentesecretaris. Deze wijziging in het rijksbeleid heeft in sterke mate zijn uitwerking op de zorgplicht van de lokale overheid
- De gemeenten met meer dan 50.000 inwoners vinden dat de invoering van het BTW-Compensatiefonds grote gevolgen heeft voor de lokale zorgplicht
- Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners hebben meer moeite met de invoering van de Wet Dualisering dan grotere gemeenten; naarmate de gemeentesecretaris is ouder dan 50 jaar lijkt hij er minder moeite mee te hebben
- Met name de gemeentesecretaris van gemeenten tot 50.000 inwoners wijzen de Wet kwaliteit rampenbestrijding aan als zorgfactor, alhoewel dit met name geldt voor industriële gemeenten
- Volgens gemeentesecretarissen hebben gemeenten naarmate ze kleiner zijn meer last van beslissingen op het gebied van Inspecties van VROM op milieugebied

10. Invoering van complexe wet- en regelgeving wordt onvoldoende voorbereid, waardoor de kans op fouten, inefficiëntie en imagooverlies toeneemt. In hoeverre herkent u zich in de onderstaande uitspraken?

In hoeverre herkent u zich in onderstaande uitspraken:	1	2	3	4	5	6
De implementatietijd van complexe regelgeving wordt ernstig onderschat	1%	2%	3%	12%	40%	42%
Gevolgen van het doorvoeren van nieuwe regelgeving zijn niet overdacht	1%	1%	4%	20%	42%	31%
Communicatie vanuit het Rijk is onvoldoende	1%	4%	15%	26%	33%	19%
Te weinig capaciteit	1%	2%	15%	26%	35%	20%
Onvolkomenheden in de regelgeving zelf	1%	2%	13%	43%	29%	11%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Het gaat te vaak om korte termijn beleid/successen / Politiek lijdt aan waan van de dag en wordt incident gestuurd / Zelfs ingrijpende veranderingen in het staatkundige bestel zijn onderhevig aan een 'zap-cultuur' / De houdbaarheid van regelgeving is tekort. Tekort praktijkgevoel Den Haag (4)
- Onzekerheid en onbekwaamheid leiden tot regelzucht. Daar heeft dit kabinet veel last van / Jammer dat ze bij rijk en provincie kennelijk te weinig te doen hebben / Datgene wat wij van het management vragen bij veranderingen, hanteert de politiek geenszins (3)
- Beleid is veel gericht op grote gemeenten; in kleine gemeenten is betere kennis van lokale situatie en is bureaucratie onnodig / Ik heb hier niet direct zicht op genoemde regelgeving / Organisatie zo inrichten om flexibel in te spelen op veranderende factoren, nieuwe regels en nieuwe kansen (3)
- De mate van gedetailleerdheid van de regelgeving is onvoldoende/ Hoog bureaucratisch gehalte en daarmee veel te veel regelgeving (2)
- Gemeenten worden op rijksniveau niet serieus genomen / Er is gebrek aan respect voor gemeentelijke autonomie bij rijk en provincie (2)
- Meer samenwerken met buurgemeenten / Voor een deelgemeente is dit maar beperkt van toepassing (2)
- Er komen onvoldoende middelen mee (1)
- Er zou een effectrapportage moeten komen op nieuwe wetgeving voorafgaand aan invoering (zoals MER) (1)

Conclusies:

- Van de gemeentesecretarissen is 94% van mening dat de implementatietijd van complexe regelgeving ernstig wordt onderschat en, dat de gevolgen van het doorvoeren van nieuwe regelgeving niet goed wordt overdacht (93%)
- Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners hebben last van een tekort aan capaciteit door de invoering van complexe regelgeving. De grotere gemeenten kunnen dit makkelijker onderbrengen
- In het algemeen kan gesteld worden dat de gemeentesecretarissen het erover eens zijn dat de regering onvoldoende rekening houdt met de opbouw, werkwijze en capaciteit van gemeenten en tevens zijn huiswerk niet goed doet, maar met name naar korte termijnoplossingen zoekt

11. Door populisme van politiek bestuurders neemt het clientèlisme toe, waardoor burgers hun problemen op het gemeentehuis uitvechten.

Binnen mijn gemeente is hiervan sprake	1	2	3	4	5	6
	7%	21%	14%	29%	20%	6%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Conclusies:

- Het directiemodel lijkt minder problemen met populisme te hebben

12. De calculerende burger confronteert de gemeente in toenemende mate met haar gebreken.

Mogelijke oorzaken zijn:	1	2	3	4	5	6
De overheid wordt door de media makkelijk geslachtofferd	1%	4%	5%	22%	46%	21%
De burger kan met zijn rekening nergens anders meer heen	6%	19%	22%	29%	18%	5%
Opkomst van letselschade advocaten	6%	19%	30%	29%	12%	3%
Opportunistisch gedrag van bestuurders	3%	11%	14%	35%	29%	8%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Veeleisender en mondiger burgers die handelen vanuit welbegrepen eigenbelang (4)
- Afnemende acceptatie van het algemeen belang boven het persoonlijk (zakelijk) belang (3)
- Juridisering van de samenleving en de opkomst van rechtsbijstandverzekering (3)
- De overheid laat zichzelf voor elk karretje spannen. Wees duidelijk wat je taak is (3)
- Burger gedraagt zich meer als klant en eist terecht een tegenprestatie; de eisen nemen overal toe (2)

Conclusies:

- Opvallend is dat gemeenten waar dienstverlenende activiteiten plaatsvinden, de burger die met zijn rekening nergens anders meer heen kan, minder als een issue zien
- De opkomst van letselschade advocaten wordt naarmate de gemeente groter is in steeds mindere mate als oorzaak van de toename van calculerende en claimende burgers gezien
- Opportunistisch gedrag van bestuurders lijkt met name in de 20.000-50.000 inwoners tellende gemeenten (80% was het met de stelling eens) een issue te zijn
- De recreatieve gemeenten waren wat milder (63% eens) ten aanzien van het opportunistisch gedrag van hun bestuurders in vergelijking tot de industriële gemeenten (78% eens)
- Naar mate de leeftijd van de gemeentesecretaris toeneemt wordt het opportunistisch gedrag als problematisch ervaren (onder de 50 jaar was 64% het met de stelling eens, boven de 50 jaar was dit 81%)

13. Vergrijzing van de samenleving leidt tot een toenemende vraag naar op maat gesneden voorzieningen. Een en ander gaat tevens ten koste van voorzieningen voor andere doelgroepen.

Binnen mijn gemeente is hiervan sprake	1	2	3	4	5	6
	5%	21%	29%	27%	14%	2%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Conclusies:

- De stelling, dat vergrijzing van de samenleving tot een toenemende vraag naar op maat gesneden voorzieningen leidt, wordt door 43% van de gemeentesecretarissen als een issue gezien
- Uit de analyses is geen noemenswaardig verband met de grootte of soort gemeenten naar voren gekomen. Wel blijkt dat dit met name bij de gemeenten in Noord-Brabant speelt, hier was 58% het met de stelling eens

Onderdeel 5 Projecten

14. De gemeente heeft onvoldoende grip op grootschalige projecten.

Als oorzaken zijn aan te wijzen:	1	2	3	4	5	6
Onvoldoende capaciteit aan medewerkers	2%	14%	14%	32%	32%	4%
Onvoldoende ervaring PPS	3%	14%	15%	24%	36%	7%
Overschatten capaciteit door politiek	2%	7%	14%	29%	38%	9%
Overambitieuze wethouders	3%	14%	23%	27%	28%	4%
Schaalgrootte van de gemeente	4%	18%	12%	25%	25%	15%
1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.						

Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Onvoldoende kwaliteit, kennis en ervaring medewerkers van projectmatig werken in relatie tot ambtelijke organisatie; belang daarvan wordt niet gezien (5)
- Ik ben het met de stelling niet eens (4)
- Slecht project- en programmamanagement / Gebrekkige communicatie (2)
- Maatschappelijke complexiteit van veel projecten. Iedereen wil zijn 'plasje' erover heen doen (1)
- Er moet meer aandacht zijn voor opdracht geven en opdracht nemen en meer worden gedaan aan uitbesteding en samenwerking (1)
- Er is een gebrek aan regiefunctie op regionaal niveau (1)
- De verdeling tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden (bestuurlijk / ambtelijk) is niet helder (1)
- Dit is van zoveel factoren afhankelijk (1)
- Het salarisniveau van een aantal medewerkers door vast te houden aan kerstboomstructuur (1)
- Te lange doorlooptijden, te weinig ondernemer (1)

Conclusies:

- Onvoldoende capaciteit aan medewerkers lijkt met name voor de gemeenten met tussen de 10.000-20.000 inwoners een oorzaak voor onvoldoende grip op grootschalige projecten te zijn. Maar liefst 78% van de gemeentesecretarissen is het met de stelling eens. De agrarische gemeenten hebben hier meer problemen mee (77% van hen is het met de stelling eens)
- De gemeentesecretaris boven de 50 jaar heeft hier meer problemen mee (71% eens, ten opzichte van 62% onder de 50)
- Onvoldoende ervaring met Publiek Private Samenwerking (PPS) lijkt met name voor de gemeenten met tussen de 10.000-20.000 inwoners een oorzaak te zijn. Maar liefst 78% van deze groep is het met de stelling eens. Opvallend is dat 81% van gemeentesecretarissen in de leeftijdscategorie 45-50 jaar het met de stelling eens is
- Overschatten van de capaciteit door de politiek lijkt met name bij de kleine agrarische gemeenten te gebeuren. Het secretariemodel lijkt het overschatten van de capaciteit door de politiek meer in de hand te werken (88% van deze categorie is het met de stelling eens)
- Uiteraard wordt de schaalgrootte steeds minder een issue naar mate de gemeente groter wordt. Onder de 50.000 inwoners was 70% het met de stelling eens. Met name de agrarische gemeenten kunnen zich in de stelling vinden (76%)

Onderdeel 6 Calamiteiten

15. Alle ervaringen ten spijt blijft calamiteiten- en crisismanagement een non-item op de politiek bestuurlijke agenda.

Dit blijkt uit:	1	2	3	4	5	6
De actualiteit van calamiteitenplannen binnen de gemeente	13%	38%	19%	14%	12%	1%
Het niet oefenen van calamiteitenplannen binnen de gemeente	16%	33%	22%	17%	6%	3%
Onvoldoende uitwisseling van kennis en kunde	5%	22%	28%	27%	14%	2%
Onvoldoende integrale aanpak in woord (planvorming)	7%	25%	30%	22%	11%	3%
Onvoldoende integrale aanpak in daad (samenwerking met andere hulpdiensten zoals brandweer, politie en GOR)	10%	31%	21%	25%	10%	1%

1 volledig, 2 behoorlijk, 3 enigszins mee oneens / 4 enigszins, 5 behoorlijk, 6 volledig mee eens.

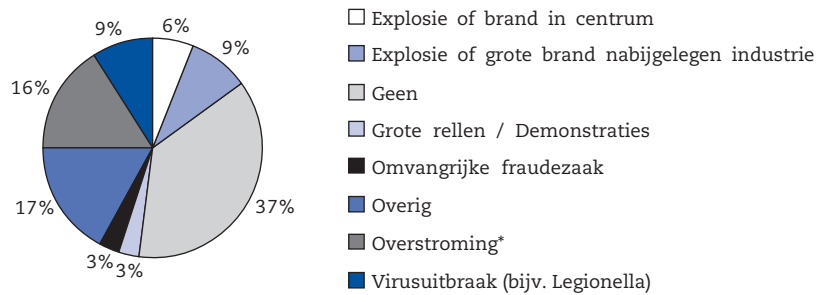
Als (meest voorkomende) andere oorzaken worden genoemd:

- Niet met stelling eens. Het is juist een te zwaar item geworden. Alle aandacht en planvorming genereert ook schijnveiligheid (4)
- Onbekendheid met het fenomeen calamiteiten waardoor onvoldoende politieke en ambtelijke aandacht (4)
- Bij intergemeentelijke aanpak prevaleert vaak het eigen belang van de gemeenten (1)

Conclusies:

- De actualiteit van de calamiteitenplannen wordt door het merendeel van de gemeentesecretarissen als voldoende beoordeeld
- Opvallend was dat de gemeenten met het sectorenmodel 41% het met de stelling eens is dat er onvoldoende integrale aanpak in daad is. Bovengemiddeld ten aanzien van onvoldoende integrale aanpak scoren gemeentesecretarissen met ervaring met een explosie of grote brand in de omgeving; 43% van hen is het wel met de stelling eens

16. Wat is de grootste calamiteit waar u als gemeentesecretaris mee te maken heeft gehad?



* Hoogwaterstanden zijn opgeteld bij het percentage overstroming, mkz is onder virusuitbraak meegenomen.

Meest voorkomende andere calamiteiten die werden genoemd:

- Herhaaldelijke politieke en bestuurlijke crisis / Falende ambtenaren leidend tot vertrek van een wethouder / Wethouder die bouwt zonder vergunningen / Twee jaar van verstoorde politieke verhoudingen tussen college en raad / Procedure voor ontslag burgemeester / Bestuurlijke conflictsituaties resulterend in niet besturen van de gemeente / Plotseling overlijden burgemeester / Vertrouwensbreuk tussen ambtenaren en bestuurders (8)
- Vondst van munitie op het strand die gevaar opleverde voor de bezoekers / Ruiming vliegtuigbom WOII / Vliegtuigramp / Instorten parkeerdek / Autobom voor een school / Voorbereiding op eventuele terroristische acties (bijv. Regionaal Operationeel Team) / Gijzeling / Instorting van gebouwen / Internationale houseparty in buitengebied (8)
- Algehele uitval van stroom of stadsverwarming / Dreiging vergiftiging drinkwater (5)
- Natuurramp, windhoos, overstromingen, aardbeving (4)
- Achterstanden op financiële administratie / Misgelopen project met grote overschrijding (2)
- Multiculturele problemen (2)
- Langdurig negatieve aandacht van de media (2)

Conclusies:

- 37% van de gemeentesecretarissen heeft nooit een grote calamiteit meegemaakt. Dit betreft met name de gemeentesecretarissen van de kleine gemeenten (47% van de gemeenten tot 20.000 inwoners)

4. Conclusies ten aanzien van stand van zaken met betrekking tot risico-management binnen gemeenten

Inleiding

Sinds de jaren '80 veranderen gemeenten naar een meer bedrijfsmatiger vorm van organisatie. Dit is onder meer vorm gegeven met de BBI (Bestuurlijke Vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie van het Beleids- en Bestuurs-Instrumentarium) en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In laatstgenoemde is voorgeschreven dat met ingang van 2004 gemeenten verplicht zijn in de paragraaf weerstandsvermogen aandacht te besteden aan het risicoprofiel van de gemeente en dit te plaatsen in relatie tot het weerstandsvermogen.

In dit gedeelte komen de onderzoeksresultaten van de vragen over de ontwikkeling van risicomanagement binnen gemeenten aan de orde. Met name hoe er in praktijk met het onderwerp wordt omgegaan. Is er een link gelegd met het weerstandsvermogen en welke afdeling houdt zich momenteel met het onderwerp bezig? Ook wordt gekeken naar wat de stand van zaken is ten aanzien soortgelijke thema's als integriteit, centrale inkoop, juridische control en kwaliteitszorg.

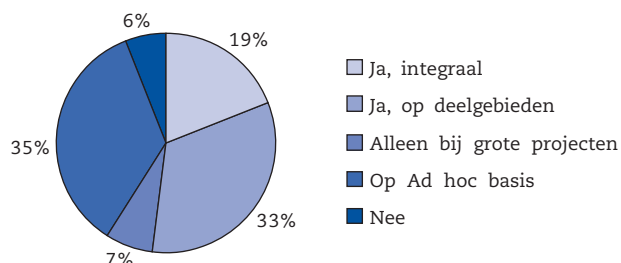
Praktijk ten aanzien van de implementatie van risicomanagement

Gemeenten leggen op eigen wijze accenten en kiezen een eigen tempo ten aanzien van de implementatie van integraal risicomanagement zo blijkt uit de respons op de vraag op welke wijze aandacht aan risicomanagement wordt geschonken.

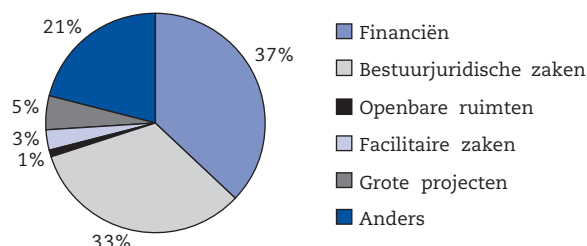
Slechts 6% zegt geen aandacht te hebben voor het onderwerp risicomanagement. Kenmerkend voor deze groep is, dat zij (op één na) geen calamiteit hebben meegemaakt. Nota bene, dezelfde 6% heeft ook geen aandacht voor kwaliteitszorg.

Dit betekent dat 94% wel aandacht zegt te hebben voor het onderwerp risicomanagement. Helaas wordt integraal risicomanagement slechts op waarde geschat door 19%. Kenmerken van de gemeentesecretaris die aandacht voor integraal risicomanagement zegt te hebben, is dat deze meer dan 15 jaar binnen de publieke sector werkzaam is of in het bedrijfsleven werkzaam is geweest. Van de 34 gemeentesecretarissen die zeggen aandacht te geven aan risicomanagement zijn er slechts 5 die geen calamiteit hebben meegemaakt. Wellicht dat ervaringen uit het verleden doen beseffen dat integraal risicomanagement binnen gemeente nodig is. Opmerkelijk is dat in de provincie Friesland, met name op ad hoc basis, aan risicomanagement wordt gedaan (65%).

Expliciete aandacht voor risicomanagement

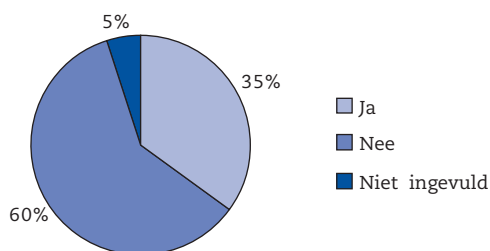


Risicomanagement ondergebracht in afdeling



De meest gekozen afdelingen om risicomanagement onder te brengen zijn Juridische Zaken en Financiën. In totaal kiest 70% voor één van deze twee afdelingen. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de toenemende aandacht voor aansprakelijkheidsrisico's en de vroegere financiële risicoparagraaf. De 21% die 'anders' heeft aangegeven hebben ofwel hun risicomanagement aanpak gecentraliseerd op het niveau van het Management Team / Concernstaf (7%) of verspreid bij verschillende afdelingen (7%).

Koppeling met weerstandsvermogen



De veranderde voorschriften op het terrein van begroting en verantwoording zijn recent en dus is het begrijpelijk dat slechts 35% van de gemeenten een expliciete koppeling zegt te maken tussen risicomanagement en de paragraaf weerstandsvermogen. Van de categorie gemeenten met tussen 100.000 – 250.000 inwoners zegt 63% wel een koppeling te hebben gemaakt. Uit de verscheidenheid in de antwoorden op de vraag op welke wijze zij het doen blijkt dat nog onvoldoende duidelijk is op welke wijze deze koppeling dient te worden gemaakt. Zij doen dit onder andere door: inventarisatie van de (sommige puur financiële) risico's, opsomming van risico's in de begroting en maandelijkse rapportages, intensief bespreken van de risico's, vaststelling in een beleidsdocument, oprichting werkgroep of stuurgroep of door een koppeling aan de risicoparagraaf voor grote projecten / grondexploitatie en juridische procedures.

Vergelijking met andere projecten

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat integraal risicomanagement nog niet echt op de kaart staat binnen gemeenten, terwijl uit een Trendstudie Openbaar Bestuur (2002) blijkt dat we in een risicosamenleving leven. Is dit een kwestie van tijd? Als we naar de Engelse gemeenten kijken is dit inderdaad het geval (zie hoofdstuk 1). Maar het gaat om de situatie in Nederland en om antwoord te geven op deze vraag is gekeken naar welke andere projecten / bestuursmodellen momenteel de aandacht hebben en of er (gezien de veelheid aan in te voeren projecten) überhaupt nog wel ruimte voor de implementatie van integraal risicomanagement is.

Projecten per fase	Geen aandacht voor	Eerste aanzet	Beleidsvorming	Implementatie
Juridische controlling	8%	50%	18%	21%
Kwaliteitszorg	11%	45%	23%	10%
Integriteit	5%	23%	26%	41%
Centrale inkoop	12%	33%	20%	31%

Gezien het lage percentage 'geen aandacht voor' blijken al deze projecten van belang voor de gemeenten te zijn. Over het algemeen voert men de bovenstaande trajecten niet binnen een jaar uit.

Eerst enkele conclusies:

- Bij 80% van de gemeenten die zegt geen aandacht te hebben voor juridische controlling hebben dat ook niet voor de koppeling tussen risicomanagement en weerstandsvermogen
- 74% van de gemeenten die een eerste aanzet hebben gegeven aan juridische controlling hebben geen aandacht voor kwaliteitszorg. Blijkbaar is het of het een of het ander
- Wat opvalt is dat ondanks dat de langere historie van kwaliteitszorg gemeenten verder blijken te zijn met integriteit
- Met name de grotere gemeenten (50.000 en 100.000 inwoners) geven risicomanagement integraal aandacht én hebben kwaliteitszorg geïmplementeerd

- De grote gemeenten zijn een stap verder met juridische controlling dan de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (59% van de kleine gemeenten heeft wel een eerste aanzet gegeven)
- Waar gemiddeld 9% van de gemeenten volgens hun gemeentesecretaris nog geen aandacht heeft voor deze projecten is men gemiddeld in 38% van de gemeenten wel al bezig met een eerste aanzet. Deze eerste aanzet manifesteert zich met name op het gebied van Juridische Controlling en Kwaliteitszorg

Kunnen we nu een vergelijking maken met bovengenoemde bestuursmodellen?

Risicomanagement lijkt in deze het meeste op kwaliteitszorg. Beide kunnen zowel integraal als op deelgebieden worden opgepakt en beide zijn gericht op het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening. Verschil is echter dat kwaliteitszorg zich (reeds vanaf begin jaren negentig) over het algemeen richt op de processen terwijl risicomanagement zich meer richt op die obstakels welke het behalen van de gestelde doelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Juridische controlling en risicomanagement hebben raakvlakken. Beide zijn gericht op risico's. Juridische controlling richt zich met name toenemende aansprakelijkheidsclaims van de burgers en grote contracten met bijvoorbeeld aannemers. Juridische control kan zeer goed gebruikt worden als startpunt voor risicomanagement. Dit blijkt ook uit de enquête waaruit is af te leiden dat indien men geen aandacht heeft voor juridische control, men in 80% van de gevallen ook geen koppeling maakt tussen risicoprofiel en weerstandsvermogen.

Bij 51% van de gemeenten, welke juridische control hebben geïmplementeerd, zegt men deze koppeling wel te maken. Sommige gemeenten zijn al begonnen met een inventarisatie van alle aansprakelijkheidsrisico's binnen de gemeente. Oftewel, eerst juridische controlling uitvoeren en dan pas risicomanagement.

Integriteit is net als risicomanagement vastgelegd in regelgeving (bijv. gemeentewet, BIBOB: Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen Openbaar Bestuur). Uit de cijfers blijkt dat integriteit het meest urgent is (67% beleidsvorming + implementatie). Wellicht is het gevaar op imagoschade (Ceteco) een belangrijke prikkel.

Uit het feit dat Centrale inkoop hoog scoort kan worden geconcludeerd dat een economische prikkel gemeenten eveneens tot actie kan dwingen. In hoeverre men hier daadwerkelijk toe over gaat is in grote mate afhankelijk van de gewenste autonomie van de lokale politiek (en organisatie).

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat regelgeving, economische voordeel en imago blijkbaar prikkels zijn om in actie te komen. Gezien de publieke opinie zal laatstgenoemde over het algemeen de boventoon voeren. Voor risicomanagement lijkt daarom een goede toekomst te zijn weggelegd.

Tot slot

Bert van de Velden, Gemeentesecretaris Zandvoort: *“Integraal risicomanagement als onderdeel van het algemene beleid ten aanzien van het (lokaal) openbaar bestuur, biedt (los van voldoen aan de BBV) een aantal voordelen. Het verschaft organisaties een middel om het strategische, operationele en financiële management te verbeteren. Tevens draagt het integraal risicomanagement ertoe bij dat kansen maximaal worden benut en dat gebeurtenissen die kunnen leiden tot zaken als financieel verlies, onderbreking van de dienstverlening, negatieve publiciteit, bedreigingen voor de volksgezondheid en schadeclaims, tot een minimum worden beperkt.*

En als dat niet het geval mocht zijn, helpt het bij het verklaren en verantwoording afleggen waarom iets is gegaan zoals het gegaan is. Kortom voldoen aan een goede governmental governance!”

Bijlage 1

Vragenlijst digitaal onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de vragen opgenomen die onderdeel uitmaken van de enquête. Om direct een beeld te geven van de achtergrond van de gemeentesecretaris is achter een aantal specifieke vragen een cirkeldiagram opgenomen met de resultaten van het onderzoek.

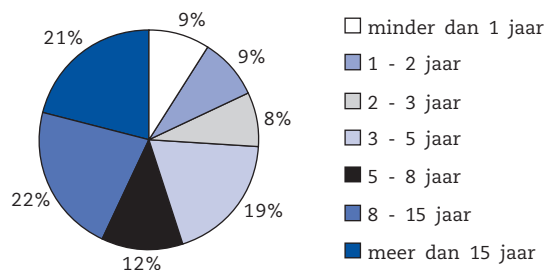
VGS Onderzoek: Risicoperceptie onder Gemeentesecretarissen

De onderhavige enquête is opgedeeld in drie onderdelen: allereerst krijgt u enkele vragen over uw ervaring / rol als gemeentesecretaris. Vervolgens worden enkele vragen gesteld / stellingen voorgelegd op basis van risicogebieden, die door uw collega's in het vooronderzoek zijn benoemd. Tot slot krijgt u nog enkele vragen over uw gemeente. De vragen m.b.t. uw functie en gemeente zijn bedoeld om de risicoperceptie in relatie tot de (in het tweede gedeelte) genoemde risicoproblematiek meer concreet te maken in termen van ervaring, tijdsbesteding, aard en schaalgrootte van de gemeente enz.

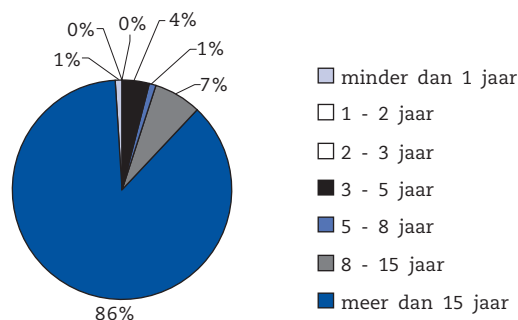
De resultaten worden in de rapportage ten behoeve van het Mini-symposium Risk Management op 10 maart 2004 anoniem verwerkt en vanzelfsprekend met de hoogste vertrouwelijkheid behandeld.

Gemeentesecretaris

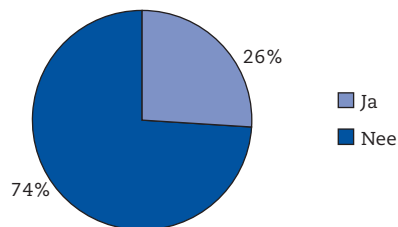
- Van welke gemeente bent u gemeentesecretaris?
- Hoe lang vervult u de functie van gemeentesecretaris?



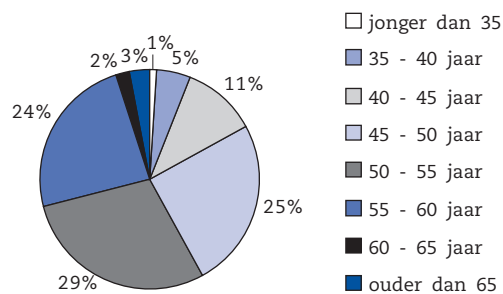
- Hoe lang bent u reeds werkzaam binnen de publieke sector?



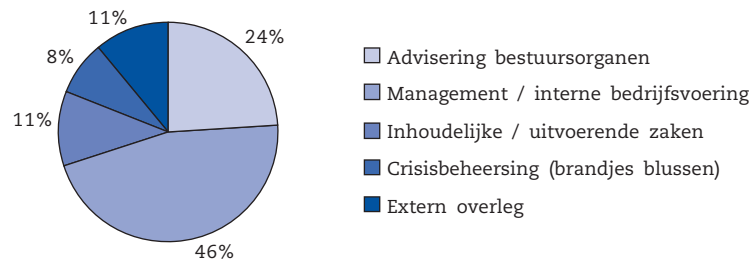
- Bent u voordat u bij deze gemeente ging werken in het bedrijfsleven werkzaam geweest?



- Wat is uw leeftijd?



- Geef in % weer (totaal 100%) aan welke van de onderstaande onderdelen u de meeste tijd besteedt.



Risico-informatie

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

Op basis van interviews met 20 collega's zijn de onderstaande risicogebieden geformuleerd. Wij vragen u aan de hand van stellingen een en ander nader te definiëren.

Bij de vragen met de schaal 1 t/m 6 kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de stelling:

1 = Volledig mee oneens	4 = Enigszins mee eens
2 = Behoorlijk mee oneens	5 = Behoorlijk mee eens
3 = Enigszins mee oneens	6 = Volledig mee eens

Onderdeel 1 Bedrijfsvoering

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

1. Onvoldoende kwaliteit en professionaliteit van personeel leidt tot meer fouten en (kwalitatief) onvoldoende besluitvorming. Mogelijke oorzaken zijn:

- Slecht aanname beleid
- Onvoldoende opleidingsmogelijkheden werknemers
- Automatisch doorgroeien van minder capabele mensen naar hogere functies
- Salarissen van hogere management functies worden relatief minder goed betaald dan in het bedrijfsleven
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

2. Onvoldoende aanpassingsbereidheid / flexibiliteit van personeel leidt tot niet naleven van/meedenken over beleid. Met als gevolg een grotere kans op schade en extra ambtelijke inzet. Mogelijke oorzaken zijn:

- Communicatie over de wederzijdse verwachtingen
- Weinig verloop van personeel waardoor medewerkers lang in dezelfde functie blijven
- Angst voor eigen positie
- Medewerkers zijn veranderingsmoe
- Draagvlak voor veranderingen ontbreekt
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

3. Binnen mijn gemeente is er een spanning tussen taken en middelen, hetgeen leidt tot een groter foutenpercentage. In hoeverre kunt u zich vinden in deze stelling?

In welke mate geldt dit voor uw gemeente?

4. Binnen mijn gemeente is er te weinig structurele aandacht voor organisatieontwikkeling, hetgeen leidt tot kwaliteitsverlies. In hoeverre kunt u zich vinden in deze stelling?

In welke mate geldt dit voor uw gemeente?

Onderdeel 2 Politiek versus Ambtelijk apparaat

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

5. De kwaliteit van het openbaar bestuur neemt af. Mogelijke oorzaken zijn:

- Aanscherpen van tegenstelling tussen betrokken actoren (politisering)
- Afname van (democratisch) gezag
- Gebrek aan professionaliteit
- Toename lokale partijen
- Geen selectiecriteria Raad en B&W
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

6. Dualisme heeft geleid tot bestuurskrachtvermindering, waardoor onvoldoende slagvaardig en efficiënt wordt gewerkt. In welke stelling herkent u zich het meest?

- Wet Dualisering bereikt pas zijn doel echt met een nieuwe generatie bestuurders
- Dualisme heeft zijn tijd nodig om geaccepteerd te worden
- Dualisering heeft geleid tot veel meer intern overleg, waardoor minder tijd voor het onderhouden van de relatie bestuur – bestuurden
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

Onderdeel 3 Lokale overheid versus Andere overheden

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

7. De gemeentesecretaris moet meer oog hebben voor de eigen houdbaarheidsdatum in relatie tot het organisatie ontwikkelingsproces. Graag uw reactie op de onderstaande stellingen:

- Het gaat hier om een gewetensvraag, in praktijk zijn er zwaarder wegende drijfveren, bijvoorbeeld status en inkomen
- Bij aanvang van mijn functie is aan dit aspect geen specifieke aandacht besteed
- Bij aanvang van mijn functie was de richting waarin de organisatie zou moeten gaan nog onduidelijk
- Ik voel mij thuis in elke mogelijke fase van een organisatie ontwikkelingsproces
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

8. Onvoldoende afstemming tussen de politiek-bestuurlijke agenda en de ambtelijke(uitvoerings)agenda leidt tot onderlinge conflicten. Versterkende factoren hierbij kunnen zijn:

- Onvoldoende afgewogen en duidelijk geformuleerde opdrachten door de politiek
- Onzorgvuldige acceptatie van opdrachten door ambtelijk apparaat
- Onvoldoende kennis en kunde van de politiek
- Onvoldoende wederzijds begrip voor taken en verantwoordelijkheden
- Slechte onderlinge informatie en communicatie
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

Onderdeel 4 Lokale overheid versus Samenleving

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

9. Wijzigingen in het rijksbeleid en het provinciebeleid hebben consequenties op de samenleving en hebben uitwerking op de zorgplicht van lokale overheid. Binnen onze gemeente uit zich dit het meest in de volgende aandachtsgebieden:

- Invoering van de Wet Werk en Bijstand
- Invoering BTW compensatiefonds
- Wet dualisering
- Wet kwaliteit rampenbestrijding
- Inspecties van VROM op gebied van milieu
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

10. Invoering van complexe wet- en regelgeving wordt onvoldoende voorbereid, waardoor de kans op fouten, inefficiëntie en imagooverlies toeneemt. In hoeverre herkent u zich in de onderstaande uitspraken:

- De implementatietijd van complexe regelgeving wordt ernstig onderschat
- Gevolgen van het doorvoeren van nieuwe regelgeving zijn niet overdacht
- Communicatie vanuit het Rijk is onvoldoende
- Te weinig capaciteit
- Onvolkomenheden in de regelgeving zelf
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

11. Door populisme van politiek bestuurders neemt het clientélisme toe, waardoor burgers hun problemen op het gemeentehuis uitvechten.

Binnen mijn gemeente is hiervan sprake.

12. De calculerende burger confronteert de gemeente in toenemende mate met haar gebreken. Mogelijke oorzaken zijn:

- De overheid wordt door de media makkelijk geslachtofferd
- De burger kan met zijn rekening nergens anders meer heen
- Opkomst van letselschade advocaten
- Opportunistisch gedrag van bestuurders
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

13. Vergrijzing van de samenleving leidt tot een toenemende vraag van op maat gesneden voorzieningen. Een en ander gaat tevens ten koste van voorzieningen voor andere doelgroepen.

Binnen mijn gemeente is hiervan sprake.

Onderdeel 5 Projecten

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

14. De gemeente heeft onvoldoende grip op grootschalige projecten. Als oorzaken zijn aan te wijzen:

- Onvoldoende capaciteit aan medewerkers
- Onvoldoende ervaring PPS
- Overschatten capaciteit door politiek
- Overambitieuze wethouders
- Schaalgrootte van de gemeente
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

Onderdeel 6 Calamiteiten

(1 = Volledig mee oneens -> 6 = Volledig mee eens)

15. Alle ervaringen ten spijt blijft calamiteiten- en crisismanagement een non-item op de politiek bestuurlijke agenda. Dit blijkt uit:

- De actualiteit van calamiteitenplannen binnen de gemeente
- Het niet oefenen van calamiteitenplannen binnen de gemeente
- Onvoldoende uitwisseling van kennis en kunde
- Onvoldoende integrale aanpak in woord (planvorming)
- Onvoldoende integrale aanpak in daad (samenwerking met andere hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en GOR)
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

16. Wat is de grootste calamiteit waar u als gemeentesecretaris mee te maken heeft gehad.

- Geen
- Omvangrijke fraudezaak
- Explosie of brand in centrum
- Explosie of grote brand nabijgelegen industrie
- Overstroming
- Grote rellen/demonstraties
- Virusuitbraak (bijv. Legionella)
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

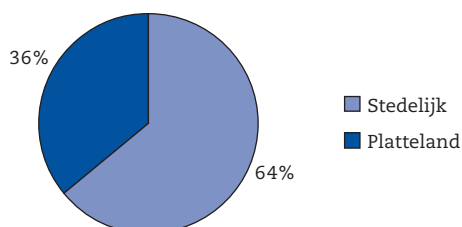
Gemeente

■ Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

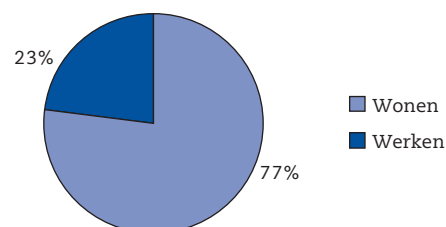
- < 20.000 inwoners
- 20.000 – 50.000 inwoners
- 50.000 – 100.000 inwoners
- 100.000 – 250.000 inwoners
- 250.000 inwoners

- Hoe zou u de aard van uw gemeente omschrijven:

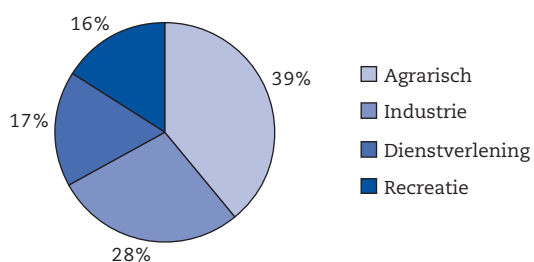
a) Stedelijk vs. Platteland?



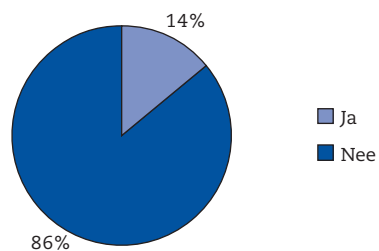
b) Wonen vs. Werken?



c) Agrarisch, Industrie, Dienstverlening, Recreatie?

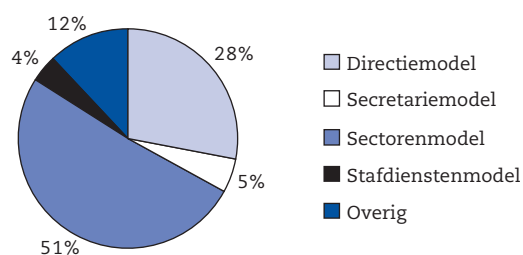


d) Is uw gemeente aan te merken als
groeigemeente?



- Welke specifieke problematiek speelt er op dit moment binnen uw gemeente? (bijv. bevolkingsopbouw, grootstedelijke problematiek, anders) (maximaal 100 tekens)

- Welk organisatiemodel wordt er voor de besturing binnen de gemeente gebruikt?



Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

Risicomanagement en andere management disciplines

■ Is er binnen uw gemeente expliciete aandacht voor risicomanagement?

- Ja, integraal
- Ja, op deelgebieden
- Alleen bij grote projecten
- Op ad hoc basis
- Nee

■ Bij welke sector/(staf) afdeling is risicomanagement ondergebracht?

- Financiën
- Bestuursjuridische zaken
- Openbare ruimten
- Facilitaire zaken
- Grote projecten
- Anders, nl.

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

■ Is er reeds een expliciete koppeling gemaakt tussen risicomanagement en de paragraaf weerstandsvermogen binnen uw gemeente? Indien ja, licht toe.

- Ja
- Nee

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

■ Welke andere projecten / management disciplines hebben momenteel de aandacht? In welke fase bevinden zich deze projecten?

Projecten per fase	Geen aandacht voor	Eerste aanzet	Beleidsvorming	Implementatie
Juridische controling	8%	50%	18%	21%
Kwaliteitszorg	11%	45%	23%	10%
Integriteit	5%	23%	26%	41%
Centrale inkoop	12%	33%	20%	31%

Indien anders geselecteerd, licht toe (maximaal 100 tekens):

Indien u naar aanleiding van dit onderzoek nog opmerkingen heeft kunt u die hier kwijt. Tevens kunt u (niet verplicht) de top 3 risico's voor uw gemeente weergeven voor een landelijke vergelijking.

Wij willen u vriendelijk danken voor uw medewerking aan dit onderzoek. De resultaten zullen worden gepresenteerd tijdens het Mini-symposium Risicomanagement op 10 maart 2004. Hierover zult u nog nader worden geïnformeerd.

Indien u naar aanleiding van deze elektronische enquête nog vragen of opmerkingen heeft, dan kunt u contact opnemen met Alexander van Nierop op telefoonnummer 010 - 406 03 98.

Bijlage 2

Interview met Franc Weerwind, Gemeentesecretaris Wormerland

Crisismanagement in de praktijk: cacao-brand in Wormerland

De zeer recente cacao-brand in Wormerland is bij uitstek een goed voorbeeld van “Crisismanagement in de praktijk”. Niet alleen moest de gemeente haar taken met betrekking tot het handhaven van de openbare orde en veiligheid in acht nemen, een en ander moest ook nog eens vanaf een alternatieve locatie aangestuurd worden. Het gemeentehuis bevond zich op dat moment namelijk midden in het calamiteitengebied.

Crisismanagement in de praktijk is een fenomeen, waar we gelukkig niet per definitie allemaal mee geconfronteerd worden, alhoewel (praktijk)ervaring zeer zinvol blijkt te zijn. Een beknopt verslag vanuit de perceptie van de gemeentesecretaris, aan de hand van een interview met Franc Weerwind over de cacao-brand. “Wat gebeurde er en vooral wat zijn belangrijke leermomenten?”

We schrijven 18 december 2003.

Onderweg naar het werk wordt Franc Weerwind in de auto gebeld. Het is 07.10 uur. De Coördinator Rampen (gemeente functionaris) deelt mee dat er om circa 06.30 uur in het distributiecentrum van ADM Cocoa, door een nog onbekende reden, een aantal stellingen zijn omgevallen en er brand is uitgebroken. Mede door de cacao-brand in Zaanstad (juli 2003) bij Furness Logistics zijn de betreffende hulpdiensten en gemeentefunctionarissen extra alert: “Het zou wel eens een grote brand kunnen worden”.

Weerwind pleegt een aantal telefoontjes (telefoonnummers van allerlei belanghebbenden in een dergelijke situatie heeft hij standaard op een geplastificeerde kaart in zijn tas bij zich) en ontvangt binnen 30 minuten een situatierapport. Het distributiecentrum bevindt zich op circa 8 meter afstand van het gemeentehuis en is omringd door diverse bedrijven. Naast het gemeentehuis is een school en een woonwijk gesitueerd. De kans op brand is bijzonder groot en bovendien is een cacao-brand moeilijk te blussen. Eenmaal op kantoor worden onmiddellijk alle direct betrokken functionarissen (i.c. ambtelijk leidinggevenden en functionarissen die participeren in het Gemeentelijk Actie Centrum) bij elkaar geroepen. Het belangrijkste doel: vooruitdenken in verband met de opzet van een Gemeentelijk Actie Centrum (GAC). Geheel afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de situatie moet er mogelijk ontruimd worden. De komende uren staan in het teken van verzamelen van meer informatie.

“Wat ervaar je op zo’n moment?” vragen we aan de gemeentesecretaris van Wormerland. “De eerste uren is een calamiteit abstract. We zijn niet direct op de locatie gaan kijken en hebben ook niet teveel richtbaarheid aan de gebeurtenis gegeven, om geen panieksituaties te veroorzaken. Zo snel mogelijk is het GAC in het leven geroepen en is nagedacht over een alternatieve locatie. We hebben eerder wel oefeningen gehad en mede door deze ervaring weet je dat je de eerste 4 tot 5 uur weinig tot geen informatie hebt. Deze wetenschap geeft rust”.

Vijf minuten nadat de alternatieve locatie voor het GAC is vastgesteld komt de politie met de melding dat het gemeentehuis van Wormerland ontruimd moet worden. Een heftruckchauffeur is bedolven onder de cacao-poeder en tijdens de (blijkt naderhand heldhaftige) reddingsoperatie breekt al op diverse plaatsen brand uit. Er is kans op overslag van de brand en sterke (mogelijk giftige) rookontwikkeling.

Op dat moment spelen er twee issues: allereerst het gemeentehuis. De bedrijfshulpverlening komt direct op gang en zorgt voor ontruiming van het pand.

Vervolgens is er een taak voor het gemeentelijk actiecentrum. Draaiboeken, adressen en laptops moeten mee naar de alternatieve locatie. Achteraf is ons opgevallen dat bij de start de focus vooral op het gemeentehuis heeft gelegen en dat in dat stadium al aan meer zaken gedacht had moeten worden.

De gemeentesecretaris verlaat als laatste met de bode het pand. Het gemeentehuis wordt afgesloten en de loco secretaris krijgt op dat moment de formele zorg over het ambtelijk apparaat.

Eenmaal op het parkeerterrein spreekt de politie Weerwind aan: “de directeur van de nabij gelegen school maakt zich zorgen”. De regionale officier gevaarlijke stoffen is inmiddels al aan het meten. De eerste klachten naar aanleiding van de brand zijn al merkbaar: last van de ogen, longen en hoofdpijn.

De gemeentesecretaris belt direct met de burgemeester van Wormerland om af te stemmen wat te doen. Naar aanleiding hiervan zijn de acties gestart.

Weerwind geeft in het gesprek aan dat gedurende de calamiteit het van wezenlijk belang was dat niemand op de stoel van een ander ging zitten. De burgemeester beslist en de diverse hulpdiensten hebben duidelijke eigen taken. De politie ontruimde bijvoorbeeld de nabij het gemeentehuis gelegen school, woningen en het bedrijventerrein. “De teamspirit binnen het GAC zat er goed in, niemand had ook de behoefte om zijn rang te doen gelden”.

Voor de voortzetting van alle publieke taken van de gemeente wordt uitgeweken naar de gemeente Zaanstad. Aldaar is ook het regionaal beleidsteam en regionaal operationeel team gesitueerd. Eén van de eerste belangrijke besluiten die in het GAC genomen wordt is de beslissing het binnenkomend telefoonverkeer van het gemeentehuis door te verbinden met het door de gemeente Zaanstad ingehuurd call centre.

“Waren hier van tevoren afspraken over gemaakt?” “Nee”, geeft Weerwind aan. “Ter plaatse is (met gezond verstand) veel geïmproviseerd. De draaiboeken lagen steeds op tafel en fungeerden als checklist.”

Op een gegeven moment wordt ook het dringend advies aan de bewoners gegeven, om hun woningen te verlaten. Inmiddels zijn de opvangcentra in gereedheid gebracht. In samenwerking met de collega's van de gemeente Zaanstad is een start gemaakt met het inrichten van de opvangcentra voor geëvacueerde bewoners. Bussen staan klaar om betrokkenen te vervoeren naar deze opvangcentra. Een x-aantal ambtelijke functionarissen is in de sporthallen aanwezig om geëvacueerde bewoners op te vangen.

Weerwind blijft op het GAC. Het GAC is gesitueerd in een hotel op circa 5 minuten afstand rijden van het gemeentehuis en de brand bij ADM Cocoa. Aan de locatie waren weliswaar wat praktische nadelen verbonden, als het gaat om telefoonlijnen en aansluitpunten voor laptops. Deze wegen echter niet op tegen het grote voordeel, namelijk om dicht in de buurt van de calamiteit te blijven. Achteraf blijkt overigens ook dat dit door de inwoners van Wormerland positief werd gewaardeerd.

De locatie van het GAC is niet expliciet bekend gemaakt om te voorkomen dat de pers zich rondom de locatie zou opstellen. De pers wordt aan de buitenrand van het inmiddels afgezette gebied opgevangen. Burgemeester Tange is continue op de hoogte van de actuele situatie en er is een rechtstreeks lijntje met het Regionaal Beleidsteam (=RBT) en het Regionaal Operationeel Team (=ROT) in de gemeente Zaanstad. De pers wil burgemeester Tange natuurlijk graag interviewen vanaf het rampen terrein. Hoe goed met deze vraag om te gaan is een leerpunt voor de toekomst.

Het blijkt ten tijde van de calamiteit onmogelijk om nieuws op de kabelkrant te zetten. Van tevoren dienen er financiële afspraken gemaakt te zijn. Voor de Zaanstreek-Waterland was dit niet het geval. Wel was er een nauwe samenwerking met de televisie Regio Noord-Holland en wordt er via de Website van de gemeente steeds over de actuele situatie gerapporteerd.

“Bij het ontruimen van de woningen deden zich ook andere leermomenten voor”, geeft Weerwind aan. “Een praktisch punt, waar niet direct aan was gedacht, was het gegeven dat alle adresgegevens en kaarten in het gemeentehuis lagen. In overleg met de politie en brandweer is een team van 6 functionarissen het gebouw weer ingegaan om de benodigde gegevens op te halen”. Het alternatief zou zijn: gegevensverzameling via het Kadaster, maar dat zou een hoop tijdverlies inhouden.

Zoals aangegeven worden de burgers niet verplicht, maar “dringend geadviseerd” hun woningen te verlaten. Politieauto's rijden rond in de wijken en roepen de verschillende instructies om. Het alternatief: met ME-peletons van deur tot deur is praktisch niet haalbaar. “Gemiddeld haal je dan 100 woningen per uur, terwijl het om 1200-1500 woningen gaat. Dit zou dus veel te veel tijd in beslag nemen, bovendien lijkt de werkwijze op dat moment onbedoeld angstaanjagend”. De politie patrouilleert overigens wel continue in de woonwijken.

Achteraf geven de burgers te kennen dat zij wel graag ME en meer blauw op straat hadden willen zien. Gelukkig is de schade aan de woningen zeer beperkt gebleven en hebben zich geen ongelukken en/of ongeregeldeheden voorgedaan.

“Hoe was de rollenverdeling ten tijde van de calamiteit?”. Normaliter zit de burgemeester GAC vergaderingen voor, maar in goed overleg werd besloten dat de (loco-)gemeentesecretaris functioneerde als technisch voorzitter fungeerde. Gewerkt werd met een coördinerend Burgemeester (i.c. de heer Vreemang – burgemeester van de gemeente Zaanstad). Het RBT en ROT waren gesitueerd in het gemeentehuis van Zaanstad. Op van te voren vastgestelde momenten kwam het RBT, ROT en GAC bij elkaar. Informatieoverdracht en beslissingen ieder op z'n eigen niveau (strategisch, tactisch dan wel operationeel) werden dan genomen. Het RBT, in het bijzonder de Burgemeester van de gemeente Wormerland, was het beslisorgaan, ROT en GAC uitvoeringsorganen, geeft Weerwind aan.

Op het GAC zitten gemiddeld 10-12 mensen, die in verschillende shifts het actiecentrum bemannen. In een duidelijk logboek worden door ervaren plotters (afkomstig van het bestuurssecretariaat van Wormerland) alle acties en ervaringen nauwgezet vastgelegd. Er is steeds sprake van een “warme overdracht”. Per rol wordt steeds schematisch aangegeven wie van tijd tot tijd wat moet doen.

Het gaat hierbij om invulling van taken door de burgemeester (vanuit het RBT), de gemeentesecretaris, de rampeneur, de plotter, afvaardiging namens OW buiten, Samenleving, Algemene Ondersteuning, de Telefooncentrale, Facilitaire Zaken, Voorlichting, ICT, de Brandweer en Zaanstad.

Het GAC houdt zich gedurende de calamiteit continue bezig met het in kaart brengen en prioriteren van met wie op welk moment contact moet worden onderhouden.

“Local's zijn onmisbaar in je team, geeft Weerwind aan, zij zijn precies op de hoogte van allerlei belangrijke details in de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan de nabijgelegen kinderboerderij en volkstuinen van bewoners”.

Overigens heeft de gemeentesecretaris alle functionarissen, die in of vlak bij het afgezette gebied wonen al bij de ontruiming van het gemeentehuis naar huis gestuurd. Het is een kleine organisatie, dus je kent de (globale) achtergrond van je collega's. “Je hebt op zo'n moment niets aan deze mensen, volkomen begrijpelijk zijn zij in gedachten bij hun familie, kinderen, huisdieren, hun huis enzovoort. Later waren ze weer voor 200% terug en in volle actie”.

De dagen na het ontstaan van de cacao-brand

Binnen twee dagen na het ontstaan van de brand hebben alle bewoners van de gemeente Wormerland een brief ontvangen namens de burgemeester. Er waren aparte brieven verstuurd aan de bewoners in het calamiteitengebied, een brief voor bewoners in een schil om het getroffen gebied heen en een brief voor alle overige bewoners. Hiervoor is in eerste instantie het briefpapier van de gemeente Zaanstad gebruikt. “Nog zo'n leermoment”, geeft Weerwind aan, ons eigen briefpapier lag in het gemeentehuis”.

Overigens hebben de burgers van Wormerland hier op de – na de calamiteit georganiseerde – bewonersavond (op 30 december 2003) totaal niet over gerept. “Zij waren blij met de persoonlijke wijze van informeren”.

Op onze vraag “Hoe de bewoners in het algemeen reageerden”, geeft Weerwind aan: “er zijn natuurlijk altijd hevig geëmotioneerde mensen, maar in het algemeen was de reactie erg nuchter”.

De secretaris staat op en pakt een plaatselijke krant, waarin een artikel geschreven is door een cabaretier. Het betreft een column van de cabaretier Vincent Bijlo, die met enige regelmaat in het theater van Wormerland optreedt.

“Woedende windvlagen geselden het dorstheater te Wormer. De storm joeg regenvlagen tegen de ramen van de kleedkamer. De coulissen wapperden zenuwachtig heen en weer, alle deuren beefden, alsof ze Parkinson hadden. En toch, daar zaten ze, de stoere, laconieke Wormers, met hun verwaaide koppen, onverstoobar op de stoelen voor mij. Ik stond te wachten op hun lach. Ze lachen niet gauw, dat weet ik, van eerder optredens hier, toe ze, na afloop in de foyer, toen het bier zijn werk begon te doen, heel zacht begonnen te grinniken. Wormers doen niets gauw. In december vloog er een loods met cacao in brand. Ze moesten hun huizen verlaten, er kwam blauwzuurgas vrij bij de brand. De media stortten zich op de Wormers. Hijgerige interviewers verdrongen zich om het grote leed vast te leggen. De Wormers zuchtten, haalden hun schouders op, en beantwoordden braaf de vragen. Pauline Broekema: “Dit moet verschrikkelijk voor u zijn!” Wormer: “Tsjja, we mosten weg.” Broekema: “Maar u bent verjaagd van huis en haard, u bent een vluchteling, een ontheemde, in eigen dorp.” Wormer: “Wat zegt u?” Broekema: “Dit moet een afschuwelijke catastrofe voor u zijn. Een drama!” Wormer: “Ach mevrouwtje, het zal wel weer een keer uitgaan.” Geïrriteerde Broekema: “Maar voelt u dan niets?” Wormer: “Ja, mijn kloten, ik heb mijn handen in mijn zakken.” Na een dag dropen alle cameraploegen verslagen af. De Wormers wilden niet meewerken. Ze huilden niet, waren niet kwaad, er viel niets te halen, geen diep menselijk leed op te tekenen. Het duurde nog een week voordat ze hun huizen weer in mochten, niemand in Hilversum maakte er nog melding van. De NOS eiste zelfs schadevergoeding van de gemeente Wormer, omdat haar ingezetenen geen medewerking wilden verlenen aan de rampenjournalistiek.”

Is je eigen perceptie veranderd na deze calamiteit?

“Ja, het was echter niet de eerste calamiteit waarmee ik gedurende mijn werkzaamheden als gemeentesecretaris in Wormerland te maken had. Toen ik in september 2001 nog maar 3 maanden als secretaris in dienst was, werden we met een grote brand in een papierfabriek geconfronteerd. Een belangrijk verschil was toen wel dat alle acties rondom de calamiteit vanuit het gemeentehuis konden worden ondernomen”.

Ervaring, actuele kennis – onder meer vanuit de gemeente Zaandstad – en up-to-date calamiteitenplannen en draaiboeken bleken essentieel voor het schadebeperkend optreden van de gemeente tijdens en na de calamiteit.

De brandweer van Wormerland had een week voor de calamiteit nog een oefening gehouden met de bedrijfsbrandweer van ADM Cocoa. “Als je praat over actualiteit van aanvalsplannen en het goed op de hoogte zijn van de brandweer, dan was dit zeker het geval”.

“Ook had ik zeer recentelijk aan een management training deelgenomen, specifiek gericht op crisismanagement. Belangrijke aandachtspunten hieruit stonden nog vers op het netvlies”.

Franc Weerwind maakt zich nu op voor de ‘tweede ronde’.

Er is een officiële projectgroep onder leiding van de gemeentesecretaris in het leven geroepen, die het contact naar de burgers en bedrijven in de nazorg fase onderhoud.

Tevens is het van belang om alle kosten goed inzichtelijk te maken en hierbij steeds de financiële positie van de gemeente te bewaken.

Aandachtspunten zijn momenteel:

De nazorg met betrekking tot het milieu, het al dan niet herbouwen van het bedrijf (met alle aspecten van bouwvergunningen en bestemmingsplannen).

“Het is van belang dat de projectgroep uit spelers bestaat van een bepaald gehalte” aldus Weerwind. Indien noodzakelijk kan de projectgroep de gemeentelijke organisatie overvleugelen”.

Is er al meer nieuws over de oorzaak van de brand?

“Nee, de technische recherche doet intern onderzoek. Eigenlijk is het voor de gemeente ook niet zo relevant en gaat het om een bedrijfsaangelegenheid. Het doet aan onze zorgtaak als gemeente niets af”.

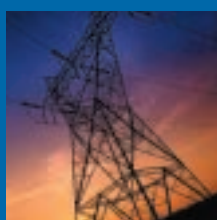
Overigens zijn de contacten met het bedrijf goed en zorgt ADM Cocoa ook zelf voor een goede pers naar buiten toe. Zo hebben bijvoorbeeld alle gedupeerde omwonenden een kerstpakket en brief van het bedrijf ontvangen.

Resumé van zaken die goed gingen

- Calamiteitenplannen en draaiboeken waren voorhanden en up-to-date;
- Aanvalsplannen van de brandweer waren voorhanden en zeer recentelijk had nog een oefening plaatsgevonden;
- Ervaring met betrekking tot een calamiteitsituatie en actuele kennis dragen bij aan een goed verloop van het proces gedurende de calamiteit. Het draagt vooral bij aan een zekere rust, die noodzakelijk blijkt om goed te handelen;
- Er was een bijzonder duidelijke zogeheten commandostructuur. Niemand ging op zijn strepen staan of wilde zijn rang doen gelden. Er was sprake van een goede teamspirit onder de betrokken medewerkers. Dit is in zoverre noemenswaardig omdat het juist op dit punt veelvuldig fout gaat in geval van een calamiteit;
- Het GAC bestond uit een overzichtelijk en daardoor besluitvaardig aantal mensen vanuit verschillende disciplines;
- Niet zonder meer door de gemeente verstreken van opdrachten inzake het opruimen van de gevolgen van de brand (bijvoorbeeld rook en roetschade);
- De samenwerking met het RBT en ROT vanuit Zaanstad verliep vlekkeloos, dankbaar werd bovendien gebruik gemaakt van expertise naar aanleiding van eerdere (vergelijkbare) calamiteiten;
- Er was binnen het GAC steeds sprake van een open en heldere communicatie. Uitgangspunt was: “open staan voor fouten, steeds met elkaar overleggen, acties goed documenteren en zoeken naar oplossingen”;
- Door met het GAC niet naar een naburige gemeente te gaan, maar dicht bij het afgezette terrein in de eigen gemeente te blijven werd een goed signaal van actieve betrokkenheid gegeven.
- De burgemeester was steeds op de hoogte van de actuele stand van zaken en goed in beeld.
- Alle medewerkers (ook degenen die ten tijde van de calamiteit niet hebben gewerkt) hebben een goede opvang gekregen.

Resumé van leermomenten

- Onder druk is je scope van zaken die je overziet toch beperkt. Inmiddels is ook de werf, die in de buurt van het gemeentehuis ligt, meer expliciet in de draaiboeken opgenomen;
- Zorgen voor ‘mobiele’ adresbestanden, kaarten e.d. in geval van een calamiteit op het gemeentehuis;
- Zorgen voor digitaal briefpapier van de gemeente, of reservepapier elders;
- Vooraf afspraken maken met onder meer de kabelkrant binnen de betreffende regio;
- Zorgen voor een goede afstemming tussen onder meer de programmering en informatievoorziening via de website en andere communicatiemomenten (bijvoorbeeld bewonersavonden).



Voor een extra exemplaar van dit onderzoek of meer informatie over het onderwerp kunt u vrijblijvend contact opnemen met:

Marsh Risk Consulting B.V.
Robert 't Hart
Tel.: 010 40 60 359
Robert.Hart@marsh.com

www.marsh.nl

Copyright 2004.

Alle rechten voorbehouden.