



Haarlem



Nota Risicomanagement



Haarlem, **Najaar 2014**

Samenvatting

Risicomanagement is het effectief en systematisch omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Het is gericht op *proactief* handelen in plaats van reactief. Er is sprake van goed risicomanagement wanneer een organisatie zo optimaal mogelijk om kan gaan met de onzekerheden die onderweg voor kunnen komen. Eind 2013 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) onderzoek gedaan naar risicomanagement in Haarlem en concludeerde het volgende: *Voor effectieve risicobeheersing die uitgaat van een integrale aanpak, is er meer nodig dan er nu is. Nodig zijn helder gedefinieerd beleid en vastgelegde werkwijzen die recht doen aan de breedte en de diepgang van de aanpak en uitvoering van risicomanagement, ingebed in een risicobewuste en transparante cultuur.*

Het college onderschrijft de noodzaak van één gemeentebreed kader, maar dat leidt niet automatisch tot de aanbeveling dat er ook naar één risicosysteem gestreefd zou moeten worden. We staan dus met elkaar voor de opgave om risicomanagement zo te versterken dat we meer duidelijkheid en inzicht verschaffen in de kaders en reikwijdte van risicomanagement, zonder dat we alleen maar risico's willen beheersen met het formuleren van controlemaatregelen, formats en kansberekeningen die morgen al niet meer actueel zijn.

Waarom risicomanagement?

Grote toekomstige ontwikkelingen zoals de transitie in het sociaal domein en een constante financiële druk op de gemeente vragen om een nadere invulling van risicomanagement. Om risicomanagement succesvol te laten zijn binnen de gemeente Haarlem is het belangrijk dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan:

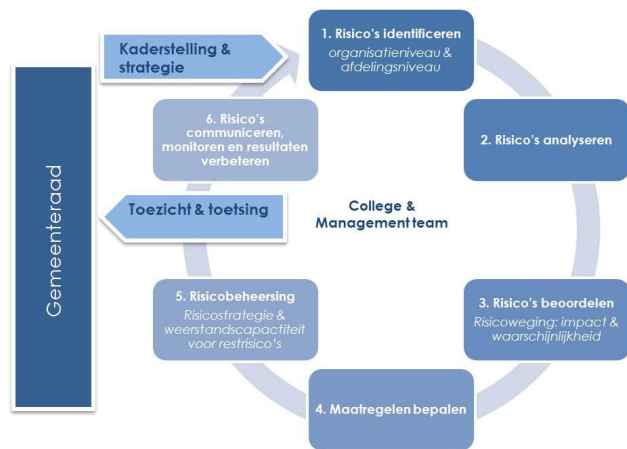


Wat levert risicomanagement op?

- **Risicobewustzijn** - Het versterkt het vertrouwen dat de organisatie met de goede dingen bezig is omdat er heldere prioriteiten rondom strategische risico's zijn;
- **Inzicht en overzicht** - Biedt informatie die tot betere besluitvorming op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau kan leiden
- **Weerstandsvermogen** - Biedt duidelijkheid of risico's in balans zijn met het weerstandsvermogen van de gemeente
- **Expertise** - Door risico's met elkaar te delen in de organisatie wordt het risicobewustzijn vergroot en neemt expertise toe;
- **Risicobereidheid in beeld** - Stelt medewerkers in staat om meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden

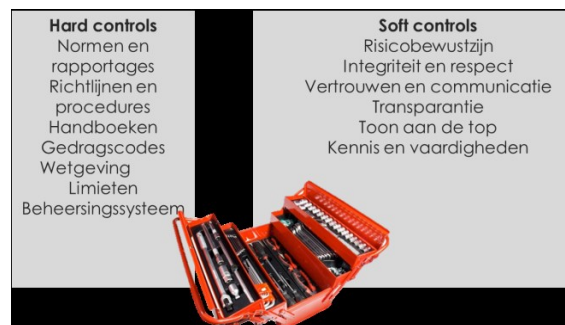
Hoe is risicomanagement ingebed?

Risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college. Risicomanagement is een vorm van integraal management wat inhoudt dat 'de lijn' verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen. De gemeenteraad is kadersteller en toezichthouder.



Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) omvat voorschriften over de inrichting van de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en de verantwoording. De RKC heeft geconstateerd dat de gemeente Haarlem voldoet aan dit wettelijk kader.

Taken en verantwoordelijkheden kunnen alleen worden uitgevoerd wanneer college, ambtenaren en raad de instrumenten hiervoor hebben. Deze instrumenten zijn beheersmaatregelen en zijn te onderscheiden in zogenaamde hard en soft controls:



Wat gebeurt er aan risicomanagement?

De RKC bevindingen omtrent risicomanagement zijn in deze analyse verwerkt en aangevuld met inzichten vanuit de organisatie:

- **Kaderstelling en strategie** - De paragraaf Weerstandsvermogen geeft een redelijk overzicht van de risico's met de grootste financiële gevolgen. Volgens de RKC staat de raad nog aan de zijlijn wat betreft visievorming over risicomanagement. Ook binnen de organisatie is behoefte aan invulling van kaders over risicoacceptatie en risicocultuur.
- **Risico's identificeren** - De RKC concludeert dat risico's wel ad hoc worden geïnventariseerd maar dat hier geen methodiek voor is vastgelegd. De inventarisatie van alle risico's wordt wel binnen de afdelingen gedaan, alleen worden deze niet integraal en volledig tot aan de raad gemeld vanwege de lange doorlooptijd.
- **Risico's analyseren** - De analyses zijn technisch en financieel gericht en resulteren nu vooral in een overzicht van bekende financiële knelpunten. De uitvoering van risicoanalyse bij projecten is uitvoerig beschreven en voldoet.
- **Risico's beoordelen** - Op dit moment wordt NARIS, het integraal beheersingssysteem, binnen de organisatie gebruikt om risico's te beoordelen.
- **Maatregelen bepalen** - Op basis van de risicobeoordeling wordt binnen de afdelingen bepaald welke maatregelen getroffen moet worden. Een risicoplan per afdeling is er op dit moment niet.

- **Risicobeheersing** - De beheersing van risico's vindt plaats aan de hand van het model van Three Lines of defence.
- **Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren** - De directie communiceert via de p&c-cyclus over de financiële risico's. De huidige risicoanalyse is echter nauwelijks toekomstgericht, maar vooral gericht op het onderbrengen van bekende financiële knelpunten. De RKC constateert een positieve houding tegenover risicomanagement en een bepaalde mate van risicobewustzijn, echter nog geen ontwikkeling van 'lerend vermogen'. De methodiek daarvoor ontbreekt, evenals een transparante cultuur en een gericht opleidingsprogramma.
- **Toezicht en toetsing** - De beheersing van uitvoeringsprocessen is via de Interne Controle (AO/IC) georganiseerd en operationeel. Dit is ook een element van de jaarlijkse accountantscontrole.

Ontwikkelpad risicomanagement gemeente Haarlem

Het ontwikkelpad bestaat uit 8 ontwikkelsporen die overeenkomen met de processtappen van het risicomanagement. Een logische gedachte, aangezien de versterking van elke stap in het risicomanagementproces zal leiden tot de versterking van het risicomanagement binnen de organisatie in zijn geheel.

De rode draad in de ontwikkelsporen is dat soft controls worden ingezet om risicobewustzijn te versterken. Kennis en vaardigheden worden versterkt via trainingsmodules zodat het signaleren, identificeren en communiceren van risico's onderdeel van de routine wordt, zonder dat het bureaucratisch wordt. Anderzijds worden hard controls ingevoerd zoals risicocoördinatoren. Deze medewerkers worden met NARIS uitgerust wat zorgt voor verdere risicobewustwording en expertise. Door juist het toezicht te verscherpen op de afdelingen die niet risicobewust zijn, wordt er een verantwoordingssysteem gecreëerd waarbij het melden van risico's niet wordt afgestraft, maar wordt beloond.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	6
1.1 Aanleiding en ontwikkelingen	6
1.2 Doel van de nota risicomanagement	7
1.3 Hoe zit de nota in elkaar?	8
2. WAAROM RISICOMANAGEMENT?	9
2.1 Het begrip risico(management)	9
2.2 Wat levert risicomanagement op?	11
2.3 Wat zijn randvoorwaarden voor risicomanagement?	11
3. HOE IS RISICOMANAGEMENT INGEBED?	13
3.1 Het proces van risicomanagement	13
3.2 Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling	15
3.3 Wettelijk kader: Risicomanagement in relatie tot het weerstandvermogen	19
3.4 Instrumenten voor risicobeheersing	20
4. WAT GEBEURT ER AAN RISICOMANAGEMENT?	21
4.1 Hoe staat risicomanagement in Haarlem?	21
4.2 Wat is er nodig ter versterking van risicomanagement?	24
4.3 Voorbeelden uit de Haarlemse praktijk.....	24
5. ONTWIKKELPAD RISICOMANAGEMENT GEMEENTE HAARLEM	27
5.1 Ontwikkelspoor: Kaderstelling en strategie.....	27
5.2 Ontwikkelspoor: Risico's identificeren	27
5.3 Ontwikkelspoor: Risico's analyseren	28
5.4 Ontwikkelspoor: Risico's beoordelen.....	29
5.5 Ontwikkelspoor: Maatregelen bepalen	29
5.6 Ontwikkelspoor: Risicobeheersing	30
5.7 Ontwikkelspoor: Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren	30
5.8 Ontwikkelspoor: Toezicht en toetsing	31

1. Inleiding

Als gemeentelijke organisatie hebben wij ambities en doelstellingen om de stad verder te brengen. Onderweg krijgen wij voortdurend te maken met risico's. Risico's die het behalen van onze doelstellingen in de weg kunnen staan. Risicomanagement wordt ingezet om risico's efficiënter en effectiever te beheersen. Onbewust gebeurt er al veel op dit terrein binnen de gemeente Haarlem: op meerdere plekken in de organisatie worden impliciet of expliciet risico's geïdentificeerd en beheerst. Het expliciet op de kaart zetten van risicomanagement draagt bij aan het risicobewustzijn van het management en geeft managers meer mogelijkheden pro-actief te sturen op risico's.

1.1 Aanleiding en ontwikkelingen

Binnen de publieke sector is er een toenemende aandacht voor de manier waarop risico's worden beheerst. Een toenemende complexiteit van de samenleving, grote decentralisatiebewegingen in het sociaal domein en noodzakelijke bezuinigingen dwingen de gemeente tot een groter risicobewustzijn. Dat vraagt om een raamwerk waarbinnen risico's worden geïdentificeerd, beoordeeld en beheerst in de organisatie.

Eind 2013 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) onderzoek gedaan naar risicomanagement in Haarlem¹. Het onderzoek was erop gericht om de kwaliteit van het huidige risicomanagement in kaart te brengen en te beoordelen hoe hierover verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Belangrijke conclusies uit de rapportage zijn:

- De financiële risico's en projectrisico's worden periodiek geïnventariseerd en de toereikendheid van het weerstandsvermogen wordt hieraan getoetst;
- Het inventariseren van niet financiële risico's en het risicomanagementbeleid (afwegen en treffen van beheersmaatregelen en de verantwoording daarover) is nog onvoldoende. Er is geen uniforme methodiek voor de inrichting van een risicomanagementsysteem.
- Door de beperkte (bestuurlijke) visie op risicomanagement stagneert de ontwikkeling
- De raad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol op het terrein van risicobeheersing niet geborgd. Hiervoor is visie-ontwikkeling en aanscherping van de informatievoorziening aan de raad nodig.

De RKC concludeerde het volgende:

Voor effectieve risicobeheersing die uitgaat van een integrale aanpak, is er meer nodig dan er nu is. Nodig zijn helder gedefinieerd beleid en vastgelegde werkwijzen die recht doen aan de breedte en de diepgang van de aanpak en uitvoering van risicomanagement, ingebed in een risicobewuste en transparante cultuur. Het risicobewustzijn van de afdelingsmanagers is daarvoor een goede basis, mits er ondersteuning en training beschikbaar wordt gesteld.

¹ Groeien naar Volwaardigheid. Onderzoek van de RKC Haarlem naar het risicomanagement-systeem van de gemeente Haarlem.

Ook het college is van mening dat een volgende stap gezet moet worden in verbetering van het risicomanagement (brief CS/2014/34963). Het college onderschrijft de noodzaak van één gemeentebreed kader, maar dat leidt niet automatisch tot de aanbeveling dat er ook naar één risicosysteem gestreefd zou moeten worden. Het inventariseren van alle risico's (ook niet-financiële risico's) en het formuleren van beheersmaatregelen daarvoor, vergt veel tijd en energie en werkt bureaucratie in de hand. Omdat de doorlooptijd hoog is, bestaat de kans dat er een papieren werkelijkheid ontstaat: het werkelijke risicoprofiel wijkt af van die op papier.

We staan dus met elkaar voor de opgave om risicomanagement zo te versterken dat we meer duidelijkheid en inzicht verschaffen in de kaders en reikwijdte van risicomanagement, zonder dat we alleen maar risico's willen beheersen met het formuleren van controlemaatregelen, formats en kansberekeningen die morgen al niet meer actueel zijn.

1.2 Doel van de nota risicomanagement

Met de nota risicomanagement willen we de volgende doelen realiseren:

- Inzicht geven wat de doelstellingen en reikwijdte van risicomanagement is;
- Een eenduidige begrippenkader neerzetten;
- De methode om risico's te categoriseren te presenteren;
- Duidelijk maken van rollen en verwachtingen in relatie tot risicomanagement;
- Laten zien welke instrumenten (systemen, procedures en werkwijzen) worden ingezet
- Inzicht bieden waar ruimte tot verbetering is;
- Een zienswijze presenteren wat we gaan doen om risicomanagement en -bewustzijn te versterken

De doelen hebben met elkaar gemeen dat ze voor sturing en transparantie aan de voorkant zorgen en maken *alert en adequaat* handelen mogelijk op het moment dat zich een risico voordoet.

De nota is een nuttig instrument, een (metaforische) paraplu tegen de regen, die de volgende elementen bevat²:

- Een uitwerkingskader van het begrip risicomanagement, met algemene doelstellingen, reikwijdte en randvoorwaarden;
- Een beschrijving van methodiek om risico's te beheersen, waarin rollen en verwachtingen expliciet zijn gemaakt;
- Een analyse van de instrumenten (systemen, procedures en werkwijzen) die in Haarlem gehanteerd worden (met voorbeelden uit de praktijk)
- Concrete aanbevelingen om deze verder te verbeteren
- Een zienswijze bestaande uit acht ontwikkelsporen om de aanbevelingen te verzilveren

² De elementen en verdere inhoud uit de nota risicomanagement zijn mede gebaseerd op: de nota Strategisch Risicomanagement van de gemeente Eindhoven, de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement van de gemeente Utrecht en de voorbeeldnota uit het Handboek Risicomanagement van Deloitte

De nota is dus *niet* een volledige integrale analyse van alle interne en externe risico's (ook niet-financiële risico's) die op de gemeente Haarlem afkomen. Dan zou deze nota meer een weersverwachting zijn voor de lange termijn die bij vaststelling door het bestuur alweer achterhaald is.

1.3 Hoe zit de nota in elkaar?

Het eerste deel beantwoordt de waarom-vraag van risicomanagement: er wordt een kader geschetst over het begrip risicomanagement, wat het oplevert en welke randvoorwaarden er gelden. Dit is in feite een hoofdstuk om een raamwerk op te bouwen dat gebruikt kan worden om het risicomanagement in Haarlem goed te kunnen beschrijven. Vervolgens wordt de manier waarop risicomanagement werkt verder uitgewerkt. De methodiek, het expliciet maken van rollen en verantwoordelijkheden en de set aan risicomanagementinstrumenten staat in dit hoofdstuk centraal.

Voortbordurend op de inzichten uit deel 1 en 2 gaat het derde deel in op de vraag hoe risicomanagement in Haarlem wordt ingezet en waar verdere versterking nodig is. In het laatste deel is een zienswijze uitgewerkt waarin staat wat we gaan doen om risicomanagement en risicobewustzijn te versterken.

2. Waarom risicomanagement?

Organisaties willen doelen bereiken. Het proces om de beoogde doelstellingen en ambities te realiseren is onzeker. Er bestaan altijd risico's die de realisatie van doelstellingen in de weg kunnen staan. Van een professionele organisatie mag verwacht worden dat zij mogelijke risico's tijdig onderkent en probeert te beheersen wanneer dit nodig is. Veranderende wet- en regelgeving, de economische crisis en vele ontwikkelingen in de grond- en vastgoedsector laten zien hoe belangrijk het is om inzicht te hebben in hoe de gemeente er voor staat wat betreft risico's. Er zijn veel voorbeelden van gemeenten die geconfronteerd werden met onvoorziene risico's met grote (financiële) gevolgen. Een voorbeeld is het verlies op het grondbedrijf van de gemeente Apeldoorn of de Noord-Zuidlijn. Dergelijke projecten en hiermee samenhangende risico's hebben een aanzienlijk effect op de financiële beleidsvrijheid van de gemeente, maar ook op het imago en de inrichting van de organisatie.

Grote toekomstige ontwikkelingen zoals de transitie in het sociaal domein en een constante financiële druk op de gemeente vragen om een nadere invulling van risicomanagement. In de volgende paragraaf wordt een raamwerk geschetst over het begrip risicomanagement, wat risicomanagement oplevert, en randvoorwaarden.

2.1 Het begrip risico(management)

Risicomanagement is het *effectief* en *systematisch* omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Het is gericht op *proactief* handelen in plaats van reactief.³

Risicomanagement houdt niet in dat kosten wat kosten risico's vermeden moeten worden. Wanneer het bewust accepteren van een risico de meest optimale beheersingsmaatregel is, dan is dit een effectieve vorm van risicobeheersing. Er is sprake van goed risicomanagement wanneer een organisatie zo optimaal mogelijk om kan gaan met de onzekerheden die onderweg voor kunnen komen. Risicomanagement is een periodiek terugkerend proces dat voortdurend en wordt ingezet bij het realiseren van doelstellingen.

De RKC heeft in haar rapport het begrip risicomanagement als volgt gehanteerd:

“Risicomanagement is het proces waarlangs risico's planmatig en systematisch worden geïnventariseerd en voorzien van een beheersmaatregel.”

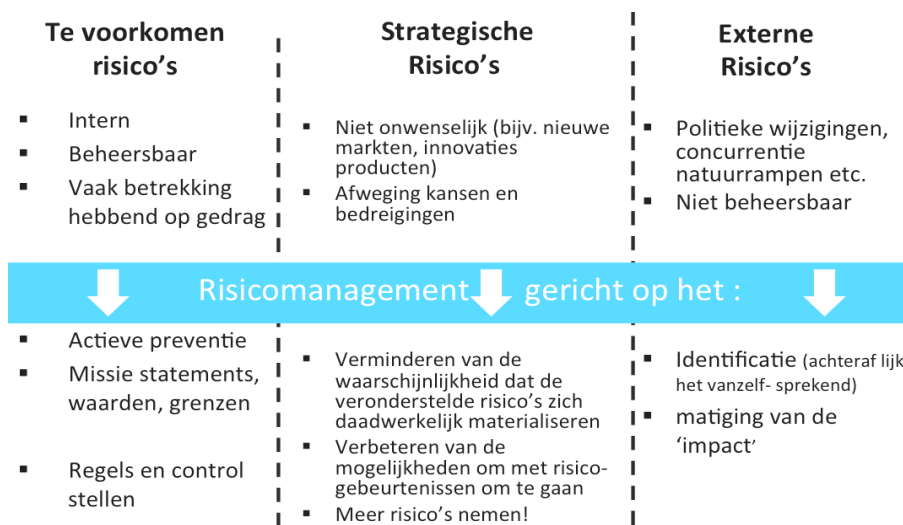
In deze visie wordt risicomanagement breder opgevat door risicomanagement niet te zien als alleen een beheersingsmethode, maar ook een omslag in denken door pro-actief met risico's om te gaan. Oftewel: risicomanagement is ook risicobewustwording.

³ Definitie is afkomstig uit het Handboek Risicomanagement van Deloitte (2009)

Een **risico** is een onzekere ongewenste gebeurtenis waardoor het realiseren van de organisatiedoelstellingen en -strategie in gevaar komt.⁴ Daarbij is het volgende belangrijk⁵:

- De gevolgen van een risico kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn.
- Nagenoeg elke activiteit kent risico's. Het is praktisch ondoenlijk met alle risico's rekening te houden;
- Er is een grote variatie in risico's: sommige gebeurtenissen kunnen extreem grote schades veroorzaken terwijl de kans op vóórkomen uiterst gering is (het omgekeerde komt uiteraard ook voor);
- Als de gebeurtenis geen gevolgen heeft voor het realiseren van de organisatiedoelen, dan is er ook geen sprake van een risico;
- Het missen van een kans is ook een risico.

Het doel van het categoriseren van risico's is dat het een bril is waar men doorheen kan kijken om te zien welke risico's verbonden kunnen zijn aan het realiseren van het doel. Bij het kiezen van een model voor risico-categorisering is het van belang dat het aansluit bij het type organisatie, de organisatieactiviteiten past de medewerkers die het model moeten toepassen. Model 1 is een verdeling op basis van: te voorkomen, strategische en externe risico's:



Figuur 2: Model 1 van risicocategorieën afkomstig van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement

De scheidingen tussen de categorieën zijn doorlaatbaar, want een te voorkomen risico kan sluipenderwijs opeens heftig opspelen en een strategisch risico blijken. Model 2 die gehanteerd kan worden is in 9 verschillende risicocategorieën verdeeld⁶:

⁴ Definitie is afkomstig uit het Handboek Risicomanagement van Deloitte (2009)

⁵ Afkomstig uit de Handreiking Risicomanagement gemeente Haarlem, het Handboek Risicomanagement van Deloitte (2009) en nota Strategisch risicomanagement van de gemeente Eindhoven

⁶ Afkomstig uit het Handboek Risicomanagement van Deloitte (2009)



2.2 Wat levert risicomanagement op?

- **Risicobewustzijn**

Risicomanagement draagt bij aan het vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie. Het versterkt het vertrouwen dat de organisatie met de goede dingen bezig is omdat er heldere prioriteiten rondom strategische risico's zijn;

- **Inzicht en overzicht**

Risicomanagement biedt informatie die tot betere besluitvorming op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau kan leiden. Risico's kunnen hierdoor explicieter worden meegewogen in de besluitvorming over nieuwe projecten of beleid;

- **Weerstandsvermogen**

Risicomanagement biedt duidelijkheid of risico's in balans zijn met het weerstandsvermogen van de gemeente;

- **Expertise**

Risicomanagement draagt bij aan het opbouwen van expertise om het managen van (potentiële) risico's te verbeteren, met name projectrisico's. Door risico's met elkaar te delen in de organisatie wordt het risicobewustzijn vergroot en neemt expertise toe;

- **Risicobereidheid in beeld**

Risicomanagement stelt medewerkers in staat om meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden. Hiermee wordt de risicobereidheid explicieter gemaakt.

2.3 Wat zijn randvoorwaarden voor risicomanagement?

Om risicomanagement succesvol te laten zijn binnen de gemeente Haarlem is het belangrijk dat aan onderstaande randvoorwaarden wordt voldaan⁷:

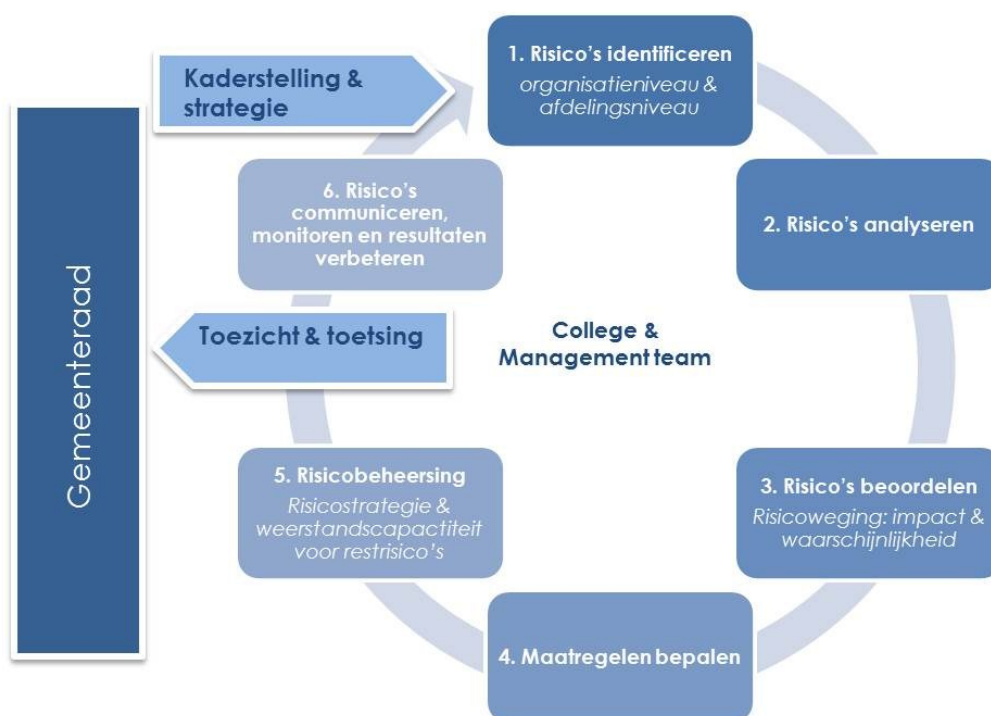
⁷ Geïnspireerd op de nota Strategisch Risicomanagement gemeente Eindhoven, artikel: Het geheim van Arnhem uit tijdschrift Controlling (november 2011)

- **Commitment en draagvlak** aan de top over de nut en noodzaak van risicomanagement en dit uitdragen naar alle lagen in de organisatie;
- Risicomanagement moet zoveel mogelijk aansluiten bij de **bestaande werkwijze** binnen de organisatie: sluit aan op bestaande initiatieven, concepten en systemen om de belasting van de organisatie zoveel mogelijk te beperken;
- **Iedereen is verantwoordelijk** voor het signaleren en treffen van maatregelen voor risico's die binnen de eigen verantwoordelijkheid liggen;
- De data waar een risico-analyse op is gebaseerd moet **volledig en actueel** zijn om de juiste risicobeheersmaatregelen te treffen
- Het is essentieel dat er bereidheid is om **open over risico's te communiceren**. Een louter op afrekenen gerichte cultuur is van negatieve invloed op een goed functionerend risicomanagement;
- Laat continu het succes en de **goede voorbeelden zien** aan betrokkenen in de organisatie, om duidelijk te maken waarom en waarvoor men aan risicomanagement doet;
- **Bundel de capaciteit** die er al is (bij afdelingsmanagers bijvoorbeeld) om risicomanagement verder te ontwikkelen en stuur de samenwerking tussen betrokken partijen in de goede richting. Dit is de enige manier om risicomanagement eigen te maken in een organisatie;
- **Durf** risico's te nemen. Risicomanagement is niet bedoeld om risico's weg te nemen. Maar je moet weten welke risico's er zijn, zodat je de impact vooraf in kaart kan brengen. Wanneer er dan iets fout gaat, weet je wat er moet gebeuren.

3. Hoe is risicomanagement ingebed?

Met het raamwerk uit hoofdstuk 2 in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk verder ingezoomd op hoe risicomanagement in de praktijk werkt. Allereerst wordt het risicomanagementproces stap-voor-stap uiteengezet. Daarna volgt een overzicht van verantwoordelijkheden en rollen per actor binnen dit proces. Tot slot wordt toegelicht welke set aan instrumenten kan worden ingezet om deze processtappen te kunnen maken.

3.1 Het proces van risicomanagement



Figuur 3: Het proces van risicomanagement

Kaderstelling en strategie

Voorafgaand aan de risicomanagementcyclus moet de gemeenteraad beleidskeuzes maken over risicomanagement: welke normen gelden er en hoe pakken we op hoofdlijnen risicomanagement aan binnen de gemeente Haarlem? Dit zijn de kaders waarbinnen het college van B&W en management team kunnen werken. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een nota risicomanagement als deze of de paragraaf weerstandsvormen. Hierdoor kan worden vastgesteld wat het gewenste en geaccepteerde risicobeleid, wat de frequentie is van informatievoorziening over de ontwikkeling van de risico's en op welke wijze periodieke inventarisatie en monitoring moet plaatsvinden.

De planning & control documenten zoals de begroting, jaarrekening en bestuursrapportages geven periodiek weer wat de actuele stand van zaken is in dit kader en wat de voornemens zijn. Het is belangrijk dat vooraf in de kaderstelling en strategie juiste doelen met betrekking tot risicomanagement zijn geformuleerd. Dit maakt de toetsing voor de gemeenteraad inzichtelijker en eenvoudiger.

De risicomanagementcyclus bestaat uit zes stappen:

1. Risico's identificeren

De eerste stap is het op gestructureerde wijze identificeren van mogelijke toekomstige gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op het behalen van doelstellingen, het duidelijk formuleren van deze gebeurtenissen in de vorm van risico's en het vaststellen van de oorzaken van de risico's.

2. Risico's analyseren

De tweede stap is het nagaan van het mogelijke effect (risico) van de investeringen en activiteiten op de organisatie: kleven er mogelijke (negatieve) gevolgen aan? En hoe groot is de kans dat deze realiteit worden?

3. Risico's beoordelen

In deze stap wordt de waarschijnlijkheid en de impact van een risico vóór en na beheersing beoordeeld.

4. Maatregelen bepalen

Bij deze stap wordt bepaald welke reactie volgt op een geïdentificeerd risico. Naar aanleiding van de vorige stappen kan een risicoplan of beheersmaatregel worden opgesteld. Hierin wordt aangegeven wat de gekozen maatregelen zijn om een risico te beheersen. Er zijn vier generieke acties mogelijk: vermijden, overdragen, beheersen, accepteren. Het college van B&W besluit hierover, in samenwerking met de directie.

5. Risicobeheersing

De vijfde stap is het uitvoeren van de geselecteerde beheersmaatregelen. Deze stap kan plaatsvinden wanneer college van B&W een besluit heeft genomen.

6. Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren

De laatste stap van de cyclus bestaat uit het communiceren over de oorzaak, aard en omvang van risico's, de effectiviteit van de beheersmaatregelen en de eventuele veranderingen daarin. De communicatie gebeurt zowel binnen vaste, vooraf bepaalde structuren (richting, tijd, format), als op ad-hoc basis op de wijze en in de vorm zoals op dat moment nodig is.

Toezicht en toetsing

Hoewel toezicht en toetsing een belangrijk onderdeel is van risicomanagement, wordt deze toch buiten de zes stappen genoemd. Dit onderdeel valt buiten de cyclus, omdat het een continuüm is: het doel van continue toezicht is om tijdig (veranderingen in) risico's te signaleren, adequate maatregelen te kunnen treffen en waar nodig bij te sturen. Uitgangspunt hierbij is dat hoe eerder een (verandering in een) risico wordt gesignaleerd, hoe beter de gevolgen te beheersen zijn. Gedurende het jaar wordt op verschillende momenten verantwoording afgelegd over de resultaten waar het college van B&W integraal verantwoordelijk voor is. Hierbij wordt aangegeven welke doelen zijn behaald, welke niet en waarom. De resultaten van deze verantwoording zijn input voor nieuwe kaderstelling en strategie.

3.2 Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling

In het risicomanagementproces zijn veel actoren betrokken die er met elkaar voor zorgen dat er op een effectieve en systematische manier met risico's wordt omgegaan die de organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Kortom: die aan risicomanagement doen. Om inzicht te bieden in de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling van risicomanagement wordt aan de hand van de processtappen onderscheid gemaakt welke actoren, verantwoordelijkheden en taken er in *hoofdlijn* betrokken zijn.

3.2.1 Risicomanagement is een integrale verantwoordelijkheid

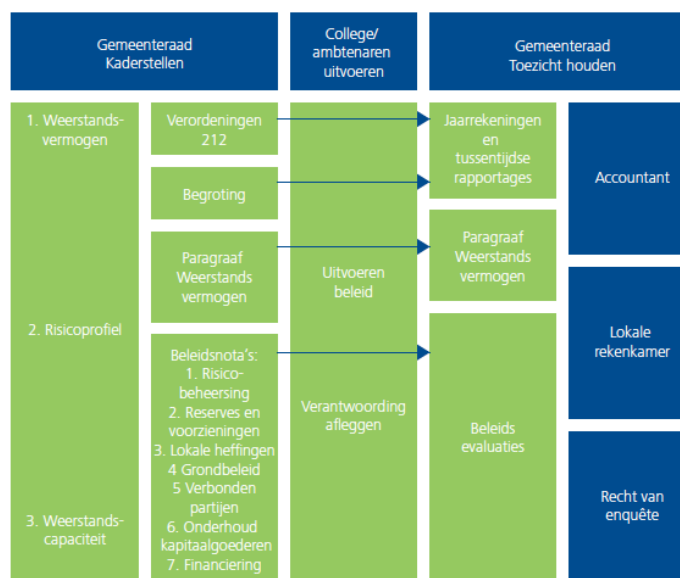
Het risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van het college van B&W. Het college is eindverantwoordelijke voor alle doelen, risico's en bijbehorende acties die worden ondernomen om deze te beheersen.

3.2.2 Risicomanagement is een vorm van integraal management

Risicomanagement is een vorm van integraal management. Dit houdt in dat 'de lijn' verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen en de risico's die hiermee samenhangen. Voor de gemeente Haarlem betekent dit dat de Management teams - en in het bijzonder de afdelingshoofden, verantwoordelijk zijn voor de risico's binnen de afdelingen. Dit werkt door tot op het niveau van de directie. Dit is een logische benadering omdat de risico's zich veelal op afdelingsniveau uiten. Op dit niveau zijn de risico's dan ook vaak eerder inzichtelijk te maken. Daarnaast dienen maatregelen op dit niveau geïmplementeerd te worden.

3.2.3 Gemeenteraad is kadersteller en toezichthouder

De uitvoering van risicomanagement is met name een aangelegenheid van de ambtelijke organisatie, onder het bewind van het college. Figuur 3 laat dit ook duidelijk zien: de gemeenteraad bepaalt de kaders en houdt toezicht (met behulp van de accountant en lokale rekenkamer). De volgende tabel geeft meer inzicht in wie, wat, met welke bevoegdheid doet in de cyclus van risicomanagement.



Figuur 4: Taken risicomanagement

Bron: Handboek risicomanagement Deloitte

Processtap	Betrokken actoren	Verantwoordelijkheid en taken
Kaderstelling & Strategie	A. Gemeenteraad B. College van B&W C. Directie	A. Vaststelling kaderstelling & strategie waaronder het weerstandsvermogen. B. Verantwoordelijk voor totstandkoming visie, kaders en strategie voor risicomangement waaronder paragraaf weerstandsvermogen en beleidsnota risicomangement. C. Directie zorgt ervoor dat risicobewustwording over risico's gemeentebreed wordt gestimuleerd.
1. Risico's identificeren	B. College van B&W C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontrol G. Medewerker	B. Het college is verantwoordelijk voor het identificeren van de toprisico's. C. Directie is verantwoordelijk voor het gemeentebreed stimuleren van risicobewustzijn. D. De MT's zijn verantwoordelijk voor het herkennen en identificeren van alle risico's binnen de eigen hoofdafdeling. De hoofdafdelingsmanager vormt de verbindende schakel tussen afdelingshoofd en directie. E. De projectmanager is verantwoordelijk voor het herkennen en identificeren van alle risico's binnen het eigen project. F. De concerncontroller is verantwoordelijk voor het ondersteunen van de gehele organisatie door op de juiste momenten verantwoordelijkheid te nemen voor het in beeld brengen van de risico's: de concerncontroller signaleert eventuele problemen of nalatigheid tijdig en meldt dit richting de Directie. G. Elke werknemer is verantwoordelijk om binnen zijn eigen werkzaamheden bedacht te zijn op eventuele risico's, deze te signaleren en tijdig te communiceren aan zijn afdelingshoofd, controller, projectmanager of directie.
2. Risico's analyseren	B. College van B&W C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontrol G. Medewerker	B. Het college is verantwoordelijk voor de analyse van de toprisico's. C. De directie laat zich informeren door de concerncontroller. Vanuit deze informatie vormt de Directie een risicoprofiel van de organisatie. D. De (hoofd)afdelingsmanager indexeert de risico's binnen zijn afdeling. E. De projectmanager indexeert de risico's binnen zijn afdeling. F. De concerncontroller ziet er op toe dat alle risico's binnen de organisatie worden geanalyseerd. G. De medewerker analyseert risico's binnen zijn eigen werkzaamheden
3. Risico's beoordelen	C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontrol G. Medewerker	C. De directie laat zich informeren door de concerncontroller. Vanuit dit advies bepaalt de Directie prioriteiten en de planning. D. De (hoofd)afdelingsmanager schat tijdig de omvang van risico's binnen zijn afdeling in. E. De projectmanager schat tijdig de omvang van risico's binnen zijn project in. F. De concerncontroller ziet er op toe dat risico's gemeentebreed worden gesignaleerd en beoordeeld, waarna de controller de Directie hierover informeert. G. Elke werknemer is verantwoordelijk om binnen zijn eigen werkzaamheden bedacht te zijn op eventuele risico's
4. Maatregelen bepalen	B. College C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontrol	B. Het college bepaalt – in samenspraak met de Directie, de beheersingsmaatregel(en) C. De directie adviseert het college over de te nemen beheersingsmaatregel(en) D. De (hoofd)afdelingsmanagers formuleren beheersingsmaatregelen voor de risico's binnen hun afdeling en communiceren deze aan de Directie. E. De projectmanagers formuleren beheersingsmaatregelen voor de risico's binnen hun project en communiceren deze aan de opdrachtgever. F. De concerncontroller ziet er op toe dat voor materiële risico's beheersingsmaatregelen worden opgesteld.

5. Risicobeheersing	B. College D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontroller G. Medewerker	B. Het college besluit tot het uitvoeren van de beheersingsmaatregel(en) D. De (hoofd)afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor de uitvoer van de beheersingsmaatregel(en) binnen hun afdeling. E. De projectmanagers zijn verantwoordelijk voor de uitvoer van de beheersingsmaatregel(en) binnen hun project. F. De concerncontroller ziet er op toe dat de beheersingsmaatregel(en) voor elke afdeling en project wordt uitgevoerd. G. De medewerker is verantwoordelijk om tijdig te communiceren wanneer deze problemen constateert bij de uitvoer van de beheersingsmaatregel(en)
6. Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren	A. Gemeenteraad B. College C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontroller G. Medewerker	A. De raad ziet erop toe dat alle actoren (B t/m G) de vastgestelde strategie naleven en toetst en evalueert of het risicomanagement (kwaliteit en volledigheid geïdentificeerde risico's en bijbehorende beheersingsmaatregel(en)) effectief en toereikend is. B. Het college verantwoordt zich voor de gemeenteraad en is eindverantwoordelijk voor het gevoerde risicomanagement. C. De directie is eindverantwoordelijk voor het realiseren, toepassen en evalueren van de maatregel(en) binnen de ambtelijke organisatie. D. De (hoofd)afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor het realiseren, toepassen en evalueren van de maatregel(en) binnen de afdeling. E. De projectmanagers zijn verantwoordelijk voor het realiseren, toepassen en evalueren van de maatregel(en) binnen een project. F. De concerncontroller monitort, toetst en evalueert of het risicomanagement binnen de organisatie naar behoren verloopt en communiceert dit naar de juiste actor (B t/m G) G. De medewerker is verantwoordelijk om tijdig te communiceren wanneer deze problemen constateert bij de uitvoer van de beheersingsmaatregel(en) N.b.: de communicatie over de risico's, beheersingsmaatregel(en) en de uitwerkingen van het risicomanagement gebeurt gedurende het gehele proces. Elke actor (A t/m G) wordt verantwoordelijk geacht voor tijdige en juiste communicatie over alle risicomanagement-gerelateerde zaken.
Toezicht en toetsing	A. Gemeenteraad B. College C. Directie D. Afdelingshoofd (MT) E. Projectmanager F. Concerncontroller	A. De raad ziet erop toe dat alle actoren (B t/m G) de vastgestelde strategie naleven en toetst en evalueert of het risicomanagement (kwaliteit en volledigheid geïdentificeerde risico's en bijbehorende beheersingsmaatregel(en)) effectief en toereikend is. B. De raad houdt toezicht op het college: het college moet zich verantwoorden over het gevoerde risicomanagement. C. De directie ziet erop toe dat de beheersingsmaatregel(en) binnen de ambtelijke organisatie juist en effectief zijn uitgevoerd. D. De (hoofd)afdelingsmanagers zien erop toe dat de beheersingsmaatregel(en) binnen de afdelingen juist en effectief zijn uitgevoerd. E. De projectmanagers zien erop toe dat de beheersingsmaatregel(en) binnen de projecten juist en effectief zijn uitgevoerd. F. De concerncontroller monitort, toetst en evalueert of het risicomanagement binnen de organisatie naar behoren verloopt en communiceert dit naar de juiste actor (B t/m G)



3.3 Wettelijk kader: Risicomanagement in relatie tot het weerstandvermogen

Risicomanagement en het weerstandvermogen zijn nauw met elkaar verbonden. Het doel van het hebben van **weerstandvermogen** is dat er een buffer aanwezig is om de financiële tegenvallers op te vangen zodra risico's werkelijkheid worden. Kortom: weerstandvermogen is het vermogen om risico's te dekken. Het weerstandvermogen staat in artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV) als volgt gedefinieerd:

1. Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijn de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandvermogen bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.



Figuur 5: De verhouding tussen de organisatierisico's en het weerstandvermogen

Als het risicoprofiel bekend is, kan de relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's (en de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit) en de daadwerkelijk beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandvermogen.

Ratio weerstandvermogen = $\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$

Om het weerstandvermogen te kunnen beoordelen, moet worden vastgesteld welke ratio Haarlem nastreeft. Hiertoe wordt de volgende waarderingstabel gebruikt:

Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
Groter dan 2,0	Uitstekend
Tussen 1,4 en 2,0	Ruim voldoende
Tussen 1,0 en 1,4	Voldoende
Tussen 0,8 en 1,0	Matig
Tussen 0,6 en 0,8	Onvoldoende
Kleiner dan 0,6	Ruim onvoldoende

In het coalitieprogramma is opgenomen dat gestreefd wordt naar een weerstandsvermogen dat ruim voldoende is, dus een ratio tussen 1,4 en 2,0.

3.4 Instrumenten voor risicobeheersing

Taken en verantwoordelijkheden kunnen alleen worden uitgevoerd wanneer de actoren de instrumenten hiervoor hebben. Deze instrumenten zijn beheersmaatregelen en zijn te onderscheiden in zogenaamde hard en soft controls:

- **Hard controls** zijn te definiëren als meetbare afspraken en richtlijnen waarvan kan worden vastgesteld of deze wel/niet zijn nageleefd. Het meten van deze controls is vaak objectief omdat het afgesproken spelregels binnen de organisatie zijn.
- **Soft controls** zijn op te vatten als maatregelen die van invloed zijn op de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarde van medewerkers. Soft controls zijn ten opzichte van hard controls meer ingrijpend op het persoonlijk functioneren van de medewerkers.

Het is niet zo dat: hoe meer hard controls er zijn, hoe beter de organisatie haar doelstellingen kan behalen. Een overvloed aan hard controls kan het bevattingvermogen van managers en medewerkers te boven gaan en kan vervolgens leiden tot onwerkbaar situaties en kan daarmee het verantwoordelijkheidsbesef van managers en medewerkers ondermijnen.⁸ Een pakket waarin beide soorten instrumenten aanwezig zijn heeft de voorkeur.



Figuur 6: Beheersmaatregelen voor risicomangement: Hard en soft controls

⁸ Kaptein, M. en Wallage, Ph. (2010). Assurance over gedrag en de rol van soft controls: een lonkend perspectief. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, Vol. 84, Nr 12: 623-632

4. Wat gebeurt er aan risicomanagement?

Om risicomanagement in Haarlem te versterken is een analyse noodzakelijk die de staat van het risicomanagement in perspectief zet. De RKC heeft reeds onderzocht wat de kwaliteit van het huidige risicomanagement is en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. De uitkomsten zijn in deze analyse verwerkt en aangevuld met inzichten vanuit de organisatie. Na de analyse worden enkele voorbeelden uit de Haarlemse praktijk beschreven om risicomanagement tastbaarder te maken. Uit de inzichten van de vorige drie hoofdstukken wordt op hoofdlijnen benoemd wat er nodig is ter versterking van risicomanagement. In het laatste hoofdstuk wordt het pakket aan maatregelen gepresenteerd waarmee risicomanagement sterker in de organisatie kan worden verankerd.

4.1 Hoe staat risicomanagement in Haarlem?

De analyse wordt gevoerd aan de hand van de processtappen van risicomanagement die in hoofdstuk 3 beschreven zijn.

4.1.1 Kaderstelling en strategie

De paragraaf Weerstandsvermogen in de p&c-documenten beschrijft het beleid voor de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. Dit is een uitvoerige en transparante analyse die voldoet aan de eisen van de BBV. Daarnaast geeft het risicoprofiel in diezelfde paragraaf een redelijk overzicht van de risico's met de grootste financiële gevolgen. Volgens de RKC staat de raad echter nog aan de zijlijn wat betreft visievorming en beleidsformulering over risicomanagement. Ook binnen de organisatie is behoefte aan invulling van kaders over risicoacceptatie en risicocultuur. Omdat er weinig richting is, is ook beleid en de informatievoorziening omtrent risico's wisselend van diepgang. De nota risicomanagement is een aanbeveling en een stap in de goede richting om de beperkte visie op risicomanagement te verrijken. De mate van risicoacceptatie is een potentieel thema, dat vraagt om een verdere visieontwikkeling. Dat kan niet in een nota verder worden bepaald, omdat dit uit het gesprek tussen raad en college en binnen de organisatie moet volgen. In ontwikkelspoor 5.1 wordt nader besproken hoe de risicoacceptatie te beïnvloeden is.

4.1.2 Risico's identificeren

De RKC concludeert dat risico's wel ad hoc worden geïnventariseerd als onderdeel van haalbaarheidsanalyses, maar dat hier geen methodiek voor is vastgelegd. Een gestructureerde wijze van identificeren is echter wel een belangrijke eerste stap in de risicomanagementcyclus. In een reactie op het rapport geeft het college aan dat de focus bewust gericht is op het inventariseren van de belangrijkste risico's. Dit zijn over het algemeen risico's waaruit financiële of juridische risico's voortvloeien -en projectrisico's. De inventarisatie van alle risico's (ook niet-financiële risico's) wordt wel binnen de afdelingen gedaan, alleen worden deze niet integraal en volledig tot aan de raad gemeld. De reden hiervoor is dat de doorlooptijd van risicomeldingen naar de raad lang is, waarmee de risico-inventarisatie niet meer actueel is.

Op dit moment is het onvoldoende inzichtelijk in hoeverre binnen de afdelingen alle risico's routinematig worden geïnventariseerd, ongeacht of deze ook tot aan het bestuur worden gemeld. In de verantwoordelijkheidstabel in hoofdstuk 3 is te zien dat elke werknemer de verantwoordelijkheid heeft om bedacht te zijn op – en het signaleren van, eventuele risico's. Medewerkers moeten risico-bewuster worden gemaakt, op die wijze dat zij risico's herkennen, identificeren en inzichtelijk kunnen maken. Dat geldt ook voor de dialoog over risico's binnen het Management team. Op dit moment worden deze gesprekken wel gevoerd, maar alleen ad hoc, oftewel: pas op het moment dat risico's aan de oppervlakte komen. Het is een absolute noodzaak om te onderzoeken hoe risicobewustwording kan worden versterkt bij de risico-inventarisatiefase.

4.1.3 Risico's analyseren

De afdelingen analyseren primair de risico's van hun primaire processen. De aanpak verschilt per hoofdafdeling volgens de RKC. De analyses zijn technisch en financieel gericht en resulteren nu vooral in een overzicht van bekende financiële knelpunten. De uitvoering van risicoanalyse bij projecten is uitvoerig beschreven en voldoet.

4.1.4 Risico's beoordelen

Binnen de gemeente Haarlem is er een integraal beheersingssysteem beschikbaar dat helpt om risico's goed te kunnen beoordelen: NARIS is een online beheersingssysteem dat inzicht biedt in de relatie tussen de doelstellingen en de risico's die moeten worden genomen om deze te behalen. Op dit moment wordt NARIS binnen de gemeentelijke organisatie 'slechts' gebruikt voor de berekening van het benodigde weerstandsvermogen. Door middel van een zogeheten 'Monte Carlo-simulatie', wordt berekend in hoeverre de beheersingsmaatregelen voldoende zijn om de tien grootste risico's binnen de organisatie te beheersen. Elke activiteit die binnen een afdeling wordt uitgevoerd draagt risico's met zich mee. Naast de vraag of alle materiële risico's van een afdeling zijn geïnventariseerd en geanalyseerd is het dus ook de vraag of ze wel beoordeeld worden. Impliciet wordt de impact en waarschijnlijkheid wel bepaald. Ook hier kan een versterking van risicobewustzijn een impuls zijn om beter risico's te beoordelen, ongeacht of ze in beheersingssoftware als NARIS zijn opgenomen.

4.1.5 Maatregelen bepalen

Op basis van de risicobeoordeling wordt binnen de afdelingen bepaald welke maatregelen getroffen moet worden. Over deze risico's wordt gerapporteerd in de p&c documenten. Vaak zijn de maatregelen die bepaald worden om er extra aandacht op te vestigen en dat er bijvoorbeeld extra toezicht op wordt georganiseerd. De vraag is of er voldoende kennis binnen afdelingen is om maatregelen te bepalen die gepast zijn voor het risico in kwestie. Zo beoordeelt op afdelingsniveau het MT het geactualiseerde risicoprofiel. Volgens de RKC leidt deze bespreking doorgaans tot weinig discussie omdat elke afdelingsmanager wordt beschouwd als de inhoudelijk deskundige. Een risicoplan per afdeling dat inzichtelijk maakt welke strategie (vermijden, overdragen, beheersen, accepteren) per belangrijk risico wordt gehanteerd is er op dit moment niet. Nu zijn de risico's en de maatregelen met name een gespreksonderwerp binnen MT's en geen gemeengoed van de gehele afdeling.

4.1.6 Risicobeheersing

De juiste beheersmaatregel wordt bepaald aan de hand van de kosten van een bepaalde maatregel en door de risicobereidheid van de organisatie of de opdrachtgever van een project. De aandacht gaat daarbij uit naar de risico's die het hoogst 'scoren': dat zijn de risico's met een hoge financiële impact en een hoge kans dat het risico zich voordoet. Per genoemd risico meldt de verantwoordelijke manager welke beheersmaatregelen er zijn, of worden getroffen en 'de omvang van het (eventuele) restrisico. De beheersing van risico's vindt plaats aan de hand van het zogeheten *model van Three Lines of Defence*. Het uitgangspunt daarvan is dat het lijnmanagement (first line of defence) primair verantwoordelijk is. Het management wordt ondersteund door een bedrijfsbureau. De second line of defence wordt gevormd door Concerncontrol. Deze afdeling zorgt ervoor dat er een systeem van control functioneert en dat er eventueel wordt bijgestuurd. De zogenoemde third line of defence wordt gevormd door de interne auditor (afdeling Kwaliteit en Controle) die onafhankelijk de werking van het controlsysteem toetst en daarover aan de directie rapporteert.

De RKC constateerde dat op procesniveau de risicobeheersing wel vorm heeft gekregen, maar dat op afdelings- en projectniveau het formuleren van beheersmaatregelen slechts op beperkte schaal gebeurt. De RKC heeft hier met name gekeken naar de *hard controls* als beheersmaatregelen. Als het gaat om de *soft controls* aan beheersmaatregelen zoals training, toon aan de top en transparantie is er veel ontwikkeling te zien, maar kan deze nog intensiever. De nadruk bij risicobeheersing ligt op dit moment op technische hard controls terwijl soft controls even zo bepalend kunnen zijn voor risicomanagement.

4.1.7 Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren

Risico's worden nu vooral gekwantificeerd, waardoor risicomanagement vooral een boekhoudkundige exercitie blijft en nauwelijks het startpunt is voor verbeteringen van de organisatie, processen en gedrag. De huidige methodiek is gericht op de financiële top-10 aan risico's, waardoor ambtenaren niet gestimuleerd worden om continu preventief naar de organisatie te kijken.

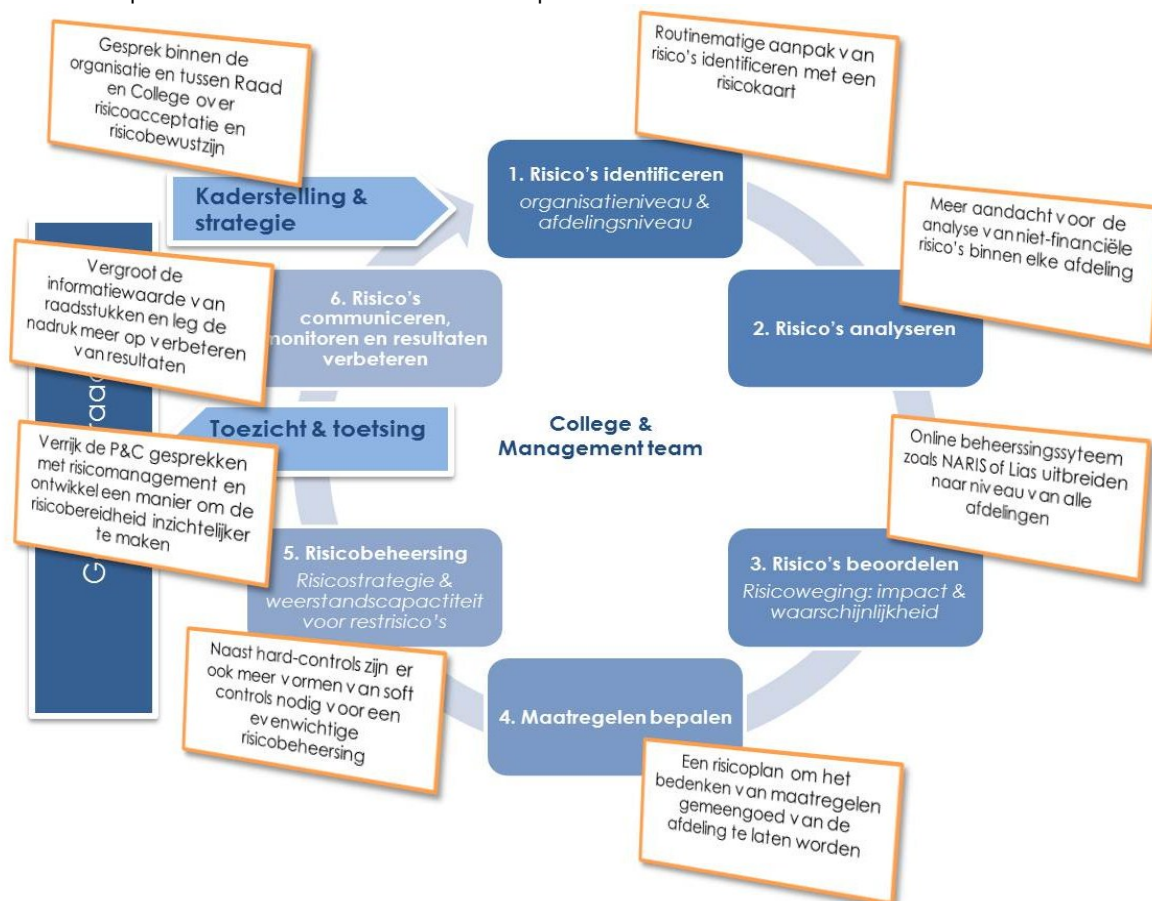
De raad krijgt informatie over alle soorten risico's via de begroting, de jaarstukken en verder via de Rapportage Grote Projecten, de paragraaf kanttekeningen in raadsvoorstellen en B&W-nota's. Volgens de RKC worden er in B&W nota's vooral uitgangspunten en randvoorwaarden beschreven. Er worden nauwelijks risico's en beheersmaatregelen beschreven. De analyse van financiële risico's is door de inbedding in de p&c-cyclus goed ingevoerd. De huidige risicoanalyse is echter nauwelijks toekomstgericht, maar vooral gericht op het onderbrengen van bekende financiële knelpunten in de algemene reserves. De RKC constateert een positieve houding tegenover risicomanagement en een bepaalde mate van risicobewustzijn, echter nog geen ontwikkeling van 'lerend vermogen'. De methodiek daarvoor ontbreekt, evenals een transparante cultuur en een gericht opleidingsprogramma. Er moet gezocht worden naar een methode waarbij de raad de vrijheid ervaart om zelf een risico-afweging te maken en te beoordelen welk risicoprofiel acceptabel is, die daarnaast ook werkbaar is voor de ambtelijke organisatie.

4.1.8 Toezicht en toetsing

Het gemeentelijk risicoprofiel wordt besproken in het directieteam. Daarnaast is er twee à drie keer per jaar een gesprek tussen de concerncontroller, gemeentesecretaris en hoofdafdelingsmanager (p&cgesprek) waarin de afdelingsrisico's worden besproken. In het RKC-onderzoek geven managers aan dat zij ervaren dat bij de bespreking van het risicoprofiel er meer aandacht nodig is voor de kwaliteit van de risicobeoordeling, de mutaties in het risicoprofiel en de beheersmaatregelen. Zij zijn van mening dat de concernstaf hierin een grotere rol zou kunnen nemen. De beheersing van uitvoeringsprocessen is via de Interne Controle (AO/IC) georganiseerd en operationeel. Dit is ook een element van de jaarlijkse accountantscontrole. Beleidsprocessen zijn hierin (nog) niet opgenomen. Risico's en eventuele beheersmaatregelen worden nu nog geïsoleerd geïnventariseerd en niet vertaald naar structurele procesverbetering.

4.2 Wat is er nodig ter versterking van risicomanagement?

Om risicomanagement in Haarlem te versterken zijn concrete verbeterpunten nodig. Onderstaand figuur is het risicomanagementproces, gecombineerd met de analyse waarin duidelijk is geworden waar winst valt te behalen. Dit is de opmaat naar de ontwikkelsporen die concrete verbeterpunten bevatten.



Figuur 7: Het risicomanagementproces inclusief punten ter verbeteringen

4.3 Voorbeelden uit de Haarlemse praktijk

4.3.1 Risicoclassificatie bij verbonden partijen

In één oogopzicht zien of verbonden partijen verhoogd risico lopen

Ter ondersteuning van de relaties met verbonden partijen is in 2011 een methode van risicoclassificatie ingevoerd. Deze methode is ontwikkeld samen met de gemeenten Alkmaar en Almere en het NAR (Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement). Er is gekozen voor een digitale vragenlijst die de gemeente zelf of in samenwerking met een verbonden partij kan invullen. De vragen gaan onder andere over de organisatievorm, de bedrijfsvoering, personeel en financiën. Na invulling van de vragenlijst volgt een totaalscore die de mate van toezicht door de gemeente bepaalt. De classificatie is een indicatie voor het risico voor de gemeente dat een organisatie niet de afgesproken doelen en prestaties realiseert. Omdat de classificatie op meerdere aspecten is gebaseerd, betekent een verhoogd risico niet dat een organisatie niet goed functioneert of haar financiën niet op orde heeft. Het betekent alleen dat de gemeente vindt dat de kans groter dan normaal is dat het een organisatie niet lukt om te voldoen aan de afspraken. Doel is om tijdig en doeltreffend te kunnen bijsturen om de gemeentelijke en maatschappelijke belangen veilig te stellen.

4.3.2 Informatiebeveiliging en ICT

Security Incident Response Team voor ICT-risico's

Bij Informatiebeveiliging is het reageren op bedreigingen een bijzondere uitdaging. Ieder signaal over een mogelijk incident of probleem op het gebied van informatiebeveiliging activeert een proces wat is belegd bij het CSIRT, het Computer Security Incident Response Team. Dit team is samengesteld uit experts van verschillende disciplines: systeembeheer, netwerkbeheer, technisch applicatiebeheer en de Security Officer. Het proces is erop gericht om zeer snel vast te stellen wat het risico voor de organisatie is en bij hoog risico zeer snel (binnen enkele minuten) tot actie over te gaan. Het gaat hierbij om gebeurtenissen die een bedreiging vormen of kunnen gaan vormen voor de vertrouwelijkheid, de beschikbaarheid en/of integriteit van gegevens in de geautomatiseerde systemen binnen de organisatie.

Denk daarbij aan actieve aanvallen door externen die erop gericht zijn de informatievoorziening te ontregelen of te beïnvloeden. Kenmerkend voor dergelijke bedreigingen is dat slechts weinig tijd beschikbaar is om het risico te beperken en/of weg te nemen, terwijl het om risico's met zeer grote impact kan gaan. Een voorbeeld is het wereldwijd beschikbaar komen van een eenvoudige nieuwe methode om onrechtmatig toegang te verkrijgen tot een informatiesysteem. Vanaf het moment dat dit bekend wordt loopt de organisatie een groot risico, wat zo snel mogelijk gemitigeerd moet worden. Het CSIRT werkt volgens vaste processen en vooraf gedefinieerde classificaties om risico's in te schatten en te mitigeren.

4.3.3 Aanpak Projectrisico GOB

Risicoanalysesessie om projectrisico's scherp te hebben

Binnen GOB worden risicoanalysesessies georganiseerd nadat een procesopdracht door het MT is goedgekeurd. Op initiatief van de verantwoordelijk procesmanager wordt met de kwaliteits- en risicomanager een intakegesprek gehouden waarin

risico's binnen het project centraal staan. Tijdens de sessie wordt via vooraf vastgestelde invalshoeken (zie de risicocategorieën uit hoofdstuk 2) door experts input gegeven op de vraag welke gebeurtenissen (risico's / incidenten) zich kunnen voordoen die invloed hebben op het bereiken van de doelstelling van het project.

Bij het benoemen van het incident worden oorzaak, gevolg en beheersmaatregelen bedacht. Per incident (risico) wordt een score toegekend op basis van kans x effect. Tot slot worden risico eigenaren benoemd, datum van benoemen risico, soort actie dat moet plaatsvinden en actiehouders. De inzichten uit de risicoanalysesessie worden op drie manieren geborgd: 1. Er wordt een risicodossier en tabel in Verseon vastgelegd, 2. in Voortgangrapportages (VGR) wordt per hardclose moment en bij de jaarrekening het project en de stand van zaken omtrent risicobeheersing met de opdrachtgever besproken, 3. Er vindt monitoring plaats via een risicotabel.

4.3.4 Sociaal domein - risicomangement

Planningstool en bewustwording in opmaat naar 2015

Begin 2014 is een risico-inventarisatie vastgesteld. Daarin is gekeken naar de verschillende soorten risico's die de gemeente loopt omtrent de decentralisatie (transformatie, transitie en bedrijfsvoering risico's). Hierop zijn beheersmaatregelen voorgesteld. Uitgangspunt daarbij was om de beheersing van risico's te laten aansluiten bij de gangbare praktijk en lopende projecten, en dit pragmatisch op te pakken. Over deze risico's wordt ook middels de tussentijdse rapportage en begroting gerapporteerd.

Een concreet voorbeeld hiervan is het aanwijzen van een gespecialiseerde planner die in één instrument (overall planning) alle voorgenomen acties van processen in en van de uitvoering bij elkaar brengt en onderlinge afhankelijkheden zichtbaar maakt. Zo kan worden gestuurd op de risico's in planning en tijdsfactoren. Daartoe vindt er elke 2-3 weken een gesprek plaats met alle projectleiders over hun planning en risico's op vertragingen. De risico's worden geïdentificeerd en er kan snel op geacteerd worden. Daarnaast staan er nog een aantal acties voor risicomangement op stapel, die vooral gericht zijn op bewustwording en beheersing. Zo worden binnenkort 3 risico –inventarisatiebijeenkomsten georganiseerd over de nieuwe processen AWBZ, Jeugd en Beschermd Wonen. Deze inventarisaties zijn de input voor het beheersplan. Ook wordt er nagedacht over de vorming van een "taskforce". Een klein groepje, dicht op de werkvloer, die snel kan handelen (binnen de organisatie en naar de burger toe) als er na januari zaken in de organisatie niet goed lopen. Deze groep heeft intern een signalerende functie.

Van belang is de verwachting die het college en de raad heeft bij de uitvoering van dit totale proces. Ondanks alle inspanningen van de organisatie zullen er zich door interne en externe factoren incidenten voordoen. Een groot risico is dat het bestuur in de risicoregelreflex schiet en dat er beleid gewijzigd wordt op incidenten en dat de organisatie overmatig belast wordt door bemoeienis van college en raad. Hiertoe zal het gesprek tussen organisatie, college en raad cruciaal zijn.

5. Ontwikkelpad risicomanagement gemeente Haarlem

Het ontwikkelpad voor risicomanagement binnen de gemeente Haarlem bestaat uit 8 ontwikkelsporen. Deze ontwikkelsporen komen overeen met de processtappen van het risicomanagement. Een logische gedachte, aangezien de versterking van elke stap in het risicomanagementproces zal leiden tot de versterking van het risicomanagement binnen de organisatie in zijn geheel. De verbeteringen die worden aangereikt in elk ontwikkelspoor vloeien voort uit de analyse van de huidige aanpak van risicomanagement, de aanbevelingen van de RKC en zijn daarnaast geïnspireerd op het raamwerk dat is opgebouwd in de eerste hoofdstukken van deze nota. Met elke verbetering wordt teruggegrepen naar wat risicomanagement kan opleveren en welke randvoorwaarden eraan gekoppeld zijn.

5.1 Ontwikkelspoor: Kaderstelling en strategie

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Meer richtinggevende visie op risicomanagement, risicobereidheid en risicoacceptatie
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument: hard/soft control)</i>	- Nota risicomanagement met ontwikkelsporen vaststellen Gezamenlijke verkenning over risicobereidheid en risicoacceptatie: welke principes hanteren we? - tussen raad en college: - in de organisatie bij p&c gesprekken, managementforum, trainingsmodules en in stafoverleg
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen? (Doelstelling)</i>	- Vergroten van het risicobewustzijn - Expliciet maken van risicobereidheid/acceptatie
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	- Commitment en draagvlak aan de top - Bereidheid om open over risico's te communiceren - Durf risico's te nemen
<i>Planning</i>	- Gezamenlijke verkenning raad en college: januari 2015 - Gezamenlijke verkenning in stafoverleg, managementforum en trainingsmodules Vanaf januari 2015

5.2 Ontwikkelspoor: Risico's identificeren

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Dat de norm wordt uitgedragen waarbinnen signaleren, identificeren en communiceren van risico's voor alle actoren onderdeel van de routine wordt. Hoe zorg je dat het risicoprofiel van een afdeling fris blijft?
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument: hard/soft control)</i>	Hard controls: Introduceren van risicokaart per afdeling, mede

	<p>ontwikkeld door medewerkers</p> <p>Risicocoördinator [?]per afdeling die risico's kan verzamelen en spil in de organisatie is</p> <ul style="list-style-type: none"> - formeel vastgesteld verzekeringsbeleid om systematische inventarisatie van verzekeringen in relatie tot risicomangement te ontwikkelen <p>Soft controls mogelijkheden verkennen en toepassen:</p> <p>Train de trainer-concept van risicocoördinatoren doorvoeren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bijvoorbeeld reminders over risicobewustzijn op vernieuwde Insite plaatsen
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroten van het risicobewustzijn - Inzicht en overzicht in verschillende risico's
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren van risico's - Bereidheid om open over risico's te communiceren - Bundel de capaciteit die er al is om risicomangement verder te ontwikkelen
<i>Planning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling van risicokaart per afdeling Vanaf januari 2015 (met traject kadernota 2016) - Verzekeringsbeleid ontwikkelen Vanaf januari 2015 - Train de trainer van risicocoördinatoren Vanaf januari 2015 in trainingsmodules integreren

5.3 Ontwikkelspoor: Risico's analyseren

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Meer aandacht voor de analyse van niet-financiële risico's binnen afdeling
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	Verschillende methodes van risicoanalyse en risico-indeling introduceren tijdens trainingsmodule: met de afdelingen ontdekken hoe model 1 en 2 (H2) gecombineerd kunnen worden
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroten van het risicobewustzijn - Inzicht en overzicht in verschillende risico's - Draagt bij aan het opbouwen van expertise
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Commitment en draagvlak op de werkvloer - Iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren van risico's
<i>Planning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Selectie van methodes van risicoanalyses ontwikkelen door risicospecialisten in de organisatie: Vanaf januari 2015

[?] Een risicocoördinator is een medewerker die naast zijn bestaande takenpakket een maandelijkse update ontwikkeld door risico's van mede-collega's te verzamelen, samen te brengen en als risicokaart met de manager bespreekt. Aanstelling van risicocoördinatoren op de werkvloer is een methodiek van NARIS die effectief is in Arnhem en Zaanstad.

5.4 Ontwikkelspoor: Risico's beoordelen

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Een impuls voor de kwaliteit van risicobeoordeling binnen de organisatie door een versterking van het risicobewustzijn en de doorontwikkeling van een beheersingssysteem.
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	NARIS of Lias als beheersingssysteem doorontwikkelen . Daarnaast het gebruik van de software gemeentebreed aanmoedigen, zodat risicobeoordeling op termijn binnen de afdeling kan worden ontwikkeld.
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden - Draagt bij aan het opbouwen van expertise - Vergroten van het risicobewustzijn
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De data waar een risicoanalyse op is gebaseerd moet volledig en actueel zijn -Iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren en treffen van maatregelen - Commitment en draagvlak op de werkvloer
<i>Planning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit omtrent beheersingssysteem uitwerken: - Vanaf december 2015 - Introductie en inbedding van werken met nieuwe beheersingssysteem: - Vanaf februari 2015

5.5 Ontwikkelspoor: Maatregelen bepalen

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Dat binnen de afdelingen zelf maatregelen worden bepaald voor de risico's die zijn gesignaleerd
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	Door toezicht te houden op juist die afdelingen die aangeven dat ze weinig risico's hebben. Daarmee wordt gestimuleerd dat afdelingen hun risico's in beeld brengen en er maatregelen voor gaan bepalen
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden - Draagt bij aan het opbouwen van expertise - Vergroten van het risicobewustzijn
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Draagt bij aan het opbouwen van expertise - Vergroten van het risicobewustzijn - Risicobereidheid in beeld

	-Iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren en treffen van maatregelen - Commitment en draagvlak op de werkvloer
<i>Planning</i>	Methodiek tegelijkertijd opstarten met aanstelling risicocoördinatoren : Vanaf januari 2015

5.6 Ontwikkelspoor: Risicobeheersing

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Risicobeheersing weg krijgen uit de papieren werkelijkheid en implementeren in de dagelijkse leefwereld van medewerkers
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	Meer soft controls voor risicobeheersing ontwikkelen, zoals: - Trainingsmodules risicomangement - Best practices verzamelen en inspiratie over risicomangement op Insite - Toon aan de top: wat ziet DT en MT als goed risicomangement? - Traject ontwikkelen om dit op participatieve wijze in de organisatie te ontwerpen
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	- Meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden - Draagt bij aan het opbouwen van expertise - Vergroten van het risicobewustzijn - Risicobereidheid in beeld
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	- Iedereen is verantwoordelijk voor het signaleren, identificeren en communiceren van risico's - Bereidheid om open over risico's te communiceren - Bundel de capaciteit die er al is om risicomangement verder te ontwikkelen - Durf risico's te nemen.
<i>Planning</i>	- Directieopdracht ontwikkelen: Vanaf december 2015 - Trainingsmodules opzetten met risicospecialisten Vanaf december 2015

5.7 Ontwikkelspoor: Risico's communiceren, monitoren en resultaten verbeteren

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	Vergroot de informatiewaarde van raadsstukken en leg meer nadruk op het verbeteren van resultaten
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	- Hard control instrument: format van paragraaf risico's van beleidsstukken verbeteren i.s.m. afdelingen

	- Soft control instrument: In P&C gesprekken aandacht geven aan verbetering op resultaten
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	- Meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden - Draagt bij aan het opbouwen van expertise - Vergroten van het risicobewustzijn
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	- Bereidheid om open over risico's te communiceren
<i>Planning</i>	Verbetering paragraaf risico's: Vanaf januari 2015 Aandacht aan verbetering: Gedurende de p&c gesprekken

5.8 Ontwikkelspoor: Toezicht en toetsing

Richtvraag	Ontwikkelspoor:
<i>Wat willen we veranderen?</i>	De p&c gesprekken verrijken met risicomanagement en een manier ontwikkelen om de risicobereidheid inzichtelijker te maken
<i>Hoe gaan we dat realiseren? (Instrument:hard/soft control)</i>	Door aandacht te vestigen op de afdelingen waar geen risico's worden gemeld. Belonen van afdelingen die risico's pro-actief melden in plaats van huidige methode om extra toezicht te organiseren daar waar risico's gemeld worden
<i>Waarom willen we dit op deze wijze veranderen?(Doelstelling)</i>	- Meer inzicht te krijgen in de risico's die men wil aangaan en de risico's die beheerst moeten worden
<i>Welke randvoorwaarde(n) in het achterhoofd?</i>	- Bereidheid om open over risico's te communiceren
<i>Planning</i>	- In gesprek met K&C en concerncontrol na trainingsmodules.