



Haarlem

Leden van de gemeenteraad van Haarlem

Datum 01 november 2013
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2013/147830
Contactpersoon J. Caffé
Doorkiesnummer 023-5113038
E-mail jcaffe@haarlem.nl
Kopie aan College van B&W.
Bijlage(n) 1
Onderwerp **Groeien naar Volwaardigheid!**
Rapport van het RKC-onderzoek naar het risicomanagementsysteem van gemeente Haarlem

Beste leden van de gemeenteraad,

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie Haarlem (RKC) u aan de resultaten van het onderzoek naar het risicomanagementsysteem van de gemeente Haarlem.

De RKC heeft onderzocht hoe de kwaliteit is van het huidige risicomanagement en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

De conclusies van het onderzoek en de adviezen van de RKC aan de raad staan in het bijgevoegde raadsvoorstel en eindrapport.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met ondergetekende.

Met vriendelijke groet,

Evert de Jongh,

Voorzitter RKC Haarlem

Raadsstuk

Onderwerp: Groeien naar Volwaardigheid. Onderzoek van de RKC Haarlem naar het risicomanagementsysteem van de gemeente Haarlem.

Reg.nummer: 2013/147830

1. Inleiding

De rekenkamercommissie Haarlem (RKC) heeft onderzoek gedaan naar de staat van het huidige risicomanagement van gemeente Haarlem met als doel mogelijke verbeteringen inzichtelijk te maken en aan te geven op welke aspecten de gemeenteraad invloed moet kunnen en willen nemen.

Het onderzoek van de RKC 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. Het onderzoek richt zich op het risicomanagementbeleid en het onderliggende risicomanagementsysteem. Het gaat hierbij om het proces en de methodieken en niet om de inhoudelijke toets van de cijfers. Dit laatste is immers onderdeel van de accountantscontrole.

In de afgelopen jaren heeft de externe accountant aangegeven dat het signaleren, kwantificeren en beheersen van risico's binnen de gemeente nog niet gestructureerd is, terwijl diverse risicovolle activiteiten en projecten wel adequate risicobeheersing vereisen. Ook de RKC heeft in meerdere onderzoeksrapporten aanbevelingen gedaan voor verbetering van het gemeentelijk risicomanagement. De RKC is met de accountant van mening dat adequate risicobeheersing via een integraal en systematisch risicomanagementsysteem prioriteit heeft voor de gemeente. Met dit onderzoek naar de opzet en werking van het risicomanagementsysteem wil de RKC de raad een handvat geven om met het college van B en W in gesprek te gaan over een voortvarende verdere ontwikkeling van risicomanagement.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe doelmatig en effectief is het risicomanagement binnen de gemeente Haarlem en welke verbeteringen zijn nodig en mogelijk, specifiek ten aanzien van de rol van de gemeenteraad?

De RKC constateert dat er in 2008 een fundament is gelegd voor risicomanagement. Hierdoor wordt periodiek het gemeentelijk risicoprofiel opgesteld en conform de regels van BBV het weerstandsvermogen bepaald.

De RKC concludeert ook dat er sinds die tijd nauwelijks verdere ontwikkeling heeft plaatsgehad. Er is sprake van benoemen van financiële risico's, maar er is geen verbreding naar niet-financiële risico's. In de huidige ontwikkelingsfase worden periodiek projectrisico's en financiële risico's geïnventariseerd en het weerstandsvermogen wordt bepaald. Maar het risicomanagement in de gemeente Haarlem is nog niet geborgd in een eenduidige werkwijze en met name de stap naar risicobeheersing is nog niet gemaakt. Haarlem profiteert hierdoor nog onvoldoende van de meerwaarde van risicomanagement.



De RKC concludeert dat er geen risicomanagementsysteem operationeel is waarin aandacht is voor alle stappen van het risicomanagementsysteem, nl. (1) Risicobeleid en doelstellingen, (2) Identificeren van risico's, (3) Classificeren en wegen van risico's; (4) Bepalen van de beheersingsmaatregelen; (5) Uitvoeren van de beheersingsmaatregelen; (6) Communiceren over de risico's en de werking van de beheersingsmaatregelen.

De belangrijkste oorzaak ziet in de RKC in de beperkte visie van het management op risicomanagement. Hierdoor is er onvoldoende prioriteit gegeven aan de verdere ontwikkeling naar integraal risicomanagement.

De gemeente Haarlem is er bij gebaat snel door te groeien naar een volwaardig risicomanagementsysteem.

Welke stappen kan de gemeente zetten in de doorontwikkeling van het risicomanagement?

- Start met een gezamenlijke verkenning van het gemeentebestuur van de mogelijkheden en verwachtingen van risicomanagement. Leg die uitgangspunten vast in een stappenplan voor de ontwikkeling van integraal risicomanagement.
- Leg het risicomanagementbeleid en het risicomanagementsysteem formeel vast in een Nota Risicomanagement of Paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen.
- Ontwerp en implementeer vanuit het herijkt beleid een risicomanagementsysteem waarin alle stappen van het risicomanagementproces systematisch worden doorlopen.
- Leg de uitvoering formeel vast in een eenduidige werkwijze voor de ambtelijke organisatie en organiseer toezicht op de toepassing hiervan.
- Vergroot de informatiewaarde van raadsstukken zodat de raad in staat wordt gesteld een eigen afweging te maken over acceptatie dan wel preventie van risico's en zo ook voor de langere termijn meer mee kan sturen op de financiële positie van de gemeente.

2. Voorstel aan de raad

De Rekenkamercommissie stelt de raad voor:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport Groeien naar Volwaardigheid en van de aanbevolen stappen voor doorontwikkeling;
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Bestuur;
- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.

3. Beoogd resultaat

De resultaten van dit onderzoek bieden de raad een handvat om met het gemeentebestuur in gesprek te gaan over een voortvarende aanpak van de verdere ontwikkeling van risicomanagement. De aanbevelingen faciliteren de raad hierbij

duidelijke kaders te stellen voor zijn eigen positie in het gemeentelijk risicomanagement.

4. Argumenten

De rekenkamercommissie ondersteunt met haar onderzoek de gemeenteraad in de kaderstellende en controlerende taak. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de stand van zaken m.b.t. een belangrijk thema.

De RKC vindt het raadzaam dat de raad een debat voert over het risicomanagement en de vinger aan de pols houdt bij de uitvoering van met het college afgesproken verbeteracties.

5. Kanttekeningen

Dit onderzoeksresultaat is niet integraal voor een reactie aangeboden aan het college van B en W.

Het college heeft na de publicatie van het rapport de gelegenheid binnen vier weken schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

6. Uitvoering

De rekenkamercommissie biedt dit rapport op donderdag 21 november 2013 de raad aan. De voorzitter van de RKC geeft bij die gelegenheid een korte toelichting en er is gelegenheid om vragen te stellen.

Het rapport wordt op een later tijdstip inhoudelijk besproken in de commissie Bestuur.

7. Bijlagen

Groeien naar Volwaardigheid.

Rapport van het onderzoek van de RKC naar het risicomanagementsysteem van de gemeente Haarlem

De Rekenkamercommissie,

Voorzitter
Evert de Jongh



Haarlem

5

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van de Rekenkamercommissie

Besluit:

- Kennis te nemen van het onderzoeksrapport Groeien naar Volwaardigheid en van de aanbevolen stappen voor doorontwikkeling;
- Over de resultaten een discussie te voeren in de Commissie Bestuur;
- Het college te verzoeken de door de raad overgenomen aanbevelingen te verwerken in een actieplan en dat aan de gemeenteraad voor te leggen.
- De uitvoering van het actieplan te monitoren door dit op te nemen in het BBP.

Gedaan in de vergadering van -----2013,

De griffier

De voorzitter

B. Nijman

B. Schneiders.



Haarlem

Oktober 2013

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/147830

Gemeente Haarlem

Groeien naar volwaardigheid

*Een onderzoek naar risicomanagement binnen
de gemeente Haarlem*



Groeien naar volwaardigheid.

*Een onderzoek naar risicomanagement binnen de gemeente
Haarlem*



Lef: verantwoord
risico's nemen

Ambtenaren
schenden
integriteitcode



Friesland nam onnodige risico's bij
grondaankopen

*Provincie negeerde risico's
Oostvaarderswold*



De raad van bestuur
van Vestia is al in 2009
nadrukkelijk gewezen
op de risico's die de
Rotterdamse
woningbouwcorporatie
liep
met de portefeuille
derivaten.

Politiek bedrijven is risico's nemen: beheerste risico's.

2013/147830

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie
rekenkamercommissie@haarlem.nl

Oktober 2013

Inhoudsopgave

HET RISICOMANAGEMENTSYSTEEM VAN HAARLEM.....	3
INLEIDING	3
DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	3
HET BEGRIPPENKADER	4
UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	4
CONCLUSIES	5
AANBEVELINGEN.....	8
NOTA VAN BEVINDINGEN	10
1. INRICHTING VAN RISICOMANAGEMENT: RISICOBELID EN RISICOMANAGEMENTSYSTEEM	11
1.1. Algemeen	11
1.2. Inhoudelijke beleidskaders	11
1.3. Kaderstelling op risicomanagement.....	12
1.4. Rolverdeling	13
1.5. Beleving bij de inrichting van risicomanagement	14
2. UITVOERING VAN RISICOMANAGEMENT	15
2.1 Risico-inventarisatie, - analyse en - beoordeling	15
2.2 Risicobeheersing.....	16
2.3 Het gemeentelijk risicoprofiel en het weerstandsvermogen	18
2.4 Toezicht en Informatievoorziening	18
2.5 Beleving bij de uitvoering van risicomanagement	19
3 EFFECTIVITEIT VAN RISICOMANAGEMENT	21
3.1 Wat levert het op?.....	21
3.2 Wat kost het?	23
3.3 Beleving bij de effectiviteit van risicomanagement	23
4. DE ROL VAN DE RAAD IN RISICOMANAGEMENT	25
4.1 Algemeen	25
4.2 De rol van de raad in Haarlem	25
4.3 Leren van andere gemeenten.....	27
5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	29
5.1 Risicomanagement Algemeen	29
5.2 Inrichting van het risicomanagementsysteem.....	29
5.3 Uitvoering van risicomanagement	30
5.4 Effectiviteit van risicomanagement	31
BIJLAGE 1 TOTAALOVERZICHT ENQUÊTERESULTATEN	32
BIJLAGE 2 HET TOETSINGSKADER	35
BIJLAGE 3 INTERVIEWS, DOCUMENTSTUDIE EN VERGELIJKEND ONDERZOEK	37

Het Risicomanagementsysteem van Haarlem

Inleiding

 Van overheidsorganisaties mag worden verwacht dat zij hun risico's adequaat managen. Risico's zijn onzekere gebeurtenissen die als zij optreden, een bedreiging zijn voor de realisatie van doelstellingen. Risico's hebben verschillende en soms meerdere oorzaken en gevolgen die van financiële, beleidsmatige, organisatorische of bestuurlijke gebeurtenissen aard kunnen zijn. Risicomanagement is het proces waarmee risico's systematisch worden geïnventariseerd en beheerst door het nemen van beheersmaatregelen. Adequaat risicomanagement maakt optimale beheersing van risico's mogelijk maken, helpt om beter om te gaan met onzekerheid en ondersteunt de besluitvorming waardoor de kans dat doelstellingen efficiënt worden gerealiseerd toeneemt. Risicomanagement is ook voor de gemeenteraad een belangrijk thema omdat systematisch risicomanagement (op termijn) kan resulteren in een lager weerstandsvermogen, zodat er minder beslag wordt gelegd op de reserves en er meer financiële ruimte ontstaat die kan worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren. In 2008 heeft de Gemeente Haarlem de Handreiking Risicomanagement Gemeente Haarlem' (HRGH) vastgesteld. Hierin zijn destijds de wettelijke eisen vastgelegd om conform BBV de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen te bepalen. In de afgelopen jaren (2009- 2011) heeft de externe accountant aangegeven dat het signaleren, kwantificeren en beheersen van risico's binnen de gemeente Haarlem nog niet gestructureerd is, terwijl de diversiteit van risicovolle activiteiten en projecten adequate beheersing van risico's vereist. Ook de rekenkamercommissie (RKC) heeft in haar onderzoeksrapporten – o.a. Aansturing Welzijnswerk (2009); Wijkvernieuwing (2010); Stadskantoor Zijlpoort (2012) - aanbevelingen gedaan voor verbetering van het gemeentelijk risicomanagement. De RKC is met de accountant van mening dat adequate risicobeheersing via een integraal en systematisch risicomanagementsysteem prioriteit heeft voor de gemeente. De omgeving van de gemeente neemt toe in complexiteit onder andere door de aanhoudende wijzigingen van wet – en regelgeving, door de hoge verwachtingen van burgers ten aanzien van de dienstverlening door de overheid en door de toenemende aansprakelijkheidstelling van overheidsorganen. Deze ontwikkelingen vragen van de gemeente meer aandacht voor risicobeheersing.

Doelstelling en vraagstelling

 Met dit onderzoek naar de opzet en werking van het risicomanagementsysteem wil de RKC Haarlem aan de raad een handvat bieden om met het college van B en W in gesprek te gaan over een voortvarende verdere ontwikkeling van risicomanagement.

Het doel van dit onderzoek is de kwaliteit van het huidige risicomanagement in kaart te brengen en te beoordelen hoe hierover wordt gecommuniceerd met de gemeenteraad. Hiermee wil de RKC inzicht geven in de mate waarin het risicomanagementsysteem geschikt is om risico's te beheersen, welke verbeteringen nodig en mogelijk zijn en hoe de gemeenteraad de eigen positie binnen het risicomanagementsysteem optimaal kan invullen.

Het onderzoek is gericht op de procesmatige uitvoering van risicomanagement, niet op de kwantitatieve beoordeling van het risicoprofiel, die onderdeel is van de accountantscontrole.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Hoe doelmatig¹ en effectief² is het risicomanagement binnen de gemeente Haarlem en welke verbeteringen zijn nodig en mogelijk, specifiek ten aanzien van de rol van de gemeenteraad?

De onderscheiden deelvragen zijn:

1. Heeft de gemeente een risicomanagementsysteem ingericht om relevante risico's te beheersen?
2. Hoe doelmatig is de uitvoering van risicomanagement?
3. Hoe is de effectiviteit van het risicomanagement?

Het begrippenkader

 Om risicomanagement te kunnen evalueren is een duidelijk begrippenkader nodig. De RKC hanteert in dit onderzoek de begrippen die zijn gedefinieerd in de 'Handreiking risicomanagement gemeente Haarlem' (HRGH) en voor zover de handreiking daarin niet voorziet het 'Handboek risicomanagement. Meer dan de som der delen' (verder Handboek RM). De voornaamste begrippen zoals de RKC die hanteert in dit onderzoek zijn hieronder toegelicht:

Risico: de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg (HRGH).

Risicomanagement: is het proces waarlangs risico's planmatig en systematisch worden geïnventariseerd en voorzien van een beheersmaatregel. Het proces omvat ook (de controle op) de uitvoering en de effectiviteit van de maatregelen.

Risicomanagementsysteem: is het instrument voor risicomanagement. Het risicomanagementsysteem moet de relevante risico's identificeren, daarop een passende maatregel formuleren en de uitvoering hiervan monitoren. Er zijn allerlei modellen voor risicomanagement, o.a. COSO, ISO 31000 en RISMAN. Onafhankelijk van de keuze bevat elk risicomanagementsysteem de volgende elementen:

1. Risicobeleid, doelstellingen en risicomodel
2. Inventariseren, analyseren en beoordelen van risico's
3. Bepalen van de beheersmaatregelen
4. Uitvoeren van de beheersmaatregelen
5. Communiceren over de risico's en de werking van de beheersmaatregelen.

Uitvoering van het Onderzoek

 De RKC heeft op basis van documenten, interviews, een beperkte enquête en een benchmark de stand van het risicomanagement van Haarlem onderzocht.

Er is één groepsgesprek met raadsleden gevoerd en per hoofdafdeling een duo-gesprek met de manager bedrijfsbureau en een andere afdelingsmanager. Van de ambtelijke gesprekspartners zijn er 15 enquêtes ingevuld geretourneerd en van het groepsgesprek met de raadsleden 6 ingevulde enquêtes. De enquêteresultaten zijn gebruikt voor een inkleuring van de informatie uit de interviews en de documentstudie. Ten slotte is vergelijkend onderzoek uitgevoerd bij vier referentiegemeenten. De bevindingen zijn via ambtelijke hoor en wederhoor getoetst. De geïnterviewde personen hebben een gespreksverslag ontvangen ter verifiëring van de feiten. Het rapport van bevindingen is voor wederhoor voorgelegd aan de Algemeen Directeur.

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden heeft de RKC een toetsingskader opgesteld dat is gebaseerd op de actuele vakliteratuur over risicomanagement, de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

¹ Doelmatig is in dit onderzoek procesmatig zonder overlap, inconsistenties e.d.

² Effectief is in dit onderzoek werkzaam met aantoonbaar resultaat

Conclusies

Risicomanagement is bedoeld om zicht te houden op de relevante risico's en de mogelijkheden om die risico's te beheersen effectief in te zetten. Op deze punten scoort risicomanagement in Haarlem nog onvoldoende.

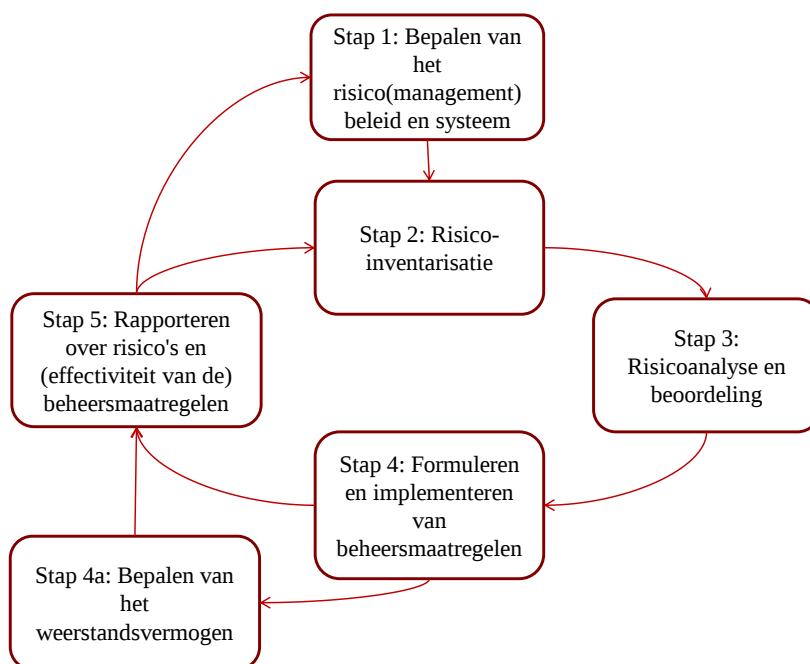
In de huidige ontwikkelingsfase worden periodiek projectrisico's en financiële risico's geïnventariseerd en het weerstandsvermogen wordt bepaald. Maar het risicomanagement in de gemeente Haarlem is nog niet geborgd in een eenduidige werkwijze en met name de stap naar risicobeheersing is nog niet gemaakt. Haarlem profiteert hierdoor nog onvoldoende van de meerwaarde van risicomanagement. Door de ogenschijnlijk beperkte (bestuurlijke) visie op risicomanagement in combinatie met andere prioriteiten in de bedrijfsvoering is sinds 2008 de ontwikkeling gestagneerd. De RKC merkt op dat de financiële situatie, de geplande reorganisaties en de decentralisaties voldoende een hogere prioriteit voor risicomanagement rechtvaardigen.

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.

In de visievorming en beleidsformulering staat de raad nog aan de zijlijn. De gemeenteraad heeft nu zijn kaderstellende en controlerende rol op het terrein van risicobeheersing niet geborgd en kan onvoldoende sturen op de mate van risicoacceptatie en op de financiële stabiliteit van de gemeente.

Voor een volwaardige invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad op het risicomanagement is er meer nodig dan er nu is. Nodig zijn een gezamenlijke ontwikkeling van visie en rolverdeling en aanscherping van de informatievoorziening aan de raad.

Onderstaande worden de deelconclusies besproken aan de hand van onderstaande weergave van het risicomanagementsysteem:



Risicomanagementbeleid

De Paragraaf Weerstandsvermogen beschrijft het beleid voor de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. Dit beleidskader biedt in beperkte mate handvatten voor de doelstellingen van - en de gemeentelijke visie op risicomanagement. Vanwege het ontbreken van expliciete beleidsdoelstellingen in een afzonderlijke nota risicomanagement is nu onvoldoende inzichtelijk wat de gemeentelijke kaders voor risicomanagement zijn.

De gemeente heeft ogenschijnlijk een beperkte visie op risicomanagement. De kernpunten hiervan zijn dat risicomanagement alleen meerwaarde heeft voor financiële risico's en aan de orde is als de gemeente 'de zaak op orde heeft'. Hierdoor is er tot nu toe geen '*sense of urgency*' om een integraal systeem te ontwikkelen en in te voeren.

Risicomanagementsysteem (= de inrichting van risicomanagement)

De Handreiking Risicomanagement gemeente Haarlem die in 2008 is opgezet vanuit BBV beschrijft het identificeren en wegen van financiële risico's, de managementverantwoordelijkheid en de berekening van het weerstandsvermogen op basis van de toptien van gemeentelijke risico's. Sindsdien is de methodiek niet verbreed naar niet-financiële (beleidsmatige, organisatorische, bestuurlijke etc.) risico's.

De afdeling concern control geeft richtlijnen voor het periodiek opstellen van het gemeentelijk risicoprofiel en het weerstandsvermogen. Deze werkwijze waarbij de focus is op de bepaling van de financiële risico's biedt geen handvat voor de niet-financiële risicobeoordeling en is niet vertaald in een formeel kader. De werkwijze geeft geen specifieke aanwijzingen hoe oorzaken en gevolgen van risico's moeten worden bepaald en beheersmaatregelen moeten worden meegewogen.

Voor risicomanagement bij fysieke projecten is er wel een eenduidige methodiek vastgelegd die alle relevante processtappen beschrijft.

Voor risicomanagement van beleidsrisico's is er geen methodiek vastgelegd. Risico's worden wel ad hoc geïnventariseerd als onderdeel van haalbaarheidsanalyses.

Door het ontbreken van een uniforme methodiek voor risicomanagement is er geen waarborgt dat relevante risico's gemeentebreed eenduidig worden geanalyseerd.

Bij afwezigheid van centrale kaders hebben sommige afdelingen een eigen werkwijze ontwikkeld. Dit is een voordeel op afdelingsniveau maar is belemmerend voor effectieve analyse en beheersing aangezien risico's en beheersmaatregelen zich niet parallel aan afdelingsgrenzen manifesteren.

Er zijn ook andere positieve ontwikkelingen zoals een werkgroep van meerdere afdelingen die in 2012 samen aan de uitbouw van risicomanagement heeft gewerkt.

Uitvoering van risicomanagement (Risico-inventarisatie, beoordeling en implementeren van beheersmaatregelen)

Op projectniveau en procesniveau is de uitvoering redelijk operationeel.

De ambtelijke organisatie maakt per afdeling een risico-overzicht voor het opstellen van het gemeentelijk risicoprofiel in de begroting en de jaarrekening. Dit overzicht is de basis voor de bepaling van het weerstandsvermogen. Betrokkenen geven aan dat het opstellen van het overzicht zorgvuldig verloopt maar dat de kwaliteit te lijden heeft van een onvoldoende specifieke werkwijze.

De werkwijze is niet eenduidig over de invalshoek voor identificatie van risico's (beleidsprogramma's; projecten of afdelingen) en voor de afstemming van de weging van risico's en het bepalen van beheersmaatregelen tussen afdelingen.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

De analyse resulteert hierdoor in een risicoprofiel waarvan de volledigheid en de kwaliteit niet kunnen worden geborgd.

Het ontbreken van gemeentebrede kaders en systemen betekent niet dat Haarlem niets ‘doet’ aan risicomanagement. Er is bij een aantal managers een redelijke mate van bewustzijn voor risicobeheersing. Dit is een voordeel omdat de huidige uitvoering sterk afhankelijk is van de persoonlijke rolinvulling van managers.

Ook geldt dat voor haalbaarheidsanalyses en sommige andere beleidsvoorstellen de risico-informatie in de paragraaf kanttekeningen wordt opgenomen. De organisatie kan nu door flexibel te opereren met ad hoc maatregelen sommige beleidsmatige risico’s afdekken. Echter veelal zonder dat duidelijk is of de gebruikte methodiek en deskundigheid toereikend zijn.

In het projectmanagement heeft risicoanalyse een structurele positie. Er is echter minder aandacht voor de beheersmaatregelen, waardoor er ogenschijnlijk onnodig een beroep wordt gedaan op de post onvoorzien of het weerstandsvermogen.

Effectiviteit van risicomanagement

Risicomanagement resulteert nu in een uitvoerige paragraaf weerstandsvermogen die voldoet aan de BBV. Het risicoprofiel in de paragraaf weerstandsvermogen geeft een redelijk overzicht van de risico’s met de grootste financiële gevolgen.

Het huidige risicomanagementsysteem resulteert in een transparante bepaling van het weerstandsvermogen, maar leidt er nog niet toe dat de gemeente de relevante risico’s tijdig in beeld heeft en daarvoor reële beheersmaatregelen neemt.

Het begrip risico is daarvoor niet goed genoeg omschreven: in de Haarlemse benadering zijn risico’s nu vooral korte termijn knelpunten: langere termijn bedreigingen en gemiste kansen worden niet beoordeeld. Hetzelfde geldt voor de inschatting van effecten van risico’s. In de ambtelijke organisatie zijn er verschillende meningen of de afdelingen bruto (zonder rekening te houden met al genomen maatregelen) of netto (wel rekening houdende met al genomen maatregelen) risico’s in het overzicht opnemen. Hierdoor wordt er niet actief gekeken naar beheersmaatregelen die de kans van optreden of de gevolgen van een risico verkleinen.

Risicoanalyse zonder adequate beheersmaatregelen heeft een negatief effect op de hoogte van de kosten van projecten en op het weerstandsvermogen. Omdat de stap naar beheersing nog niet is gemaakt profiteert Haarlem nog onvoldoende van de meerwaarde van risicomanagement.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie adviseert de raad om samen met het college voortvarend de stap te zetten naar een volwaardige invulling van risicomanagement. Het gemeentebestuur moet de komende jaren complexe beslissingen nemen en kan zonder het adequaat beheersen van risico's niet anticiperen op de majeure ontwikkelingen. De RKC benadrukt dat zij niet pleit voor een nodeloos optuigen van het instrumentarium voor risicomanagement, maar wel de noodzaak wil communiceren voor voortvarende aanscherping van de manier waarop in de organisatie de beheersing van risico's wordt geborgd.

Welke stappen kan de gemeente zetten in de doorontwikkeling van het risicomanagement?

Het Gesprek

Start met een gezamenlijke verkenning van het gemeentebestuur van de mogelijkheden en verwachtingen van risicomanagement. Leg die uitgangspunten vast in een stappenplan voor de ontwikkeling van integraal risicomanagement.



Van primair belang is dat het college in samenspraak met de gemeenteraad een samenbindende visie over risicomanagement formuleert zodat de beelden en verwachtingen van raad en college kunnen worden afgestemd. In die verkenning kan gebruik gemaakt worden van voorbeelden van externe risicoanalyses op actuele beleidsterreinen. De RKC adviseert ook een meer prominente inzet van een raadscommissie / werkgroep om structureel mee te denken over de ontwikkeling van instrumenten van bedrijfsvoering w.o. risicomanagement.

Het Beleid

Leg het risicomanagementbeleid en het risicomanagementsysteem formeel vast in een Nota Risicomanagement of Paragraaf Risicomanagement en Weerstandsvermogen.



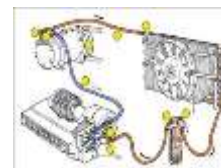
Risicomanagement blijft mensenwerk, maar een beleidsnota is een goede basis om vooraf objectieve toetsingskaders vast te leggen. Besteedt aandacht aan:

- * De inzet van risicobeheersing als sturingsinstrument voor realisatie van doelstellingen.
- * Een brede focus op financiële en niet-financiële risico's.
- * Duidelijke kaders voor de informatievoorziening aan de raad.

* Relevante cultuuraspecten zoals communicatie, vertrouwen en transparantie; houding en gedrag. Haarlem kan hiervoor onder andere putten uit de informatie uit het vergelijkend onderzoek (bijlage 3).

Het Systeem

Ontwerp en implementeer vanuit het herijkt beleid een risicomanagementsysteem waarin alle stappen van het risicomanagementproces systematisch worden doorlopen.



Besteedt aandacht aan:

- * Systematiek voor volledigheid van inventarisatie (doelstellingen; programma's; afdelingen; projecten) en voor beoordeling van risico's (categorieën risico's en gevolgen).
- * Risicobereidheid en het keuzeprocess van beheersmaatregelen en monitoring van

effectiviteit.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- * De – onderbouwing van de – methodieken voor de bepaling van het weerstandsvermogen.
- * Hoe en op welk niveau risicomanagement is gepositioneerd en georganiseerd; zodanig dat er over afdelingsoverstijgende risico's wordt gecommuniceerd.
- * De cultuur en de mogelijkheden van de organisatie.

De uitvoering

Leg de uitvoering vast in een eenduidige werkwijze voor de ambtelijke organisatie en organiseer toezicht op de toepassing hiervan.



- * Overweeg NARIS breder in te zetten: als meerdere afdelingen toegang hebben tot dit systeem ontstaat er een leercurve om risico's integraal te beoordelen en beheersen.
- * Zorg voor voldoende samenwerking en coördinatie. Stimuleer een integrale aanpak van risicomanagement bij (fysieke) projecten en niet-projecten en een bewuste afweging tussen kosten en baten van maatregelen.
- * Biedt managers gerichte training en praktische instrumenten.

Informatievoorziening

Vergroot de informatiewaarde van raadsstukken zodat de raad in staat wordt gesteld een eigen afweging te maken over acceptatie dan wel preventie van risico's en zo ook voor de langere termijn meer mee kan sturen op de financiële positie van de gemeente.



- * Heldere kaders zijn nodig om vooraf te bepalen welke informatie met de raad wordt gecommuniceerd. Maak specifieke afspraken over de momenten en de inhoud van de risico-informatie die de raad nodig heeft om tot juiste besluitvorming te komen.
- * Ontwikkel een duidelijke format en een voorblad bij de raadsvoorstellen waarin het expliciet risico's en beheersmaatregelen en het onderliggende ambtelijk advies zijn opgenomen. Dit moet de raad ondersteunen om een eigen afweging te maken over de acceptatie van risico's.
- * Toets periodiek de werking van het risicomanagementsysteem en informeer de raad hierover zodat het vertrouwen in de informatievoorziening over risico's toeneemt.

Nota Van Bevindingen

1. Inrichting van risicomanagement: risicobeleid en risicomanagementsysteem

1.1. Algemeen

In 2008 is bij directiebesluit in Haarlem de ‘Handreiking risicomanagement Gemeente Haarlem’ (HRGH) vastgesteld. Hierin zijn destijds de minimale wettelijk eisen vastgelegd om conform BBV de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen te bepalen. De HRGH beschrijft risicomanagement als een cyclisch proces dat tweemaal per jaar (bij de programmabegroting en de jaarrekening) wordt doorlopen en uit de volgende zes stappen bestaat:

1. Identificatie van risico's
2. Analyse van risico's
3. Beoordeling van risico's
4. Maatregelen ontwerpen
5. Maatregelen implementeren
6. Evalueren en rapporteren

De HRGH beschrijft het beleid als de mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken (weerstandscapaciteit) om onverwachte financiële tegenvallers (risico's) op te vangen. De handreiking beschrijft vervolgens de systematiek voor de vaststelling van de beschikbare weerstandscapaciteit vanuit de risicotoptien. De HRGH beschrijft niet een overkoepelend beleid voor risicomanagement. Identificatie van risico's is in de HRGH beschreven in tien risicocategorieën.

De analyse en beoordeling vinden volgens de HRGH plaats via bepalen van de kans van optreden; het financieel gevolg en het imagogevolg. Op deze manier wordt per risico een totaalscore bepaald. Voor het ontwerpen en implementeren van beheersmaatregelen zijn er in de handreiking geen richtlijnen opgenomen.

De concernafdeling en de directie beschouwen de HRGH als verouderd. De HRGH is niet formeel ingetrokken, maar is sinds 2008 niet verder in de organisatie geïmplementeerd. De handreiking, zo blijkt uit het onderzoek, is m.u.v. de stafafdeling concerncontrol in de organisatie ook niet bekend. De afdelingen hanteren in de praktijk de instructies van concern control voor de periodieke actualisatie van het risicoprofiel. Hiernaast zijn er algemene of afdelingsspecifieke procedures die rechtstreeks of zijdelings raken aan elementen van het risicomanagementproces.

1.2 Inhoudelijke beleidskaders

Het risicobeleid van Haarlem zoals beschreven in de paragraaf weerstandsvermogen (programmabegroting 2012) is op hoofdlijnen conform artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV definieert de paragraaf weerstandsvermogen als volgt:

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

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Het huidige risicobeleid beperkt zich voornamelijk tot de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en de jaarrekening. De paragraaf bevat wel een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's, maar niet het beleid omtrent de vaststelling en beheersing van risico's in het algemeen.

Van belang is dat het weerstandsvermogen van de gemeente te maken heeft met de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis zijn in relatie tot de financiële positie. Voor een goed financieel beheer van de gemeente is het dus belangrijk om die risico's zo beperkt mogelijk te houden. Dat betekent dat een goed risicomanagementsysteem er mede voor zorgt dat er beheersmaatregelen worden zijn getroffen waarmee het risico wordt verkleind zodat het niet van materiele betekenis is voor de financiële positie van de gemeente. Hierdoor kan de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen worden beperkt.

Het weerstandsvermogen wordt mede bepaald door de manier waarop de gemeente de relevante risico's beheerst. De gemeenteraad kan zelf beleid vaststellen hoe om te gaan met risico's en wat de hoogte van het weerstandsvermogen moet zijn.

De paragraaf weerstandsvermogen is het geldende beleidskader voor risicomanagement en weerstandvermogen. Het opstellen van een aparte nota risicomanagement en weerstandsvermogen is op basis van de regelgeving niet verplicht en volgens het management ook niet nodig. Het beleid in de paragraaf weerstandsvermogen is echter summier en niet gericht op integraal risicomanagement. Hierdoor ontbreekt het fundament om risicomanagement op professioneel niveau te organiseren.

1.3. Kaderstelling op risicomanagement

De RKC heeft in het onderzoek geen algemeen beleid aangetroffen voor risicomanagement. Wel enkele procedures die richtlijnen bevatten voor elementen van risicomanagement, hoewel dit niet het uitgangspunt was bij het opstellen van de richtlijnen. De documenten zijn onderstaand weergegeven.

	Extern / algemeen	Gemeente Haarlem*	Afdelingen
<i>Risicomanagementmodel</i>	COSO; RISMAN; NARIS*; ISO 31000	Niet aangetroffen**	Niet aangetroffen
<i>Risicobeleid en doelstellingen</i>	BBV artikel 11	Paragraaf weerstandsvermogen	#Afd. Stedelijke projecten***; Handboek Risicomanagement
<i>Identificeren, classificeren en wegen van risico's</i>		Uitvraag concern control***	#Afd. Stadszaken: Nota Verbonden Partijen; de Subsidieverordening; de Verordening Planschade. #Afd. Stedelijke projecten****; Procesbeschr. Risicomanagement Gemeente Haarlem; Beleidsnota Risicomanagement 2010/ 2010; Handboek Risicomanagement
<i>Bepalen van de beheersmaatregelen</i>		Niet aangetroffen	
<i>Uitvoeren van de beheersmaatregelen</i>		Niet aangetroffen	
<i>Communiceren over de risico's en werking van beheersmaatregelen.</i>		Paragraaf weerstandsvermogen	

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

* NARIS is een ICT-applicatie die is ontworpen om risico's te analyseren en prioriteren. Het systeem bevat een database van de meest voorkomende risico's van overheidsorganisaties en verschillende rekenmechanismen om risico's te kwantificeren en om het weerstandsvermogen te bepalen. NARIS wordt in Haarlem gebruikt als archief en als rekentool voor de bepaling van het weerstandsvermogen.

** Er zijn richtlijnen die zijdelings raken aan risicomanagement. Bijv. het Treasurystatuut; de Verordening reserves en voorzieningen; de Verordening op het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Haarlem; de Verordening garanties voor totaalfinanciering en het integriteitsbeleid.

*** Hierbij geldt dat per begrotingsprogramma de financiële risico's in beeld moeten worden gebracht en voorzien van een inschatting van kans en financieel gevolg.

**** De nota's zijn niet formeel vastgesteld maar gelden praktisch wel als afdelingsstandaarden.

Er is in Haarlem nog geen sprake van overkoepelend beleid voor risicomanagement. De gemeente kent geen standaard model of aanpak voor risicomanagement en heeft nu geen actuele en eenduidige richtlijn voor de manier waarop risico's moeten geïnterpreteerd, geanalyseerd en voorzien voor beheersmaatregelen.

Er zijn wel gemeentelijke - en afdelingsprocedures waarin aspecten van risicomanagement zijdelings aan de orde komen. De afdeling Stedelijke projecten heeft een aparte richtlijn voor risicomanagement.

De HRGH, een directiebesluit uit 2008, beschrijft het proces voor het vaststellen van het gemeentelijk risicoprofiel en het weerstandsvermogen. De HRGH is verouderd, niet in gebruik en vanwege de focus op financiële risico's en het ontbreken van de beheersingsstappen van het risicomanagementproces een smal fundament voor de verdere uitbouw van het risicomanagementsysteem.

1.4 Rolverdeling

De rol van het college van B en W

Volgens de HRGH is het college bestuurlijk verantwoordelijk voor de paragraaf weerstandsvermogen en inhoudelijk voor de realisatie van de doelstellingen van risicomanagement. Op basis van de actieve informatieplicht heeft het college ook de verantwoordelijkheid om de gemeenteraad te informeren over belangrijke risico's. Naast de HRGH hebben wij geen – informele - procedures aangetroffen waarin de rol van het college ten aanzien van risicomanagement is vastgelegd.

De rol van het management

De Algemeen directeur is eindverantwoordelijk voor het risicomanagement binnen de organisatie. En verder is risicomanagement onderdeel van de integrale managementverantwoordelijkheid. De HRGH benoemt de verantwoordelijkheid van het management (afdelingshoofden → hoofdafdelingsmanager → MT → college) voor het beheersen van gerapporteerde risico's. Deze is afhankelijk van de score van het desbetreffende risico. Zoals aangegeven wordt niet gewerkt volgens deze handreiking.

De rol van de gemeenteraad

Hoofdstuk 4 van dit rapport beschrijft de rol en perceptie van de raad in het risicomanagement.

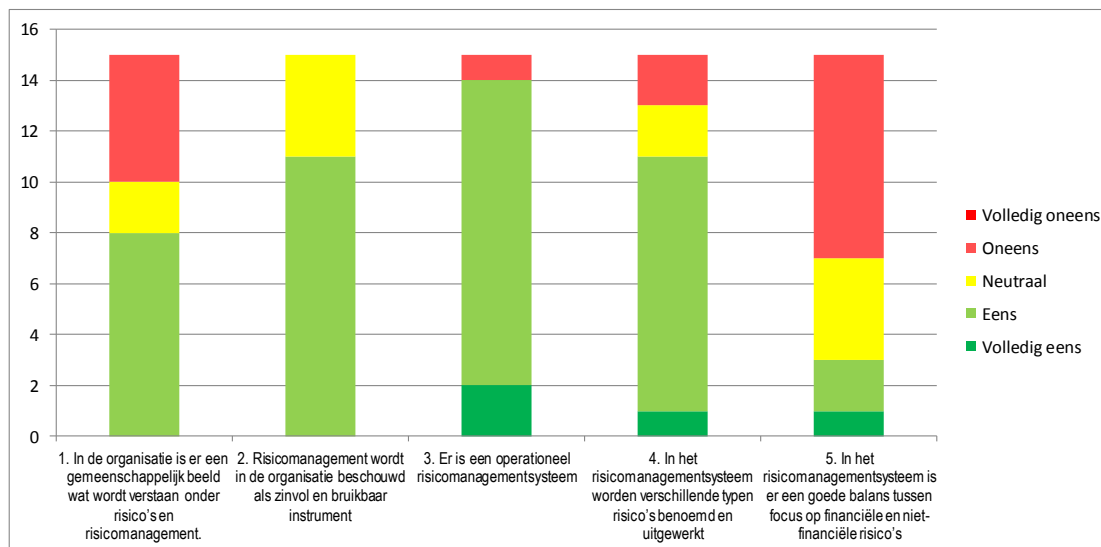
Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Conform integraal management is risicomanagement een managementverantwoordelijkheid. Er is echter geen overkoepelend risicomanagementsysteem ingevoerd en geen functionaris verantwoordelijk voor de inrichting van het risicomanagementproces. Ook zijn er geen actuele richtlijnen aangetroffen waarin de rollen en verantwoordelijkheden voor risicomanagement zijn uitgewerkt.

1.5 Beleving bij de inrichting van risicomanagement

Uit de enquête blijkt dat meer dan de helft van de respondenten (zie figuur 2.1) van mening is dat er in de organisatie een gemeenschappelijk beeld is over risico's en risicomanagement.

Figuur 1.1 De inrichting van risicomanagement



De RKC concludeert dat in de huidige opzet van risicomanagement de nadruk ligt op financieel te kwantificeren risico's en op het opstellen van het risicoprofiel en de paragraaf weerstandsvermogen. Er is (nog) geen evenwicht is tussen aandacht voor financiële en niet-financiële risico's. De periodieke uitvraag vanuit concerncontrol creëert een – gemeenschappelijk- beeld over risico's en het risicomanagementsysteem.

De perceptie van de respondenten dat in het risicomanagementsysteem verschillende typen risico's worden uitgewerkt wordt in dit onderzoek niet bevestigd.

In de huidige opzet van risicomanagement ligt de nadruk op financieel te kwantificeren risico's en op het opstellen van het risicoprofiel en de paragraaf weerstandsvermogen. Daarbij is er centrale sturing vanuit concern control wat onder andere resulteert in een gemeenschappelijk beeld over risico's en risicomanagement. In de huidige beeldvorming zijn risico's vooral bekende financiële knelpunten i.p.v. potentiële bedreigingen (meer vooruitstrevende benadering van risicomanagement). Er is ook geen evenwichtige focus op financiële en niet-financiële risico's.

2. Uitvoering van risicomanagement

2.1 Risico-inventarisatie, - analyse en - beoordeling

In de fase van risico-inventarisatie worden de risico's die ertoe kunnen leiden dat de gemeentelijke doelstellingen niet worden gerealiseerd zo volledig mogelijk in kaart gebracht. Dit zijn niet alleen financiële maar ook beleidsmatige en organisatorische risico's zoals gebrek aan draagvlak, verkokering, niet-effectieve werkmethoden etc. Analyse van de oorzaken en gevolgen van risico's geeft inzicht in de mogelijke maatregelen om risico's te beheersen. De organisatie heeft idealiter een methodiek om vervolgens op basis van Kans X Effect de meest relevante risico's te selecteren.

De gemeente

De gemeente Haarlem heeft geen afgesproken methodiek die volledigheid en vergelijkbaarheid in de risico-inventarisatie en analyse moet waarborgen. Tweemaal per jaar (voor de begroting en de jaarrekening) wordt het risicoprofiel van de gemeente geactualiseerd. De basis hiervan zijn de risicoprofielen van de hoofdafdelingen. Aan de (hoofd)afdelingsmanagers wordt tweemaal per jaar gevraagd het risico-overzicht te actualiseren en de risico's te scoren op kans en financieel gevolg. De RKC bestudeerde ter illustratie de risico-overzichten 2012 van enkele afdelingen (Stadszaken, Middelen & Services en Veiligheid, Vergunningen, Handhaving). Hieruit blijkt dat vooral bekende financiële knelpunten en claims worden geregistreerd – dus niet de potentiële gebeurtenissen – en dat de rapportages vooral technisch en financieel van aard zijn.

Afdelingen

De afdelingen analyseren primair de risico's van hun primaire processen. De aanpak verschilt per hoofdafdeling, zo blijkt uit de procesbeschrijvingen en Interne Controle (IC) plannen.

De afdeling Dienstverlening (DV) weegt risico's aan de hand van het financieel volume.

De afdeling SoZaWe beoordeelt risico's op zes aspecten, nl. financieel belang; rechtmatigheid; juridisch belang; politiek/bestuurlijk belang en complexiteit.

De afdeling Veiligheid, Vergunningen, Handhaving (VVH) beoordeelt maximaal elf aspecten (politiek prioriteit; kosten; inkomsten; complexiteit wetgeving; gemeentelijke autonomie; besluiten; financieel risico; samenwerking; klachtgevoeligheid; geautomatiseerd proces; complex proces).

Afdeling Stadszaken (SZ) beoordeelt slechts de risico's van de ruimtelijke ontwikkeling (planschadeanalyse) en de subsidieverstrekking en verbonden partijen. In de analyse wordt de externe organisatie beoordeeld op een aantal risico-indicatoren. De hoogte van de score bepaalt het gemeentelijke toezichtregime voor de organisatie.

Beleidsmatige risico's

Beleidsmatige risico's worden volgens de gemeentelijke werkafspraken opgenomen in de paragraaf kanttekeningen van een raadsvoorstel of B en W-nota. Hierin is er ruimte om risico's, knelpunten en aandachtspunten te vermelden. De RKC heeft enkele willekeuring geselecteerde raadsvoorstellen doorgenomen³. Wat opvalt, is dat in de paragraaf kanttekeningen vooral uitgangspunten en randvoorwaarden worden beschreven en nauwelijks risico's en beheersmaatregelen.

³(1) Samen voor elkaar: groeien naar financiële zelfredzaamheid, SZW 2012/338 471, (2) Kredietaanvraag Verbouwingen Patronaat, 2011/500472, (3) Parkeerproblematiek Reinaldahuis, STP/PM/2012/074668, (4) Decentralisatie Awbz-begeleiding naar de Wmo (discussienota) 2011/464912, (5) Haalbaarheidsstudie duurzaamheidscentrum Kleverlaan 9, 2012/339242, (6) Horecaboot Spaardamsweg, 2012/395802 (collegebesluit).

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Projecten

Bij de afdeling Stedelijke Projecten (StP) is het risicomanagement bij fysieke projecten belegd. Volgens de richtlijnen wordt voor elk project bij de projectstart-up een risicoanalyse uitgevoerd. De projectmanager is hiervoor opdrachtgever en het kader voor de uitvoering is de 'Procesbeschrijving risicomanagement Gemeente Haarlem'. Hierin zijn de inventarisatie en analyse van de meest voorkomende typen risico's beschreven. Een verschil met de methode in de HRGH is dat risico's met een kans van optreden groter dan 50% niet als risico maar als zekerheid worden benoemd. Ter illustratie heeft de RKC in dit onderzoek de risicodossiers van 'Noordkop Waarderpolder' en 'Oudeweg Sportheldenbuurt' beoordeeld. De dossiers maken een volledige en gedegen indruk, met als opmerkingen dat er toch wel risico's met een kans van optreden van 75% hierin zijn benoemd. Voor de kwantificering van de geïnventariseerde risico's heeft de RKC geen eenduidige richtlijnen aangetroffen. De afdeling geeft aan dat gewerkt wordt aan ontwikkeling van een methodiek voor reële kwantificering van risicoanalyses naar risicokosten en ramingen.

Bij de start van elke nieuwe projectfase wordt in principe het risicoprofiel geactualiseerd. Ter illustratie heeft de RKC enkele voortgangsrapportages beoordeeld, nl. 'Voortgangsrapportage Geneesherenbuurt 3^{de} kw.12' en 'Voortgangsrapportage Slachthuisbuurt-Zuidstrook 3^{de} kw. 12'. In beide rapportages is een (top 5) risicokaart opgenomen. In de ene rapportage zijn de beheersmaatregelen opgenomen en is een toelichting gegeven op de actualiteit van de risicokaart,. In de andere rapportage zijn er geen beheersmaatregelen genoemd en is geen toelichting gegeven op de actualiteit van de risicokaart. In beide rapportages zijn in afwijking van het format 'Voortgangsrapportage' de wijzigingen t.o.v. de voorgaande versie niet benoemd.

De RKC heeft begin 2013 het onderzoeksrapport over de beheersing van grondexploitatie gepubliceerd. Daarin is geconstateerd dat er meer inzicht nodig is in de kwantitatieve omvang van de risico's van fysieke projecten en dat het nodig is de methodiek die wordt gebruikt af te stemmen met de aanpak bij de bedrijfsvoeringsrisico's.

De uitvoering van risicoanalyse bij projecten is uitvoerig beschreven en wordt in essentie voor de initiële risicoanalyse ook conform uitgevoerd.

Alle hoofdafdelingen hebben op procesniveau en afdelingsniveau de risicoanalyse en – beoordeling ingericht. Hierbij is echter geen sprake van een procesmatige of modelmatige aanpak. De analyse is technisch en financieel gericht en resulteert nu vooral in een overzicht van bekende financiële knelpunten. Beleidsmatige en organisatorische risico's worden vrijwel niet benoemd.

Deze aanpak borgt onvoldoende dat risico's gemeentebreed volledig en uniform worden geïnventariseerd en beoordeeld. Het blijkt dat managers dit gebrek aan sturing als gemis ervaren.

2.2 Risicobeheersing

Risicomanagement omvat naast analyse en beoordeling ook beheersing. De focus ligt hierbij op het formuleren en implementeren van beheersmaatregelen. Beheersmaatregelen variëren van algemene activiteiten als beleid, procedures, opleidingen, cultuur en controles tot specifieke activiteiten als contracten, verzekeringen en reserves en voorzieningen⁴.

⁴ Gemeente Governance Handboek Risicomanagement meer dan de som der delen.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

De belangrijkste soorten beheersmaatregelen zijn:

- Vermijden. Het niet toetreden tot een risicosituatie, dan wel het uit een risicosituatie treden. Hierbij wordt de kans uitgesloten dat het risico optreedt;
- Reduceren. Het nemen van maatregelen ter verlaging van de kans en/of impact van een risico;
- Overdragen. Het geheel of gedeeltelijk overdragen van het risico op een andere partij. De gevolgen van het risico worden aan een andere - externe- partij overgedragen (verzekeren);
- Accepteren. Niets doen. De mogelijke gevolgen van het risico worden zelf gedragen.

De juiste beheersmaatregel wordt bepaald door de kosten van de maatregel en door de risicobereidheid van de organisatie of de opdrachtgever van een project. De RKC heeft in dit onderzoek geen gemeentelijk beleid over risicobereidheid aangetroffen. Hierdoor is niet altijd transparant hoe de vereiste beheersmaatregelen en de acceptabele risico's in besluitvormingsdocumenten tot stand komen.

In het IC-plan 2012 geeft de afdeling Dienstverlening wel een fraaie formulering van risicobereidheid. De afdeling baseert de interne controles van de WMO op een aantal uitgangspunten waaronder: 'wat zijn we bereid voor lief te nemen en wat willen we voorkomen?' en 'Wat kunnen we afdekken met interne controles en waarvoor vertrouwen we op de kritische houding van de WMO professional?'. Ook bij ruimtelijke projecten is er impliciet sprake van risicobereidheid. In de praktijk is door het ongunstige economische klimaat de acceptatie van risico's aangescherpt: bij grote projecten worden risico's sneller dan in het verleden als knelpunt beschouwd.

Ook zonder een formeel kader is er op onderdelen aandacht voor beheersing.

- Op procesniveau worden controles op de vastgestelde procesrisico's. De RKC heeft deze afstemming geconstateerd in de Interne Controle plannen van de afdelingen DV, SZW en VVH. Een aantal werkprocessen is ook geborgd door externe kwaliteitsnormen of periodieke audits.
- De risico's van ruimtelijk beleid worden vermeld in het bouwplan. Beheersmaatregelen zijn gericht op verminderen en overdragen: bij te hoge risico's moet het bouwplan worden gewijzigd en zo mogelijk wordt de planschade overgeheveld naar de ontwikkelende externe partij.
- De beheersmaatregelen voor risico's van fysieke projecten worden door de projectmanager en de opdrachtgever bepaald en gemonitord. De financiële gevolgen van de risico's worden opgevangen binnen het project (de post onvoorzien) of binnen het weerstandsvermogen, als het bedrag de draagkracht van het project overstijgt.

De organisatie heeft op procesniveau de risicobeheersing redelijk vorm gegeven. Op afdelingsniveau en gemeenteniveau moet de slag naar beheersing nog worden gemaakt. Voor zover er sprake is van het formuleren van beheersmaatregelen geldt dat dit op beperkte schaal gebeurt en beperkt is tot de eigen afdeling.

In het projectmanagement heeft risicoanalyse een structurele positie. Er is echter minder aandacht voor de beheersmaatregelen, waardoor er waarschijnlijk soms onnodig een beroep wordt gedaan op de post onvoorzien of het weerstandsvermogen.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

2.3 Het gemeentelijk risicoprofiel en het weerstandsvermogen

Tweemaal per jaar wordt vanuit de top tien van afdelingsrisico's en de risico's van de projectenportefeuille het risicoprofiel van de gemeente opgesteld.

De top tien van risico's is gebaseerd op het risico-overzicht dat de hoofdafdelingen tweemaal per jaar (de jaarrekening en de begroting) bij concern control aanleveren. Zoals eerder aangegeven zijn er geen gemeentebrede afspraken over de minimale kwaliteit en reikwijdte van de inventarisatie. Ook is niet voor alle managers duidelijk of in het risico-overzicht de bruto (= zonder al operationele beheersing) of netto effecten van de risico's moet worden vermeld. In de praktijk benoemt de ene afdeling (Dienstverlening) expliciet in de risicoschatting het risico zonder beheersmaatregelen, terwijl de andere afdeling (Middelen & Services) impliciet altijd uitgaat van het restrisico: dus inclusief de maatregelen die al zijn genomen.

De top tien wordt bepaald door de bijdrage van het individueel risico aan het totale gemeentelijke risicobedrag. Dit overzicht wordt door concern control opgesteld met behulp van NARIS.

Uiteindelijk wordt vanuit het gemeentelijk risicoprofiel door middel van een berekening in NARIS (Monte Carlo simulatie) het weerstandsvermogen berekend. In 2006 heeft het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement (NAR) in een publicatie een uitspraak gedaan over de verschillende klassen aan te houden weerstandsvermogen. De gemeente Haarlem hanteert dit uitgangspunt.

Het gemeentelijk risicoprofiel is gebaseerd op de afdelingsoverzichten van financiële risico's. Deze worden tweemaal per jaar geactualiseerd. In de overzichten komt nu echter onvoldoende naar voren vanuit welk perspectief (afdeling; beleidsprogramma of anders) de risico's zijn geïdentificeerd. Hierdoor is niet transparant of het gemeentelijk risicoprofiel een volledig en reëel beeld geeft van de risico's.

Het weerstandsvermogen is de ratio tussen de weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's waarvoor geen beheersmaatregelen zijn genomen. De volledigheid en validiteit van de tweede component is onzeker omdat de analyse niet voldoende ingebed is in een gemeentebreed risicomanagementsysteem.

2.4 Toezicht en Informatievoorziening

Toezicht

Een element van een effectief risicomanagementsysteem is toezicht op de kwaliteit van de uitvoering.

Op afdelingsniveau beoordeelt het managementteam het geactualiseerde risicoprofiel. Volgens betrokkenen leidt deze bespreking doorgaans tot weinig discussie omdat elke afdelingsmanager wordt beschouwd als de inhoudelijke deskundige.

Het gemeentelijk risicoprofiel wordt besproken in het directieteam. Aanvullend is er twee à drie keer per jaar een gesprek tussen de concerncontroller, gemeentesecretaris en hoofdafdelingsmanager (p&c-gesprek) waarin onder andere ook de afdelingsrisico's worden besproken. In dit onderzoek geven managers aan te 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.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

De afdeling concerncontrol bepaalt of een risico wordt overgenomen in het gemeentelijk overzicht in NARIS. Dit zijn in het algemeen de financiële risico's die in de paragraaf weerstandsvermogen worden opgenomen. NARIS wordt door concerncontrol gebruikt voor het registreren van risicoverzichten en voor de berekening van het weerstandsvermogen. Medewerkers van de andere afdelingen hebben geen toegang tot het systeem.

Informatievoorziening

De directie communiceert via de p&c-cyclus informatie over de financiële risico's. De beleidsmatige risico's komen in de p&c-cyclus niet aan de orde. Deze risico's moeten worden opgenomen in het desbetreffende raadsvoorstel of de B en W-nota en worden besproken in het stafoverleg.

De raad krijgt informatie over risico's via de begroting en de jaarstukken en verder via de rapportage grote projecten en de paragraaf kanttekeningen in raadsvoorstellen en B en W-nota's. Het format van de rapportage grote projecten is afgestemd met de raad, over de inhoud zijn (nog) geen specifieke afspraken gemaakt. De wethouder maakt een finale afweging voor de risico's die worden opgenomen in een definitief raadsvoorstel of nota. De informatie in de raadsvoorstellen en B en W-nota's waarin nu risico's/ knelpunten/ aandachtspunten worden benoemd is volgens het gemeentebestuur toereikend maar wordt door de raad niet altijd zo ervaren.

Het MT en DT bespreken de risico-overzichten van de afdeling resp. de gemeente, maar er is geen duidelijke kwaliteitstoets op het proces en de gebruikte systematiek.

De raad ontvangt informatie over risico's via de p&c-documenten, BenW-nota's en raadsvoorstellen en via de Voortgangsrapportage grote Projecten.

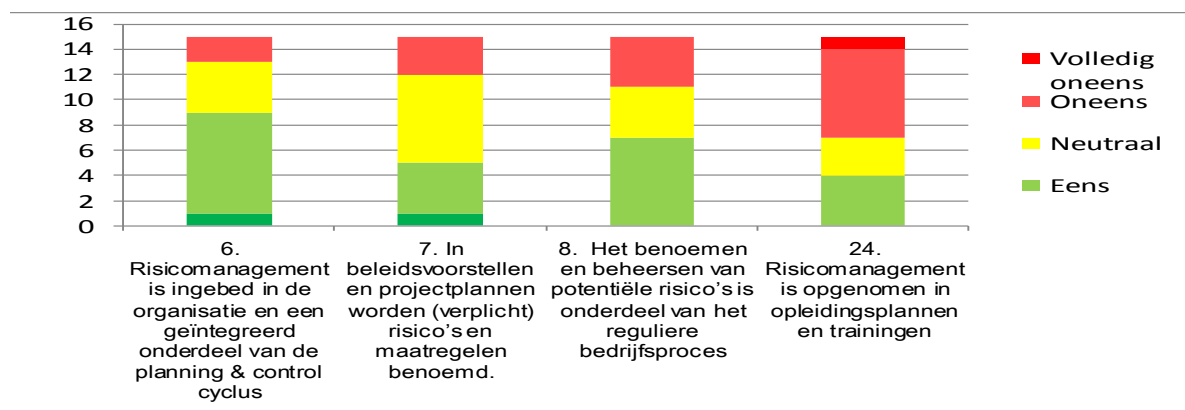
De paragraaf kanttekeningen van raadsvoorstellen benoemt niet specifiek de risico's, de beheersmaatregelen en alternatieven. Hierdoor wordt de raad niet in staat gesteld op basis van de informatie zelf een risico-afweging te maken en te beoordelen welk risicoprofiel acceptabel is.

2.5 Beleving bij de uitvoering van risicomanagement

De meeste respondenten geven aan dat risicomanagement als onderdeel van het p&c-proces organisatorisch is verankerd (zie figuur 2.1) en dat het opstellen van het risicoprofiel zorgvuldig wordt uitgevoerd. De mutaties in het risicoprofiel worden echter nauwelijks besproken en het formuleren van de juiste beheersmaatregelen krijgt weinig aandacht. Dit komt omdat de focus ligt op het periodiek benoemen van de financiële risico's. In de praktijk melden managers als risico's vooral reeds aanwezige knelpunten waarvoor op afdelingsniveau geen oplossing is. De RKC ziet hierdoor het benoemen en beheersen van risico's nog niet als onderdeel van het reguliere bedrijfsproces. De respondenten ervaren dit eveneens als een knelpunt: risicomanagement heeft vooral het karakter van melden en daarmee overdragen van financiële knelpunten aan concern.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Figuur 2.1: Risicomanagement als onderdeel van de managementcyclus.



Door de focus op financiële informatie worden niet-financiële risico's nog weinig genoemd in de gemeentelijke overzichten. Dit betreft de risico-informatie die opgenomen wordt in besluitvormingsdocumenten en de methoden, aannames en marges die hierbij moeten worden gehanteerd.

De meeste respondenten geven aan dat beleidsmedewerkers en managers nu onvoldoende deskundig zijn om risico's te signaleren en te beoordelen, in het bijzonder wat betreft politiek-bestuurlijke aspecten. Bij de invoering van NARIS in 2008 is, als onderdeel van de introductie van NARIS, voor alle toenmalige managers een presentatie verzorgd over de achtergronden van risico's en risicomanagement. Echter, voor zover bekend is hieraan geen vervolg gegeven voor beleidsmedewerkers en de managers die nadien zijn benoemd. Volgens hen is er behoefte aan ondersteuning van medewerkers die deskundig zijn op het gebied van integraal risicomanagement. Hen is niet bekend dat de expertise van de afdeling Stedelijke Projecten beschikbaar is als kenniscentrum voor risicomanagement.

In het onderzoek geven managers aan dat de verdere ontwikkeling van risicomanagement onder druk staat omdat zij beperkte middelen hebben. Zij ervaren spanning tussen de beschikbare capaciteit en de ambities die de gemeente heeft op het gebied van bedrijfsvoering. Hierdoor komen de werkzaamheden die als 'extra' worden gezien zoals risicomanagement in de knel.

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 reserve.

Risicomanagement heeft nog geen positie verworven als structureel element van de beheersing van de organisatie. Managers missen hiervoor de deskundigheid en de ondersteuning van het hoogste management.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

3 Effectiviteit van risicomanagement

3.1 Wat levert het op?

De HRGH beschrijft de onderstaande negen doelstellingen voor risicomanagement in gemeente Haarlem. Hoewel deze handreiking qua werkwijze is verouderd, staat het management van de gemeente nog wel achter de doelstellingen. Het gaat hier ook om algemeen aanvaarde doelstellingen voor risicomanagement.

	Doelstelling	Stand van zaken volgens RKC
1	Inzicht krijgen in de risico's die gemeente Haarlem loopt	
2	Risicobewustzijn en lerend vermogen van de (medewerkers van de) organisatie stimuleren en vergroten.	
3	Het beheersen van processen in de organisatie stimuleren.	
4	Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van bestaand beleid en voorzieningen	?
5	Zorgdragen voor de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening en taakuitvoering	?
6	Het (op termijn) optimaliseren van de risicokosten (kosten van preventie, verzekeringspremies en eigen schades).	
7	Het weerstandvermogen binnen de vastgestelde bandbreedtes houden.	
8	Het voldoen aan de wettelijke verplichting (BBV).	
9	Het bevorderen van vertrouwen in de organisatie intern (bij het eigen management en personeel, raad en college) en extern (zowel burgers als andere organisaties)	

1. Inzicht krijgen in de risico's die gemeente Haarlem loopt

De huidige aanpak concentreert zich op financiële bedrijfsvoeringsrisico's en projectrisico's en geeft inzicht in de financiële risico's van de gemeente Haarlem. De huidige aanpak geeft geen inzicht in de niet-financiële (bijv. organisatorische en politiek-bestuurlijke) risico's en resulteert nog niet in een beeld van de risico's die de gemeente Haarlem over de volle breedte loopt. De ambtelijke zienswijze hierin is dat risicomanagement nu terecht is geconcentreerd op financiële risico's, omdat in hun beleving dit de risico's zijn die de ambtelijke organisatie kan beheersen. Het zou aan het college zijn om politieke risico's te benoemen en te beheersen.

2. Risicobewustzijn en lerend vermogen van de (medewerkers van de) organisatie stimuleren en vergroten.

Risico's worden nu vooral gekwantificeerd waardoor risicomanagement vooral een boekhoudkundige exercitie is en nauwelijks het startpunt is voor verbeteringen van de organisatie, processen en gedrag. De huidige methodiek is adhoc en stimuleert ambtenaren niet om continu preventief naar de organisatie te kijken. Ook melden respondenten dat het rapporteren van risico's bij leidinggevend wordt beschouwd als een signaal van incompetentie. De RKC constateert een positieve houding tegenover risicomanagement en een bepaalde mate van risicobewustzijn, echter nog geen ontwikkeling van lerend vermogen. De methodiek ontbreekt, evenals een transparante cultuur en een gericht opleidingsprogramma.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

3. Het beheersen van processen in de organisatie stimuleren.

De beheersing van uitvoeringsprocessen is via de 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. Zorgdragen dat het optreden van risico's zo weinig mogelijk effect heeft op de uitvoering van bestaand beleid en voorzieningen.

Het is de RKC niet duidelijk hoe hieraan invulling wordt gegeven. In het onderzoek is niet gebleken dat beleidsrisico's expliciet onderdeel zijn van het risicomanagement.

5. Zorgdragen voor de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening en taakuitvoering.

Het is de RKC niet duidelijk hoe hieraan invulling wordt gegeven. In het onderzoek is niet gebleken dat risico's voor kwaliteit en continuïteit voor dienstverlening worden beoordeeld.

6. Het (op termijn) optimaliseren van de risicokosten (kosten van preventie, verzekeringspremies en eigen schades).

Het afsluiten van verzekeringen, het zelf dragen van risico's of het vermijden van risico's zijn allen voorbeelden van beheersmaatregelen. De ontwikkeling om het beheer van de verzekeringsportefeuille onder te brengen bij de centrale afdeling Juridische Zaken zal op termijn leiden tot optimalisering van de verzekeringsportefeuille. De gemeente Haarlem heeft echter nog geen formeel vastgesteld verzekeringsbeleid en geen systematische inventarisatie van verzekeringen in relatie tot risicomanagement.

7. Het weerstandsvermogen binnen de vastgestelde bandbreedtes houden.

NARIS biedt een gestandaardiseerde berekening van het weerstandsvermogen zodat over langere tijd inzichtelijk is of het weerstandsvermogen binnen de door het college vastgestelde bandbreedte is. Bij gebrek aan een vastgesteld risicomanagementbeleid is het onduidelijk welk traject wordt gevolgd als het weerstandsvermogen op enig moment buiten de vastgestelde bandbreedte zal komen te liggen. Er is nu ook nauwelijks expliciete sturing om het risicoprofiel van de gemeente om zo ook het weerstandsvermogen te managen.

8. Het voldoen aan de wettelijke verplichting (BBV).

Risicomanagement is in 2008 opgezet vanuit de verplichting het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit te bepalen. Instrumenteel is het risicomanagement effectief: de gemeente heeft een uitvoerig risicoprofiel en een paragraaf weerstandsvermogen conform BBV -richtlijnen.

9. Het bevorderen van vertrouwen in de organisatie intern (bij het eigen management en personeel, raad en college) en extern (zowel burgers als andere organisaties)

Adequaat risicomanagement resulteert in inzicht, transparantie, beheersing en daardoor in vertrouwen. Echter, minder dan de helft van de respondenten is van mening dat risicomanagement erin resulteert dat de relevante functies tijdig op de hoogte zijn van actuele risico's voor de gemeente. Het systeem benoemt nu risico's maar geen beheersmaatregelen. Respondenten benoemen dat het melden van risico's soms leidt tot een bepaalde 'schrikreactie' van het gemeentebestuur. Hierdoor resulteert informatie over risico's nog niet in vertrouwen dat het management de organisatie goed beheerst.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

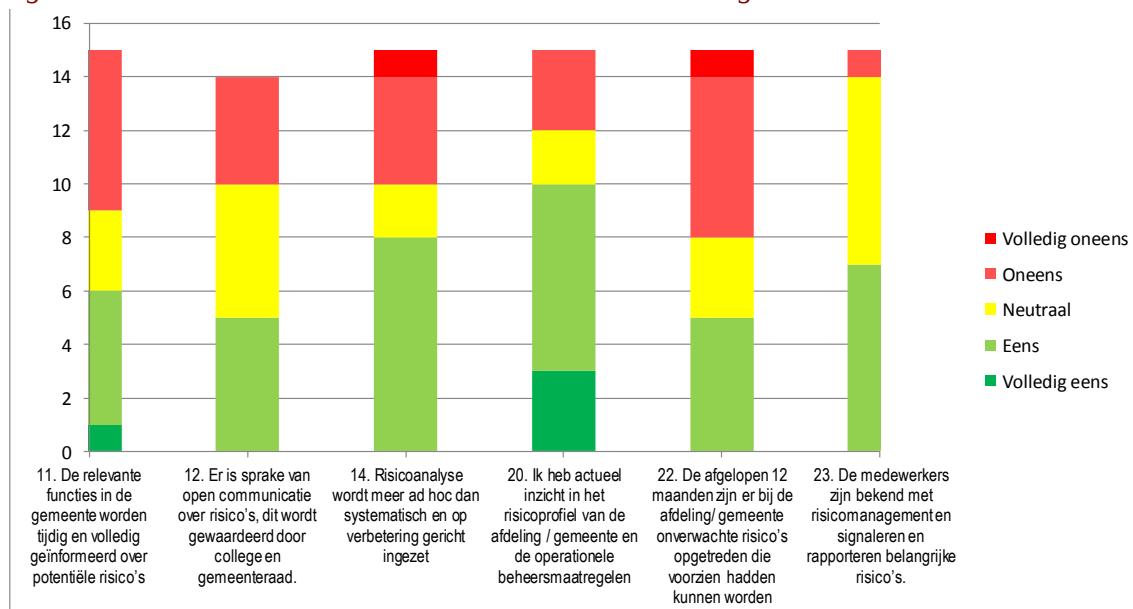
3.2 Wat kost het?

Objectief gezien zijn de kosten voor risicomanagement vnl. de beheerskosten van NARIS en de personeelskosten van de risicomanager van StP, deze laatste zijn intern te verrekenen uurtarieven. In de praktijk ervaart de afdeling Stedelijke projecten dat opdrachtgevers die risicoanalyses bij hen ‘inkopen’ vanuit kostenbewustzijn de afweging maken om wel of geen risicoanalyse uit te laten voeren. Regelmatig wordt er dan uiteindelijk geen risicoanalyse uitgevoerd omdat er daarvoor geen ruimte is gereserveerd binnen de beschikbare middelen. Het is de RKC niet duidelijk geworden wat de gemiddelde kostprijs is van een risicoanalyse. Wel hanteert Stedelijke Projecten voor de risicoanalyse van een middelgroot – groot project een normcapaciteit van 25-30 uur.

3.3 Beleving bij de effectiviteit van risicomanagement

De meeste respondenten geven aan dat zij inzicht hebben in het risicoprofiel van de eigen afdeling en in de werking van de beheersmaatregelen (zie figuur 3.1.).

Figuur 3.1: de zichtbaarheid van de resultaten van risicomanagement.



Het onderzoek bevestigt dit voor procesrisico's, maar niet als het gaat om beleidsrisico's. De risico's van subsidieverstrekking en verbonden partijen worden bijvoorbeeld in beeld gebracht maar worden nog niet actief beheerst.

Risicomanagement op contracten en overeenkomsten, inkoop en aanbesteding is ook nog niet operationeel. De RKC merkt op dat de gemeente nu niet kan borgen dat juridisch risico's voldoende worden beheerst.

Bij programmatisch handhaven wordt wel gewerkt met een risico-inventarisatie die de basis is voor het stellen van prioriteiten in het handhavingsprogramma. De RKC merkt op dat dit risico's betreft voor de naleving door de gecontroleerde en niet de risico's voor de handhavingsdoelstellingen van de gemeente.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Hiernaast ervaren respondenten dat risicomanagement nog niet resulteert in tijdige en transparante communicatie over risico's. Volledige openheid over risico's zou de ruimte voor creatieve oplossingen en professionaliteit beperken en onnodig onrust creëren.

Instrumenteel is het risicomanagement effectief: er is een uitgebreide risicoparagraaf en paragraaf weerstandsvormen. Dit resulteert echter nog niet in integraal inzicht van de relevante risico's van de gemeente en ook nog niet in adequate beheersing. De gemeente heeft inzicht in procesrisico's maar nog niet in organisatorische en beleidsmatige risico's.

Risicomanagement is in de huidige opzet nog vrijblijvend en ontwikkelt zich hierdoor niet tot structureel element van het normale managementproces. Door de focus op het kwantificeren van risico's is risicobeheersing nu nog vooral een boekhoudkundige exercitie en niet het beginpunt voor verbeteringen in de organisatie.

4. De rol van de raad in risicomanagement

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk gaat de RKC nader in op de positie van de gemeenteraad in het risicomanagement.

De BBV

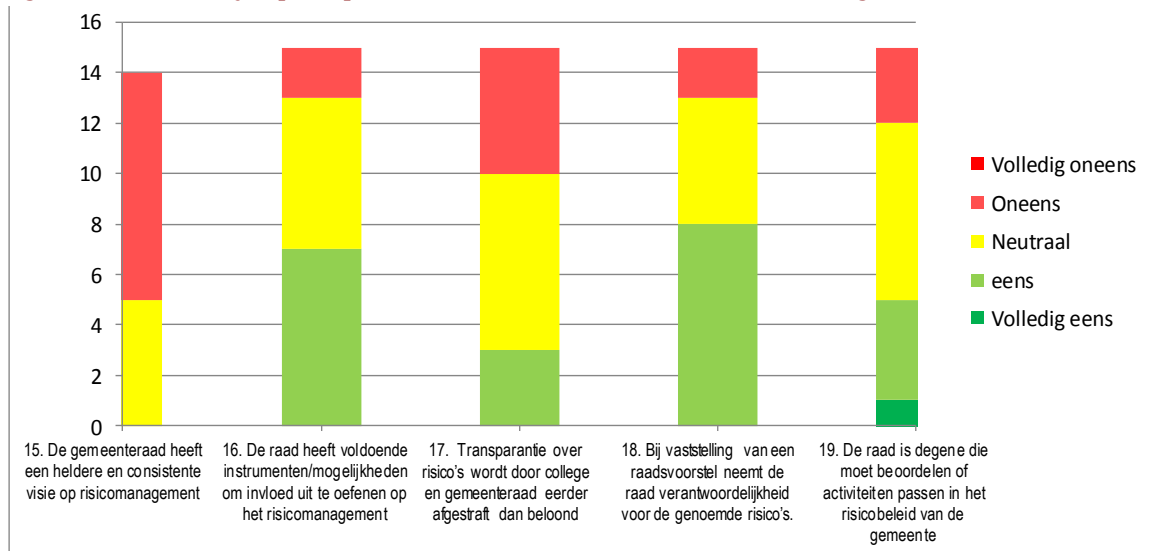
De gemeenteraad heeft een belangrijke rol in het risicomanagement: ten aanzien van kaderstelling en toezicht. De raad stelt op basis van de verordening artikel 212 periodiek het beleid voor risicomanagement vast. Dit kan in een aparte beleidsnota of in de paragraaf weerstandsvermogen. De gemeente Haarlem heeft geen nota risicomanagement en weerstandsvermogen. In de HRGH is beschreven dat de rol van de raad omvat de besluitvorming over de paragraaf weerstandsvermogen en over risico's in individuele raadsvoorstellen. Voor dit laatste zijn binnen de gemeente over de methodiek en kwaliteit geen specifieke kaders afgesproken.

Sinds in 2008 bij directiebesluit de HRGH is vastgesteld is de kaderstelling door de raad in Haarlem niet nader uitgewerkt. De raad stelt de begroting vast en daarmee de kaders voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen. Andere documenten waarin de rol van de raad in het risicomanagement op een samenhangende wijze is vastgelegd heeft de RKC niet aangetroffen.

4.2 De rol van de raad in Haarlem

In de praktijk hebben de raad, het college en de ambtelijke organisatie wederzijds elkaars rollen en verantwoordelijkheden voor risicomanagement niet scherp, zoals uit figuur 4.1^a en 4.1^b blijkt.

Figuur 4.1^a: ambtelijke perceptie over de rol van de raad in risicomanagement.



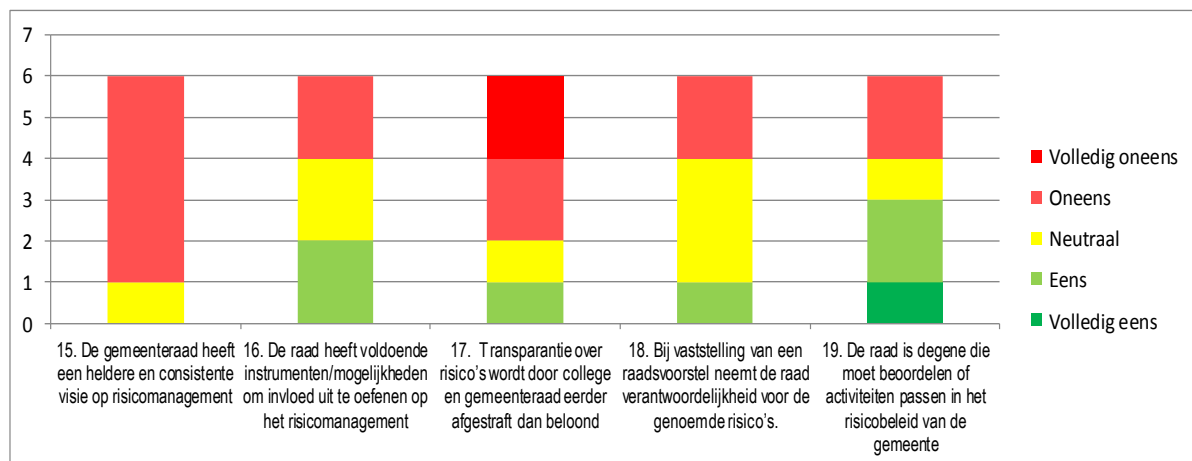
Een meerderheid van de respondenten concludeert uit de politieke debatten dat de raad minder aandacht heeft voor structureel risicomanagement en veel aandacht voor individuele risico's in politiek-gevoelige dossiers. Hoewel er tijdens discussies aandacht is voor risico's die genoemd worden in een raadsvoorstel of beleidsnota, wordt niet diepgaand besproken of de risico's volledig en aanvaardbaar zijn en de genoemde beheersmaatregelen realistisch.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Er is nu nog onduidelijkheid over de verwachtingen en wederzijdse rollen ten aanzien van risicomanagement en besluitvorming over de acceptatie van risico's. Van belang voor de toekomst is dat deze rollen en verwachtingen expliciet worden gemaakt.

De raad heeft in het kader van de kaderstellende en controlerende taak een rol in het formuleren van de doelstellingen van het risicobeleid en het evalueren van het risicomanagement.

Figuur 4.1^b: Eigen perceptie van het raadsperspectief ten aanzien van risicomanagement.



De visie van de gemeenteraad op risicomanagement is nog in ontwikkeling. De afvaardiging van raadsleden geeft aan graag samen met het college en de ambtelijke organisatie de kaders en instrumenten voor risicomanagement verder te ontwikkelen. Want hoewel de raad vanuit de planning & control cyclus instrumenten heeft om het risicomanagement van de gemeente bij te sturen ontbreekt de ervaring om deze instrumenten optimaal in te zetten.⁵

De gemeenteraad wordt over algemene risico's geïnformeerd via de p&c-documenten en over projectrisico's via de voortgangslijst (grote)projecten. In de begroting en jaarrekening wordt de top tien van risico's opgenomen. De volledige lijst met alle geregistreerde risico's ligt bij de griffie voor raadsleden ter inzage. Zij hebben in het afgelopen jaar geen gebruik gemaakt van het inzagerecht. Deze mogelijkheid was bij raadsleden niet bekend, zo bleek uit dit onderzoek.

⁵ De instrumenten die de raad kan inzetten zijn:

- Kaders stellen
- Vragen stellen / informatie vragen
- Welk risicoprofiel heeft een actuele ontwikkeling?
- Zijn alle risico's belicht in het raadsvoorstel en zijn de beheersmaatregelen realistisch en conform het risicobeleid?
- Welke actuele risico's benoemt de accountant? Hoe gaat het college hiermee om?
- Is het overzicht van risico's in de paragraaf weerstandvermogen volledig en reëel?

De raad is nog onvoldoende geïnformeerd over de interne organisatie van risicomanagement en ervaart mede daardoor weinig grip op het risicomanagement en de informatie die hij aangeleverd krijgt vanuit het risicomanagementsysteem. De raad zou een betere afweging kan maken over de risicobeheersing en de acceptatie van risico's als het college beter dan nu uitlegt hoe risico's worden geanalyseerd en beheerst. Vandaaruit kan de raad een afweging maken hoe de beschikbare instrumenten beter in te zetten.

4.3 Leren van andere gemeenten

Voor het vergelijkend onderzoek heeft de RKC vier referentiegemeenten bezocht. Hierbij is vooral gesproken over a) de werkwijze voor risicomanagement en b) de rol van de raad en de informatie die de raad ontvangt. Het doel hiervan is te onderzoeken wat de gemeente Haarlem van deze gemeentes kan leren. De keuze van de gemeenten is toegelicht in bijlage 3.

De voornaamste leerpunten voor de gemeente Haarlem zijn de volgende:

Beleid

- Elk van de referentiegemeenten heeft een – uitgebreide – beleidsnota risicomanagement, in tegenstelling tot de gemeente Haarlem waar het beleid is opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. De afzonderlijke nota blijkt een goede kapstok om het risicomanagement gemeentebreed vorm te geven en een goede basis voor communicatie met de raad en externen.
- Overtuiging bij het management van de meerwaarde is essentieel. In vergelijking heeft Haarlem een beperkte beleidsvisie. Risicomanagement ‘goed’ doen zou financieel kostbaar zijn en weinig opleveren omdat de organisatie alleen kan sturen op financiële risico's.
- De afgesproken werkwijze ondersteunt afgestemde informatievoorziening, vertrouwen en transparantie.
- Een bepaalde top-down urgentie vanuit het gemeentebestuur is nodig om het belang van risicomanagement te bevestigen bij de rest van de organisatie.

Uitvoering

- Een kennisnetwerk op uitvoeringsniveau is van belang. In Haarlem zijn de hoofden bedrijfsbureau daarvoor de meest aangewezen functionarissen.
- Op uitvoeringsniveau is deskundigheid als onderdeel van een reguliere functie effectiever dan een aparte functie.
- Een eenduidige methodiek en aanpak zijn de basis. Functioneel overleg is nodig om het integraal beeld van de organisatie te borgen.

Informatievoorziening

- De informatievoorziening aan de raad kan gericht en *to-the-point* zijn als de methodiek is ingebed in een beleidsnota en de college- en raadsvoorstellen duidelijk de risico's en alternatieven in beeld brengen.
- Als de raad intensief betrokken is bij het ontwerpen van het systeem kan zij daarna vertrouwen hebben in de uitkomsten van het systeem. Die betrokkenheid kan worden vormgegeven via een raadswerkgroep. In Haarlem komen zowel de auditcommissie (primair) als de commissie Bestuur (secundair) hiervoor in aanmerking.

Groeien naar Volwaardigheid!
Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- Het college maakt een inhoudelijke -, de raad een politieke afweging. Raadsvoorstellen moeten een compleet beeld geven van de risico's, beheersmaatregelen, restrisico's en alternatieven.

De raad staat bij de visievorming nog aan de zijlijn. Het ontwikkelen van een bruikbare methodiek is moeizaam vanwege het ontbreken van een gezamenlijke visie.

5 Beantwoording van de onderzoeksvragen

5.1 Risicomanagement Algemeen

De RKC beantwoordt de centrale onderzoeksvraag *Hoe doelmatig en effectief is het risicomanagement binnen de gemeente Haarlem en welke verbeteringen zijn nodig en mogelijk, specifiek ten aanzien van de rol van de gemeenteraad?* als volgt:

Risicomanagement is in de huidige ontwikkelingsfase geen planmatig proces dat op alle niveaus modelmatig en uniform wordt uitgevoerd. De huidige werkwijze op procesniveau is ontwikkeld door de afzonderlijke managers en voldoet. De werkwijze voor de periodieke financiële analyse is niet in formele kaders vertaald. Risicomanagement is niet formeel belegd met bijbehorende verantwoordelijkheden en de systematiek is niet in een procesbeschrijving vertaald. Met het huidige systeem worden financiële risico's vooral benoemd en vastgelegd. Relevante niet-financiële risico's worden niet tot nauwelijks geanalyseerd. Omdat het formuleren en monitoren van beheersmaatregelen nog niet is ontwikkeld is het systeem onvoldoende effectief in het beheersen van de relevante risico's van de gemeente.

Ten aanzien van doelmatigheid en effectiviteit zijn verbeteringen nodig en mogelijk. Met name:

- * Expliciet maken van visie, doelstellingen en rolverdeling;
- * Uniformiteit in de aanpak door het verbreden en vastleggen van de methodieken van de huidige aanpak van risicoanalyse;
- * Het aanscherpen van de informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- * Periodieke evaluatie van de effectiviteit van het risicomanagementsysteem.

5.2 Inrichting van het risicomanagementsysteem

De RKC beantwoordt de deelvraag *'Heeft de gemeente een risicomanagementsysteem ingericht om relevante risico's te beheersen?* als volgt:

Het huidige gemeentelijke risicomanagement is erop gericht de materiele financiële risico's te identificeren om het weerstandsvermogen te bepalen. Het gemeentelijk risicomanagementsysteem is niet ontworpen om ook niet-financiële risico's te identificeren, analyseren en te beheersen. Er ontbreekt namelijk een duidelijk kader over de te hanteren systematiek waarmee financiële en niet-financiële risico's volledig en uniform worden geïnventariseerd, geanalyseerd en voorzien van de juiste beheersmaatregelen.

- a. De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen conform BBV het beleid vastgelegd t.a.v. het weerstandsvermogen. Het risicobeleid is in meerdere documenten vastgelegd, nl. de paragraaf weerstandsvermogen en de notitie risicomanagement fysieke projecten. Het is niet inzichtelijk hoe deze beleidslijnen samenkomen.
- b. In 2008 is het proces van risicomanagement in gang gezet, maar er is sindsdien geen sprake van een verdergaande ontwikkeling. Op dit moment ontbreekt een overkoepelend beleid waarbij voor alle in par. 1.1 genoemde stappen van het risicomanagementproces de methodiek en de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie integraal zijn uitgewerkt. Er is wel een initiatief in de overleggroep projecten-concern control. Het is door de reorganisatie van mei 2013 nog onduidelijk hoe het overleg hierover wordt voortgezet.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- c. Risicomanagement is niet systematisch of procesmatig ingericht. Wel zijn enkele elementen van het proces verwerkt in andere processen. Dit geldt niet voor het selecteren en monitoren van de juiste beheersmaatregelen. Een meer procesmatige inrichting zou in de gemeentelijke visie (te)veel capaciteit en formatie vereisen. De niet-financiële risico's behoren in deze visie tot het politieke domein van de wethouder en zijn niet in kaders te vatten.
- d. Uit het onderzoek blijkt dat het onvoldoende duidelijk is wat precies de kaders zijn van het systeem van risicomanagement. Er zijn afspraken over de periodieke actualisatie van het weerstandsvermogen en er zijn afspraken over periodieke risicoanalyse bij projecten. Deze afspraken worden redelijk nageleefd. Wat nog ontbreekt zijn duidelijke afspraken over de risicoanalyse op de gemeentelijke doelen in de programmabegroting
- e. Het huidige risicomanagementsysteem is NARIS, een registratiesysteem voor bekende overheidsrisico's en ingericht met rekenmechanismen (Monte Carlo simulatie) om het weerstandsvermogen te berekenen. In NARIS worden de financiële risico's geregistreerd en gekwantificeerd. NARIS is ook geschikt om beheersmaatregelen te monitoren maar wordt daarvoor nog niet gebruikt.

5.3 Uitvoering van risicomanagement

De RKC beantwoordt de deelvraag '*Hoe doelmatig is de uitvoering van risicomanagement?*' als volgt:

De gemeente heeft een proces voor risicomanagement ingericht dat in essentie op procesniveau doelmatig is. Op gemeenteniveau is er echter nog geen sprake van een uniforme systematische aanpak. Op afdelingsniveau is risicoanalyse redelijk 'tussen de oren' en managers zijn bij gebrek aan kaders bezig zelf het wiel uit te vinden.

- a. De gemeente Haarlem past op basisniveau risicomanagement toe. Periodiek worden financiële risico's geïnventariseerd voor de bepaling van het weerstandsvermogen.
- b. De afdelingen hebben een grote mate van vrijheid om hun risicomanagementproces in te richten. Per afdelingen worden risico's op een verschillende manier beoordeeld. Door het ontbreken van een samenhangende visie en aanpak is er geen waarborg op volledigheid en kwaliteit van de risicoanalyse.
- c. Risicoanalyse is operationeel binnen de afdelingen met gestandaardiseerde werkprocessen en impliciet verweven in de AO/IC, het handboek projectmatig werken en de p&c-cyclus. Veelal hebben deze processen ook een extern toetsing (audits) vanuit kwaliteit, veiligheid e.d.
- d. Het formuleren en monitoren van de werking van beheersmaatregelen is beperkt aangetroffen. Wellicht komt risicobeheersing aan de orde in het stafoverleg en (informele) voortgangsbesprekingen. Er is, met uitzondering van de repeterende werkprocessen, weinig zichtbaar over het nemen van beheersmaatregelen.
- e. De organisatie is enerzijds blij met de huidige lean en mean opzet van risicomanagement waarbij overigens de meeste geïnterviewde personen aangeven behoefte te hebben aan houvast en gemeente-specifieke richtlijnen ten aanzien van aanpak en methodiek.
- f. Er is voor college – en raadsvoorstellen geen vastgelegde werkwijze die resulteert in een integrale weergave van financiële en niet-financiële risico's.

5.4 Effectiviteit van risicomanagement

De RKC beantwoordt de deelvraag ‘*Hoe is de effectiviteit van het risicomanagement*’ als volgt:

De huidige aanpak van risicoanalyse resulteert in risicoprofielen op afdelingsniveau en op gemeenteniveau. Hiermee heeft de gemeente inzicht in de relevante financiële risico's. Er is geen waarborg dat ook de niet-financiële risico's adequaat in beeld worden gebracht. Met uitzondering van het operationeel procesniveau moet de gemeente de stap naar risicobeheersing nog zetten. Het huidige risicomanagement resulteert nu nog niet hierin dat de gemeente tijdig alle relevante risico's in beeld heeft en daarvoor adequate beheersmaatregelen neemt.

- a. De paragraaf weerstandsvermogen geeft een redelijk beeld van de financiële risicopositie van de gemeente maar geeft geen inzicht in de overige risico's met beperkte financiële gevolgen maar relevante niet-financiële gevolgen.
- b. De raad ontvangt in p&c-documenten en raadsvoorstellen op een (te) hoog abstractieniveau informatie over de financiële risico's van de gemeente. De raad wordt nauwelijks geïnformeerd over niet-financiële risico's en beheersmaatregelen.
- c. De verwachtingen van het rendement van risicomanagement verschillen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Verdere ontwikkeling blijft mede hierdoor uit.
- d. Ambtenaren zijn zich ervan bewust dat het benoemen en beheersen van risico's de gemeente handvatten geeft om op een slimme manier doelstellingen te realiseren. Tegelijkertijd is er volgens hen nog niet een cultuur waarin het vroegtijdig melden van risico's redelijk vanzelfsprekend is.
- e. Tot nu toe heeft de raad weinig informatie over de methodieken die in de organisatie worden gebruikt voor risicomanagement. De raad heeft hierdoor ook geen inzicht in de totstandkoming en onderbouwing van risico-informatie en kan geen eigen afweging maken van de acceptatie van risico's.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Bijlage 1 Totaaloverzicht enquêteresultaten



Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Blanco enquête stand van zaken risicomanagement

	Volledig eens	Eens	Neutraal	Oneens	Volledig oneens
Algemeen					
1. In de organisatie is er een gemeenschappelijk beeld wat wordt verstaan onder risico's en risicomanagement.					
2. Risicomanagement wordt in de organisatie beschouwd als zinvol en bruikbaar instrument					
3. Er is een operationeel risicomanagementsysteem					
4. In het risicomanagementsysteem worden verschillende typen risico's benoemd en uitgewerkt					
5. In het risicomanagementsysteem is er een goede balans tussen focus op financiële en niet-financiële risico's					
6. Risicomanagement is ingebed in de organisatie en een geïntegreerd onderdeel van de planning & control cyclus					
7. In beleidsvoorstellen en projectplannen worden (verplicht) risico's en maatregelen benoemd					
8. Het benoemen en beheersen van potentiële risico's is onderdeel van het reguliere bedrijfsproces					
9. Sinds risicomanagement is ingevoerd is er aantoonbaar minder 'reparatie' achteraf					
10. Het college en het management van de gemeente zijn bekend met het systeem van risicomanagement					
11. De relevante functies in de gemeente worden tijdig en volledig geïnformeerd over potentiële risico's					
12. Er is sprake van open communicatie over risico's, dit wordt gewaardeerd door college en gemeenteraad.					
13. Volledige openheid over risico's beperkt de ruimte voor creatieve oplossingen en professionaliteit					
14. Risicoanalyse wordt meer ad hoc dan systematisch en op verbetering gericht ingezet					
15. De gemeenteraad heeft een heldere en consistente visie op risicomanagement					
16. De raad heeft voldoende instrumenten/mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het risicomanagement					
17. Transparantie over risico's wordt door college en gemeenteraad eerder afgestraft dan beloond					
18. Bij vaststelling van een raadsvoorstel neemt de raad verantwoordelijkheid voor de genoemde risico's.					
19. De raad is degene die moet beoordelen of activiteiten passen in het risicobeleid van de gemeente					

Groeien naar Volwaardigheid!
Het risicomanagementsysteem van Haarlem

	Volledig eens	Eens	Neutraal	Oneens	Volledig oneens
20. Ik heb actueel inzicht in het risicoprofiel van de afdeling en de operationele beheersmaatregelen					
21. Bij het opstellen van de begroting ga ik uit van een risicoanalyse en beheersmaatregelen voor de programmadoelstellingen.					
22. De afgelopen 12 maanden zijn er in mijn afdeling risico's opgetreden die voorzien hadden kunnen worden					
23. De medewerkers zijn bekend met risicomanagement en signaleren en rapporteren belangrijke risico's.					
24. Risicomanagement is opgenomen in opleidingsplannen en trainingen					
25. Maatregelen voor afdelingsrisico's worden beoordeeld in samenhang met die van andere afdelingen					

In de enquête waren naast de algemene vragen (1 t/m/ 25) per afdeling ook enkele specifieke vragen (25 t/m 30) opgenomen.

Deze zijn in dit overzicht niet opgenomen.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Bijlage 2 Het toetsingskader

De conclusies in hoofdstuk 7 zijn gebaseerd op de confrontatie van de onderzoeksbevindingen met de onderstaande toetsingsnormen:

1. Inrichting van het risicomanagementsysteem
- De gemeente heeft m.b.t. risicomanagement actueel en consistent beleid en doelstellingen Het beleid is conform de wettelijke eisen zoals verwoord in artikel 11 van het BBV (weerstandsvermogen); - Het beleid is uitgewerkt in een risicomanagementsysteem dat de kaders, voorschriften en systemen voor risicomanagement beschrijft; - Voor de verschillende betrokkenen binnen de gemeente zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per procesonderdeel van het risicomanagement vastgelegd en gecommuniceerd en bekend bij betrokkenen - Er zijn afspraken en procedures voor de uitvoering van de verschillende stappen van identificatie tot monitoring van risicomanagement - In het systeem is opgenomen op welke manier en met welke frequentie identificatie en kwantificering van verschillende soorten risico's moet plaatsvinden. - Er gelden gemeentebreed algemeen geaccepteerde spelregels en standaarden voor het kwantificeren van risico's en (financiële) gevolgen en beheersmaatregelen worden gekozen op basis van een eenduidige kosten-batenanalyse; - In het risicobeleid is weergegeven hoe het beheersproces is ingericht, van identificatie tot monitoring en eventuele escalatiekanalen.
2. Doelmatige uitvoering van risicomanagement
- Risicomanagement is als proces ingebed in de reguliere planning & control cyclus en komt meer of minder gedetailleerd in de p&c-documenten en andere besluitvormingsnota's aan de orde. - Risicomanagement is een logisch element van de dagelijkse managementpraktijk, de beheersing van relevante risico's krijgt op (hoofd)afdelingsniveau structureel aandacht. - De uitvoering is conform richtlijnen zodat alle relevante risico's worden geanalyseerd en zonodig gevolgd door acties - Het is duidelijk wie de eigenaar is van een vastgesteld risico en eindverantwoordelijk voor het uitwerken van risicostrategie en het bijhouden van de maatregelen en de ontwikkelingen.
2^a Toezicht en verantwoording
- Er zijn afspraken over de tijdstippen en de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van risico's en de resultaten van beheersmaatregelen - Er zijn afspraken over de inhoud van de aan de raad te verstrekken informatie - Het is bepaald hoe bij individuele eenmalige voorstellen gerapporteerd moet worden over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen. - Via collegevergaderingen, portefeuillehoudersoverleg en projectvergaderingen is het college tijdig en volledig op de hoogte van belangrijke risico's - College- en raadsvoorstellen bevatten een integraal overzicht en analyse van de risico's die aan de voorgestelde besluiten zijn verbonden
3. Doeltreffende uitvoering van risicomanagement
- De werkzaamheid van gekozen beheersmaatregelen wordt periodiek beoordeeld, beheersmaatregelen worden herzien als ze niet bijdragen aan het ondervangen van het risico. - Er bestaan operationele scenario's om te volgen of risico's zich daadwerkelijk manifesteren - Periodiek worden bekende risico's geëvalueerd en wordt gescand op nieuwe risico's - Elk managementniveau heeft actueel inzicht in het eigen risicoprofiel en de operationele beheersmaatregelen - Risico's die zich hebben gemanifesteerd worden geëvalueerd zodat de gemeente zicht heeft op kosten en effectiviteit van beheersmaatregelen

Groeien naar Volwaardigheid!
Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- Manifestatie van gedeelde en geaccepteerde risico's leidt tot reflectie vanuit leerperspectief en niet vanuit afrekenperspectief

3^a De paragraaf weerstandsvermogen

- De berekeningsmethodiek voor de weerstandscapaciteit berust op algemeen geaccepteerde modellen / standaarden
- De onderliggende risico-inventarisatie en analyse zijn transparant en volledig
- Er is toereikende controle op gemeentebrede gelijke toepassing van de berekeningsmethodiek zodat de beoordelingen van de afdelingen vergelijkbaar en betrouwbaar zijn
- De paragraaf weerstandvermogen geeft raadsleden voldoende informatie voor hun kaderstellende- en controlerende taak.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Bijlage 3 Interviews, documentstudie en vergelijkend onderzoek

Interviews

Er zijn elf (duo)interviews gehouden. Alle gespreksverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de betrokken ambtenaren, met uitzondering van het verslag van dhr. M. Verburg. Dit was niet mogelijk vanwege zijn vertrek bij de gemeente kort na het interview. Dit rapport is gebaseerd op de definitieve gespreksverslagen.

1	Martin Jonker	Concernstaf / Hoofd Concern control - concern controller
	Marcel vd Ark	Concernstaf / senior Adviseur concern control
2	Jan Scholten	Directie/ Directeur Bedrijfsvoering
3	Wouter Stigter	Concernstaf /Senior adviseur Strategie en beleidscoördinatie
4	Patrick Spigt	Middelen en Services/ Hoofd Juridische Zaken
	René Wit	Middelen en Services / Hoofd Financiën
5	Marc Vreeburg	Dienstverlening / Hoofd Bedrijfsbureau
6	Jan Koers	Dienstverlening/ Bureauhoofd Basisregistraties
	Frank Hermans	SZW / Hoofd Bedrijfsbureau
7	Maarten Noordhuis,	Stedelijke Projecten/ Hoofd Projectmanagement
	Sylvia van Egmond	Stedelijke Projecten / Hoofd Kwaliteit en Informatie
8	Feike van der Bosch	Stedelijke Projecten / Risicomanager
9	Arjan van Noort	Veiligheid, Vergunningen + Handhaving /
	Alexander Grijpma	Hoofdafdelingsmanager
		Veiligheid, Vergunningen + Handhaving/ Hoofd
		Bedrijfsbureau
10	Wijnand Stoeckart	Stadszaken / Hoofd Bedrijfsbureau en Subsidies
	Hans van der Straaten	Stadszaken / Hoofd Ruimtelijk beleid
11	Joyce Langeacker	Raadslid
	Femke de Leeuw	Raadslid
	Peter Schouten	Raadslid
	Cees Schrama	Raadslid
	Cora-Yfke Sikkema	Raadslid
	Merijn Snoek	Raadslid
	Louise van Zetten	Raadslid
12	Cornelis Mooij	Wethouder Financiën, Bedrijfsvoering en Cultuur.

Documentstudie

- Handreiking risicomanagement gemeente Haarlem, Directiebesluit 2008.
- Jaarverslag en Jaarrekening Gemeente Haarlem 2009, 2010, 2011
- Rapportage tussentijdse controle Gemeente Haarlem 2009, 2010, 2011
- Gemeente Haarlem Verslag van bevindingen, controle jaarrekening 2009, 2010, 2011
- Treasurystatuut 2002, Treasurystatuut 2009
- Financiële beheersverordening gemeente Haarlem
- Verordening controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Haarlem
- Procesbeschrijving Risicomanagement Gemeente Haarlem' (concept, juli 2011) en het
- Beleid Risicomanagement 2010/ 2010 Stedelijke Projecten Gemeente Haarlem' (concept, september 2010).
- Intern Controleplan 2012, Hoofdafdeling Dienstverlening.
- De Rol van de Raad in het risicomanagement: Appendix bij nota risicomanagement 2011: gemeente Hof van Twente

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Vergelijkend onderzoek

Via vergelijkend onderzoek is inzicht verkregen in de opzet en uitvoering van risicomanagement bij andere gemeenten. Er zijn een aantal gemeenten vooraf telefonisch benaderd waarna vier gemeentes zijn geselecteerd voor een werkbezoek. Deze gemeenten (in alfabetische volgorde Amersfoort; Ede; 's-Hertogenbosch; Zwolle) zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Tussen 100.000 en 200.000 inwoners (Haarlem: 152.000 inwoners).
- Niet actueel landelijk in het nieuws vanwege missers, afboekingen, e.d. (Dus risicomanagement staat niet plotseling extra in de aandacht, als gevolg van een “crisissituatie” of iets dergelijks).
- Ze doen risicomanagement op zijn minst op onderdelen anders dan de gemeente Haarlem.

Onderstaand is geanonimiseerd en in willekeurige volgorde een verslag opgenomen van de bevindingen per gemeente.

Gemeente A. Gesproken met Adviseur afdeling control en met de concerncontroller

Huidige werkwijze risicomanagement

- A heeft een raadswerkgroep, waarin van elke fractie één raadslid deel kan nemen. Die werkgroep bespreekt de methodiek van risicomanagement. Deze raadswerkgroep krijgt regelmatig presentaties over de methodiek van risicomanagement en over de risico's.
- A voert tweemaal per jaar een stresstest uit, volgens de methodiek van 100+ gemeentes. Daarnaast is er veel aandacht voor de risico's van deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen.
- Duidelijke tweedeling in de aanpak van risicomanagement: enerzijds is er de kant van het berekenen van risico's t.b.v. het weerstandsvermogen, anderzijds is er de praktische dagelijkse praktijk, gericht op het continue proces van beheersen van de risico's binnen afdelingen en projecten. In de beide processen heeft de afdeling control een sterke rol, uitvoerend of faciliterend. De insteek is op twee momenten in het jaar financieel; de rest van het jaar ligt de aandacht bij de risicobeheersing in de werkprocessen.
- Alle afdelingen maken een eigen risicoanalyse voor hun afdeling. Er is bewust gekozen om deze 'laag in de organisatie' te doen, zodat er praktische (en beheersbare) risico's worden benoemd.
- De 'Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen' is uit 2007. Die bevatte de eerste aanzet. Het is verder een groeiproces.
- Er zijn recent formats afgesproken voor rapportages. Raad en raadswerkgroepen zitten daar nu bovenop. Niet zozeer qua gedegen analyse, vooral om de sturing op de gesignaleerde risico's.
- In de praktijk wordt risicomanagement daar belegd waar je de risico's kunt sturen. Dus laag in de organisatie. Het nemen van de beheersmaatregelen staat ver van de raadsleden af.
- De raad vraagt in alle voorstellen die ze krijgt om scenario's voor de aanpak: alternatieven waarmee de risico's wellicht verminderd kunnen worden.
- In 2008 is NARIS ingevoerd. Elke sector heeft daar één contactpersoon voor. De grootste risico's per sector worden in NARIS ingevoerd t.b.v. paragraaf weerstandsvermogen. Significant zijn de risico's met een impact groter dan Eur 100.000.
- A benadert risicomanagement vanuit het idee van VVT: Verantwoordelijkheid, Vertrouwen, Transparantie. Het motto dat “risicomanagement geen doel op zich is, maar dat het de organisatie verder moet helpen”. Risicomanagement mag best “een fun-factor” hebben.
- A heeft vaak contact met collegiale platforms voor overleg, onder andere door middel van “Kopgroep Risicomanagement”, Risnet en Stadswerk.

Informatievoorziening en rol gemeenteraad in risicomanagement

Er gaat binnen de gemeente A relatief weinig informatie naar de gemeenteraad, mede doordat de Raadscommissie Begroting intensief betrokken is bij de werkwijze binnen de gemeente. Wel is er een Nota risicomanagement, waarin de werkwijze binnen de organisatie is vastgelegd.

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

Interessante elementen voor gemeente Haarlem

Eventuele leerpunten voor de gemeente Haarlem zijn de frequente bijeenkomsten van de 20 afdelingen over risicomanagement (onder leiding van collega's van de afdeling control), de intensieve betrokkenheid van een raadscommissie bij de werkwijze voor risicomanagement en de stresstest die (de afdeling control van) de gemeente A tweemaal per jaar uitvoert.

Ook is interessant dat de gemeenteraad in A elke week (kort) vergadert, waardoor informatie snel bij de raad komt, bijvoorbeeld in geval van afwijkingen / actieve informatieplicht.

Gemeente B. Gesproken met één van de sector controllers binnen de gemeente

Huidige werkwijze risicomanagement

- B heeft het model van integraal management van de 5 sectoren. Daarom gaat alles over risicomanagement via de lijn van die 5 sectoren.
- Elke sector maakt jaarlijks een bedrijfsplan, met daarin de risico's van de sector. Per sector is de controller verantwoordelijk voor het vastleggen van de risico's en de opvolging van de beheersmaatregelen, inclusief de rapportages daarover naar bestuur en raad. De beheersmaatregelen zijn vooral gericht op de werkprocessen binnen de verschillende sectoren.
- Er zijn binnen de gemeente B geen aparte rapportages die alleen over risico's gaan.
- In de jaarrekening wordt een top 10 van de grootste risico's opgenomen. Er is daarnaast geen aparte rapportage van alle risico's binnen de gemeente. Wel de periodieke projectrapportages.
- De accountant toetst jaarlijks de bedrijfsplannen en de risico's. Zijn goedkeuring is de borging voor / toets namens de raad.
- B heeft geen uitgebreid systeem van risicomanagement. Ambtelijk vindt men dit prima. Mocht de raad ooit meer aandacht willen voor risicomanagement, of een meer diepgaande aanpak, dan moet de raad daarvoor ook budget (fte) ter beschikking stellen.
- Er is tot op heden weinig discussie met de raad over de risico's en de rapportages.
- In 2012 is een Nota Risicomanagement opgezet, met een beschrijving van de werkwijze en de verantwoordelijkheden binnen de organisatie.
- Bijzondere aandacht is er binnen B voor de risico's van de gemeente in deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen. Door middel van een "adoptiemodel" hebben de verantwoordelijke gemeenteraden veel invloed in de gemeenschappelijke regelingen. Daarmee wordt voorkomen dat "verlengd lokaal bestuur" ongemerkt verandert in "verlegd lokaal bestuur".

Informatievoorziening en rol gemeenteraad in risicomanagement

De gemeenteraad in B krijgt geen aparte rapportages over alle risico's. Wel is de werkwijze vastgelegd in een Nota Risicomanagement. Daarentegen bevatten de raadsvoorstellen grondige informatie over de risico's van het voorstel.

Interessante elementen voor gemeente Haarlem

Eventuele leerpunten voor de gemeente Haarlem zijn een actuele Nota Risicomanagement, en de college- en raadsvoorstellen die scherp de risico's en kanttekeningen in beeld brengen.

Ook het "adoptiemodel" om invloed te houden op deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen is interessant vanuit het oogpunt van risicobeheersing.

Gemeente C. Gesproken met de risico-coördinator voor de gehele gemeente.

Huidige werkwijze risicomanagement

- C heeft 3 sectoren, die elk 2-maal per jaar de risico's verzamelen t.b.v. begroting en jaarverslag. Binnen de ambtelijke organisatie worden de risico's besproken in de leidinggevende lijn.
- C heeft op verzoek van de raad een extra tussentijdse rapportage ingevoegd voor de projecten, de zogenaamde "zomerrapportage". Daarin worden de risico's van de 30 grootste projecten volgens vaste afspraken samengevat in "de zomerrapportage" in ca 80 blz.
- C heeft als één van de eerste gemeentes al haar werkzaamheden gebundeld in "Doelen" en "Programma's". En op die doelen en programma's worden de risico's gerapporteerd. Hier volgt

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- de methodiek van risicomanagement dus duidelijk op de primaire bedrijfsvoering van de organisatie. Per programma wordt een top-3 van risico's bepaald en gerapporteerd.
- De commissie Begroting & Verantwoording bespreekt de belangrijkste risico's. In het jaarverslag is de top-10 van risico's opgenomen. Alle overige risico's zijn (onder geheimhouding) door de raadsleden in te zien. Daar maken raadsleden doorgaans geen / nauwelijks gebruik van.
 - Sinds 1½ jaar de impact van de crisis in C goed voelbaar werd, is de werkwijze voor risicomanagement aangescherpt. Er worden nu uitgebreidere risicoanalyses uitgevoerd en rapportages opgesteld.
 - Medio 2012 heeft C een bijeenkomst over risicomanagement gehad met raadsleden en directeurs. Onderwerp was "hoe ga je om met risico's" en "hoe maak je de risico's transparant". Het doel was om meer vertrouwen te krijgen in de rapportage en het beheersen van de risico's.
 - Als vervolg daarop heeft C op het thema "jeugdzorg" een proef gedaan met het vroegtijdig betrekken van de raad bij nieuwe ontwikkelingen. In deze bijeenkomst zijn ook de risico's benoemd die de organisatie ziet, maar de omvang van de risico's en de beheersmaatregelen waren nog niet bekend. De proef resulteerde kortgezegd in "meer vragen dan antwoorden", en bleek geen praktische aanpak om de raad vroegtijdig te betrekken.
 - C werkt net als Haarlem ook met NARIS, als rekenmodel voor het bepalen van de benodigde risicoreservering. Per project / programma wordt een top 3 in NARIS ingevoerd ten behoeve van het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen.

Informatievoorziening en rol gemeenteraad in risicomanagement

De gemeenteraad krijgt driemaal per jaar uitgebreide informatie over de risico's binnen de hele organisatie. Omdat risico's in een raadscommissie worden besproken hoeft de raad deze niet gedetailleerd te bespreken. Er wordt vooral gewerkt aan het verbeteren van het vertrouwen ten aanzien van de beheersing van de risico's.

Interessante elementen voor gemeente Haarlem

Eventuele leerpunten voor de gemeente Haarlem zijn:

- Het bespreken van de belangrijkste risico's (en de werkwijze risicomanagement) in een raadscommissie; deze commissie kan daar dieper op ingaan dan de raad hoeft te doen.
- Het aanleveren van uitgebreide rapportages aan de raad.
- De mogelijkheid om een "zomerrapportage" toe te voegen als extra rapportagemoment naar de raad. Daarmee wordt de lange periode tussen jaarverslag en begroting overbrugd.
- Het werken aan "onderling vertrouwen" tussen raad en organisatie, door daarover apart overleg te voeren en elkaars verwachtingen te bespreken.

Gemeente D. Gesproken met Adviseur bedrijfsvoering van één van de 4 eenheden.

Huidige werkwijze risicomanagement

- De afdelingen bedrijfsvoering van de 4 eenheden zijn verantwoordelijk voor het product VPP (Voortgangsrapportage programma's en projecten). Dit is opgezet vanuit planning & control, in samenhang met de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.
- Risicomanagement wordt actief uitgevoerd sinds 2011, op basis van een methodiek die al in 2007 is vastgelegd. In 2011 is er prioriteit gekomen bij leidinggevenden om echt volgens deze werkwijze te gaan werken.
- In de basis omvat dit: a) het uitvoeren van een risicoscan b) het bundelen van de risico's c) het vertalen naar het weerstandsvermogen.
- Er is een vast format voor risicoanalyses / risicomanagement / rapportages per project. De totale risicorapportage van de gemeente omvat ong. 200 pagina's. Eén van deze beide rapportages wordt nu iets gereduceerd, tot de projecten / programma's met de grootste risico's; deze rapportage wordt dan ca. 80 blz. De raad is daar content over. Dit gebeurt 2 maal per jaar, in voorjaar (perspectiefnota) en najaar (begroting).
- De ambtelijke organisatie voert de risicoanalyses op de projecten uit op basis van een standaard vragenlijst / risicoscan van ca. 50 vragen. De benodigde risicoreservering (ten behoeve van het

Groeien naar Volwaardigheid! Het risicomanagementsysteem van Haarlem

- weerstandsvermogen) wordt bepaald door middel van het categoriseren van de belangrijkste risico's; van deze omvang wordt 50% aangehouden voor het weerstandsvermogen.
- Het benoemen van beheersmaatregelen en het opvolgen daarvan is in de praktijk lastig; het blijft aandacht vragen om ook tussen de rapportages door te werken aan het reduceren van risico's.
 - Voor het tussentijds informeren van de raad over afwijkingen geldt binnen D: de raad informeren bij afwijkingen in projecten $\geq$ € 250.000, en bij afwijkingen op kredieten $\geq$ € 50.000.
 - Er is binnen D een "Stuurgroep doorontwikkelen beleidscyclus", met 3 raadsleden, één wethouder en 2 ambtenaren van de concernstaf. Deze is door de raad ingesteld om de inspanning van de raad in de begroting en jaarverslag te reduceren. Deze stuurgroep heeft ook een goede rol in het beoordelen van het risicomanagement binnen de gemeente.
 - Over de grote projecten wordt separaat gerapporteerd. In ieder geval over de 4 grootste projecten.
 - Raadsvoorstellen bevatten altijd een paragraaf waarin de risico's uitgebreid worden beschreven.
 - De raad vraagt regelmatig om toelichting en uitleg. Bijvoorbeeld door college/ambtenaren. Maar de raad heeft zelf ook 2nd opinions laten uitvoeren en externe experts uitleg laten geven.
 - Kenmerk in D is: de raad wordt heel nauwgezet geïnformeerd. Ze krijgt alle informatie die beschikbaar is. Dus niet alleen een top 10 of zo. De portefeuillehouder van de grootste projecten is zelf raadslid geweest en voelt goed aan welke informatie de raad wil ontvangen. Hierdoor is er tijdige en complete informatievoorziening.
 - D moet momenteel (ondanks de uitgebreide rapportages) forse afboekingen doen. Aangezien de raad de afgelopen jaren uitgebreid is geïnformeerd, ervaart de organisatie daar draagvlak voor. De relatie met de raad is constructief, gericht op het zoeken een oplossing.

Informatievoorziening en rol gemeenteraad in risicomanagement

De gemeenteraad in D krijgt bijzonder veel informatie: de afgelopen jaren tweemaal per jaar ong. 200 blz. over de risico's binnen de organisatie. De raad wordt nauw geïnformeerd over afwijkingen in projecten en programma's. De raad is vertegenwoordigd in de Stuurgroep doorontwikkelen beleidscyclus. De raad laat zich inhoudelijk informeren door ambtenaren en schakelt desnoods externe deskundigen in voor de informatievoorziening of voor 2nd opinions.

Interessante elementen voor gemeente Haarlem

Eventuele leerpunten voor de gemeente Haarlem zijn dat de raad zeer uitgebreid geïnformeerd wordt over de risico's, dat er een aparte stuurgroep is voor de begroting / jaarverslag, en dat raadsvoorstellen een uitgebreide risicoparagraaf hebben. Ook blijkt in D duidelijk dat risicomanagement pas wordt uitgevoerd wanneer het management er prioriteit aan geeft.

