

Risicomanagement

Leiderschap, meer dan de som der delen....!

De wereld waarin wij leven is complex. Dat geldt zeker ook voor de plaats die Gemeenten en Provincies (hierna gemeenten) in onze samenleving innemen. Deze complexiteit is vooral goed te zien bij het aantal relaties waarmee gemeenten te maken hebben. Denk bijvoorbeeld aan het aantal partijen dat vaak betrokken is bij de ontwikkeling van projecten, of de grote hoeveelheid op afstand staande instellingen, de vele belangengroepen en belangstellenden waarmee gemeenten te maken hebben. De complexiteit hangt ook samen met de extra taken en vernieuwingen die gemeenten in de voorbije jaren op zich hebben zien af komen of nog gaan komen. Denk hierbij aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), Wet op de grondexploitaties (Grexwet) en wijziging Wet ruimtelijke ordening (Wro), Single informatie Single audit (SiSa), decentralisatie onderwijshuisvesting, Wet Werk en bijstand (Wwb) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Gevoegd bij de (recente) druk op de financiële middelen door de krediet- en economische crisis en de hierbij behorende effecten (lagere algemene uitkering, daling opbrengsten bouwleges, teruglopende opbrengsten grondexploitaties) is het jongleren voor gemeenten om alles in goede banen te leiden.



De complexe omgeving en turbulente tijd levert tal van uitdagingen en ook kansen. Immers de voornoemde ontwikkelingen roepen om een fris en dynamisch lokaal bestuur. De dynamiek en turbulentie vereisen verandering en bezinning op de gebaande paden en de toekomst. En dat allemaal met gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 voor de deur. Politiek leiderschap staat nu zeker centraal. En adequaat toegepast risicomanagement is een belangrijk fundament voor dit politiek leiderschap. Juist nu draagt risicomanagement, dat omvat ook kansenmanagement, bij aan het sturen op de uitdagingen en de ambities.

Een verplichting?

Met de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2004 is specifiek aandacht geschonken aan het formuleren van beleid en afleggen van verantwoording rondom een aantal belangrijke thema's bij gemeenten,

ook wel paragrafen genoemd. Eén van deze paragrafen is de 'paragraaf weerstandsvermogen'. Gemeenten hadden vanaf dit moment de verplichting om aandacht te besteden aan het weerstandsvermogen, de inventarisatie van de risico's en het beleid rondom risico's en weerstandscapaciteit. Alhoewel niet met zo veel woorden voorgeschreven straalt deze opgave en bepaling een dynamisch en permanent aanwezig systeem van risicomanagement en -analyse uit. Dynamisch en permanent omdat de weergave (tenminste) bij zowel de begroting als de jaarstukken (twee keer per jaar dus) moet worden gepresenteerd. De doelstelling van de wetgever is het permanent verkrijgen van een beter inzicht in de financiële positie.

Risicomanagement: wat is dit en welke begrippen?

In het BBV staan een aantal begrippen centraal. Het is goed om deze even kort toe te lichten omdat deze het begripkader vormen.

BEGRIPPENKADER:

RISICO'S: een kans op een gebeurtenis die een (negatief dan wel positief) effect heeft op de continuïteit van de bedrijfsvoering en het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

BEHEERSMAATREGELEN: het stelsel van maatregelen en procedures die worden genomen om de onderkende risico's te ondervangen dan wel om opkomende risico's te signaleren en het effect hiervan te beperken.

WEERSTANDSCAPACITEIT: het geheel van middelen en mogelijkheden om niet begrote, onvoorziene en (mogelijk) substantiële kosten te dekken. Deze capaciteit kan zowel incidenteel alsook structureel zijn.

WEERSTANDSVERMOGEN: de mate waarin de financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. Hierbij wordt de capaciteit afgezet tegen de risico's die worden gelopen.

RISICOMANAGEMENT: het identificeren en kwantificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt.

De worsteling

Na de invoering van het BBV worstelden gemeenten met het vormgeven van de verplichtingen vanuit de paragraaf weerstandsvermogen. Vragen, observaties en dilemma's die gehoord worden, zijn:

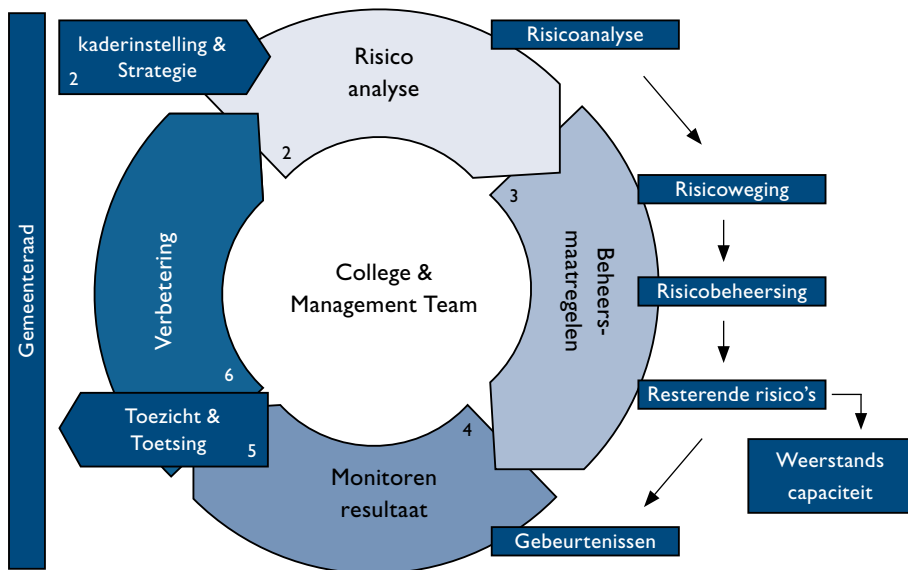
- We kunnen toch niet alles voorzien, we hebben geen glazen bol.
- Veel risico's zijn niet te kwantificeren dus....
- Wie moet nu wat doen in het gehele proces en is verantwoordelijk voor het bewaken van de risico's?
- Risicomanagement is iets van financiën in relatie tot de verslaggeving, de lijnmanagers moeten vooral bezig zijn met het realiseren van beleid en activiteiten.
- Het op zoek gaan naar risico's en het treffen van maatregelen zorgt eerder voor verlamming dan dat het zorgt voor versnelling.
- Wat moet de omvang zijn van het weerstandsvermogen?
- Weer iets nieuws.

Dit zijn zeker relevante vragen en mogelijk ook verzuchtingen. Hoewel veelal nog financieel getint, geven risico-inventarisaties vaak al wel prioriteit aan de berekening van een gekwantificeerd risico binnen een bepaalde bandbreedte. Natuurlijk is dat al een bemoedigende start. Echter wanneer organisaties zich tijdig bewust zijn van (muterende) risico's en de noodzaak zien om hierop tijdig te reageren dan is de belangrijkste winst van risicomanagement al binnen. Het gaat dus om gedrag; bewustzijn en reageren. Het verder kwantificeren van de risico's – helpt het bewustzijn – en het vormgeven van risicomanagement – is gedragsbeïnvloeding – blijft bij veel gemeenten in de praktijk nog weerbarstig. Graag doen wij een aantal suggesties en handreikingen.

Een eenduidige en logische aanpak

Laten we beginnen met het uit de weg ruimen van een zeer menselijke gedachte. Een leven zonder risico's is niet mogelijk en risicomanagement is zeker geen synoniem voor een risicoloos bestaan. Een mens of organisatie dat

Figuur 1



niets doet loopt zelfs of misschien wel juist risico's. Wil je vooruit komen en kansen benutten dan zullen onzekerheden en hiermee gepaard gaande risico's geaccepteerd moeten worden. Wat daarbij van belang is, is dat we dit met elkaar weten, dat we het zich voordoen van deze risico's tijdig signaleren, maatregelen treffen, leren van de aangepaste omstandigheden en dat ons gedrag en de organisatie in dit kader evolueert. Want dan ontstaat echte kracht! De fasen van het proces van risicomanagement en de samenhang hierin zijn weer gegeven in figuur 1.

Good governance geeft duidelijkheid en vertrouwen

Bij good governance gaat het om de relaties en de spelregels die bestaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, tussen kadersteller en uitvoerende en tussen de toezichthouder en de verantwoordingsplichtige. Immers zonder kaders geen norm en zonder het naleven van de norm en transparante verantwoording hierover bestaat of ontstaat er geen vertrouwen. Het is dan ook cruciaal dat er tussen de gemeenteraad, college en het ambtelijk apparaat duidelijke afspraken en verantwoordingslijnen bestaan over de verschil-

lende fasen van het proces van risicomanagement.

Meer dan de som der delen

Het serieus invullen van risicomanagement is geen sommetje van de optelsom van de risico's. Ten eerste zijn risico's inderdaad niet altijd te kwantificeren, zijn risico's niet exact maar binnen een bepaalde bandbreedte te kwantificeren en is ten derde de kwantificering van risico's de uitkomst van een permanent proces. Het proces zoals dat eerder is aangegeven. Het enkel kwantificeren van de risico's wekt eerder de indruk van een boekhoudkundige en rekenkundige benadering dan dat de identificatie het startpunt is voor het doen van aanpassingen van de organisatie, processen, werkwijzen en houding en gedrag. Het gaat er om dat maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Uiteraard is dan het kwantificeren van de risico's belangrijk om inzicht te hebben in de financiële polsstok bij het aangaan van (nieuwe) activiteiten en het analyseren van de ontwikkelingen. Maar daarnaast moet het natuurlijk aanzetten tot handelen om de risico's naar een meer aanvaardbaar niveau terug te brengen, opdat de doelstellingen binnen een acceptabel risicoprofiel worden gerealiseerd. Hierdoor ontstaat

HET GAAT DAN BIJ DE 4 PEILERS VAN DE GOVERNANCE CYCLUS OM

STUREN: is duidelijk geformuleerd wat het risicoprofiel is wat de gemeenteraad wenst te accepteren en hoe zij geïnformeerd wenst te worden over de ontwikkeling hiervan?

BEHEERSEN: welke maatregelen heeft het college en de ambtelijke top getroffen om identificatie van risico's mogelijk te maken, in te spelen op de risico's door het treffen van beheersmaatregelen en alert te zijn op veranderingen?

VERANTWOORDEN: op welke wijze en met welke periodiciteit wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de risico's, de effecten van de maatregelen, effect van niet voorziene risico's, doelbereik en het werken binnen de gestelde kaders?

TOEZICHT HOUDEN: nagaan of het systeem van risicomanagement effectief (en efficiënt) is.

de adaptieve organisatie in optima forma: wat zijn de consequenties van gewijzigde omstandigheden. Naast inzicht in de financiële positie en sturing, is de verandering van de organisatie en werkwijzen een belangrijk facet. Immers (gewijzigde) activiteiten van een gemeente (samenwerking, verandering van wetgeving, aanpassing van contracten, uitvoering (nieuw) beleid, wijziging van de (externe) omgeving e.d.) zorgen voor situaties die vaak nog niet eerder zijn onderkend of ondernomen. Een gemeente moet hierop reageren. Deze reactie start met het onderkennen van de risico's en het treffen van adequate maatregelen. Vaak gaat het hierbij om een andere dan wel nieu-

we respons ten opzichte van bestaand handelen en de hierbij behorende werkmethode en instrumenten. Hierbij is het van belang om een adequate mix te hebben in de hard controls en de soft controls.

De hard controls zijn te definiëren als meetbare afspraken en richtlijnen waarvan wordt vastgesteld dat deze nageleefd zijn. Het meten van deze controls is vaak objectief te doen omdat het afgesproken spelregels zijn binnen een organisatie.

De Heus en Stremmelaar hebben soft controls als volgt gedefinieerd:

“Een beheersingsmaatregel welke – meer dan hard controls – ingrijpt op c.q. appelleert aan het persoonlijk functioneren van de medewerkers. Soft controls zijn op te vatten als maatregelen die van invloed zijn op bijvoorbeeld motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers.”

Voorbeelden van hard en soft controls:

Hard controls	Soft controls
• Procedurebeschrijvingen	• Uitdragen
• Handboeken	• Bevorderen bepaald gedrag
• Prikklok	• Loyaliteit en houding
• Wetgeving	• Respect
• Functieprofiel	• Competenties
• Code of conduct	• Tone at the top
• Beleid nevenfuncties	• Transparant

Juist een goede balans tussen de beide typen van control resulteert in een ‘perfect match’. Immers het enkel procedureel en instrumenteel benaderen zorgt niet voor de drive en de houding in de organisatie om er met elkaar voor te gaan! Hiervoor zorgen juist de soft controls. Cruciaal is het met elkaar praten over risico’s, de houding van het management ten aanzien van risico’s, het willen leren van omissies in een beheersmaatregel of onvoorziene risico’s die zich toch voordeden, elkaar aanspreken op gedrag, houding en openheid ten aanzien van risico’s en de vaardigheid en kennis om risico’s te kunnen inschatten en te mitigeren.

Regel in ieder geval, denk na over...

Naast een duidelijk en herkenbaar proces van risicomanagement, een adequate governance cyclus (sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht houden) en een goede mix van hard- en soft controls zijn belangrijke overige ingrediënten voor een goede implementatie, duidelijke werkwijze en draagvlak:

1. **Risicomanagementmethode:** Bij het toepassen van risicomanagement heeft de organisatie een methode (van inventariseren en monitoring) nodig om haar risicoprofiel op te stellen. Kies een methode die past bij de organisatie.
2. **Verantwoordelijkheid:** Niet alleen voor de kwaliteit van de implementatie, maar zeker ook voor het effect van risicomanagement is het van belang dat medewerkers in de lijnorganisatie verantwoordelijk worden gemaakt voor het inschatten van, beheersen van en verantwoording afleggen over risico’s.
3. **Belang van draagvlak:** Ongeacht welke aanpak de gemeente uiteindelijk kiest om te komen tot implementatie van risicomanagement, is draagvlak van vooral de directie en het college van burgemeester en wethouders voor het concept onontbeerlijk.
4. **Kennissessie met diverse ambtelijke (en bestuurlijke) sleutelfunctionarissen:** Indien risicomanagement wordt geïnitieerd vanuit een staffunctie of een beperkt deel van het lijnmanagement is het aan te raden om in eerste instantie een kennissessie te organiseren met het voltallige management en eventueel een afvaardiging uit het bestuur. Tijdens deze sessie kan het onderwerp verder uitgediept worden en de toegevoegde waarde inzichtelijk worden gemaakt door middel van concrete voorbeelden.
5. **Sponsor binnen het management (en eventueel bestuur):** Risicomanagement is een verantwoordelijkheid van de lijn. Om deze reden is het belangrijk dat op het hoogste ambtelijk niveau binnen de organisatie een sponsor aanwezig is voor het concept.
6. **Eenvoudig beginnen (met een pilot):** Na de kennissessie raden wij aan om de voorgestelde aanpak in eerste instantie een pilot uit te voeren.
7. **Voldoende robuuste projectorganisatie:** Een essentiële basis voor draagvlak is een voldoende robuuste projectorganisatie.
8. **Aansluiting op bestaande initiatieven, concepten en systemen:** Om de belasting van de organisatie zoveel mogelijk te beperken, is het sterk aan te raden om risicomanagement aan te laten sluiten bij reeds bestaande initiatieven, concepten en systemen.

Kansen te over!

Wanneer het besef bestaat en duidelijk is dat risicomanagement meer is dan enkel het financieel kwantificeren en identificeren van risico’s, maar dat dit een zeer belangrijke driver is voor het realiseren van doelstellingen, het benutten van kansen en de ontwikkeling van uw organisatie dan heeft het systeem kans om tot volledige wasdom te komen. U gaat dan immers uit van de eigen kracht en observaties en bent een aantal stappen vooruit. Hiermee blijft de organisatie fris, alert en de instrumenten en werkmethode bij de tijd. Ook zorgt het gezamenlijk identifice-

ren en reageren op risico’s voor creativiteit en samenwerking binnen uw organisatie (-onderdelen) en het stimuleren van vertrouwen en transparantie. Dat is leiderschap en dat zijn pas echt (positieve) risico’s!

Wilt u meer lezen over dit actuele thema? Wij verwijzen u dan graag naar onze website www.deloitte.nl; via branches-publieke sector-gemeenten en provincies.