

Onderzoek risicomangement 100.000+ gemeenten in Nederland



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Beknopte samenvatting	4
Risicomanagement - Ontwikkelingen en verwachtingen	5
Bevindingen	7
Conclusies en aanbevelingen	11
Bijlage 1 Overige uitkomsten van het onderzoek	13
Bijlage 2 Verslag van de rondetafelbijeenkomst	17

Rob Jansen, Gemeente Almere

"Bij het creëren van meer risico-awareness blijft de politiek een onzekere factor. Wisselingen in bestuur betekent dat je telkens weer opnieuw moet investeren in het belang van risicomanagement."

Inleiding

Ernst & Young heeft in de periode oktober-december 2010 een inventarisatie gedaan van de huidige stand van zaken met betrekking tot risicomanagement bij de grote gemeenten in Nederland. Daartoe hebben (concern)controllers deelgenomen aan een digitale enquête over dit belangrijke managementinstrument. Met genoegen presenteren wij u in dit rapport de uitkomsten van ons onderzoek en het verslag van de rondetafelbijeenkomst, georganiseerd door Ernst & Young in samenwerking met PRIMO NL.

Risicomanagement betreft het:

- ▶ beoordelen (identificeren, analyseren en prioriteren)
- ▶ beheersen (eliminieren, reduceren, overdragen en accepteren)
- ▶ bewaken (rapporteren en monitoren) van toekomstige gebeurtenissen die van invloed zijn op de realisatie van de organisatiedoelstellingen.

Van de 25 uitgenodigde gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben er 18 deelgenomen. De enquête betreft geen wetenschappelijk onderzoek. De uitkomsten geven echter een goede indruk van de actuele stand van zaken en bieden handvatten voor bestuurders om risicobeheersing binnen hun gemeente te verbeteren.

In het kader van de huidige bezuinigingsoperaties worden steeds meer vragen gesteld over de beste inzet van de beschikbare middelen om het brede pallet van organisatie-risico's te beheersen. Daarbij dient niet alleen te worden gelet op de effectiviteit en efficiëntie van de afzonderlijke functies die zich in de praktijk bezighouden met risicomanagement. Er dient ook te worden gekeken naar de risicobereidheid van belanghebbenden, de aard van de organisatiecultuur, de competenties van de leidinggevenden en overige medewerkers, et cetera.

Voor nadere informatie over de uitkomsten van dit onderzoek kunt u contact opnemen met de volgende vertegenwoordigers van Ernst & Young:

Rob Ellermeijer ▶ +31 (0)6-2125 13 16

Reinier Gosselink ▶ +31 (0)6-2125 22 25

Marinus de Pooter ▶ +31 (0)6-2125 10 68

Beknopte samenvatting

Risicomanagement bij de grote gemeenten is de beginfase voorbij. Uit het uitgevoerde onderzoek komt echter het beeld naar voren dat er nog veel ruimte is voor verbetering. In de praktijk blijkt er doorgaans sprake van een versnipperde aanpak. De verantwoordelijkheden zijn minder duidelijk belegd en liggen vaak meer bij stafafdelingen dan bij het lijnmanagement. De politieke context kenmerkt zich ook door een risico-averse houding. Daardoor ligt het gevaar van bureaucratisering van risicomanagement op de loer.

Belangrijke gebieden ten aanzien van risicoblootstelling voor gemeenten zijn 'go/ no go' beslissingen bij omvangrijke investeringen en projecten. Vaak blijken deze afdelingsoverstijgend te zijn. In die

situaties is het vooral zinvol om onafhankelijke toetsing te laten plaatsvinden van de gehanteerde uitgangspunten, bijvoorbeeld door de Rekenkamer al dan niet met behulp van externe deskundigen.

De organisatiecultuur binnen gemeenten is minder gericht op het aanspreken en afrekenen van medewerkers op hun behaalde resultaten. Voor het bereiken van effectiever risicomanagement vormt eigenaarschap van de gestelde doelen en daarmee ook het afdoende beheersen van de bijbehorende risico's echter een belangrijke voorwaarde.

Uit deze enquête komt naar voren dat er volgens de deelnemers nauwelijks inzicht is in de totale kosten die samenhangen met risicobeheersing binnen de 100.000+ gemeenten. Een betere notie hiervan kan bestuurders helpen bij het maken van de juiste keuzen ten aanzien van de heroverwegingen.

Ed Mallens, Gemeente Roosendaal

"Risicomanagement is ook voor gemeenten een belangrijk aandachtsg gebied. Een groeiend aantal gemeenten en provincies gaat over tot het inrichten van een aparte functie in de concernstaf voor risicomanagement. Net als in het bedrijfsleven. Een eerste stap is het mandaat voor het maken van een risicoprofiel voor de hele organisatie."

Risicomanagement

Ontwikkelingen en verwachtingen

In de praktijk heeft risicomanagement zich de afgelopen decennia langs verscheidene stadia ontwikkeld. Dit geldt zowel voor de private als de publieke sector. Zo was er aanvankelijk de focus op het reactief optreden met betrekking tot afzonderlijke typen risico's. Door risicomaniëfestaties als veiligheidsincidenten of verliezen op beleggingen verschoof de aandacht naar het hebben van de juiste preventieve maatregelen.

Door de opkomst van integraal risicomanagement is het nu gebruikelijker om te kijken naar het brede pallet van risicocategorieën in samenhang. Ook is er steeds meer aandacht gekomen voor de relatie met prestatie management. Om (financiële of maatschappelijke) waarde te creëren moeten gemeenten activiteiten ontplooiën op de verschillende beleidsterreinen. In plaats van de negatieve focus op wat er daarbij allemaal mis kan gaan, is het zinvol en vaak aansprekender om gericht te analyseren welke kansrijke initiatieven er zijn om de organisatiedoelstellingen te verwezenlijken. En om na te gaan wat er daartoe ingeregeld moet worden op het gebied van interne beheersing. Deze veranderde blikrichting helpt om risicomanagement meer uit de compliance sfeer te halen.

De COSO modellen hebben sterk bijgedragen aan het besef dat het wezenlijk is om de organisatiedoelstellingen duidelijk te formuleren. Als dat niet gebeurt, blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn om de risico's effectief te beheersen. Het kiezen van de verkeerde (strategische) doelen is echter wellicht het grootste risico voor elke

organisatie. Vandaar dat de toegenomen aandacht voor scenario planning in de afgelopen jaren. Op basis van de analyse van enkele kernonzekerheden worden daarbij mogelijke scenario's ontwikkeld die kunnen dienen om de organisatiestrategie te toetsen of deze te ontwikkelen.

Onder invloed van de vereisten in corporate governance codes was de aandacht aanvankelijk gericht op het kunnen bepalen van het verkrijgen van een geprioriteerd overzicht van de belangrijkste risicocategorieën (het risicoprofiel). Onvoldoende aandacht werd echter gegeven aan de vraag welke mate van risicoblootstelling nu eigenlijk aanvaardbaar is voor de belanghebbenden. Deze discussie over risicobereidheid is nog betrekkelijk nieuw. Zij werpt ook een nieuw licht op de keuze voor de organisatiedoelstellingen, die gericht moeten zijn op het creëren van waarde voor 'stakeholders' met uiteenlopende belangen.

In de discussie over de risicobereidheid komt ook de rol naar voren van de psychologische aspecten bij het inschatten van risico's. Effectief risicomanagement behelst daarom veel meer dan het toepassen van een model. De organisatiecultuur en de houding van het topmanagement blijken telkens weer een sleutelrol te vervullen.

Alleen al door de grote verscheidenheid aan diensten die moet worden aangeboden is risicomanagement bij gemeenten een complex proces. Daarbij draait het om de competentie van de organisatie om om te gaan met mogelijke toekomstige gebeurtenissen die van invloed zijn op de realisatie van de doelstellingen. De afwegingen die het topmanagement maakt bij het ontwerpen, invoeren, monitoren en verbeteren van de interne beheersing hebben grote gevolgen voor

de praktijk. Het betreft het maken van inschattingen over de toekomst, zoals de mate van risicoblootstelling en effectiviteit van de beheersmaatregelen. Daarbij wordt ook uitgegaan van de kennis van en ervaring met risico's die zich in het verleden gemanifesteerd hebben (de incidenten).

Om te voorkomen dat risicomanagement teveel verzandt in het bedenken van allerhande preventieve maatregelen is het zaak om ook de aandacht te richten op het vermogen om om te gaan met incidenten, als deze zich voordoen. Vandaar de toenemende aandacht - als lerende organisatie - voor en integratie van risicomanagement met incident management. Met recente rampen als de grote brand bij Moerdijk, projectdrama's als de Noord-Zuidlijn en informatiebeveiligingsissues als Wikileaks in het achterhoofd realiseren velen zich dat er op gebieden zoals mandatering, besluitvorming, training, communicatie, handhaving en monitoring nog duidelijke verbeterlagen kunnen worden gemaakt.

De toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van het streven van bestuurders om waarde te creëren en te behouden zullen naar verwachting steeds meer aansluiting vinden bij de toenemende aandacht voor duurzaamheid.



Bevindingen

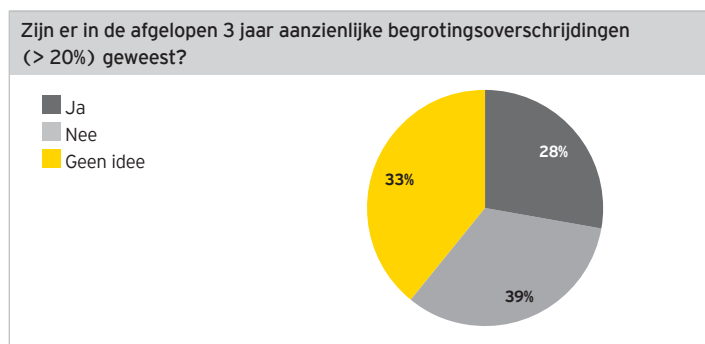
Uit de antwoorden die de deelnemers hebben gegeven komen verschillende bevindingen naar voren. Deze worden in dit hoofdstuk nader geanalyseerd.

Desgevraagd geven de deelnemers de volgende redenen aan voor integraal risicomanagement. In de tabel is het aantal keren opgenomen dat de afzonderlijke redenen zijn genoemd.

Welke vijf belangrijkste redenen worden binnen het College van B & W en de Gemeenteraad genoemd om integraal risicomanagement te omarmen?	
Het creëren van risicobewustzijn in alle gelederen van de organisatie	14
Het voorkomen van onaangename verrassingen	11
Het gestructureerd omgaan met onzekerheid, ook kansen	10
Het faciliteren en verbeteren van besluitvorming over beschikbare middelen	6
Het in lijn brengen van het ingeschatte risicoprofiel met de gewenste onzekerheid, ook kansen	4

De hierboven genoemde redenen zijn ook naar voren gekomen bij onderzoeken die zijn uitgevoerd bij organisaties in de private sector.

In het kader van het voorkomen van onaangename verrassingen is bij het onderzoek aandacht besteed aan begrotings-overschrijdingen.



Slechts de helft van de deelnemers heeft zich ook uitgesproken voor de maturiteit van het Organisatiebreed Risicomanagement Systeem ('ORS') binnen hun gemeenten.

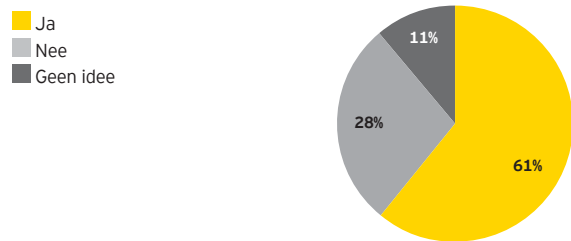
Welke van de volgende is de beschrijving die het dichtst aansluit bij het stadium waarin risicomanagement binnen de gemeente zich naar uw oordeel bevindt?	
1 Risico's worden op basis van incidenten vooral reactief gemanaged; er is nog geen aanzet om te komen tot een ORS	0
2 Risico's worden op deelgebieden (zoals veiligheid, financieel, etc.) preventief beheerst; over een ORS wordt nagedacht	2
3 Risico's worden op deelgebieden proactief geïnventariseerd en beheerst; er zijn plannen om een ORS in te voeren	3
4 Alle typen risico's worden proactief geïnventariseerd en beheerst; er wordt op dit moment een ORS ingevoerd	2
5 Alle risico's worden proactief geïnventariseerd en beheerst; risico's worden gerelateerd aan organisatiedoelstellingen; risicomanagement is een integraal onderdeel van de planning & control cyclus	2

Deze antwoorden geven aan dat er zeker ruimte voor verbetering is volgens het eigen oordeel van de deelnemers. In antwoord op de vraag welke mate van verbetering er mogelijk is volgens derden, geven in totaal 7 deelnemers echter aan geen idee te hebben. Degenen die wel een cijfer hebben toegekend (11) komen op de volgende scores.

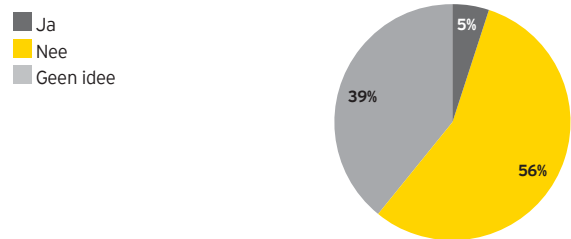
Welke mate van mogelijke verbetering ten aanzien van risicomanagement binnen uw gemeente zouden externe deskundigen aangeven - op de schaal van 1 (minimaal) tot 10 (uitgebreid)?	
Laagste	1
Hoogste	8
Gemiddelde	5,5

Als het gaat over de maturiteit van risicomanagement kan worden gekeken naar een scala aan factoren en aspecten. Vele ervan zijn wezenlijk voor het creëren en behouden van het risicobewustzijn binnen de gemeentelijke organisatie. Hieronder worden er enkele uitgelicht, die een indruk verschaffen van de huidige stand van zaken. In de bijlage zijn de overige gestelde vragen en gegeven antwoorden weergegeven.

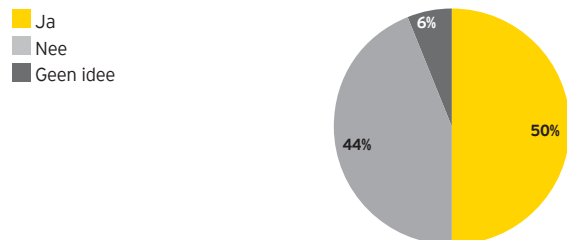
Is integraal risicomanagement regelmatig onderwerp van gesprek tussen het College van B & W en de Gemeenteraad?



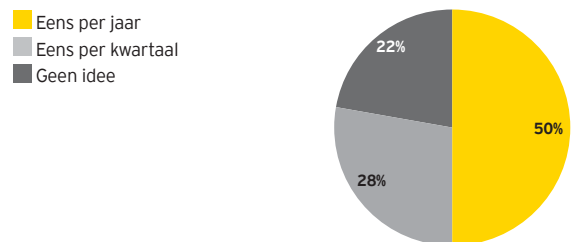
Wordt er bij het toekennen van de beloning van de verantwoordelijke managers rekening gehouden met hun bijdrage aan het beter beheersen van de organisatierisico's?



Zijn de operationele doelstellingen vastgelegd in managementcontracten met de verantwoordelijke managers, die periodiek worden aangesproken op het behalen van de afgesproken resultaten en daarmee op het beheersen van de risico's die de realisatie van hun doelstellingen bedreigen?



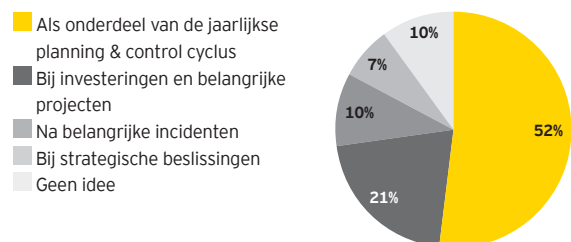
Hoe vaak wordt er in uw organisatie een integrale organisatiebrede risico-inventarisatie en -analyse gehouden?



In welke mate wordt in de formele communicatie binnen de organisatie aandacht besteed aan de volgende aspecten?



Wanneer worden deze risico-inventarisaties en -analyses uitgevoerd?

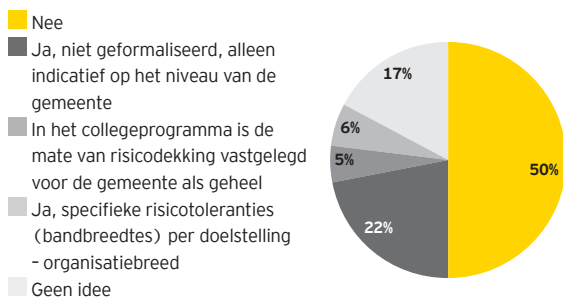


In welke mate is er één gemeenschappelijke risicotaal (standaardindeling van risicocategorieën) ingevoerd binnen alle organisatieonderdelen - op de schaal van 1 (minimaal) tot 10 (uitgebreid)?

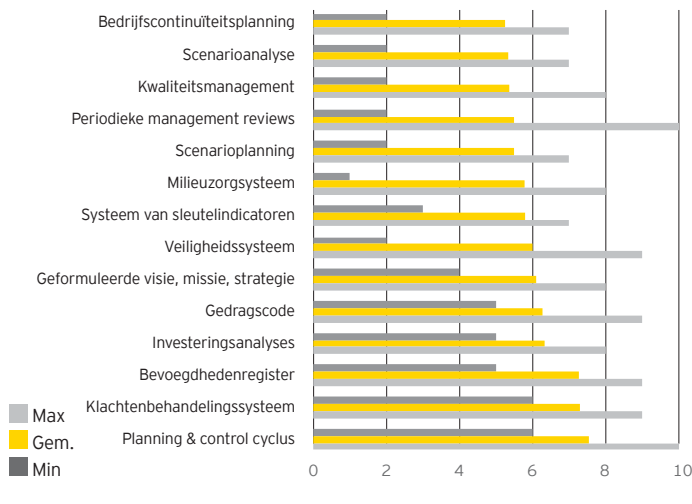
Laagste	3
Hoogste	9
Gemiddelde	6,3

“Integraal risicomanagement is ook monitoren en controleren. In de praktijk blijkt nog vaak dat de nodige controls ontbreken en dat niet voldoende wordt gecontroleerd op naleving van regels en afspraken. Terwijl dat toch eigenlijk heel vanzelfsprekend is.”

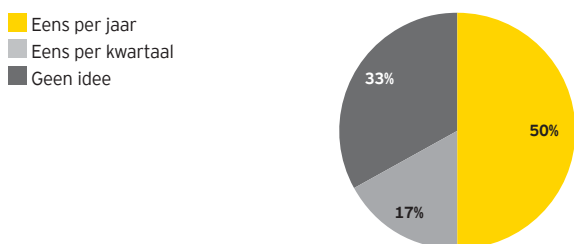
Is er formeel bepaald hoeveel risico aanvaardbaar is bij de realisatie van de doelstellingen van de gemeente?



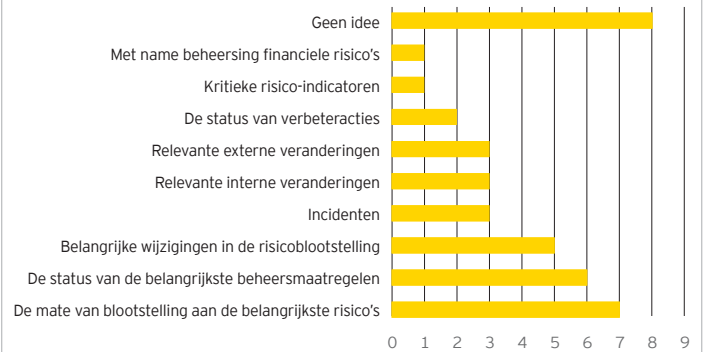
Welke beheerssystemen en -maatregelen zijn in gebruik en hoe beoordeelt u de effectiviteit ervan - op de schaal van 1 (laagste) tot 10 (hoogste)?



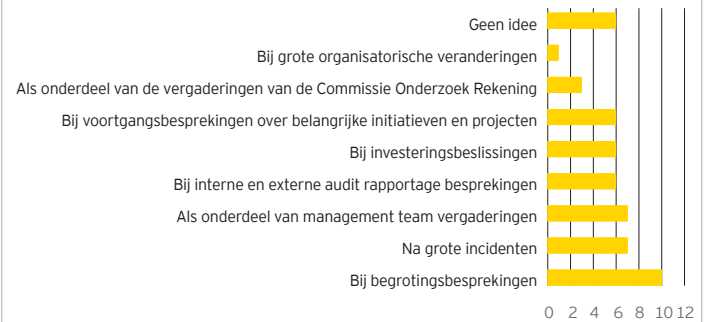
Hoe vaak wordt er intern gerapporteerd over risico's?



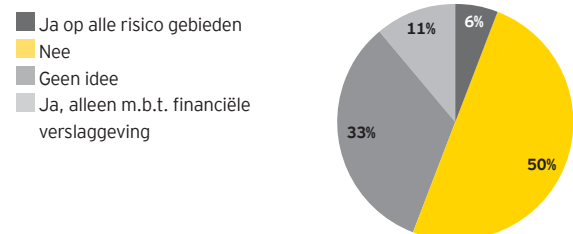
Waarover wordt in de interne risicorapportages gerapporteerd?



Wanneer worden risico's binnen de gemeente besproken?



Wordt er intern gewerkt met een verklaring van het verantwoordelijke management dat hun organisatie-onderdeel 'in control' is?



Het beeld dat hieruit ontstaat is dat er ten aanzien van de opzet, inbedding, uitvoering, etc. van risicobeheersing binnen de grote gemeenten nog aanzienlijke verbeteringen mogelijk zijn. Zo valt het op dat de effectiviteit van de beheerssystemen en -maatregelen gemiddeld als beperkt wordt gezien.

Zeker in tijden van ingrijpende bezuinigingen is het interessant om ook te kijken naar de kostenaspecten.

Wat is het totale bedrag dat jaarlijks wordt uitgegeven in het kader van risicomanagement?

Vanwege het beoogde indicatieve karakter was deze vraag open geformuleerd. Gedacht zou kunnen worden aan de kosten van personeel en derden die zich bezighouden met risicomanagement activiteiten, verzekeringspremies, e.d. In bredere zin kunnen hier ook onder begrepen worden de kosten van het inrichten en uitvoeren van beheerssystemen, inclusief het uitvoeren van audits en reviews ten aanzien van de werking ervan. De overgrote meerderheid van de deelnemers heeft aangegeven geen idee te hebben of heeft deze vraag geheel onbeantwoord gelaten.

Wat is het percentage van het besparingspotentieel dat zou kunnen worden gerealiseerd, als de functies die zich bezighouden met risicomanagement, compliance en audit effectiever zouden samenwerken en efficiënter zouden opereren?

De beantwoording van deze vraag vertoont grote overeenkomsten met de voorgaande. De deelnemers geven aan hierin geen inzicht te hebben.

Peter Kennedy, Gemeente Dordrecht

“De gemeente neemt steeds vaker de regierol op zich. Regie krijgt de overhand, de inhoud zakt weg, want de inhoudelijke kennis verdwijnt uit de organisatie. Daardoor ontstaan juist extra risico's.”

Conclusies en aanbevelingen

De uitgevoerde enquête betreft geen wetenschappelijk onderzoek. Uit de verstrekte antwoorden kan echter wel een beeld worden geconstrueerd ten aanzien van de huidige stand van risicomangement bij de grote gemeenten in Nederland.

Er zijn in de afgelopen jaren verschillende initiatieven en programma's geweest bij de grote gemeenten in Nederland. De indruk bestaat dat deze doorgaans faciliterend vanuit stafafdelingen zijn opgezet en niet altijd met een duidelijke mandatering.

In het kader van de bezuinigingen is het aanbevelenswaardig om actief te zoeken naar de minimaal vereiste beheersmaatregelen. Dit staat haaks op de praktijk van de reactieve aanpak met steeds meer regels, extra controles en daardoor bureaucratie.

Belangrijke gebieden ten aanzien van risicoblootstelling voor gemeenten zijn 'go/ no go' beslissingen bij omvangrijke investeringen en projecten. Vaak blijken deze afdelingsoverstijgend te zijn. In die situaties is het vooral zinvol om onafhankelijke toetsing te laten plaatsvinden van de gehanteerde uitgangspunten, bijvoorbeeld door de Rekenkamer al dan niet met behulp van externe deskundigen. Door na te gaan waar elders vergelijkbare projecten zijn gedaan, welke risico's zich daar hebben gemanifesteerd en wat uiteindelijk de werkelijke kosten waren kan een meer afgewogen oordeel worden gevormd.

Het beheersen van de organisatierisico's lijkt zich tot nu toe vooral te richten op het ontwikkelen van beleid. De uitdaging voor de komende jaren is om dit om te zetten in uitvoering en verdere inbedding in de dagelijkse bedrijfsvoering en beleidsrealisatie. Het is daarom nog te vroeg om te concluderen dat risicomangement de kinderschoenen ontgroeid is. Er is nog geen sprake van integrale beheersing van de 'risico's die ertoe doen'.

Hoe kan risicobeheersing in de praktijk onderdeel worden gemaakt van de dagelijkse bedrijfsvoering? Het zich aangesproken weten op de mate van realisatie van de doelstellingen en daarmee het waar- maken van de verwachtingen van de belanghebbenden verdient daarbij veel aandacht.

Er is een discussie gaande over de verkleining van het gemeenteapparaat door het meer uitbesteden van dienstverlening. Ook is er sprake van een tendens tot schaalvergroting door fusies

tussen gemeenten, zoals bij de gemeente Westland. Deze ontwikkelingen geven aanleiding om een grondige analyse uit te voeren met betrekking tot de gevolgen van deze trends voor de ambtelijke organisatie. Continuïteit van de bedrijfsvoering is en blijft immers een zeer belangrijke doelstelling voor gemeentebestuurders.

Innovatie is een risicovol gebeuren en de mate van beheersbaarheid ervan dient in de besluitvorming erover zorgvuldig te worden afgewogen. Het benadrukken van het belang om risico's te managen mag echter niet leiden tot een versterking van risicomijdend gedrag. Eerlijke communicatie over de ingeschatte mate van risicoblootstelling en de mate van beheersbaarheid ervan is essentieel. In een politieke omgeving is juist dat eenvoudiger gezegd dan gedaan.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het gehouden onderzoek volgen onderstaand enkele aanbevelingen voor gemeentelijke bestuurders en toezichthouders:

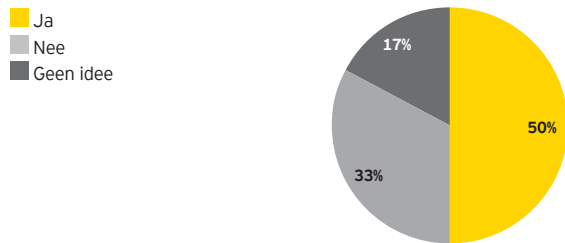
1. Identificeer en weeg de belangrijkste risico's centraal en van boven-naar-beneden binnen de organisatie
2. Streef naar het gebruik van één risicomangement raamwerk en één risicotaal voor de gehele gemeente
3. Zorg dat er wordt gekeken naar alle risicocategorieën die er toe doen voor de gemeente
4. Communiceer zo helder mogelijk wat de risicobereidheid is, rekening houdend met de opvattingen daaromtrent van de meest relevante belanghebbenden
5. Koppel de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing aan die voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen en vertaal dit door naar de ambtelijke niveaus binnen de gemeente
6. Vraag de afzonderlijke stafafdelingen om helder aan te geven op welke wijze zij het lijnmanagement concreet ondersteunen bij het beheersen van de organisatierisico's
7. Nodig mensen van buiten de eigen organisatie uit om het risico- profiel van de gemeente te 'betwisten' en onderscheidt daarbij tussen mogelijke grondoorzaken - gebeurtenissen - gevolgen
8. Maak het rapporteren over risico's onderdeel van de reguliere managementrapportages en spreek leidinggevenden steeds aan op hun verantwoordelijkheid voor risicobeheersing
9. Benadruk dat risicomangement behoort tot de reguliere taken van een professionele manager en maak het onderdeel van het dagelijks werk van iedereen in de ambtelijke organisatie
10. Zorg dat de huidige kosten met betrekking tot risicobeheersing inzichtelijk worden, zodat de juiste beslissingen kunnen worden genomen in het kader van de bezuinigingen.



Overige uitkomsten van het onderzoek

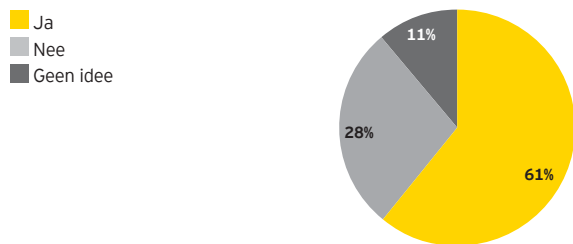
Hieronder volgt een overzicht van de overige vragen die zijn gesteld in de enquête.

Heeft het College van B & W zijn visie en filosofie ten aanzien van integraal risicomanagement neergelegd in (een) beleidsdocument (en) ?

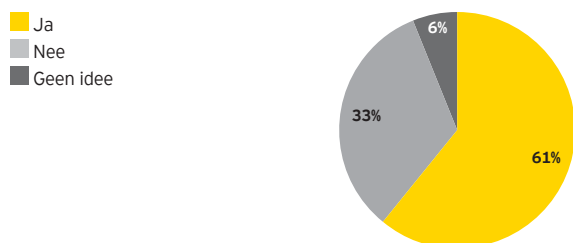


Voorbeelden van 'Ja' antwoorden zijn beleidsnota's over risicomanagement en weerstandsvermogen.

Is integraal risicomanagement regelmatig onderwerp van gesprek tussen het College van B & W en de Gemeenteraad?



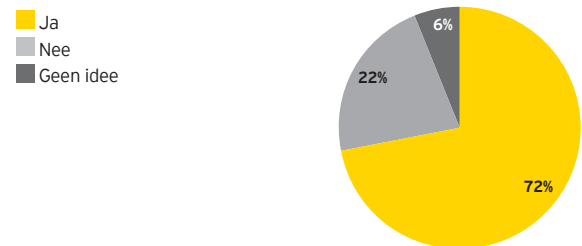
Zijn er reglementen opgesteld waarin expliciet aandacht wordt geschonken aan de verantwoordelijkheid voor de adequate opzet en effectieve werking van risicomanagement en interne beheersing?



Voorbeelden van 'Ja' antwoorden zijn:

- ▶ beleidsnota's over risicomanagement en weerstandsvermogen
- ▶ afspraken met directeuren en controllers over hun rol
- ▶ bepalingen over verzekeringsbeleid en verbonden partijen.

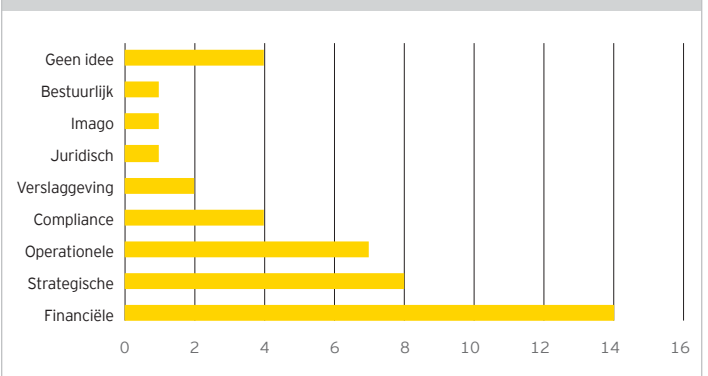
Heeft de organisatie concrete ('SMART' geformuleerde) doelstellingen, die zijn doorvertaald naar de organisatieonderdelen (zoals bijvoorbeeld de diensten) en bijbehorende managementlagen?



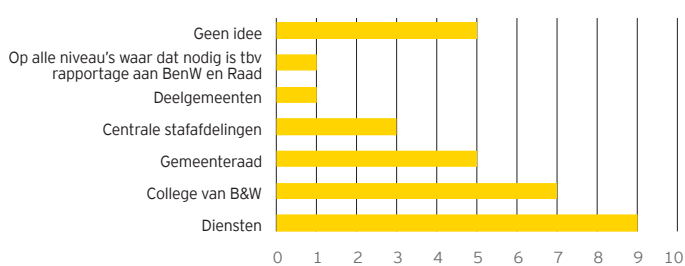
Welke normenkaders, standaarden, etc. worden als uitgangspunt genomen bij risicomanagement?

Genoemd worden COSO Enterprise Risk Management (2), COSO Internal Control (1) en ISO 31000 (1). De meeste deelnemers geven aan een combinatie van modellen te gebruiken, inclusief zelf ontwikkelde.

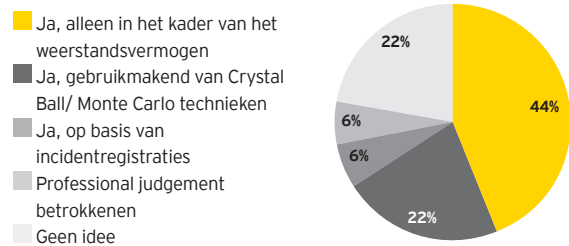
Welke hoofdcategorieën risico's worden in kaart gebracht?



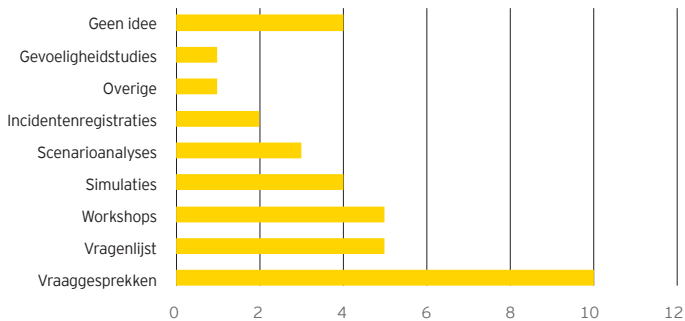
Op welke organisatorische niveaus worden de risico's in kaart gebracht?



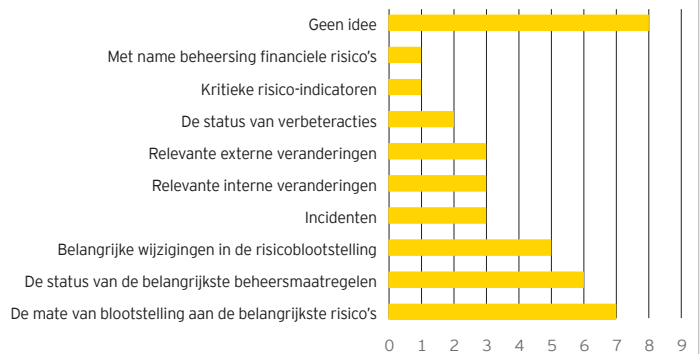
Worden de risico's gekwantificeerd?



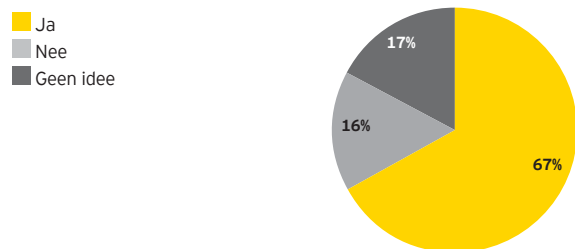
Welke methoden en technieken worden gebruikt bij de risico-inventarisatie en -analyse?



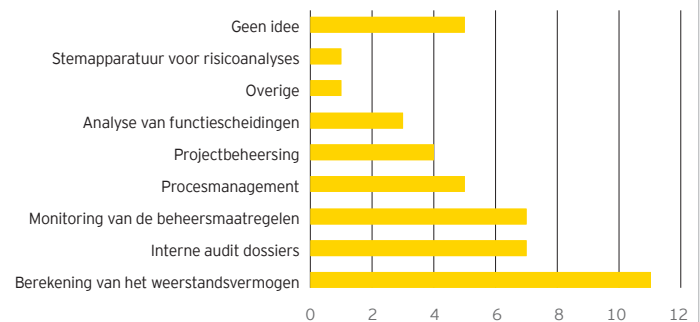
Waarover wordt in de interne risicorapportages gerapporteerd?



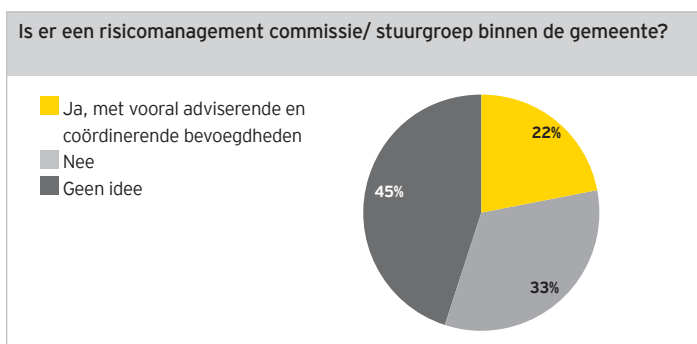
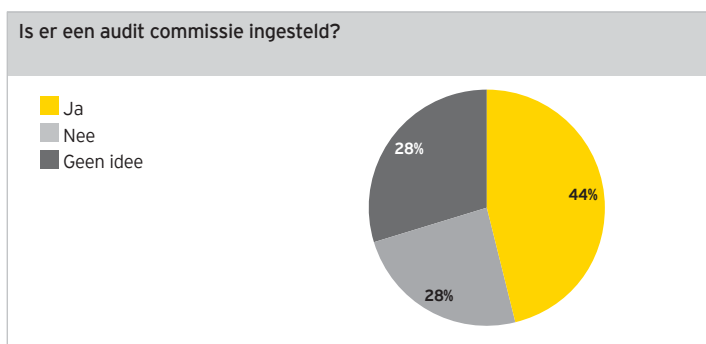
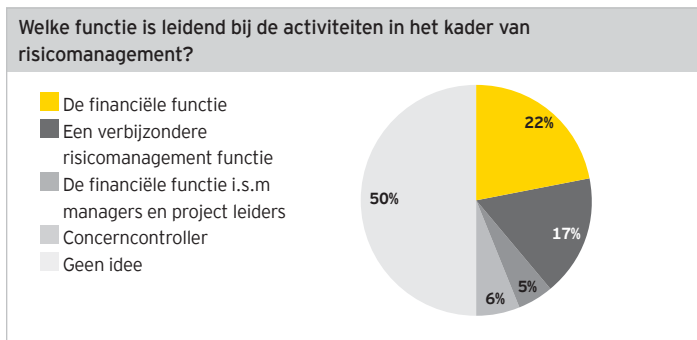
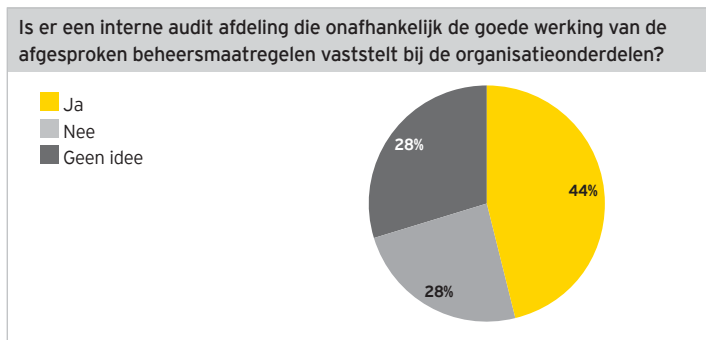
Wordt er een afzonderlijke risico-inventarisatie gebruikt voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit ter vergelijking met de beschikbare en is mede op basis hiervan beleid geformuleerd voor de vermogensontwikkeling van de gemeente?



Van welke typen applicaties wordt gebruik gemaakt in het kader van risicomanagement?

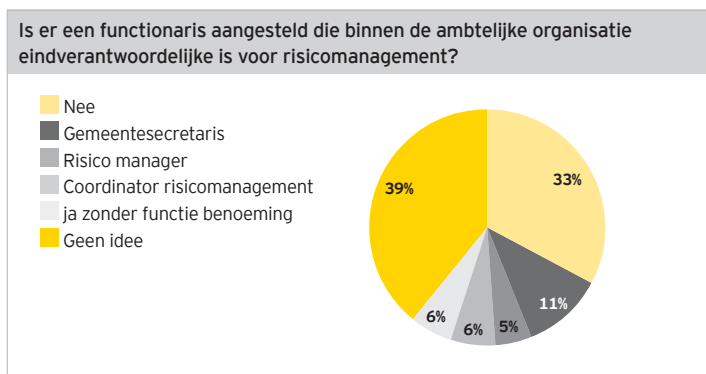


“De gemeente neemt steeds vaker de regierol op zich. Regie krijgt de overhand, de inhoud zakt weg, want de inhoudelijke kennis verdwijnt uit de organisatie. Daardoor ontstaan juist extra risico's.”

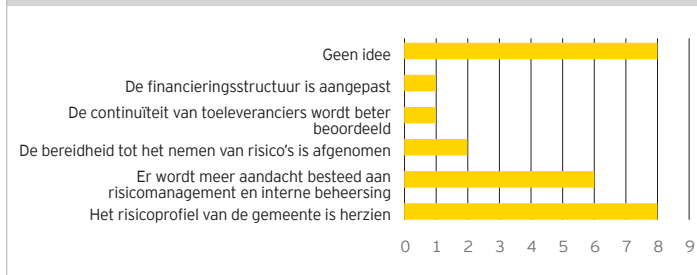


Hoeveel afzonderlijke afdelingen en functies houden zich bezig met aspecten van integraal risicomanagement binnen de gemeente?

12 deelnemers gaven aan geen idee te hebben hoeveel afdelingen en functies dit betreft. Sommigen gaven aan dat het binnen hun organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement of onder aansturing van een projectgroep.



Welke invloed hebben de kredietcrisis en de recessie in de praktijk gehad op de toepassing van risicomanagement?





Integraal risicomanagement bij gemeenten nog lang geen vanzelfsprekendheid

Gemeenten laten groot besparingspotentieel onbenut

Veel grote steden en provincies hebben een vorm van risicomanagement ingevoerd. Toch is dit niet effectief genoeg en heeft het nog lang niet het niveau van integraal risicomanagement. Het huidige risicomanagement is vooral instrumenteel van aard en draagt zeker nog niet genoeg bij aan financiële sturing van overheidsorganisaties. Daarmee laten veel overheden een groot besparingspotentieel liggen. Een gemiste kans, zeker in tijden waarin grootschalige bezuinigingen aan de orde zijn.

Risicomanagement is geen vanzelfsprekendheid

In de gemeentelijke en provinciale organisatie wordt risicomanagement nog teveel gezien als een door Financiën & Control in te vullen onderdeel van de begroting en de verantwoordingsdocumenten. Het besef dat risicomanagement meer is dan een financieel speeltje, dringt langzaam door. Gemeenten (en provincies) worstelen echter met de vraag hoe integraal risicomanagement daadwerkelijk handen en voeten te geven. Vanuit dat vertrekpunt organiseerden Ernst & Young Public Sector en PRIMO Nederland (Public Risk Management Organisation) in januari 2011 een rondetafelbijeenkomst. Thema: de verdere implementatie van risicomanagement in de organisaties van grote steden en provincies.

Ernst & Young onderzoekt risicomanagement bij grote gemeenten

Uit onderzoek van Ernst & Young blijkt ook dat gemeenten geen idee hebben welke kosten gepaard gaan met risicomanagement en welk besparingspotentieel is te realiseren

via goed toegepast integraal risicomanagement. Marinus de Pooter, director risk advisory practice Ernst & Young, lichtte de belangrijkste resultaten van het onderzoek toe aan de selecte groep concerncontrollers van de 100.000+ gemeenten die voor de 'rondetafel' waren uitgenodigd. De Pooter: "De belangrijkste beweegreden voor het invoeren van integraal risicomanagement is het creëren van meer risicobewustzijn in alle geledingen van de organisatie. Als je vraagt hoeveel risico je als gemeente aanvaardbaar vindt voor het realiseren van je doelstellingen, geeft tweederde aan daarvan geen idee te hebben. Een intern in control-statement ontbreekt vaak en ruim 70% weet niet of er iemand binnen de organisatie als eindverantwoordelijke is aangesteld voor risicomanagement. Of men heeft geen idee wie dat is. Het besparingspotentieel van een goed ingevoerd integraal risicomanagement is bij geen enkele gemeente bekend. Door zaken slimmer te organiseren, zijn enorme besparingen te realiseren. Daarop zou de focus gericht moeten zijn."

Uitkomsten zijn zeer herkenbaar

De uitkomsten van de Ernst & Young-enquête zijn voor de concerncontrollers van de deelnemende gemeenten herkenbaar. Duidelijk is dat veranderingen nodig zijn en die moeten van bovenaf worden geïnitieerd. Te beginnen bij de gemeentesecretaris. Hij of zij is immers de hoogste verantwoordelijke binnen de ambtelijke organisatie en is ook in staat de politiek verantwoordelijken aan te spreken op hun handelingen. "Voorwaarde is wel dat de gemeentesecretaris inziet wat de meerwaarde van goed risicomanagement is," stelt Ed Mallens, Risicomanager van de Gemeente Roosendaal. "In Roosendaal is besloten hiervoor een aparte functie in de concernstaf in te richten. De eerste stap is het mandaat voor

het maken van een risicoprofiel voor de hele organisatie."

Risicomanagement in de praktijk van Shell

Het bedrijfsleven loopt voor op de overheid met het integraal toepassen van risicomanagement. Ir. Annemarie van der Rest, Manager Health, Safety & Environment Affairs van Shell Nederland, vertelde over de praktijk binnen het concern en hoe risicomanagement is ingebed in de dagelijkse gang van zaken. Alle concernonderdelen werken volgens een systematische en gestructureerde benadering op het gebied van *health, safety, security & environment* met als doel de performance voortdurend te verbeteren.

"Het lijnmanagement is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de prestaties. Wereldwijd gelden 12 *life saving rules*. Daarnaast kent Shell een strak *Consequence Management*. Op overtredingen volgen onmiskenbaar sancties. Aan de andere kant worden goede prestaties beloond. Elk goed veiligheidsmoment wordt gevierd en ook in de individuele beloning zijn hiervoor componenten ingebouwd. *Health, safety & environment* is een zaak van het topmanagement. Dat is belangrijk voor het vertrouwen in de gehele organisatie. *Learning from incidents starts with an open culture*, want als er iets mis gaat, dan moet je dat wel durven melden. Risicobewustzijn en risicoalert gedrag zijn essentiële voorwaarden om risicomanagement effectief te laten zijn. Shell heeft met behulp van een systematische benadering gebaseerd op de *Heart & Mind* aanpak het gedrag veranderd en risicomanagement in de genen van de organisatie tot een vanzelfsprekendheid gemaakt."

Nieuwe uitdagingen voor gemeenten

Met alle andere overheden hebben ook gemeenten te maken met nieuwe uitdagingen op het gebied van risicomanagement, meent prof. dr. ir. Joop Halman (TU Twente).

“In crisistijd is er meer aandacht voor het benoemen van risico’s en het beheersen daarvan. Maar dat mag niet leiden tot nog meer risicomijdend gedrag. Innovatie en verandering brengen per definitie meer risico’s met zich mee. Gebruik risicomanagement als hulpmiddel om risico’s te voorzien en deze vervolgens actief en welbewust te nemen.

Met een proactief risicobeleid is meer te winnen dan met een reactieve aanpak met meer regels, extra controle en meer bureaucratie. Overheden, en ook gemeenten, worstelen bovendien met een implementatieprobleem: bestaande kennis wordt niet op de juiste momenten toegepast. Juist dit soort zaken moet je goed organiseren.

Maximeer de bijdrage van zowel het individu als de groep voor een effectieve sturing van programma’s en projecten. Waak voor het alsmaar door laten lopen van projecten die weinig of geen resultaat hebben onder het mom van: we hebben al zoveel tijd en geld geïnvesteerd dat het zonde is te stoppen.

Soms is het toch effectiever de stekker eruit te trekken. Zorg bovendien voor ontkoppeling in de besluitvorming: laat anderen dan de projectleden besluiten het project wel of niet door te laten gaan. Niet de betrokkenen zelf.”

Meer regie, minder inhoud

Het binnenshuis borgen van kennis over risicomanagement staat onder druk omdat gemeenten steeds meer op regiebasis gaan werken. Inhoudelijke kennis verdwijnt daarmee, meent Peter Kennedy (Dordrecht). “Regie krijgt de overhand, de inhoud zakt weg. Daardoor ontstaan juist risico’s.” Bovendien ontbreken vaak de nodige controls en wordt onvoldoende

gecontroleerd op naleving van regels en afspraken, constateert Rob Ellermeijer, Ernst & Young Public Sector.

Emergency Management

De rondetafel werd besloten door prof. Eelco Dijkstra met een inleiding over Emergency Management en een praktische oefening hoe als hoogst verantwoordelijke in de gemeentelijke organisatie op te treden bij een opeenstapeling van rampen en incidenten. Toegespit op de gevolgen van ‘Katrina’ in New Orleans en omgeving in 2005. In de door hem voorgestelde aanpak zijn Emergency Management, ICT en Critical Infrastructure aan elkaar gelinkt.

“Met risicomanagement aan de voorkant - gebruik makend van eerdere ervaringen met rampen - Response Management in het heden en Consequence Management, waar de onvoorspelbaarheid groot is en nauwelijks gebruik gemaakt kan worden van eerdere ervaringen.

Risicomanagement is vooral gericht op preventieve maatregelen betreffende risico’s waarvan bekend is dat deze zich kunnen voordoen. Consequence management is vooral gericht op de beheersing van het onbekende op het moment dat de onvoorspelbare gebeurtenissen zich voltrekken. Het betekent nu nadenken over het aanpakken van toekomstige problemen en het ontwikkelen van oplossingen.”

Risicomanagement teveel gericht op trends uit het verleden

Dijkstra: “De focus van veel overheden is teveel gericht op trends en gebeurtenissen uit het verleden. Die worden naar voren gehaald en daarop wordt vervolgens beleid ontwikkeld. Dat brengt het risico met zich mee dat je werkt met verouderde informatie en alleen maatregelen neemt voor problemen die je kent.

We verdrinken in beleid en zijn veel te veel

gefixeerd op processen. Zeker in Nederland is de functionele afstand tussen beleid en praktijk veel te groot. Op het middenterrein is bijna niemand thuis. Dat brengt met zich mee dat bijna niemand ergens op is aan te spreken. Bovendien wordt nog veel te weinig over de eigen schutting wordt gekeken. Wat zich in Nederland (nog) niet voordoet, doet zich elders wellicht misschien al wel voor. Denk na over wat je van elkaar kunt gebruiken.

Een ding weet je wel: als je wacht tot een ramp zich voltrekt, ben je per definitie te laat en is er geen tijd over zaken na te denken. Bijvoorbeeld over een van de kernvragen: hoe veilig is eigenlijk veilig genoeg? Begin nu met het beantwoorden van die vraag.”

Eelco Dijkstra, International Katrina Project in Washington DC

“Veel overheden verstrekken niet alle informatie als er wat aan de hand is. Dat doen ze om paniek te vermijden. Terwijl je als overheid juist meedogenloos eerlijk moet zijn om het vertrouwen van de bevolking te winnen en te behouden. Het is de vraag of je dit kunt verwachten van mensen met een bestuurlijke horizon van maximaal vier jaar.”

Over Ernst & Young

Ernst & Young is wereldwijd toonaangevend op het gebied van assurance, tax, transactions en advisory. Juridische en notariële dienstverlening wordt in een strategische alliantie met Ernst & Young Belastingadviseurs LLP verzorgd door Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen LLP. Onze 141.000 mensen delen wereldwijd dezelfde waarden en staan voor kwaliteit. Wij maken het verschil door onze mensen, onze cliënten en de samenleving te helpen hun mogelijkheden optimaal te benutten.

Waar sprake is van Ernst & Young wordt de wereldwijde organisatie van lidfirma's van Ernst & Young Global Limited bedoeld, die elk een aparte rechtspersoon zijn. Ernst & Young Global Limited is een UK company limited by guarantee en verleent zelf geen diensten aan cliënten. Voor meer informatie over onze organisatie, kijk op www.ey.com

Over Ernst & Young's Public Sector

De maatschappij verlangt van publieke organisaties steeds meer openheid en transparantie. Burgers eisen niet alleen verantwoording over beleidsdoelstellingen maar ook over de doelmatigheid van de uitgaven die de overheid doet. De overheidsprofessionals van Ernst & Young bundelen hun kennis en ervaring in de sectorgroep Public Sector, bestaande uit de groepen Rijksoverheid, Lokale overheid en Onderwijs. Zo bieden wij u de beste oplossingen voor uw bestuurlijke vragen en managementvraagstukken. Onze accountants, (belasting) adviseurs, edp-auditors en juristen denken mee, spelen continu in op nieuwe ontwikkelingen en zorgen voor praktische oplossingen. Vernieuwend en innovatief dragen wij bij aan een transparante, betrouwbare en doelmatige overheid. Zo maakt Ernst & Young het verschil.

© 2011 Ernst & Young Nederland LLP.

Alle rechten voorbehouden.

Deze publicatie bevat informatie in samengevatte vorm en is daarom enkel bedoeld als algemene leidraad. Ze is niet bedoeld om te dienen als een substituuut voor gedetailleerd onderzoek of voor het aanwenden van een professioneel oordeel. Noch EYGM Limited noch enig ander lid van de wereldwijde Ernst & Young organisatie kan aansprakelijk worden gesteld voor het verlies van iemand die handelde of die ervan afzag te handelen ten gevolge van enige informatie in deze publicatie. Bij elke specifieke aangelegenheid, dient steeds een geschikte adviseur geraadpleegd te worden.

www.ey.com/nl

110032