

## **Risicomanagement: Veel kansen zijn nog niet benut!**

### **Inleiding**

In 1995 deed risicomanagement bij gemeenten zijn intrede doordat deze verplicht werden gesteld een risicoparagraaf in hun begroting op te nemen. In 2004 worden gemeenten verplicht om op basis van hun risicoprofiel hun financiële weerstandsvermogen in beeld te brengen. Maar hoe succesvol wordt dit risicomanagement door gemeenten toegepast?

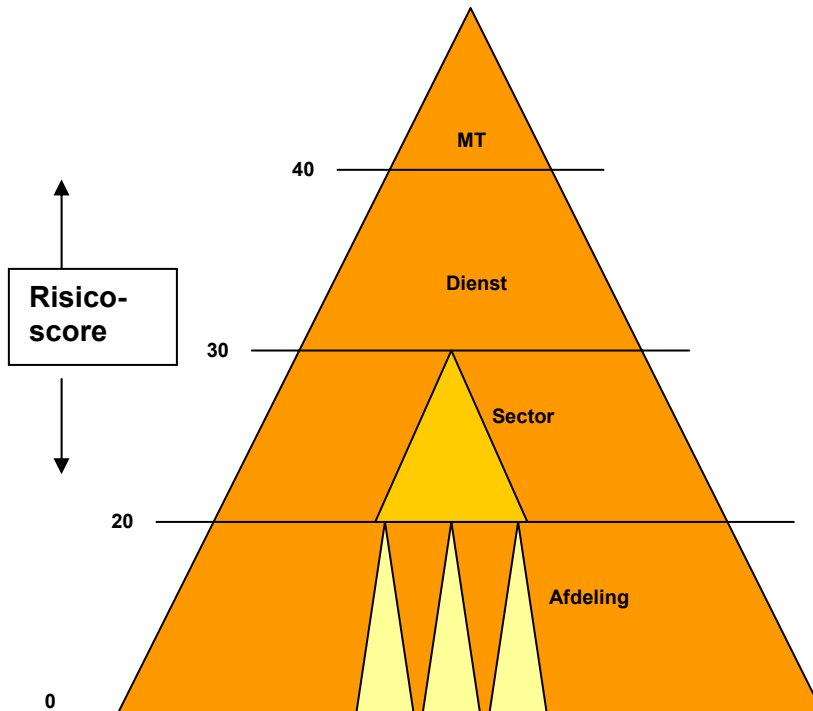
Waar het bedrijfsleven de afgelopen jaren in toenemende mate risicomanagement heeft ingevoerd om haar risico's te kunnen managen en de risicokosten te kunnen minimaliseren, is daar bij gemeenten nog niet zo veel van te merken. Sterker nog, de afgelopen jaren las je regelmatig dat het ene grote risico na het andere optrad. Denk aan de tramtunnel in Den Haag, de forse overschrijdingen bij de bouw van 's lands grootste parkeergarage in Enschede en de risico's die de gemeente Amsterdam loopt in de financiering van de Noord-Zuidlijn. En dan hebben we het alleen maar over een paar grote spraakmakende affaires. Veel van dit soort grote projectrisico's zijn vaak niet eens in de risicoparagraaf terug te vinden.

Als de kansen zo duidelijk zijn, waarom komt risicomanagement dan nog niet zo van de grond? In dit artikel worden een viertal faalfactoren in beeld gebracht waarom risicomanagement niet zo werkt zoals het zou moeten werken. Vervolgens wordt een stappenplan gegeven met concrete handreikingen om risicomanagement te verbeteren.

# Faalfactoren van gemeentelijk risicomanagement

## Gemeenten kennen geen risicomanagementbeleid

De meeste gemeenten hebben geen risicomanagementbeleid. Dat betekent dat gemeenten niet hebben bepaald wat ze met risicomanagement willen bereiken, op welke terreinen, welke instrumenten worden ingezet en wie daarvoor verantwoordelijk is. Het ontbreken van dit beleid maakt dat het nastreven van concrete en meetbare doelen uitblijft.



## Risico's worden niet gekwantificeerd

Als het om geld gaat blijken de meeste zaken in een gemeente meestal goed geregeld. Vaak is zorgvuldig geregeld dat een afdelingsmanager een tekenbevoegdheid heeft tot € 20.000,-. Maar dat hij de organisatie voor miljoenen kan binden door een aansprakelijkheidsclaim, daar wordt niet of nauwelijks bij stilgestaan. Daarom zouden risico's ook gekwantificeerd moeten worden waardoor het mogelijk is ze te koppelen aan de bevoegdheden van de verschillende managers.

*Figuur 1: Risicoscore koppelen aan de bevoegdheid per managementniveau*

Een grote aansprakelijkheidsclaim met een risicoscore van 45 hoort in dat geval direct bij het MT te worden gemeld en niet door de afdeling te worden afgehandeld zonder medeweten van het MT. Hoe een risicoscore wordt berekend wordt verderop behandeld.

## Risico's zijn slecht gedefinieerd

Dat risico's nauwelijks worden gekwantificeerd komt overigens voor een groot deel door de gebrekkige omschrijvingen van risico's. Wat nou precies een risico is, is in de omschrijving immers lang niet even duidelijk. Enkele voorbeelden uit risicoparagrafen:

- "tijdelijke inhuur personeel"
- "leerlingenvervoer"
- "legionellapreventie"
- "asbest"

Uit de definitie van een risico (*Een risico is de kans op het optreden van een gebeurtenis, die een negatief gevolg voor een betrokkene met zich mee kan brengen*) volgt dat een goede omschrijving drie elementen bevat:

1. een kans op het optreden van een gebeurtenis
2. negatieve gevolgen
3. een betrokkene, voor wiens rekening de negatieve gevolgen komen

Als we naar de bovenstaande vier risico's kijken moge duidelijk zijn dat ze niet gekwantificeerd kunnen worden. Bij de eerste is nog sprake van een gebeurtenis, bij de andere drie niet. Dan kun je dus ook geen kans toekennen. Bij geen van de vier is sprake van een omschrijving van het negatieve gevolg. Dit kun je dan ook niet kwantificeren. Een voorbeeld als tijdelijke inhuur personeel hoeft immers helemaal geen negatieve gevolgen te hebben, tenzij duidelijk is dat het personeelsbudget wordt overschreden, maar dan moet dat ook helder worden benoemd. Pas dan kan een kans en een gevolg worden toegekend aan het risico. En door wie? Door degene die verantwoordelijk is voor het risico.

### **Managers zijn niet verantwoordelijk**

Daarmee komen we meteen op de volgende faalfactor. Los van de kwantificering van kans en gevolg blijkt uit de praktijk dat risicomangement veel te vrijblijvend wordt ingevuld doordat aan het derde element uit de risicodefinitie geen invulling wordt gegeven. Risicomangement wordt pas effectief als je managers ook verantwoordelijk maakt voor risico's. Op alle niveau's in de organisatie, als onderdeel van integraal management. Bovendien wordt risicomangement dan direct gekoppeld (als versturende factor) aan de gewone processen in de afdeling. Zowel ter onderkenning als ter voorkoming van risico's. Als iedere manager in bovenstaande piramide verantwoordelijk wordt voor het in kaart brengen van zijn eigen risico's, dan heb je bovendien op centraal niveau een organisatiebreed overzicht van alle onderkende risico's en hun omvang. Risicomangement hoort wat dat betreft thuis in het rijtje aandachtspunten waar prestatieafspraken met managers over worden gemaakt. Want wie kan er nou beter risico's identificeren en managen in een organisatie-onderdeel dan de manager die er met zijn neus bovenop staat en er belang bij heeft dat zijn processen niet worden verstoord?

## **Hoe kun je risicomangement in de gemeente concreet verbeteren?**

Onderstaand stappenplan is bedoeld om richting te geven aan het verder professionaliseren van risicomangement in gemeenten.

### **1. Bepaal wat je onder risicomangement verstaat**

Een voorbeeld van een veelgebruikte definitie is:

*Het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen.*

#### **Risicomangement is sturen op risico's**

Risicomangement kan worden gebruikt als stuurinstrument. Uitgaande van de veronderstelling dat routineprocessen in een organisatie wel lopen, hoef je als hoger management en college alleen maar te sturen op die zaken die de processen verstoren. Een variant op 'management by exceptions'.

#### **Risicomangement is kostenreductie**

Aansprakelijkheidsclaims, stijgende rentestanden, stijgende verzekeringspremies, wachtgeld voor wethouders en planschades hebben één overeenkomst: er zijn veel kosten

mee gemoeid waar je niets voor terug krijgt. Deze kosten wil je daarom zo laag mogelijk houden. Daarvoor moet je de risico's vroegtijdig onderkennen om adequate maatregelen te kunnen treffen die minder kosten dan dat het risico optreedt.

## 2. Geef aan wat je wilt bereiken met risicomanagement

- a) Breng in beeld wat je nu al doet aan risicomanagement. Wie doet wat in de organisatie aan risicomanagement (denk ook aan verzekeringen, arbo risico's, milieu effect rapportages, veiligheid effect rapportages, risico's bij projecten, etc).
- b) Wat is de gewenste situatie waar het college/raad naar toe wil, welke effecten en welk ambitieniveau wil men bereiken?  
Enkele voorbeelden van effecten die kunnen worden nagestreefd zijn:
  - Koppeling van risicoprofiel aan reserves
  - Beheersing van projectrisico's (tijd en geld)
  - Verlagen van het aantal claims (kostenreductie)
  - Voldoen aan wettelijke voorschriften en rapportages (risicoparagraaf, financieel weerstandsvermogen, etc)
  - Sturen op risico's
  - Verlaging van de kosten veroorzaakt door optredende risico's met bijvoorbeeld € 500.000
  - Beheersing van niet-financiële risico's zoals bijv. milieurisico's
  - Vermindering van fouten in de dienstverlening (betere kwaliteit/minder kosten)
- c) Stel een plan op waarmee je het onder b gedefinieerde bereikt met gebruikmaking van wat je al in huis hebt (inventarisatie uit a)

## 3. Kies een praktische risicomanagement methode

Om risicomanagement te kunnen toepassen heb je een methode nodig waarmee risico's kunnen worden geïdentificeerd en beoordeeld. Omdat risicomanagement een zaak van alle managers in de organisatie is, is het daarom van belang een methode te kiezen die in de praktijk voldoet en voor iedereen gemakkelijk te begrijpen is.

### *Identificatie van risico's met behulp van een risicomatrix*

Risicocategorie	Materiële risico's	Proces risico's	Aansprakelijkheidsrisico's	Productrisico's	Imago/politieke risico's	Financiële risico's	Milieurisico's	Letsel en veiligheid risico's	Arbo en Arbeidsrisico's	Informatie en strategische risico's
<b>Risicogebied</b>										
Gebouwbeheer										
Wegenbeheer										
Grondzaken										
Openbare orde										
Deelnemingen										
Havens										
Sport										
Treasury										
Etc.										

De risicomatrix helpt gestructureerd risico's per risicogebied in kaart te brengen en laat direct zien waar gaten in de identificatie ontstaan. Als in de tabel het vakje gebouwbeheer – materiële risico's leeg blijft, is duidelijk dat daar een zwakte zit in de risico-identificatie.

### *Analyse en beoordeling van risico's*

Nadat risico's zijn geïdentificeerd en goed gedefinieerd, kunnen ze door de verantwoordelijke manager worden beoordeeld. Dat wil zeggen het bepalen van kans en gevolg. Er zijn verschillende methoden om kans en gevolg te bepalen. Een eenvoudige methode is door kans en gevolg in klassen te verdelen en daar een klassescore aan te verbinden

### *Kans*

Doet zich meerdere malen per jaar voor	score = 5
Doet zich 1 maal per jaar voor	score = 4
Doet zich 1 maal per 2 jaar voor	score = 3
Doet zich 1 maal per 5 jaar voor	score = 2
Doet zich minder dan 1 maal per 5 jaar voor	score = 1

Op basis van ervaringen kunnen betrokken medewerkers een keuze maken voor een kans. De subjectiviteit die gekoppeld is aan deze inschatting kan deels worden ondervangen door een tweede medewerker onafhankelijk van de eerste ook een inschatting te laten maken. Een onderlinge vergelijking van de uitkomsten vergroot de betrouwbaarheid.

### *Gevolgen*

Bij de gevolgen kan een tweedeling worden gemaakt omdat er twee typen gevolgen van belang kunnen zijn bij het optreden van een risico. Tijd en geld. Beide gevolgen kunnen ook op een vijfpuntsschaal worden weergegeven. Onderstaand is de indeling voor financiële gevolgen weergegeven. De indeling van de bandbreedte is afhankelijk van de grootte van de organisatie.

$x < 10.000$	score = 1
$10.000 < x < 100.000$	score = 2
$100.000 < x < 500.000$	score = 3
$500.000 < x < 1.000.000$	score = 4
$x > 1.000.000$	score = 5

De risicoscore wordt berekend door de scores van kans en gevolg met elkaar te vermenigvuldigen. Deze score kent derhalve een bereik van 1 tot 25. Meer informatie over kwantificering en het bepalen van de kosteneffectiviteit van beheersmaatregelen kunt u downloaden op [www.risicomangement.nl/gemeenten.php](http://www.risicomangement.nl/gemeenten.php).

Met behulp van de risicoscore zijn risico's ook onderling te rangschikken en te koppelen aan de bevoegdheidsverdeling over de verschillende managementlagen zoals afgebeeld in figuur 1

## **4. Bepaal de wijze van rapportage**

De meeste voorkomende en voor de hand liggende rapportage is de koppeling van een risicoparagraaf aan de bestaande managementrapportage. Van afdelingsmanagers aan sectormanager en van sectormanager weer naar MT. Maak afspraken dat vanaf een bepaalde risicoscore wordt gerapporteerd.

Een afwijkende rapportage ontstaat zodra een manager een risico identificeert dat qua risicoscore groter is dan waarvoor hij bevoegd is. In dat geval dient direct gerapporteerd te worden aan alle bovenliggende managementlagen totdat de bevoegde managementlaag is bereikt.

## 5. Benoem een risicomanager als kwaliteitsbewaker

Uit dit artikel blijkt duidelijk dat risicomangement een zaak is van het lijnmanagement. Toch is het verstandig om een risicomanager te benoemen. Dit hoeft geen fulltime functie te zijn en kan bijvoorbeeld aan de concerncontroller worden toegevoegd.

Deze risicomanager is feitelijk een kwaliteitsbewaker met een viertal hoofdtaken.

- Hij constateert waar in de organisatie risicomangement gebrekkig verloopt en stelt dat in het managementoverleg aan de orde.
- Een tweede taak is dat hij kwalitatief een vinger aan de pols houdt als het gaat om het definiëren en beoordelen van risico's.
- Een derde taak is dat hij de onderlinge samenhang van risico's en beheersmaatregelen bewaakt en daarop stuurt.
- De vierde en belangrijkste taak is dat hij iedereen in de organisatie faciliteert om op een uniforme wijze risico's te identificeren en te beoordelen. Een instrument dat daarbij behulpzaam kan zijn is IRIS, een integraal risicomangement informatiesysteem. Dat systeem biedt via internet de mogelijkheid voor managers om hun risico's en maatregelen decentraal te managen en verschaft tegelijkertijd een centraal overzicht voor hogere managementlagen en de risicomanager. Meer informatie daarover vindt u op [www.risicomangement.nl/gemeenten.php](http://www.risicomangement.nl/gemeenten.php).

## 6. Maak alle managers/chefs verantwoordelijk voor hun risico's

Neem bij het maken van prestatieafspraken met managers ook risicomangement mee. Leg vast tot welke risicoscore een manager bevoegd is om een risico te managen en hoeveel geld hij aan beheersmaatregelen mag uitgeven. Leg ook vast hoe hij moet handelen als de risicoscore of het maatregelbudget wordt overschreden. En leg vast wat de consequentie is als hij zijn prestatie om risico's te managen nalaat. Deze laatste stap is van essentieel belang om managers op alle niveau's te prikkelen serieus werk te maken van risicomangement en daarmee de gestelde doelen te bereiken. En natuurlijk kan de risicomanager daar een ondersteunende rol in spelen.

### Deel 2

In de volgende uitgave komt een vervolg waarin uitgebreid zal worden ingegaan op het opstellen van risicoprofielen en op basis daarvan het bepalen van het financiële weerstandsvermogen zoals dat vanaf 2004 is voorgeschreven.

Auteur: **Drs. G.A.M. Haisma**, directeur van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomangement (NAR). Met dank aan **Prof.dr. P.B. Boorsma**, hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit Twente voor zijn becommentariërende bijdrage.