

**Beleidsplan
“Koersen op Control”
Provincie Noord-Holland
2015-2019**

Concern Controlling

Opdrachtgever:
Jean Bierhuizen

Opdrachtnemer:
Ed Elferink
Matthijs Kruijff

Datum:
September 2015

Status:
Versie voor GS

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Aanleiding	3
1.3	Doel.....	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Ontwikkelingen	5
2.1	Algemeen	5
2.2	Taken en organisatie van de provincie.....	5
2.3	In control statement.....	5
2.4	Goed bestuur.....	6
3	Beleidsagenda.....	7
3.1	Beleidsuitgangspunten	7
3.2	Doelen PNH	7
3.3	Beginnelen van goed bestuur	9
3.4	Verantwoordelijkheden, proceseigenaren, risico-eigenaren	10
3.5	Control.....	12
3.6	Optimalisering organisatiebeheersing	14
3.6.1	COSO	14
3.6.2	cultuur	16
3.6.3	In control	16
3.7	Informatievoorziening	16

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De provincie streeft doelen na die samenhangen met haar wettelijke taken, de politieke ambities van PS en de bestuurlijke ambities van GS. Het krachtenveld waarin de provincie opereert is continu in beweging en stelt steeds andere of meer stringente eisen waarop de provincie zal moeten inspelen als het gaat om de wijze van realisatie maar ook als het gaat om de doelen zelf.

Die dynamiek stelt hoge eisen aan de organisatie en bedrijfsprocessen van de provincie waar het gaat om het realiseren van gestelde doelen, het onderkennen van relevante ontwikkelingen en het inspelen op die ontwikkelingen. Dat geldt tevens voor de informatievoorziening daarover aan PS en GS. Het ambtelijk apparaat heeft in dat verband de eigen ambitie geformuleerd om tot een zodanige optimalisatie van de organisatiebeheersing te komen dat in continuïteit aan die hoge eisen kan worden voldaan. Dit zal op procesniveau inzichtelijk worden gemaakt door het afgeven van zogenaamde ‘in control statements’.

De directie heeft op 1 juli 2015 ingestemd met de doelstelling om deze ambitie aan het einde van de huidige collegeperiode te hebben gerealiseerd. Op 2 juli is door Concerncontrolling een presentie hierover gegeven aan de auditstuurgroep. Die reageerde hier ook positief op.

1.2 Aanleiding

Eind 2014 is het in 2012 gestarte vijfpuntenprogramma ‘versterking control en financiële functie’ afgerond. Uit de eigen voortgangsmonitor en de door BMC uitgevoerde evaluatie¹ blijkt dat de meeste punten van dat programma zijn gerealiseerd. Uit de evaluatie blijkt ook dat nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. De uitkomsten van deze evaluatie enerzijds en de ambitie van de directie anderzijds om tot een verder optimalisatie van de concernsturing en -beheersing te komen vormen de aanleiding voor dit beleidsplan.

1.3 Doel

Doel van dit beleidsplan is om de organisatiebeheersing van de provincie zover te optimaliseren dat in 2019 op procesniveau ‘in control statements’ kunnen worden afgegeven.

De precieze invulling die wij binnen de provincie aan zo’n ‘in control statement’ willen geven moet nog worden bepaald. Zo’n statement zal in ieder geval niet de betekenis krijgen dat daaruit mag worden geconcludeerd dat alle doelen zullen worden bereikt en dat alle risico’s zullen worden onderkend en gemitigeerd. Een mogelijkheid is wel dat zo’n statement inzicht geeft in de mate van procesbeheersing door in te gaan op kansen en bedreigingen die zich hebben voorgedaan en de wijze waarop daarmee is omgegaan.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft samengevat de relevante lopende en verwachte ontwikkelingen op het gebied van de taken en organisatie van de provincie. Ook behandelt dit hoofdstuk in hoofdlijnen de ontwikkelingen op het gebied van goed (openbaar) bestuur, public governance, interne beheersing en risicomanagement.

¹ Evaluatie en ontwikkeling controlfunctie provincie Noord-Holland, BMC, februari 2015 (Verseon 595709 689349)

Hoofdstuk 3 bevat de beleidsagenda waarin op hoofdlijnen is beschreven op welke wijze we tot de in control statements op procesniveau willen komen.

2 Ontwikkelingen

2.1 Algemeen

Dit hoofdstuk beschrijft kort samengevat de relevante lopende en verwachte ontwikkelingen op het gebied van de taken en organisatie van de provincie. Ook gaat dit hoofdstuk in op ontwikkelingen op het gebied van de in control statement, en de publieke sector.

2.2 Taken en organisatie van de provincie

De provincie is in ontwikkeling is en gaat uitdagende tijden tegemoet. KOMPAS 2020 vormt een leidraad voor de provincies voor de rol en positie die provincies nu en in de toekomst willen vervullen. Deze rol kan per regio en per opgave verschillen van 'regisseur', 'investeerder' of 'belangenassembleur'. In de Agenda voor de toekomst is te lezen dat het de bedoeling is dat de organisatie compacter van omvang wordt, door PNH meer en meer te richten op de kern (Lodders)taken en door een andere wijze van organiseren van de werkzaamheden, vooral door het aangaan van samenwerkingsrelaties met andere organisaties en het overlaten van werkzaamheden aan de markt. Zoals uit het laatste Coalitieakkoord 2015 - 2019 blijkt, ontwikkelt de provincie zich meer en meer tot een regieorganisatie.

2.3 In control statement

In 2002 is de SOx (Sarbanes-Oxley) wet tot stand gebracht vanwege falende interne- en externe controles in het bedrijfsleven, waarvan WorldCom en Enron de bekendste zijn. De wet schrijft in de VS beursgenoteerde ondernemingen voor in het financieel jaarverslag een hoofdstuk op te nemen waarin staat dat de interne controle de correctheid van de aangeboden cijfers evalueert. Dit is de oorsprong geweest van het 'in control statement'.

De private sector in Nederland volgde met de code Tabaksblad. Later volgde ook publieke sector op rijksniveau. In de Comptabiliteitswet is de verplichting voor ministers opgenomen om een mededeling over de bedrijfsvoering in hun jaarverslag op te nemen.

Het COSO-raamwerk geeft richtlijnen ten aanzien van interne controle en interne beheersing. Daarvan afgeleid zijn raamwerken opgesteld voor de publieke sector zoals de Guidelines for Internal Control Standards for the Public sector en de Baseline financieel en materieel beheer van het Ministerie van Financiën als basis voor de wettelijke verplichting voor ministeries om zich te verantwoorden over hun bedrijfsvoering.

In de organisatiebeheersing is risicomanagement een steeds belangrijkere rol gaan spelen. De laatste versie van COSO is illustratief: COSO-ERMF (Enterprise Risk Management Framework). Overheden gaan (noodgedwongen) steeds bewuster om met risicomanagement en compliance (het voldoen aan wet- en regelgeving en procedures). In dat kader is een goed ontwikkelde risicocultuur en controlbewustzijn van het grootste belang.

Een meer recente externe ontwikkeling is de voorgestelde wijziging van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV), waar het College van Gedeputeerde Staten een rechtmatigheidsverklaring dient af te leggen aan Provinciale Staten. Het college dient dan aan haar controleur (de Staten) verantwoording af te leggen over de begrotingsuitvoering en ook over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. Dit past volgens de commissie BBV in een moderne visie op goed bestuur.

2.4 Goed bestuur

De afgelopen decennia worden ook steeds nadrukkelijker eisen gesteld aan het openbaar bestuur. Het ministerie van BZK heeft hiervoor de code van goed openbaar bestuur ontwikkeld. Het ministerie schrijft hierover *‘Goed openbaar bestuur is essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Zonder goed openbaar bestuur kan er geen gezonde wisselwerking plaatsvinden tussen overheid en samenleving en kan de overheid niet in maatschappelijke behoeften voorzien.’*²

De code bevat zeven beginselen. Hoofdstuk 3 gaat nader op de beginselen in.

² Nederlandse code van goed openbaar bestuur, ministerie BZK, juni 2009

3 Beleidsagenda

3.1 Beleidsuitgangspunten

Zoals al is vermeld in de inleiding is het doel van dit beleidsplan om de organisatiebeheersing van de provincie zover te optimaliseren dat in 2019 op procesniveau ‘in control statements’ kunnen worden afgegeven.

De bedoelde processen staan niet op zichzelf maar zijn onderling met elkaar verbonden, met als uiteindelijke doel om het realiseren van de externe doelen van de provincie zo goed mogelijk te ondersteunen. Dit betekent dat ook de in control statements in samenhang met elkaar moeten worden beschouwd om te bepalen of we ook op dat hogere aggregatieniveau voldoende inzicht hebben in het bestaan en de effectiviteit van beheersmaatregelen.

Om het vorenstaande te realiseren hanteren wij de volgende beleidsuitgangspunten:

1. PNH heeft duidelijke (maatschappelijke en organisatie) doelen die zij wil realiseren.
2. PNH houdt zich bij het realiseren van haar doelen aan de beginselen van goed bestuur.
3. Het besturingsmodel van de provincie bepaalt wie procesverantwoordelijk zijn. Verantwoordelijkheden worden expliciet gekoppeld aan besturende, primaire en ondersteunende processen.
4. PNH beschikt over een zodanig systeem van organisatiebeheersing dat de hiervoor bedoelde personen de verantwoordelijkheid voor ‘hun’ proces kunnen dragen en een in control statement kunnen afgeven. Ook dient het systeem zodanig te zijn dat belanghebbenden binnen de provincie de informatie krijgen die zij nodig hebben te kunnen sturen en beheersen. Het beoogde statement draagt bij aan het inzicht in het bereiken van de doelen van de provincie, maar biedt geen zekerheid dat die doelen ook zullen worden bereikt.
5. We hanteren het principe van de three lines of defense.

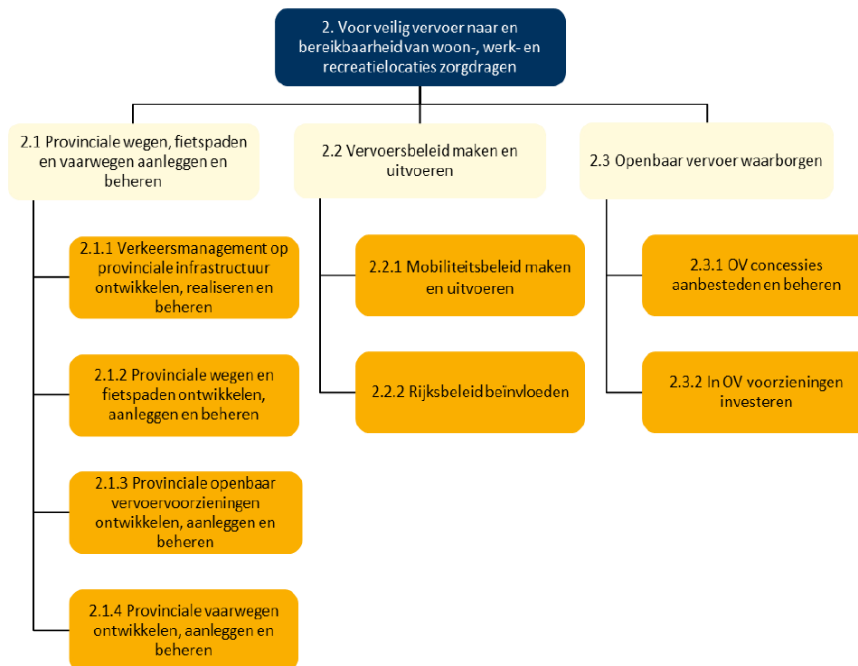
In de volgende paragrafen worden de beleidsuitgangspunten toegelicht. De nadere uitwerking volgt in het plan van aanpak Koersen op control.

3.2 Doelen PNH

De belangrijkste doelen van PNH zijn maatschappelijk en politiek bepaald, komen voort uit of tot uitdrukking in wet- en regelgeving en coalitieakkoorden en slaan uiteindelijk neer in de programmabegrotingen in de vorm van een doelenboom per programma met toelichting. Figuur 3.1 is een voorbeeld uit de programmabegroting 2014.

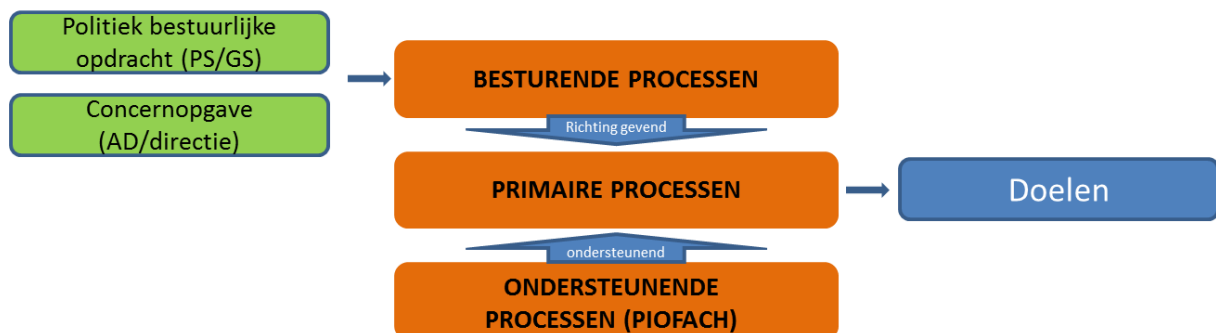
Figuur 3.1: doelenboom

Doelenboom



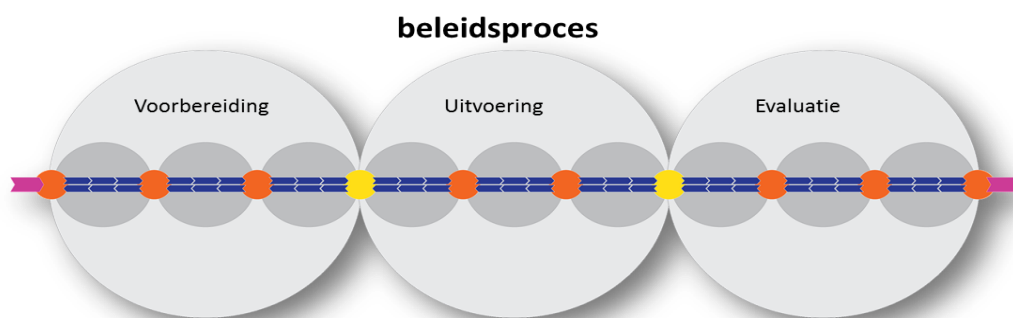
De werkzaamheden om die maatschappelijke, beleids- en operationele doelen te realiseren zijn georganiseerd in processen. Elk proces en/of keten van processen heeft daarbij tot doel een bepaalde bijdrage te leveren in het kader van die realisatie. We onderscheiden daarbij besturende, primaire en ondersteunende processen.

Figuur 3.2: processen PNH



Het gaat vaak om samenhangende ketens van processen. Het beleidsproces bestaat bijvoorbeeld uit de processen beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Binnen het proces van beleidsvoorbereiding zitten bijvoorbeeld de subprocessen probleemanalyse, ex-ante evaluatie en schrijven beleidsplan. Dit samenhangende geheel van processen staat in directe relatie tot de te realiseren externe doelen.

Figuur 3.3: ketens van processen



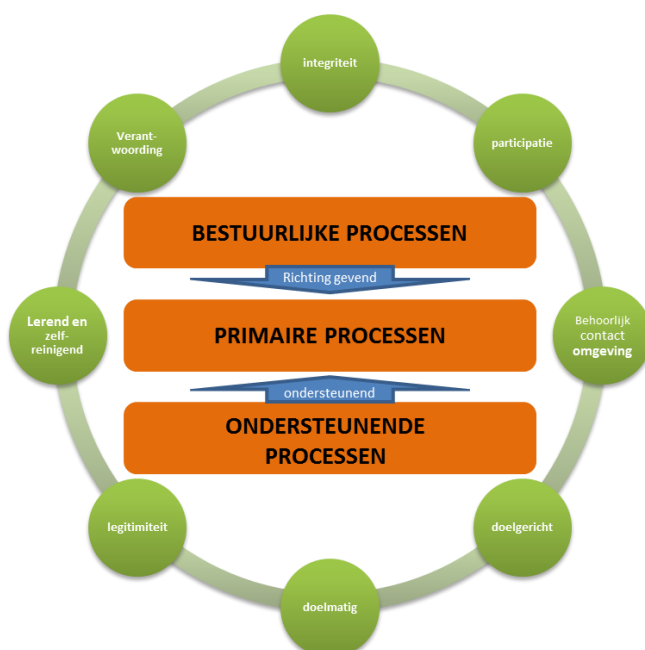
Voor de ondersteunende processen (PIOFACH³) geldt hetzelfde. Die processen zijn echter gericht op het realiseren van interne doelen, zoals adequate organisatie en huisvesting.

De doelgerichtheid van de provinciale organisatie en de mate waarin processen hieraan bijdragen, is een van de opgaven die zal worden uitgewerkt in het plan van aanpak. Het gaat daarbij onder meer om een inventarisatie van de, ketens van, processen en de achterliggende doelen van die processen in relatie tot andere processen en andere ketens.

3.3 Beginselen van goed bestuur

De maatschappij stelt steeds meer en zwaardere eisen aan overheidsorganisaties. Een belangrijk deel van die eisen zijn door het Ministerie van BZK gecodificeerd in de beginselen van goed bestuur. Die beginselen zijn van toepassing op onze organisatie en daardoor ook op al onze processen.

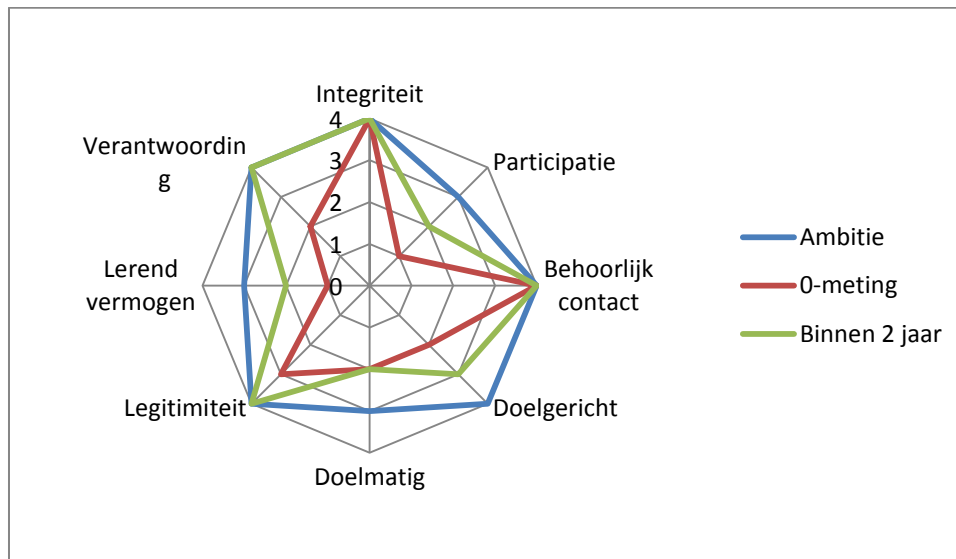
Figuur 3.4: beginselen van goed bestuur



³ Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting

Die beginselen zijn omschreven, maar er hangt geen concrete set van normen en criteria aan. Wij zullen dus zelf onze ambities op dit vlak moeten bepalen, moeten bepalen waar we nu staan en wat de (volgende) stappen zullen zijn om die ambities waar te maken. Hiertoe zullen wij gebruik maken van zogenaamde 'ambitiwebben'. Per proces of keten van processen geeft een dergelijk web voor elk van de beginselen van goed bestuur inzicht in de ambities, de huidige stand van zaken en de eventuele mijlpalen op weg naar het realiseren van de ambitie.

Figuur 3.5: fictief voorbeeld van ambitieweb (op een schaal van 4)



Het vorenstaande betekent dat per beginsel bepaald zal moeten worden wat een acceptabel niveau is. Daarbij zal de vraag moeten worden beantwoord of dat niveau voor elk proces en/of keten van processen in principe hetzelfde zou moeten zijn of dat dit kan verschillen. De implementatiestrategie moet worden toegesneden op het antwoord op deze vraag.

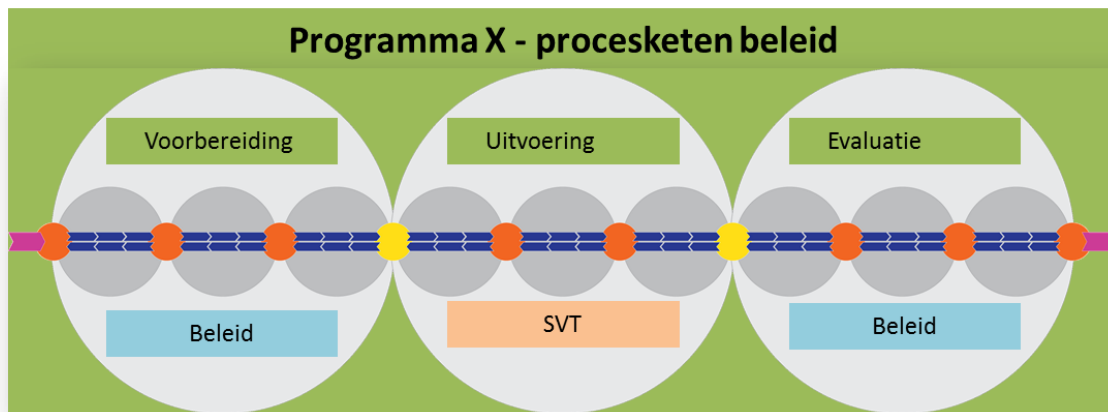
3.4 Verantwoordelijkheden, proceseigenaren, risico-eigenaren

De sturingsfilosofie binnen PNH is concernsturing en integraal management. Die sturingsfilosofie loopt top down via bestuurlijke en ambtelijke hiërarchische lijnen en is geregeld in mandaatbesluiten. De inhoudelijke sturing gericht op de externe doelen, volgt (in principe) de weg van de doelboom tot op het niveau van de operationele doelen. Die weg gaat horizontaal door de organisatie heen, tussen directies en binnen directies tussen sectoren.

Zoals hierboven geschetst is die weg een keten van processen waarbij de output van het ene proces de input van het volgende proces vormt. Het is duidelijk dat beide processen op elkaar afgestemd dienen te zijn om uiteindelijk, aan het eind van de keten, het gewenste resultaat te behalen. Ten behoeve van die afstemming is het noodzakelijk dat de verantwoordelijkheid voor de desbetreffende processen eenduidig belegd is, zodat duidelijk is wie wat met wie afstemt en wie waarop kan worden aangesproken.

In onderstaande figuur is dat voor het voorbeeld van het beleidsproces verder uitgewerkt. De oranje en gele bollen tussen de subprocessen (kleine grijze cirkels) en hoofdprocessen (grote grijze cirkels) symboliseren de afstemming tussen de processen en diegenen die verantwoordelijk zijn voor die processen, de proceseigenaren.

Figuur 3.6: processen en verantwoordelijkheden.



De proceseigenaren zijn er niet alleen verantwoordelijk voor dat hun proces leidt tot het gestelde doel/de gewenste output, maar ook dat dit gebeurt in overeenstemming met de beginselen van goed bestuur en interne kaders (bijvoorbeeld de eisen aan een rode minute en het archiveren in Verseen).

Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, zullen de proceseigenaren periodiek moeten inventariseren of er risico's zijn die een bedreiging vormen voor de doelbereiking en/of beginselen van goed bestuur respectievelijk of er kansen liggen voor optimalisering. Het is daarbij van belang vast te stellen of de proceseigenaar de risico's zelf kan mitigeren.⁴ Is dat het geval, dan is de proceseigenaar ook zelf verantwoordelijk voor het treffen van de nodige mitigerende maatregelen. Het is daarbij van belang mee te wegen of de betrokken proceseigenaar ook de nodige bevoegdheden heeft om de maatregelen te treffen. Zo niet, dan is het de vraag of hij/zij de proceseigenaar zou moeten zijn of dat dit eigenaarschap bij degene zou moeten liggen die die bevoegdheden wel heeft (geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid – reikwijdte mandaat).

Essentiële voorwaarden voor het proceseigenaarschap zijn verder dat volstrekt duidelijk is voor welk doel/output de proceseigenaar verantwoordelijk is en over welke middelen hij/zij kan beschikken om dat doel/die output te bereiken.

Daarnaast is het van belang dat duidelijk is aan welk ambitieniveau de proceseigenaar dient te voldoen als het gaat om de beginselen van goed bestuur en of hij/zij dat zelf bepaalt of dat dit op een ander niveau wordt bepaald. Gegeven die ambitieniveaus zal de proceseigenaar moeten bepalen waar hij/zij staat (nulmeting) en moeten bepalen welke acties nodig zijn om tot het gewenste niveau te komen (zie het voorbeeld van het ambitieweb).

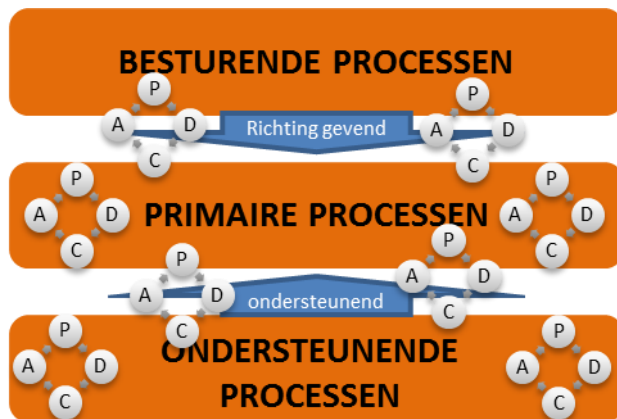
⁴ Het kan daarbij gaan om het mitigeren van de kans van optreden en/of het mitigeren van de nadelige gevolgen.

In dit voorbeeld is een hoofdproces een keten van subprocessen binnen één directie. De hoofdproces eigenaar zou daarbij een overkoepelende verantwoordelijkheid moeten hebben en moeten bewaken dat alle subprocessen zodanig aan elkaar gekoppeld dat het hogere, hoofdprocesdoel, wordt bereikt en dat ook op dat niveau aan de beginselen van goed bestuur en overige kaders wordt voldaan.

Naar analogie hiervan is het de vraag of er niet ook een 'keteneigenaar' zou moeten zijn die verantwoordelijk is voor de hele keten van (in dit voorbeeld) het beleidsproces.

De vraag die in deze context ook beantwoord moet worden is of er in de relaties tussen processen/proces eigenaren sprake zou moeten zijn van opdrachtgever < - > opdrachtnemer relaties met bijbehorende sturings- en verantwoordingsarrangementen. In onderstaande figuur is dit vorm gegeven door de Deming circle betrekking te laten hebben op de relaties tussen de verschillende processen zelf als op de relaties binnen de genoemde type processen.

Figuur 3.7: Deming circle



In de figuur van de keten concentreert de PDCA circle zich op de oranje en gele bollen.

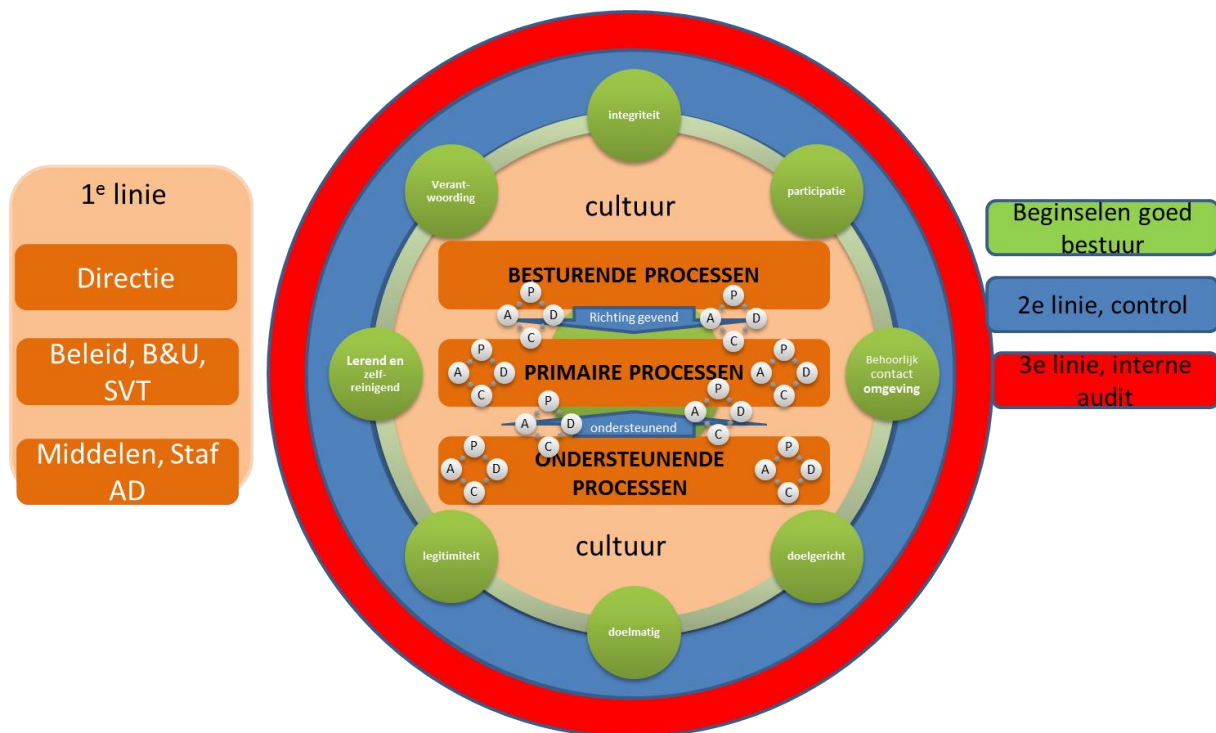
3.5 Control

De beheersing (ofwel control) is bij de provincie is ingericht volgens het model van de 'Three lines of defense' (3LoD). De essentie van dit model is dat er drie verdedigingslijnen zijn:

1. managementcontrol gericht op procesbeheersing;
2. concerncontrol gericht op systeembeheersing en betrouwbare informatieprocessen;
3. internal audit gericht op toetsing en reflectie.

De voorgaande paragrafen betroffen de 1^e lijn. Deze paragraaf gaat in op de 2^e en 3^e lijn. In onderstaande figuur zijn die als schillen rond de 1^e lijn gelegd. Daarmee is beoogd aan te geven dat die schillen de 1^e lijn moeten ondersteunen bij het managen van de risico's en het realiseren van de doelen.

Figuur 3.8: organisatie control binnen PNH



In de visie die uit dit beleidsplan spreekt, wordt de eerste linie gevormd door de (sub-)proceseigenaren aangevuld met, vanuit een ander perspectief, lijnmanagement (sectormanager/directeur). De lijnmanager is verantwoordelijk voor een zodanige inrichting van zijn/haar processen dat die binnen de gestelde kaders (bijv. begroting, beginselen van goed openbaar bestuur) leiden tot de gewenste uitkomst.

De tweede linie bestaat uit de directiecontrollers en concerncontrollers. Deze linie adviseert de eerste linie over de inrichting van de processen en risicobeheersing vanuit het perspectief van de doelen die met die processen gediend zijn en de randvoorwaarden die daarvoor gelden. Ook draagt de tweede linie zorg voor een onafhankelijke toets op die inrichting, de opzet, het bestaan van de daarin opgenomen maatregelen en de goede werking. Een voorbeeld hiervan is de VIC (verbijzonderde interne controle). De VIC richt zich specifiek op processen die materieel zijn voor de rechtmatigheid en rechtmatigheidsverklaring en geeft antwoord op de vraag of die rechtmatigheid in het desbetreffende jaar voldoende was gewaarborgd.

Interne Audit (IA) vormt de derde lijn. IA voert, risicogericht, diepgaande audits uit naar de inrichting, het bestaan en de werking van de controls van de integraal managers en de informatievoorziening daarover. IA rapporteert hierover aan de betrokken eerste lijn (integrale managers), zodat die maatregelen kunnen nemen voor het oplossen van geconstateerde tekortkomingen en zo hun integrale verantwoordelijkheid kunnen blijven dragen.

Dit samenspel tussen de drie verdedigingslijnen moet ertoe leiden dat er zowel op proces, directie als concernniveau voldoende waarborgen zijn dat risico's worden beheerst, doelen worden bereikt en de (bestuurlijke) informatievoorziening op orde is. Bij de uitwerking van dit beleidsplan zullen de control- en auditfuncties hier nog

meer op toegesneden worden. Het gaat daarbij zowel om de inrichting van die functies, het takenpakket als de expertise.

In de praktijk wordt ook nog gesproken over een vierde linie. Dat is de linie die zich primair richt op de politieke verantwoordelijkheid van PS en indirect op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van GS. Deze linie betreft de door PS aangestelde accountant en de Randstedelijke Rekenkamer. De eerste heeft als opdracht zich een oordeel te vormen over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten. Dit onderzoek resulteert in een verklaring bij de jaarrekening. In het kader van deze opdracht onderzoekt de accountant ook het gevoerde financieel beheer. De meest relevante bevindingen uit dat onderzoek rapporteert de accountant via een managementletter aan GS.

De Randstedelijke Rekenkamer is een volledig onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (m.u.v. de jaarrekeningcontrole). Zij rapporteert hierover aan PS. De aanbevelingen betreffen vaak acties die GS moeten ondernemen ter verbetering van geconstateerde tekortkomingen.

In de directie worden directeuren (1^{ste} linie) verantwoordelijk gemaakt voor het nemen van maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen van de derde en vierde linie. Via de auditopvolging verantwoorden de directeuren zich in de directie maar ook aan GS en PS over de voortgang van de maatregelen. Dat is een belangrijke additionele waarborg dat relevante (afgesproken) verbeteringen worden gerealiseerd en in het kader van deze nota ook een waarborg dat de desbetreffende processen (meer) in control komen.

3.6 Optimalisering organisatiebeheersing

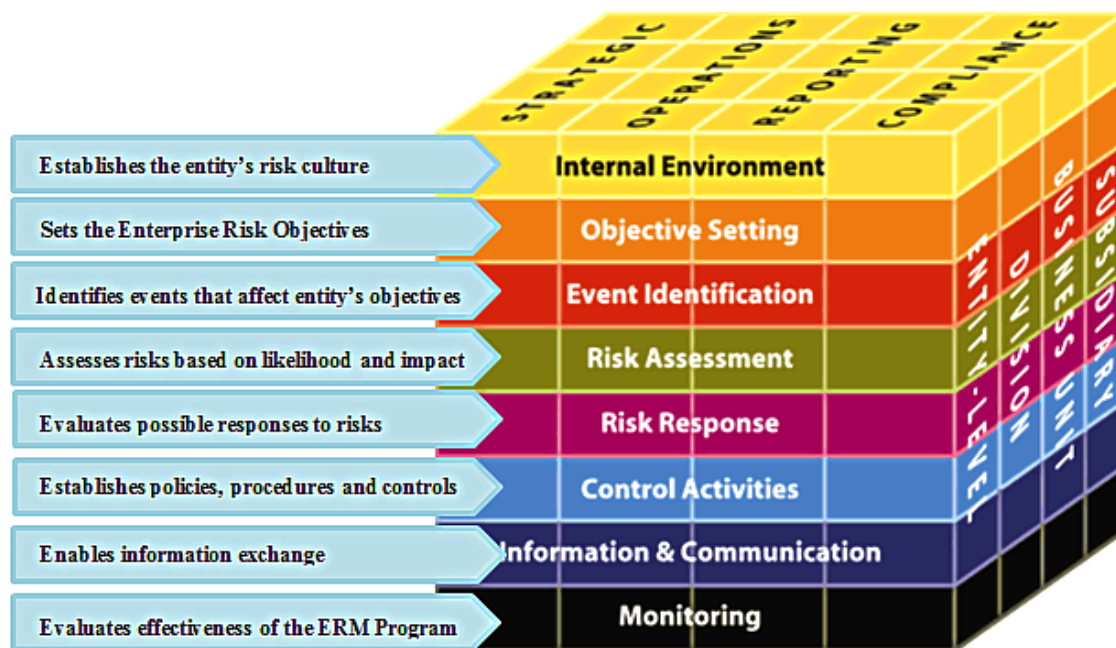
3.6.1 COSO

De ambitie van dit beleidsplan is om in 2019 te kunnen vaststellen dat we 'in control zijn'. Een adequaat management control systeem (MCS) is een noodzakelijk voorwaarde daartoe. Wat adequaat in dit verband is, is wetenschappelijk nog niet normatief bepaald stelt Leen Paape in zijn inaugurale rede over het onderwerp 'in control verklaringen'.⁵

Wij hebben gekozen voor een model MCS dat is gebaseerd op de normatieve beginselen van goed bestuur en de principes van interne sturing en beheersing zoals gemodelleerd in COSO-ERM. Dit is een keuze voor een sterk risicogerichte benadering.

⁵ 'in control' verklaringen: gebakken lucht of een te koesteren fenomeen?, prof. dr. Leen Paape Ra Ro Cia, Nijenrode Business Universiteit, 25 juni 2008

Figuur 3.9: COSO-ERM



Bij de verbetering van het managementcontrolesysteem (MCS) is het beschikken over een integraal systeem van risicomanagement en de verankering er van in de provinciale P&C-cyclus essentieel. De volgende principes zijn hierbij relevant:

- Risicomanagement voegt waarde toe en draagt bij aan de verbetering van de organisatie.
- Het is een integraal onderdeel van de (besluit)vormingsprocessen en levert relevante informatie voor het maken van beslissingen.
- Het past bij het doel en werkwijze van de organisatie en is flexibel.
- Het is een systematisch proces dat gestructureerd en op gezette tijden plaatsvindt.
- Het is transparant en houdt rekening met menselijke en culturele factoren.

Met dit systeem heeft de directie en het bestuur van PNH inzicht in haar relevante key-risico's en de hiermee samenhangende beheersmaatregelen. Dit wordt ook wel risico gestuurd werken genoemd, waarbij in processen de volgende cyclus wordt doorlopen, op zowel operationeel, tactisch als strategisch niveau:

1. Doelen bepalen
2. Risico's identificeren
3. Risico's classificeren (door middel van het bepalen van Kans en Impact)
4. Risico's beheersen (door het nemen van beheersmaatregelen)
5. Risico's evalueren
6. Risico's rapporteren

Risicomanagement is niet zonder meer toepasbaar binnen PNH. Hieraan zijn voorwaarden verbonden op het gebied van de inrichting van de organisatie, de cultuur en de risicomethode. In het plan van aanpak zijn die voorwaarden nader uitgewerkt en wordt ook ingegaan op de wijze waarop wij risicomanagement willen implementeren als onderdeel van de procesbenadering van 'Koersen op control'.

3.6.2 cultuur

Het succes of falen van de organisatiebeheersing wordt voor een belangrijk deel bepaald door de cultuur van de organisatie. Die betreft onder meer de houding van de organisatie richting risicomanagement⁶ en meer algemeen de 'tone at the top'. De organisatiecultuur bepaalt of de mensen in de organisatie zich houden aan de kaders en spelregels (zoals de ao/ib en de beginselen van goed openbaar bestuur) en daarmee of beheersmaatregelen effect zullen hebben. Een positieve cultuur draagt er toe bij dat eventuele leemten worden gecompenseerd, een negatieve cultuur zal juist die leemten uitbuiten en mogelijk zelfs versterken. De organisatiecultuur staat daarom centraal in figuur 3.8 (de binnenste oranje cirkel).

Alle drie de verdedigingslijnes zullen hier aandacht voor moeten hebben. Het lijnmanagement dient een voorbeeldfunctie te vervullen. Controllers zullen enerzijds door aandacht voor 'hard controls' moeten bijdragen aan de beheersing maar daarnaast aandacht moeten hebben voor 'soft controls' en de lijnmanagers moeten informeren en adviseren over gedrag dat de effectiviteit van de beheersmaatregelen vermindert. Interne audit zal door middel van zogenaamde 'behavioural audits' eveneens bijdragen aan het versterken van de gewenste cultuur, gericht op het werken in overeenstemming met kaders en richtlijnen.

3.6.3 In control

Op diverse plaatsen in dit beleidsplan refereren we aan het begrip 'in control statement'. We hebben daarbij benadrukt wat het niet betekent, maar nog niet gedefinieerd wat het wel inhoudt. In theorie en praktijk komen er verschillende vormen voor, variërend van een positief geformuleerd oordeel over het afgelopen jaar tot een uitzonderingsrapportage waarin alleen staat waar de organisatie niet in control was.

Bij de uitwerking van dit plan zullen we voor de provincie een keuze moeten maken die past bij de eigen ambtelijke ambities. De voorgestelde aanpak waarbij per proces risico's worden geïnventariseerd en waar nodig of wenselijk worden gemitigeerd, nodigt uit tot positief geformuleerde statements. Die optie heeft als belangrijk voordeel dat het een hoge mate van zekerheid geeft dat het proces nu en in de nabije toekomst tot de gewenste uitkomst zal leiden binnen de gestelde kaders. Het vergt echter een (zeer) grote inspanning. Het 'in control statement' is hier een positief statement.

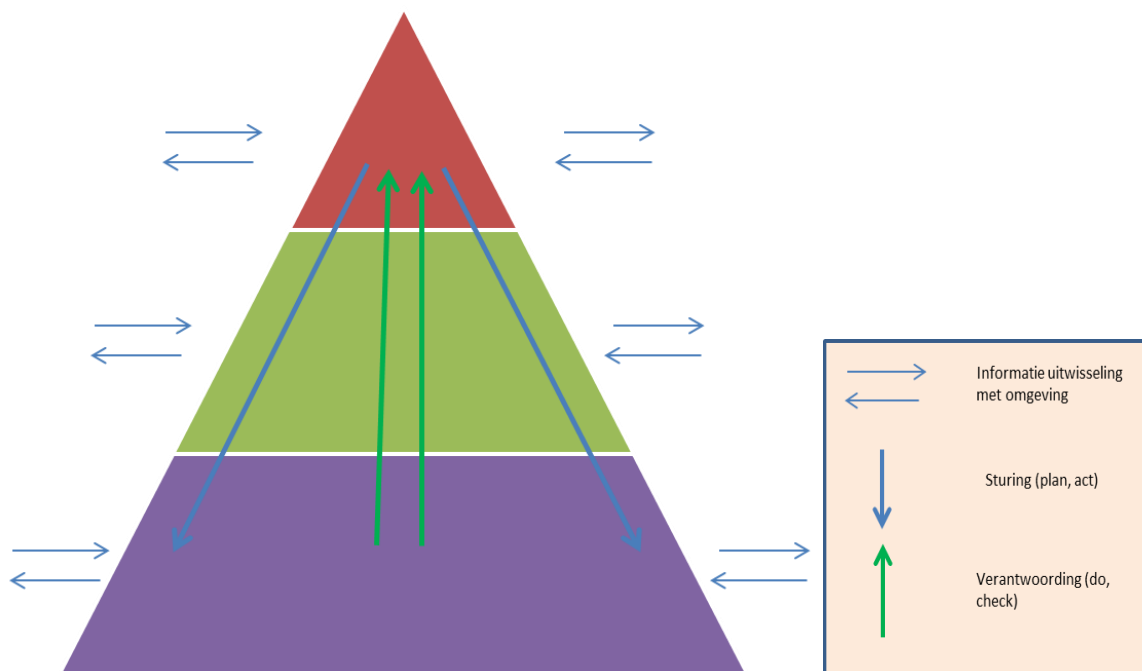
Een andere optie is om uit te gaan van de veronderstelling dat de meeste processen al voldoende beheerst worden en al tot de goede uitkomsten leiden. Die optie gaat uit van 'tot het tegendeel bewezen wordt' en vraagt alleen een inspanning van het lijnmanagement als door de 2^e, 3^e of 4^e lijn tekortkomingen of risico's wordenesignaleerd die nopen tot maatregelen. Het 'in control statement' zal in dat geval een uitzonderingsrapportage zijn die ons helpt om een 'lerende organisatie' te zijn, maar geen zekerheid biedt voor de nabije toekomst.

3.7 Informatievoorziening

De sturing en beheersing van de organisatie en bedrijfsprocessen gebeurt op basis van informatie van binnen en buiten de organisatie. Daartoe dienen informatiesystemen te worden ingericht.

⁶ Zie kadernota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2012-2015, par. 3, ad 3.

Figuur 3.10: informatielijnen



De (formeel gezien) belangrijkste informatie is de begrotingsinformatie. In de begroting ligt vast welke doelen PNH wil bereiken, hoe we dat willen bereiken en welke financiële middelen we daarvoor inzetten. De informatie in de begroting is daarmee in principe richtinggevend voor de hele organisatie. Meerdere keren per jaar wordt informatie gegenereerd over de voortgang die als basis dient voor bijsturing en na afloop van het jaar wordt de verantwoording opgesteld. Er loopt een apart traject, begeleid door Hiemstra & de Vries, om deze P&C-cyclus te verbeteren. De P&C-cyclus en in het bijzonder de onderliggende processen, zijn ook object van dit beleidsplan. Om die reden zijn afspraken gemaakt over de onderlinge afstemming.

In de voorgenomen procesanalyses zal de kwaliteit van de informatievoorziening en informatiesystemen moeten worden meegenomen. Het gaat dan zowel om de te ontvangen informatie als over de te genereren informatie (mede afhankelijk van het proces).