

Risicomanagement in de gemeente Zwolle

Onderzoek van de Rekenkamercommissie Gemeente Zwolle
naar het functioneren van het risicomanagement
binnen de gemeentelijke organisatie.

2 september 2019

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
MANAGEMENTSAMENVATTING	4
1. INLEIDING	5
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek	5
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Werkwijze	6
1.4 Leeswijzer	6
2. NORMENKADER	7
2.1 Lessons learned: Implementatie van eerdere aanbevelingen	7
2.2 Wettelijke eisen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	8
2.3 Risicomanagement proces - ISO 31000	10
2.4 Risicomanagement volwassenheid	12
3. ONDERZOEK	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Lessons learned: Implementatie van eerdere aanbevelingen	15
3.3 Wettelijke eisen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	18
3.4 Risicomanagementproces	23
3.5 Risicomanagement in de praktijk	25
4. CONCLUSIES EN BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	31
4.1 Conclusies	31
4.2 Beantwoording onderzoeksvragen	33
5. AANBEVELINGEN	34
6. BIJLAGEN	38
6.1 Lijst met documenten	38
6.2 Overzicht geïnterviewden	39
6.3 Overzicht deelnemers risicoscan	40
6.4 Onderzoeksmatrix	41
6.5 Semi-gestructureerde vragenlijst interviews	44
6.6 Voorbeeld rapportage risicoscan	46
6.7 Overzicht 'kleine adviezen' uit hoofdstuk 3	53

Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

Voor u ligt het eerste onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie Zwolle uit de raadsperiode 2018-2022. Het rapport grijpt deels terug op een eerder onderzoek uit 2007 van de toenmalige rekenkamercommissie. Toen ging het specifiek om risicobeheer van grote projecten en geconcludeerd werd dat het functioneren van het risicomanagement nog niet op een 'professioneel' niveau lag.

Later, in 2015, was het risicomanagement binnen de gemeente weer onderwerp van onderzoek. Aanleiding was toen de ervaren asbestproblematiek en de projectoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer. Hieruit volgden een verbeterplan en een nieuwe nota weerstandsvermogen.

Het lastige met risico's is, zoals ieder mens weet, dat je ze nooit allemaal kunt voorzien. En je kunt ook niet tegen alle wél benoemde risico's maatregelen nemen of verzekeringen afsluiten. Niet voor niets dekken de verzekeraars zich in met kleine letters en beperkingen. De echte vraag is: waar ligt de balans tussen aanwezige risico's en de realiseerbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen. Dat blijft een continu proces van wikken en wegen. De gemeente Zwolle pakt dat proces op, en de rekenkamercommissie hoopt in dit rapport aanbevelingen aan te dragen voor het verder versterken van dat proces.

De commissie dankt een ieder die meegewerkt heeft aan dit onderzoek en in het bijzonder de vele betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie die een forse inspanning hebben geleverd door het invullen van de risicomanagementscan. Daarnaast danken wij Bureau Haisma voor de uitvoering van het onderzoek. De ongeofende lezer verwijzen wij graag nog naar de tekst in de leeswijzer (1.4).

Namens de rekenkamercommissie Zwolle,
Kees-Jan Groen, extern voorzitter

Leden van de rekenkamercommissie:
Ruben van de Belt
David Hof
Annemee van de Klundert
Margriet Leest
Marcel Mulder

Ambtelijk secretaris:
Evert Jan Bagerman

Managementsamenvatting

Doel en onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is om vast te stellen hoe het risicomanagement in de gemeente Zwolle functioneert en naar verwachting gaat functioneren. De Rekenkamercommissie heeft daarvoor de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn eerder gedane aanbevelingen en geleerde lessen opgevolgd en geïmplementeerd?
2. In hoeverre zal het huidige beleid leiden tot een doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst voor wat betreft:
 - a. Verhouding tot andere instrumenten (o.a. P&C, kwaliteitsmanagement, procesverbetering, etc)
 - b. Integrale toepassing van risicomanagement in de hele gemeente en in het bijzonder bij grote projecten en het sociale domein.

Uitvoering onderzoek

Aan de hand van interviews, documentstudie, online risicoscan en de expert opinion van de onderzoeker met veel risicomanagement ervaring (bij honderden gemeenten/bedrijven), is het onderzoek uitgevoerd.

Conclusies

In het algemeen kan worden gesteld dat Zwolle de laatste jaren flinke stappen heeft gezet in de ontwikkeling van risicomanagement. Specifieke conclusies zijn:

1. De volwassenheid van het risicomanagement is op een voldoende tot ruim voldoende niveau
2. Het fysieke domein (projecten) loopt voorop in de ontwikkeling van het risicomanagement
3. Het risicoprofiel per domein kan vollediger
4. Er zijn grote verschillen in het risicomanagementproces per domein
5. Kennis en ervaring zijn afhankelijk van toepassing van risicomanagement
6. De beleving van risico's varieert per rol in de organisatie
7. Er is geen eenduidigheid over wat de belangrijkste risico's zijn.

Aanbevelingen

Om tot doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst te komen, is implementatie van onderstaande aanbevelingen van belang:

1. Integratie van risicomanagement in het besturingsmodel
2. Een organisatiebrede aanpak voor risicomanagement
3. Competentieontwikkeling van medewerkers.



1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

In juli 2007 heeft de toenmalige Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Zwolle een rapport gepresenteerd waarin onderzoek werd gedaan naar risicomanagement bij grote projecten in Zwolle. De conclusie in dat rapport was dat het functioneren van het risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente nog niet op een 'professioneel' niveau lag. Zes aanbevelingen moesten dat niveau omhoog brengen.

In oktober 2015 neemt de Zwolse raad een motie aan die ertoe leidt dat een extern bureau (Lysias) een onderzoek gaat uitvoeren naar de asbestproblematiek en naar de projectoverschrijdingen bij de herhuisvesting van de Stadkamer. In dit project was een kostenoverschrijding van € 4 miljoen ontstaan. Ondanks een asbestonderzoek was het risico als laag gewaardeerd wat leidde tot een tegenvaller van € 2,8 miljoen voor asbestsanering en € 1,2 miljoen voor andere risico's. In het onderzoek wordt ingegaan op de 'mate van adequaatheid van de gehanteerde systematiek voor risicobeheersing'.

Lysias heeft op 14 april 2016 een eindrapport uitgebracht waarin zeven conclusies getrokken werden en zes aanbevelingen gegeven werden. Het bureau concludeert onder meer dat de opzet van risicomanagement in Zwolle in de kern adequaat was maar dat in de uitvoering van risicomanagement in dit project te weinig aandacht besteed was aan het doordenken van de gevolgen van risico's. De laatste aanbeveling luidde: "Maak een integraal verbeterplan om de lessen uit dit onderzoek en de interne leerpunten door te voeren en te borgen". De gemeente stelt op basis van deze aanbeveling een integraal verbeterplan 'Sturing en Beheersing Projecten' op (23 september 2016).

Op 9 november 2018 heeft de raad de nieuwe nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2018 vastgesteld. Deze nota is ten opzichte van de nota van 2012 aangepast naar aanleiding van het verbeterplan 'sturing en beheersing projecten' als vervolg op het Lysias rapport. De risicobeheersing is in de nota 'aangescherpt'. Ook is rekening gehouden met gewijzigde regelgeving, en de decentralisaties in het sociaal domein.

Doel van dit onderzoek is om vast te stellen hoe het risicomanagement in de gemeente Zwolle functioneert en naar verwachting gaat functioneren. Daarbij wordt gekeken naar de gedane aanbevelingen uit diverse onderzoeken naar de risicobeheersing in Zwolle en naar de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van het nieuwe risicomanagementsysteem.

1.2 Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle heeft de volgende onderzoeksvragen opgesteld om het functioneren van risicomanagement te beoordelen:

1. In hoeverre zijn eerder gedane aanbevelingen en geleerde lessen opgevolgd en geïmplementeerd?
2. In hoeverre zal het huidige beleid leiden tot een doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst voor wat betreft:
 - a. verhouding tot andere instrumenten (o.a. P&C, kwaliteitsmanagement, procesverbetering, etc)
 - b. integrale toepassing van risicomanagement in de hele gemeente en in het bijzonder bij grote projecten en het sociale domein



1.3 Werkwijze

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen constateert de Rkc dat er veel verwevenheid tussen de verschillende onderdelen bestaat. Zo komen bijvoorbeeld de lessen uit eerdere onderzoeken als het goed is weer terug in de nieuwste nota risicomanagement.

Daarom wordt voor de uitvoering van het onderzoek een mix aan instrumenten gebruikt die met elkaar de informatie moeten opleveren om de onderzoeksvragen individueel te kunnen beantwoorden.

De instrumenten die worden ingezet zijn:

- Risicomanagement volwassenheidsscan
- Documentstudie
- Interviews.

Elk rekenkameronderzoek wordt afgesloten met een hoor- en wederhoorprocedure. Deze procedure is tweeledig. Allereerst worden de onderzoeksresultaten en bevindingen voorgelegd ter toetsing bij de ambtelijke organisatie. Deze toetsing heeft plaatsgevonden in de periode juni-juli 2019. Het feitelijke commentaar uit de wederhoor is daar waar mogelijk verwerkt in de voorliggende rapportage. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een aantal meer inhoudelijke adviezen ter harte genomen en ook hierop het conceptrapport aangepast. De bestuurlijke wederhoor is gericht op de conclusies en aanbevelingen en volgt op de aanbieding van dit rapport aan de raad (op 2 september 2019). De bestuurlijke reactie van B&W zal tezamen met dit rapport behandeld worden in een raadsvergadering.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport volgt de 'traditionele' opbouw van een rekenkameronderzoek. Dat wil zeggen dat er op basis van een aantal onderzoeksvragen (hiervoor weergegeven) de bevindingen uit het onderzoek getoetst worden aan een normenkader (hoofdstuk 2). In het derde hoofdstuk wordt die daadwerkelijke toetsing op benoemde 'elementen' uitgevoerd en wordt dan ook het oordeel weergegeven. Dit wordt aan het begin van hoofdstuk 3 apart toegelicht. De scores van de toetsing kunnen variëren in oordeel en bijbehorende kleur van groen via oranje naar rood (resp. voldoet aan de norm, voldoet gedeeltelijk aan de norm en voldoet niet aan de norm). Het rapport sluit af met een overzicht van de conclusies en expliciete beantwoording van de onderzoeksvragen (beide in hoofdstuk 4) en het vaststellen van de aanbevelingen (hoofdstuk 5).

Wij geven de lezer mee dat de 'eigenheid' van rekenkameronderzoek en het gekozen onderwerp 'risicomanagement' een taalgebruik met zich meebrengen dat zich kenmerkt door technische termen, theoretische concepten en een gevolgde systematiek. De hoofdlijnen van het onderzoek leiden tot de conclusies en aanbevelingen, maar in de tekst zijn ook vele details opgenomen waarover breedvoerig gediscussieerd kan worden. De Rkc beveelt aan vooral het oog te houden op de hoofdlijnen.

2. Normenkader

Aan de hand van het normenkader wordt de verkregen informatie getoetst en worden de onderzoeksvragen beantwoord. In bijlage 4 is een onderzoeksmatrix opgenomen waarin de bronnen staan vermeld die worden gebruikt voor het onderzoek bij de verschillende toetselementen.

2.1 Lessons learned: Implementatie van eerdere aanbevelingen

Norm 1 Implementatie van eerdere aanbevelingen	
Naar aanleiding van eerdere incidenten en overschrijdingen (met name bij grote projecten) zijn onderzoeken gedaan waar aanbevelingen uit zijn voortgekomen. De Rkc heeft een onderzoek in 2007 uitgevoerd en een extern bureau heeft in 2016 een onderzoek gedaan naar aanleiding van het Stadkamerproject. Uitgangspunt is dat van eerdere aanbevelingen is geleerd en dat deze zijn geïmplementeerd..	
Risico's	Toetselementen
Het risico dat eerdere aanbevelingen onvoldoende of niet zijn geïmplementeerd.	De aanbevelingen uit 2007 zijn geïmplementeerd.
	De aanbevelingen uit 2016 zijn geïmplementeerd.

Aanbevelingen 2007

1. Stel een duidelijke omschrijving van het begrip risicomanagement op. Gebruik deze definitie voor de verdere invulling van het risicomanagement, de taken en de rollen van de verschillende actoren (gemeenteraad, wethouders en ambtelijke organisatie). Zorg ervoor dat de definitie ook eenduidig gehanteerd wordt in gemeentelijke werkdocumenten. Zorg voor borging in de competenties van medewerkers zodat het een onderdeel wordt van de 'genen' ofwel de cultuur van de organisatie.
2. Stel een duidelijke werkwijze voor risicomanagement op (een voorbeeld hiervoor is opgenomen in bijlage VII). Benoem daarbij thema's of onderdelen die bij een beoordeling van de risico's van een project terug moeten komen. Geef daarbij ook de risicomarges van projecten aan en de wijze waarop gestuurd wordt op risico's. Laat dit ook onderdeel zijn van een aangepast handboek projectmatig werken.
3. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie (met name projectleiders). Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
 - o Gemeenteraad: stelt de kaders voor het risicomanagement vast en wordt geïnformeerd over risico's. Hiervoor wordt bij een nieuw project en bij de overgang naar elke volgende fase van een project expliciet aandacht besteed aan de risico's en te nemen beheersmaatregelen.
 - o Het college van B&W: geeft uitvoering aan het risicomanagement door middel van een duidelijk gestructureerde risicoanalyse. De raad wordt over deze risico's en de te nemen beheersmaatregelen door het college geïnformeerd.
 - o De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequaat risicomanagement van de projecten en voert daarvoor bij elke fase van een project een gestructureerde risicoanalyses uit.
4. Benoem duidelijke criteria voor de instrumenten die ten dienste staan van het risicomanagement. Beschrijf daarbij niet alleen de (bewakings)instrumenten die afgestemd zijn om risico's te kunnen volgen maar ook criteria voor bespreking van risico's in het politiek

debat. Een duidelijk en eenvoudig instrument is het op een voorblad benoemen van risico's van een project of activiteit in een stuk dat aan de gemeenteraad voorgelegd moet worden.

5. Stel voor de overdracht van projectdossiers (ambtelijk en bestuurlijk) ook formeel beleidsregels op zodat de continuïteit en het bewustzijn van risico's in de organisatie gewaarborgd blijft.
6. Zorg voor een adequate archivering door deze op een eenduidige wijze te organiseren en door schaduwarchieven tegen te gaan (bijvoorbeeld door digitalisering). Geef een duidelijke termijn aan waarbinnen de archivering van alle lopende projecten geheel 'up to date' is.

Aanbevelingen 2016

1. Ontwikkel een asbestprotocol dat dient als integrale leidraad bij de mogelijke aankoop van panden waar sprake kan zijn van aanzienlijke asbestrisico's
2. Organiseer voldoende checks en balances in ontwikkelprojecten
3. Versterk het risicobewustzijn in ontwikkelprojecten en alertheid op het doordenken van gevolgen voor realisatie van de projectdoelen
4. Verbeter de kwaliteit van de risico-informatie aan de raad bij te nemen besluiten en tussentijdse informatievoorziening over voortgang en risico's van ontwikkelprojecten
5. Zorg voor eenduidige vastlegging van onderliggende documenten die van belang zijn voor besluitvorming.
6. Maak een integraal verbeterplan om de lessen uit dit onderzoek en de interne leerpunten door te voeren en te borgen.

2.2 Wettelijke eisen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Norm 2 Voldoen aan wettelijke eisen: Risicomanagementbeleid – artikel 11 BBV	
Het risicomanagementbeleid bepaalt de kaders voor risicomanagement. Het beleid bepaalt wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Het risicomanagementbeleid is erop gericht dat de hele organisatie op een gestandaardiseerde en uniforme wijze invulling geeft aan risicomanagement.	
Risico's	Toetselementen
Het risico dat het risicomanagementbeleid onvoldoende kaders biedt voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het risicomanagement.	Er is een risicomanagementbeleid dat voldoet aan de wettelijke eisen zoals verwoord in artikel 11 van het BBV.
	Het risicomanagementbeleid is vastgesteld door de Raad en het College en intern beschikbaar voor alle medewerkers.
	In het beleid zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. risicomanagement vastgelegd.
	In het beleid zijn methoden en instrumenten voor organisatiebrede toepassing van risicomanagement vastgelegd.
	Het risicomanagementbeleid wordt minimaal 1 x per 4 jaar geëvalueerd en geupdate naar de nieuwste inzichten en ontwikkelingen. Gangbaar beleid voor beleidsevaluatie bij de overheid (Regeling periodiek Evaluatieonderzoek) is: Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting.

Norm 3 Voldoen aan wettelijke eisen: Weerstandsvermogen – artikel 11 BBV

Weerstandsvermogen is de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (middelen om niet begrote risico's te dekken) en risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn (benodigde weerstandscapaciteit).

Doel is om risico's waarvoor geen of gedeeltelijke maatregelen zijn getroffen af te dekken zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

Risico's	Toetselementen
Het risico dat de methode voor het berekenen van het weerstandsvermogen niet betrouwbaar is.	De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voldoet aan wet- en regelgeving (BBV artikel 11).
	Er is een organisatiebrede methode om te komen tot een volledige identificatie van alle relevante risico's.
	Er is een organisatiebrede methode om risico's te kwantificeren.
	Maatregelen bij risico's worden vastgelegd bij het desbetreffende risico.
	Er is een methode om restrisico's te bepalen indien er maatregelen aan zijn gekoppeld.
	De berekeningsmethode voor de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit berust op algemeen geaccepteerde standaarden.
	De paragraaf weerstandsvermogen geeft raadsleden voldoende informatie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.

Artikel 11 BBV

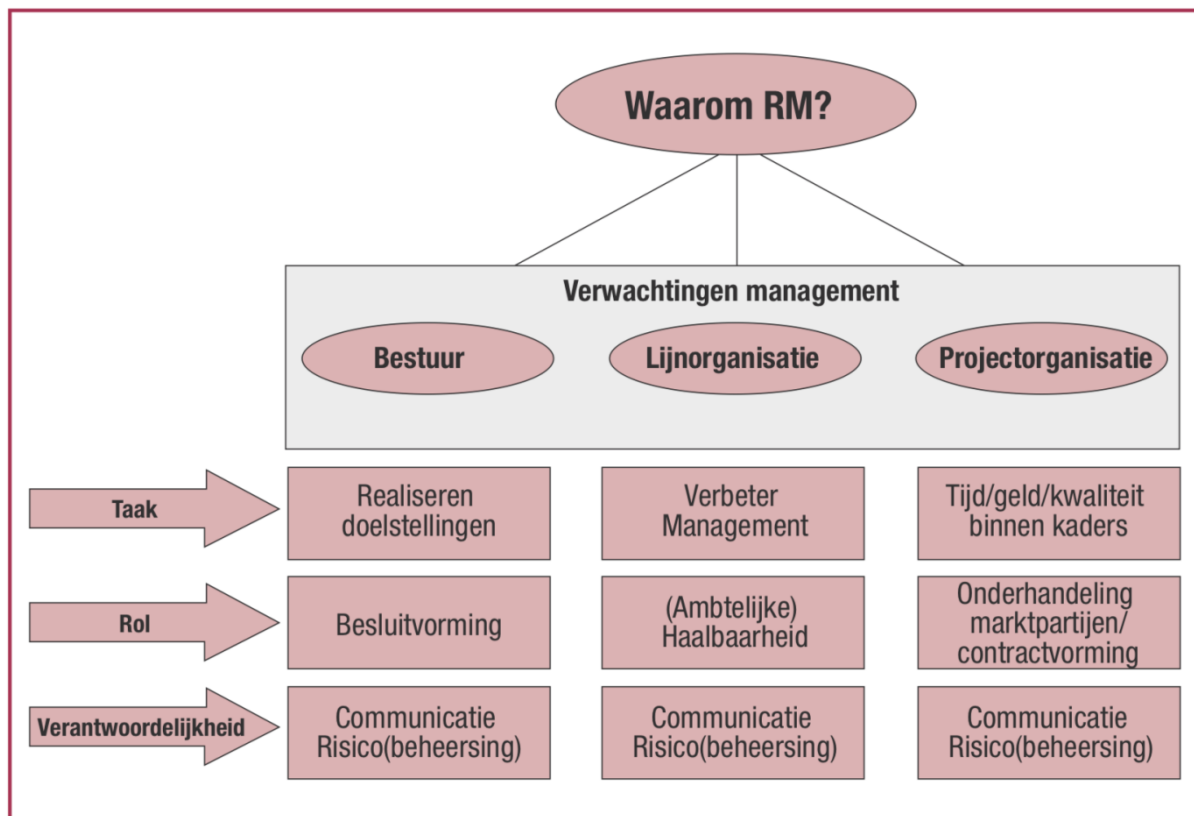
1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a) de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b) alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b) een inventarisatie van de risico's;
 - c) het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d) een kengetal voor de:
 - 1a) netto schuldquote;
 - 1b) netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2) solvabiliteitsratio;
 - 3) grondexploitatie;
 - 4) structurele exploitatieruimte; en
 - 5) belastingcapaciteit.
 - e) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

2.3 Risicomanagement proces - ISO 31000

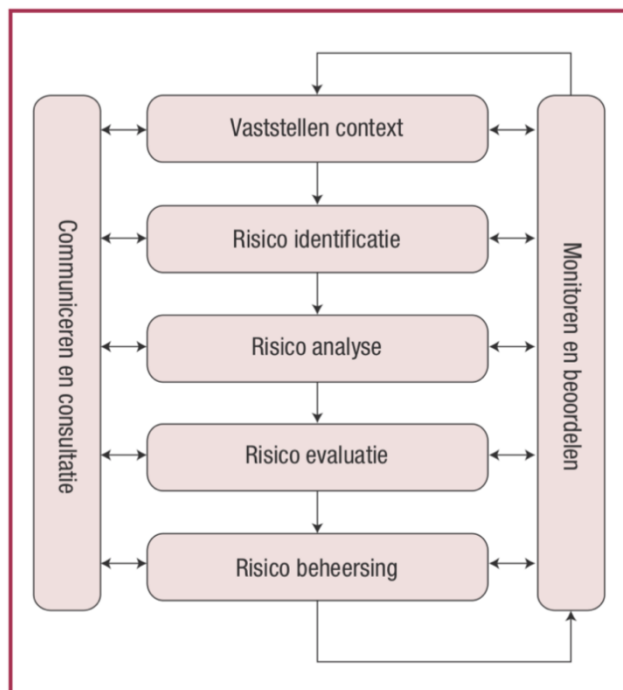
Norm 4 Risicomanagement wordt effectief en efficiënt uitgevoerd (risicomanagement proces)	
Het risicomanagementproces is erop gericht dat de risico-eigenaren weten wat er van hen wordt verwacht in het adequaat beheersen van risico's. Het proces wordt ondersteund door audits gericht op het continu verbeteren van het proces en methoden.	
Risico's	Toetselementen
Het risico dat de inrichting van het risicomanagement proces niet effectief en niet efficiënt is.	Het bestuur stuurt op risico's die de doelen van programma's bedreigen.
	Het lijnmanagement stuurt op risico's die de uitvoering van activiteiten kunnen bedreigen.
	Het projectmanagement stuurt op risico's die de resultaten van projecten kunnen bedreigen (tijd/geld/kwaliteit).
	Risico's zijn gekoppeld aan doelen, activiteiten of projecten (er bestaan geen zwevende risico's).
	De eigenaar van een risico is dezelfde als de eigenaar van een doel, activiteit of project.
	De eigenaar van een risico is eindverantwoordelijk voor het kiezen van een passende beheersstrategie (kosten/effect versus risicoreductie).
	De eigenaar van een risico monitort de ontwikkeling van een risico en eventuele bijbehorende beheersmaatregelen.
	Er zijn regelmatig audits op het proces en toepassing van de methoden. Uitkomsten van audits leiden tot verbeteringen in het proces of methode.
	Rapportages zijn integraal, volledig en toegesneden op adequate toepassing door de gebruiker. Rapportages geven inzicht in de effectiviteit van risicomanagement.
	College- en raadsvoorstellen bevatten een volledig overzicht van relevante risico's en voorgestelde beheersmaatregelen.
	Er is inzicht in de doelmatigheid van risicomanagement. Deze wordt bepaald door de relatie tussen kosten voor risicobeheersing en de kosten van opgetreden risico's.

Voor de bepaling van de toetselementen voor het risicomanagementproces is gebruik gemaakt van de ISO 31000 richtlijn voor risicomanagement en de ervaring van de onderzoeker.

Onderstaand is een overzicht gegeven van taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen in een organisatie volgens ISO 31000.



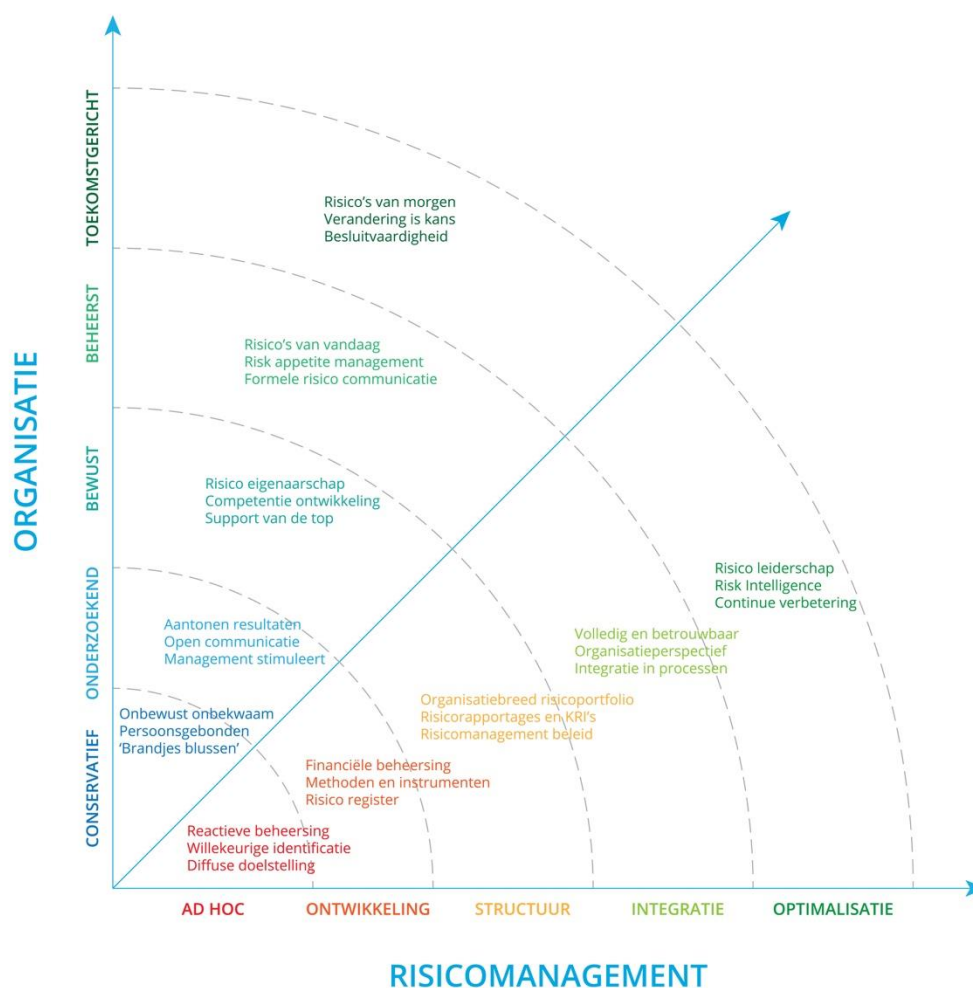
De afbeelding hierna geeft het risicomanagementproces volgens ISO 31000 weer. Het inhoudelijk functioneren van onderdelen van het proces (bijvoorbeeld methoden voor identificatie en analyse) wordt gedeeltelijk beoordeeld onder de andere normen.

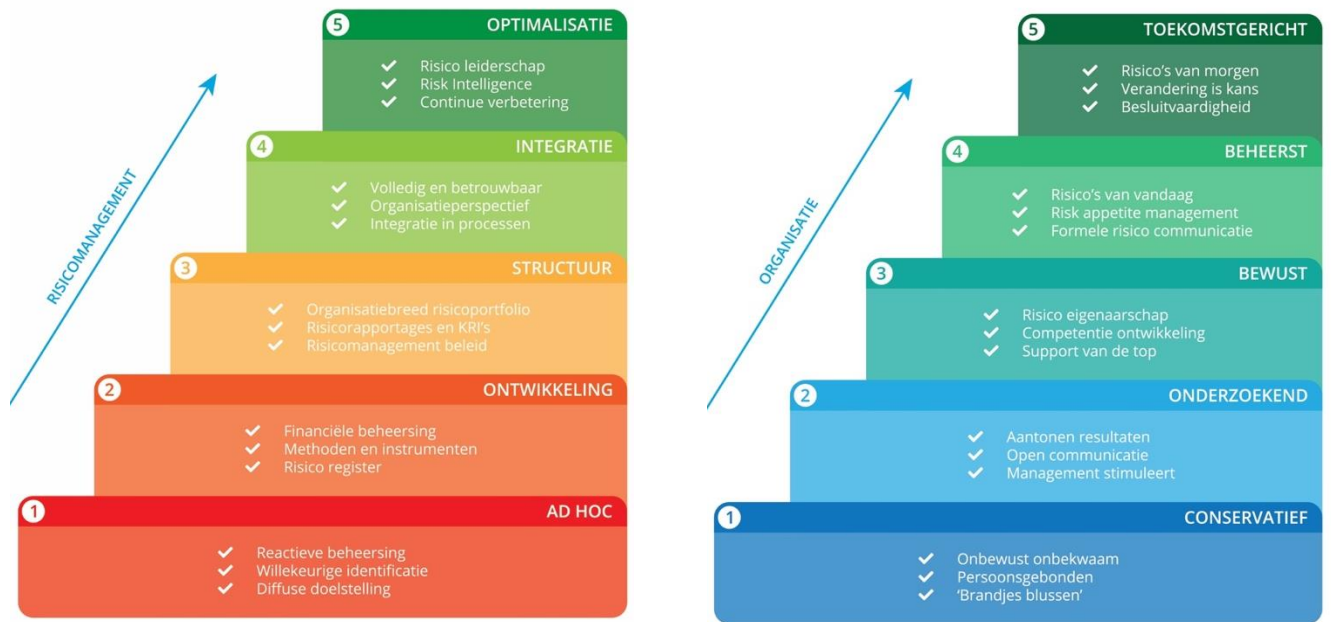


2.4 Risicomanagement volwassenheid

Norm 5 Adequaat functioneren van risicomanagement in de praktijk (volwassenheid)	
Het succesvol functioneren van risicomanagement wordt bepaald door het volwassenheidsniveau van het risicomanagementproces in relatie tot de volwassenheid van de organisatie gericht op risico's.	
Risico's	Toetselementen
Het risico dat het beleid en proces zijn vastgelegd, maar de uitvoering van risicomanagement in de praktijk achterblijft.	De volwassenheid van het risicomanagementproces in de praktijk.
	De volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement in de praktijk.
	De relatie in de praktijk tussen de volwassenheid van het risicomanagementproces en de volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement.

Voor de bepaling van de volwassenheid van risicomanagement wordt het RMVM[®]-model (risicomanagement volwassenheidsmodel) gebruikt. Dit model geeft zowel inzicht in het risicomanagementproces als in de organisatieontwikkeling.





Bovenstaand zijn de volwassenheidsontwikkeling van resp. het risicomanagementproces en de organisatieontwikkeling met betrekking tot risicomanagement weergegeven.

3. Onderzoek

3.1 Inleiding

Het onderzoek richt zich in de kern op twee vragen:

1. In hoeverre zijn eerder geleerde lessen geïmplementeerd?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van de toetselementen van norm 1.

2. In hoeverre leidt het huidige beleid tot een doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst?

Deze vraag wordt beantwoord in twee delen. Norm 2 en 3 geven aan in hoeverre de gemeente Zwolle voldoet aan de wettelijke vereisten qua risicomanagement. Norm 4 en 5 geven aan hoe het risicomanagement werkt qua proces en in de praktijk, als basis voor aanbevelingen voor verdere verbetering.

Onderbouwing

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews, documenten en een online risicomanagement volwassenheidsscan. Bijlage 3 bevat een overzicht van degenen die de scan hebben ingevuld en bijlage 6 bevat een geanonimiseerde rapportage als voorbeeld. In verband met de privacy van de deelnemers zijn de individuele rapporten alleen beschikbaar voor de Rkc. De resultaten van de scan worden geanonimiseerd en geaggregeerd weergegeven. De documenten zijn allemaal aangeleverd door de gemeente Zwolle. Een overzicht van bestudeerde documenten is beschreven in bijlage 1.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst (bijlage 5) die een leidraad voor vragen biedt, maar ook ruimte voor afwijking. De interviews zijn uitgewerkt in een verslag en teruggekoppeld aan de geïnterviewden. Bijlage 2 bevat een overzicht van de geïnterviewden. Omdat de verslagen in verband met privacy alleen beschikbaar zijn voor de Rkc worden de belangrijkste bevindingen geanonimiseerd en geaggregeerd in het rapport weergegeven.

Score normenkader

Voor de toetselementen uit het normenkader is door de onderzoeker een score toegekend. Onder de genummerde toetselementen zijn de bevindingen uit het onderzoek per toetselement weergegeven ter onderbouwing van de score. Waar relevant zijn adviezen aan de bevindingen toegevoegd.

De scores kennen vier gradaties:

GROEN	Voldoet aan de norm
GROEN met oranje tekst	Voldoet aan de norm, behalve de oranje tekst
ORANJE	Voldoet gedeeltelijk aan de norm
ROOD	Voldoet niet aan de norm

De indeling in de rubrieken is gedaan door de onderzoeker op basis van de beoordeling van de documenten en de interviews die zijn beoordeeld vanuit zijn expertise. De risicoscans spelen alleen bij de beoordeling van norm 5 een rol.

Bij rood voldoet de gehele gemeente niet aan de norm. Bij oranje voldoet of een gedeelte van de organisatie niet aan de norm (bijvoorbeeld fysiek domein wel en de rest niet) of gemeentebreed wordt slechts gedeeltelijk aan de norm voldaan. Bij 'groen met oranje tekst' wordt voor 90% voldaan aan de norm, maar is er slechts een kleine tekortkoming die eenvoudig kan worden verholpen.

Bij een groene beoordeling voldoet de gemeente aan de norm en wordt er geen advies gegeven. Alleen bij een groene beoordeling met een stukje oranje wordt wel een advies gegeven ter verbetering van het in de oranje tekst genoemde onderwerp om tot een definitief groene beoordeling te komen. Bij een oranje en rode beoordeling wordt een advies gegeven om het desbetreffende onderwerp te verbeteren.

Een overzicht van alle bij de normen horende adviezen wordt gegeven in de bijlage. Hierna zijn per toetselement de bevindingen uit het onderzoek weergegeven en waar relevant is een toelichting en advies opgenomen.

3.2 Lessons learned: Implementatie van eerdere aanbevelingen

Incidenten uit het verleden (overschrijdingen bij projecten en het asbestrisico bij de Stadskamer) hebben geleid tot eerdere onderzoeken en aanbevelingen met betrekking tot risicomanagement.

De gemeente Zwolle heeft de afgelopen jaren de verbeteringen met betrekking tot risicomanagement voortvarend opgepakt. Dit blijkt uit zowel de documenten (verbeterplan, nieuwe nota risicomanagement, asbestprotocol, etc) als ook uit de interviews waarin wordt aangegeven dat aan sommige aanbevelingen nog wordt gewerkt, zoals centraal toegankelijke digitale archivering van projecten in Sharepoint. Onderstaand zijn per toetselement de bevindingen uit het onderzoek weergegeven en waar relevant is een advies opgenomen.

Norm 1 Implementatie van eerdere aanbevelingen	
Naar aanleiding van eerdere incidenten en overschrijdingen (met name bij grote projecten) zijn onderzoeken gedaan waar aanbevelingen uit zijn voortgekomen. De Rkc heeft een onderzoek in 2007 uitgevoerd en een extern bureau heeft in 2016 een onderzoek gedaan naar aanleiding van het Stadskamerproject. Uitgangspunt is dat van eerdere aanbevelingen is geleerd en dat deze zijn geïmplementeerd.	
Toetselementen	Score
1) Stel een duidelijke omschrijving van het begrip risicomanagement op. Gebruik deze definitie voor de verdere invulling van het risicomanagement, de taken en de rollen van de verschillende actoren (gemeenteraad, wethouders en ambtelijke organisatie). Zorg ervoor dat de definitie ook eenduidig gehanteerd wordt in gemeentelijke werkdocumenten. Zorg voor borging in de competenties van medewerkers zodat het een onderdeel wordt van de 'genen' ofwel de cultuur van de organisatie. In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2018 zijn de begrippen en rollen omschreven. In het fysieke domein (alleen projecten) wordt echter expliciet aansluiting gezocht bij de ISO 31000 standaard voor risicomanagement. Ondanks dat de omschrijvingen van de begrippen en rollen inhoudelijk sterke overeenkomst hebben met ISO 31000, adviseren wij omwille van de eenduidigheid toch expliciet bij deze internationale standaard aan te sluiten voor de hele gemeente. De borging in de competenties van medewerkers (bij projecten) is de afgelopen jaren sterk verbeterd bij de projectleiders die frequent met risicomanagement werken. Zij kijken ook met elkaar mee in elkaars projecten (friskijkers) en hebben een expertteam voor risicomanagement opgezet. Bij de overige medewerkers en specialisten is borging nog een aandachtspunt. Hier wordt bij norm 5 verder aandacht aan besteed.	

Advies 1: Neem ISO 31000 als uitgangspunt voor de hele gemeente Zwolle. ISO 31000 is een internationaal breed geaccepteerd framework dat gericht is op standaardisatie van risicomanagement en waarmee binnen de gemeente Zwolle al met succes wordt gewerkt bij fysieke projecten. Door de versnippering van aanpak in de verschillende onderdelen binnen de gemeente is standaardisatie een belangrijke stap om tot een gemeentebrede aanpak te komen. De keuze voor ISO 31000 in plaats van een ander framework (bijvoorbeeld COSO) ligt voor de hand omdat dit binnen delen van de gemeente al is geïmplementeerd.	
2) Stel een duidelijke werkwijze voor risicomanagement op (een voorbeeld hiervoor is opgenomen in bijlage VII). Benoem daarbij thema's of onderdelen die bij een beoordeling van de risico's van een project terug moeten komen. Geef daarbij ook de risicomarges van projecten aan en de wijze waarop gestuurd wordt op risico's. Laat dit ook onderdeel zijn van een aangepast handboek projectmatig werken. In de nota weerstandsvermogen zijn twee werkwijzes opgenomen: Voor de berekening van het weerstandsvermogen en voor risicomanagement bij projecten. Dit toetselament is gericht op projecten, waardoor eraan is voldaan. Met behulp van een Excel tool worden projectleiders ondersteund om op een gestandaardiseerde wijze risicomanagement in projecten toe te passen. Er is echter geen methode om risicomarges van projecten te bepalen en op basis van het risicoprofiel te bepalen hoe groot de post onvoorzien moet zijn, dan wel de bandbreedte van de planning. Advies 2: Breid de bestaande methode uit om risicomarges/post onvoorzien voor projecten te bepalen (zowel financieel als qua planning). Hiervoor kan bijvoorbeeld een Monte Carlo simulatie worden gebruikt. (Een Monte Carlo simulatie is een statistische simulatiemethode waarmee kan worden bepaald hoe groot de risicovoorziening (post onvoorzien) voor een project moet zijn. Afhankelijk van het risicoprofiel is de post onvoorzien de ene keer misschien 5% en de andere keer 40%. Dit voorkomt verrassingen ten opzichte van de veel gehanteerde standaard 10% onvoorzien. Hetzelfde principe kan ook voor de planning en bijbehorende uitloop worden bepaald.	
3) Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie (met name projectleiders). De rollen staan helder in de beleidsnota beschreven.	
4) Benoem duidelijke criteria voor de instrumenten die ten dienste staan van het risicomanagement. Beschrijf daarbij niet alleen de (bewakings)instrumenten die afgestemd zijn om risico's te kunnen volgen maar ook criteria voor bespreking van risico's in het politiek debat. Een duidelijk en eenvoudig instrument is het op een voorblad benoemen van risico's van een project of activiteit in een stuk dat aan de gemeenteraad voorgelegd moet worden. De afgelopen jaren zijn flinke stappen gezet door bij investeringsbeslissingen en voortgangsrapportages aandacht te besteden aan risico's en risicomanagement. In opvolgende rapportages kan de ontwikkeling van risico's worden gevolgd. Wel kan effectiever onderscheid worden gemaakt naar risico's ter informatie en risico's waarop kan of moet worden bijgestuurd.	

Advies 3: Maak in documenten voor de Raad onderscheid naar risico's ter informatie (om te laten zien dat de organisatie 'in control' is op dat onderdeel) en risico's die onderwerp van gesprek moeten zijn in de Raad om bij te sturen.	
5) Stel voor de overdracht van projectdossiers (ambtelijk en bestuurlijk) ook formeel beleidsregels op zodat de continuïteit en het bewustzijn van risico's in de organisatie gewaarborgd blijft. In het fysieke domein (projecten) wordt na iedere projectfase het risicoprofiel geactualiseerd en worden twee keer per jaar voortgangsrapportages gemaakt met updates van de risicoprofielen.	
6) Zorg voor een adequate archivering door deze op een eenduidige wijze te organiseren en door schaduwaregelen tegen te gaan (bijvoorbeeld door digitalisering). Geef een duidelijke termijn aan waarbinnen de archivering van alle lopende projecten geheel 'up to date' is. De projectarchieven lagen decentraal bij medewerkers. Uit de interviews is gebleken dat er een project loopt om de projectdossiers onder te brengen in Sharepoint. Daarmee zijn de dossiers en archieven centraal (en digitaal) toegankelijk. Dit project loopt conform aanbeveling.	
7) Ontwikkel een asbestprotocol dat dient als integrale leidraad bij de mogelijke aankoop van panden waar sprake kan zijn van aanzienlijke asbestrisico's. Dit document is opgesteld en staat de organisatie ter beschikking.	
8) Organiseer voldoende checks en balances in ontwikkelprojecten. In de projectteams schuiven niet-betrokken projectleiders bij risicosessies aan om onafhankelijk kritisch mee te denken. Daarnaast is een kenniscentrum (expertteam) in het leven geroepen die zich bezig houdt met de verdere ontwikkeling van risicomanagement bij projecten.	
9) Versterk het risicobewustzijn in ontwikkelprojecten en alertheid op het doordenken van gevolgen voor realisatie van de projectdoelen. Projectleiders bespreken dagelijks/wekelijks risico's met hun team. Zij zijn zich ervan bewust dat risico's de realisatie van hun project en het resultaat kunnen bedreigen. Bij aanvang van iedere projectfase wordt een risicosessie gehouden en twee keer per jaar komt er een update ten behoeve van de voortgangsrapportage.	
10) Verbeter de kwaliteit van de risico-informatie aan de raad bij te nemen besluiten en tussentijdse informatievoorziening over voortgang en risico's van ontwikkelprojecten. De afgelopen jaren zijn flinke stappen gezet door bij investeringsbeslissingen en voortgangsrapportages aandacht te besteden aan risico's en risicomanagement.	

11) Zorg voor eenduidige vastlegging van onderliggende documenten die van belang zijn voor besluitvorming. De projectarchieven lagen decentraal bij medewerkers. Tijdens de interviews bleek dat er een project loopt om de projectdossiers onder te brengen in Sharepoint. Daarmee zijn de dossiers en archieven centraal (en digitaal) toegankelijk). Zie verder toetselement 6 en advies 4.	
12) Maak een integraal verbeterplan om de lessen uit dit onderzoek en de interne leerpunten door te voeren en te borgen. Na het rapport over de Stadskamer is met voortvarendheid een verbeterplan opgesteld voor sturing en beheersing van grote projecten. Er is bij andere gemeenten gekeken hoe zij het risicomanagement deden. Daarbij is een aantal best practices overgenomen. Men is overgestapt naar de RISMAN-methode die veel wordt gebruikt bij projecten en men heeft aansluiting gezocht bij de internationale standaard voor risicomanagement, ISO 31000. Er zijn trainingen risicomanagement gevolgd, een expertteam opgezet, checks and balances opgetuigd (friskijkers), de methode is gestandaardiseerd en kennis is eenvoudig beschikbaar via de Poort van Zwolle.	

3.3 Wettelijke eisen: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Norm 2 Voldoen aan wettelijke eisen: Risicomanagementbeleid – artikel 11 BBV	
Het risicomanagementbeleid bepaalt de kaders voor risicomanagement. Het beleid bepaalt wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Het risicomanagementbeleid is erop gericht dat de hele organisatie op een gestandaardiseerde en uniforme wijze invulling geeft aan risicomanagement.	
Toetselementen	Score
12) Er is een risicomanagementbeleid dat voldoet aan de wettelijke eisen zoals verwoord in artikel 11 van het BBV. Het beleid voldoet aan alle formele vereisten van het BBV (artikel 11.2d financiële parameters zijn niet meegenomen in dit onderzoek).	
13) Het risicomanagementbeleid is vastgesteld door de Raad en het College en intern beschikbaar voor alle medewerkers. In 2018 is de nota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. De nota is openbaar toegankelijk en beschikbaar voor iedereen. Uit de interviews blijkt echter dat het beleid niet bij een ieder even duidelijk op het netvlies staat.	
14) In het beleid zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. risicomanagement vastgelegd. De rol, taken en verantwoordelijkheden zijn in de nota gedefinieerd voor Raad, College en ambtelijke organisatie.	
15) In het beleid zijn methoden en instrumenten voor organisatiebrede toepassing van risicomanagement vastgelegd.	

Op pagina 11 van de nota risicomanagement is de methode beschreven hoe de risicomanagementcyclus organisatiebreed wordt toegepast. Ontbrekend zijn de instrumenten voor toepassing. In het fysieke domein (projecten) zijn deze instrumenten (gestandaardiseerde templates, checklists, etc) wel ontwikkeld, maar niet beschikbaar voor de rest van de organisatie. Deze instrumenten zijn juist van belang om risicomanagement concreet handen en voeten te geven. In de bestuursrapportages sociaal domein bijvoorbeeld ontbreekt ook een duidelijke risicocomponent zoals dit wel bij voortgangsrapportages grote projecten is opgenomen. Dat andere organisatie onderdelen dan fysieke projecten geen specifieke instrumenten voor risicomanagement hanteren is naar voren gekomen uit de interviews en blijkt ook uit de documentstudie. Advies 4: Ontwikkel instrumentarium waarmee risicomanagement in de overige delen van de organisatie (buiten de fysieke projecten) kan worden toegepast.	
16) Het risicomanagementbeleid wordt minimaal 1 x per 4 jaar geëvalueerd en geactualiseerd naar de nieuwste inzichten en ontwikkelingen. Gangbaar beleid voor beleidsevaluatie bij de overheid (Regeling periodiek Evaluatieonderzoek) is: Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de begroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In het verleden hebben wisselende periodes tussen de evaluaties gezeten. In 2007, 2012 en 2018 is het beleid geactualiseerd. Tot 2018 heeft in het beleid van de gemeente Zwolle gestaan dat het beleid iedere keer voor een periode van vier jaar wordt vastgesteld. In het beleid vanaf 2018 is deze bepaling los gelaten. In het beleid ontbreken verwijzingen naar nieuwe ontwikkelingen bijvoorbeeld op het gebied van COSO, ISO 31000, verwijzingen naar best practices van andere gemeenten. Veel grote gemeenten maken gebruik van risicosimulatie technieken om meer inzicht te krijgen in de rangorde van risico's om gericht te kunnen sturen op een top 10.	

Norm 3 Voldoen aan wettelijke eisen: Weerstandsvermogen – artikel 11 BBV	
Weerstandsvermogen is de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (middelen om niet begrote risico's te dekken) en risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn (benodigde weerstandscapaciteit). Doel is om risico's waarvoor geen of gedeeltelijke maatregelen zijn getroffen af te dekken zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.	
Toets-elementen	Score
17) De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voldoet aan wet- en regelgeving (BBV artikel 11). Er is een overzicht van de belangrijkste risico's en van het beschikbare weerstandsvermogen. De relatie tussen beide, de toetsing aan de norm en de betekenis hiervan ontbreken echter in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting 2019. Voor verdere toelichting zie tekst onder deze tabel. In materiële zin lijkt het weerstandsvermogen van Zwolle prima in balans. Advies 5: Besteed in de begroting aandacht aan de betekenis van het weerstandsvermogen.	

18) Er is een organisatiebrede methode om te komen tot een volledige identificatie van alle relevante risico's. Er is een systematiek om jaarlijks de belangrijkste financiële risico's in kaart te brengen. Dit jaar zijn de algemene risico's en de risico's van de grondexploitatie voor het eerst samengevoegd. Het gaat hierbij om risico's met financiële gevolgen. Zie verder tekst onder deze tabel. Advies 6: Voer een organisatiebrede systematiek risico-inventarisatie en –kwantificering in zodat deze zowel voor risicobeheersing als voor het weerstandsvermogen kan worden gebruikt.	
19) Er is een organisatiebrede methode om risico's te kwantificeren. Zie de opmerkingen bij toetselement 18.	
20) Maatregelen bij risico's worden vastgelegd bij het desbetreffende risico. Daar waar risico's worden genoemd worden in toenemende mate maatregelen genoemd. In het fysieke domein is dit het meest uitgebreid. Risico's zonder maatregelen of restrisico's horen te worden afgedekt door het weerstandsvermogen. Advies 7: Benoem bij risico's, daar waar zinvol, maatregelen expliciet.	
21) Er is een methode om restrisico's te bepalen indien er maatregelen aan zijn gekoppeld. In het fysieke domein (projecten) kent de excel template het onderscheid tussen bruto en netto risico's. Daarmee is meteen het restrisico na implementatie van een beheersmaatregel bekend. Bij andere risico-overzichten is dit niet het geval. Het is in de praktijk ook niet altijd mogelijk om dit te kwantificeren of het is niet altijd nuttig om met bruto risico's te werken als het netto risico al duidelijk is. Voor de risico's voor de weerstandsparagraaf zijn uitgebreide tekstuele toelichtingen benoemd met een onderbouwing van het risico.	
22) De berekeningsmethode voor de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit berust op algemeen geaccepteerde standaarden. De methode die Zwolle hanteert voldoet voor de berekening van het weerstandsvermogen. Veel grote gemeenten maken echter gebruik van Risicosimulatie technieken (bijv. Monte Carlo simulatie) om meer inzicht te krijgen in de ranking van de risico's. Risicosimulatie is ook een flexibeler methode om met individuele risico's om te gaan en geeft een reëler beeld van het benodigde weerstandsvermogen. De methode van Zwolle is vrij grof voor de inschatting van de kans van optreden van risico's (25, 50 of 75% kans). In de weerstandsparagraaf van Zwolle staat bijvoorbeeld voor ca. € 10 miljoen aan garanties. De kans dat een beroep wordt gedaan op deze garanties wordt laag ingeschat, maar volgens de systematiek is dat nog steeds 25% (eens in de 4 jaar). Een meer reële kans is misschien 10%. Dat betekent dat ca. € 1,5 miljoen minder weerstandsvermogen hoeft te worden aangehouden. Dit voorbeeld illustreert dat de gekozen berekeningsmethode direct een invloed heeft op de uitkomst van het weerstandsvermogen. Een Monte Carlo methode houdt bijv. rekening met de individuele waarden van ieder risico. Advies 8: Heroverweeg de systematiek voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen (met name de kansinschatting en de manier van berekenen,	

bijvoorbeeld met een Monte Carlo simulatie).	
23) De paragraaf weerstandsvermogen geeft raadsleden voldoende informatie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen. Zie toetsselement 17 en bijbehorende tekst. Alle informatie is aanwezig, maar wordt niet aan elkaar gerelateerd om een direct beeld te krijgen over de toereikendheid van het weerstandsvermogen. Als advies 5 wordt opgevolgd dan is dit toetsselement voldoende. Uit de interviews kwam overigens naar voren dat de paragraaf niet veel wordt besproken in de Raad, zolang het weerstandsvermogen maar toereikend is.	

Aanvulling bij Toetsselement 17

In 2018 is het beleid ten aanzien van de berekening van het weerstandsvermogen gewijzigd. Tot 2018 maakte de gemeente onderscheid tussen algemene risico's en grondexploitatie risico's. Ook ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit werd onderscheid gemaakt naar verschillende reserves, zoals de algemene reserve, reserve WWB, reserve WMO, etc.

Volgens het geldende BBV, dat geldig is vanaf december 2017, is vereist dat alle risico's tezamen worden gerelateerd aan de beschikbare weerstandscapaciteit. Anders heeft de gemeenteraad geen integraal overzicht over het totale risico dat de gemeente loopt. In het beleid dat is vastgesteld is dit opgenomen en voor het eerst toegepast op de begroting 2019.

Uit de programmabegroting 2019 blijkt dat het benodigde bedrag ter afdekking van de risico's € 34.566.000 bedraagt. Het beschikbare bedrag voor de afdekking van risico's (zijnde de algemene reserve en de post onvoorzien) bedraagt € 28.000.000. De ratio weerstandsvermogen conform het vastgestelde beleid van de gemeente Zwolle bedraagt daarmee 0,81. Dit is vrijwel gelijk aan de norm van 0,8.

De norm voor de ratio weerstandsvermogen is 0,8. Veel gemeenten hanteren een ratio van 1,0 (risico's en reserves zijn in balans). Daarbij geldt de kanttekening dat Zwolle de structurele weerstandscapaciteit (onbenutte OZB, leges, etc) niet mee rekent wat andere gemeenten wel doen. Als die wel zou worden meegerekend komt de ratio uit op circa 1,1. Daarnaast voegen anderen gemeenten ook vaak bestemmingsreserves en stille reserves toe aan hun beschikbare weerstandscapaciteit. Als Zwolle dat zou doen zou de ratio nog hoger uitkomen dan de hiervoor genoemde 1,1. In materiële zin lijkt het weerstandsvermogen voor Zwolle dan ook prima in balans te zijn.

Opmerkelijk is dat de essentie van het weerstandsvermogen, namelijk de verhouding tussen de benodigde en de beschikbare weerstandscapaciteit (ratio getal), ontbreekt in de begroting 2019. Dit blijkt achteraf per abuis niet te zijn gebeurd. De afzonderlijke onderdelen (benodigde en beschikbare capaciteit) zijn wel gegeven, maar niet de relatie ertussen (art. 11, lid 1 BBV) en evenmin de reflectie van de ratio aan de norm (0,8) met een toelichting daarop.

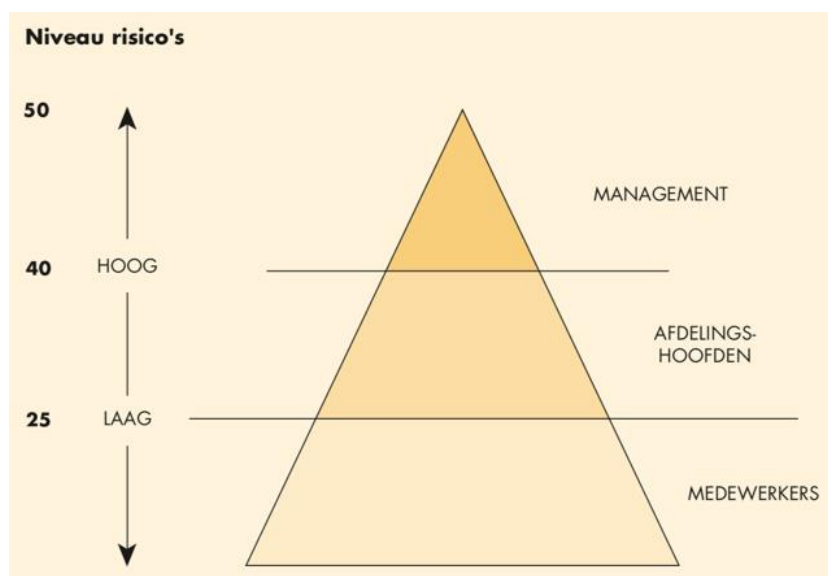
Het beleid met betrekking tot de ratio weerstandsvermogen is door Zwolle dit jaar voor het eerst op deze wijze toegepast. Wij adviseren in de begroting aandacht te besteden aan de betekenis van het weerstandsvermogen. Conform het beleid moet bij een afwijking van 0,2 ten opzichte van de ratio actie worden ondernomen (par. 5.2.2 risicomanagementbeleid 2018). In dit geval wordt voldaan aan de norm en is geen aanvullende actie benodigd. Maar dit zal per jaar verschillen.

Bij een ratio beneden 0,6 moet een voorstel worden voorgelegd hoe binnen een halfjaar de ratio weer binnen de bandbreedte kan worden gebracht. Bij een ratio boven de 1,0 wordt een voorstel voorgelegd of het noodzakelijk is de middelen als weerstandsvermogen aan te houden of dat het surplus kan worden toegevoegd aan de incidentele bestedingsruimte.

Aanvulling bij Toetselement 18

Het verkrijgen van inzicht in de belangrijkste financiële risico's staat qua systematiek echter los van de overige risico's die in de organisatie worden benoemd. Het verdient aanbeveling om met 1 systematiek van risico-inventarisatie en -kwantificering te werken. Voor deze risico's kunnen in de organisatie beheersmaatregelen worden getroffen. De restrisico's vormen de basis voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Dit sluit aan bij de wettelijke bepaling van het BBV dat er voor alle restrisico's (vanaf een bepaalde impact) een weerstandsvermogen moet zijn.

Een voordeel van één systematiek die van onderaf wordt opgebouwd is dat er een beter zicht is op de volledigheid van het risicoprofiel, waardoor minder kans op verrassingen ontstaat. Zie de figuur hierna waar in piramidevorm een verantwoordelijkheidsverdeling van risico's wordt voorgesteld en waarmee wordt bepaald wanneer risico's naar boven toe moeten worden gecommuniceerd.



De matrixfiguur hierna kan worden gebruikt om op basis van een activiteiten op de ene as en soorten risico's op de andere as, een beeld te vormen van de witte vlekken in het risicoprofiel. Deze matrix is een voorbeeld, maar er bestaan specifieke voor gemeenten en voor projecten.

RISICO'S	Materieel	Proces	Aan-sprakelijk-heid	Product	Imago	Financieel	Milieu	Arbeid	Informatie
Inkoop									
Magazijn									
Productie									
Administratie									
Automatisering									
Verkoop									
Marketing									
Gebouwbeheer									
.....									

3.4 Risicomanagementproces

Norm 4 Risicomanagement wordt effectief en efficiënt uitgevoerd (risicomanagement proces)	
Het risicomanagementproces is erop gericht dat de risico-eigenaren weten wat er van hen wordt verwacht in het adequaat beheersen van risico's. Het proces wordt ondersteund door audits gericht op het continu verbeteren van het proces en methoden.	
Toetselementen	Score
24) Het bestuur stuurt op risico's die de doelrealisatie van programma's bedreigen. Het bestuur stuurt al op doelen die zijn afgesproken in het coalitieakkoord. Aan deze doelen kunnen expliciet de risico's worden gekoppeld die de doelbereiking in de weg staan. Evaluatie van de doelbereiking gebeurt nu in de mid term review halverwege de periode. Advies 9 : Het bestuur organiseert eenmaal per jaar een dag en bespreekt het functioneren van risicomanagement en de risico's die de doelbereiking van programma's kunnen belemmeren. Combineer dit met de al bestaande sessies (twee keer per jaar) over de te bereiken doelen, waarbij expliciet naar risico's wordt gekeken die de doelstellingen bedreigen.	
25) Het lijnmanagement stuurt op risico's die de uitvoering van activiteiten kunnen bedreigen. Risico's en de beheersing hebben (vrijwel dagelijks) de aandacht van de directie en het management.	
26) Het projectmanagement stuurt op risico's die de resultaten van projecten kunnen bedreigen (tijd/geld/kwaliteit). Deze systematiek komt voort uit het verbeterplan en is geïmplementeerd.	
27) Risico's zijn gekoppeld aan doelen, activiteiten of projecten (er bestaan geen zwevende risico's). Bij projecten zijn risico's gerelateerd aan activiteiten, in de rest van de organisatie niet. Risico's zijn grotendeels niet gekoppeld aan doelen. Advies 10: Koppel risico's aan doelen en activiteiten.	
28) De eigenaar van een risico is dezelfde als de eigenaar van een doel, activiteit of project. De meeste risico's hebben een eigenaar. Dit is niet altijd dezelfde als de eigenaar van een doel of activiteit. Door risico's te koppelen aan doelen en activiteiten (advies 10) ontstaat deze één-op-één koppeling.	
29) De eigenaar van een risico is eindverantwoordelijk voor het kiezen van een passende beheersstrategie (kosten/effect versus risicoreductie). Een ambtelijk of bestuurlijk opdrachtgever is eindverantwoordelijk.	

30) De eigenaar van een risico monitort de ontwikkeling van een risico en eventuele bijbehorende beheersmaatregelen. Omdat risico's in verschillende documenten voorkomen is het niet altijd eenvoudig om een integraal en actueel zicht te hebben op alle risico's waarvoor een eigenaar verantwoordelijk is. In het fysieke domein (projecten) is dit wel het geval en wordt in ieder geval per wijziging projectfase of anders twee keer per jaar een update op het risicoprofiel doorgevoerd.	
31) Er zijn regelmatig audits op het proces en toepassing van de methoden. Uitkomsten van audits leiden tot verbeteringen in het proces of methode. In het fysieke domein (projecten) is een expertteam geïntroduceerd dat zich bezig houdt met de ontwikkeling van risicomanagement. Dit team houdt intervisies gericht op verbetering en wisselt ervaringen uit met andere gemeenten. Dwars- of friskijkers houden het proces ook scherp. Bevindingen worden besproken in het expertteam. De concernstaf evalueert om de ca. 4 jaar het risicomanagementbeleid. Voor de aanpassing evalueert de concernstaf zelf het proces en past het beleid aan. Van deze evaluaties zijn echter geen criteria of verslagen beschikbaar. Dit proces gaat mondeling. In het sociale domein is het risicomanagement nog te nieuw en in ontwikkeling en vinden geen audits plaats. Advies 11: Voer expertteams in voor het sociaal domein en voor 'overige' organisatieonderdelen.	
32) Rapportages zijn integraal, volledig en toegesneden op adequate toepassing door de gebruiker. Rapportages geven inzicht in de effectiviteit van risicomanagement. De rapportages sluiten niet geheel aan bij de gebruikers in de Raad. De Raad neemt de risico's veelal voor kennisgeving aan. Het biedt niet direct inzicht om op te sturen. Advies 12: Maak onderscheid naar risico's ter informatie en risico's ter sturing.	
33) College- en raadsvoorstellen bevatten een volledig overzicht van relevante risico's en voorgestelde beheersmaatregelen. Risico's bevatten zoveel mogelijk, en waar relevant, maatregelen. Advies 13: Het benoemen van maatregelen zou nog wat explicieter naar voren kunnen komen. Zeker bij risico's die bedoeld zijn om op te sturen.	
34) Er is inzicht in de doelmatigheid van risicomanagement. Deze wordt bepaald door de relatie tussen kosten voor risicobeheersing en de kosten van opgetreden risico's. Er worden geen audits of andere onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van risicomanagement. Ook worden de opgetreden risico's niet bijgehouden en evenmin de kosten voor beheersmaatregelen. Advies 14: Laat een jaarlijkse audit uitvoeren op het functioneren van risicomanagement (doelmatig en doeltreffend) en rapporteer hierover met verbetervoorstellen.	

3.5 Risicomanagement in de praktijk

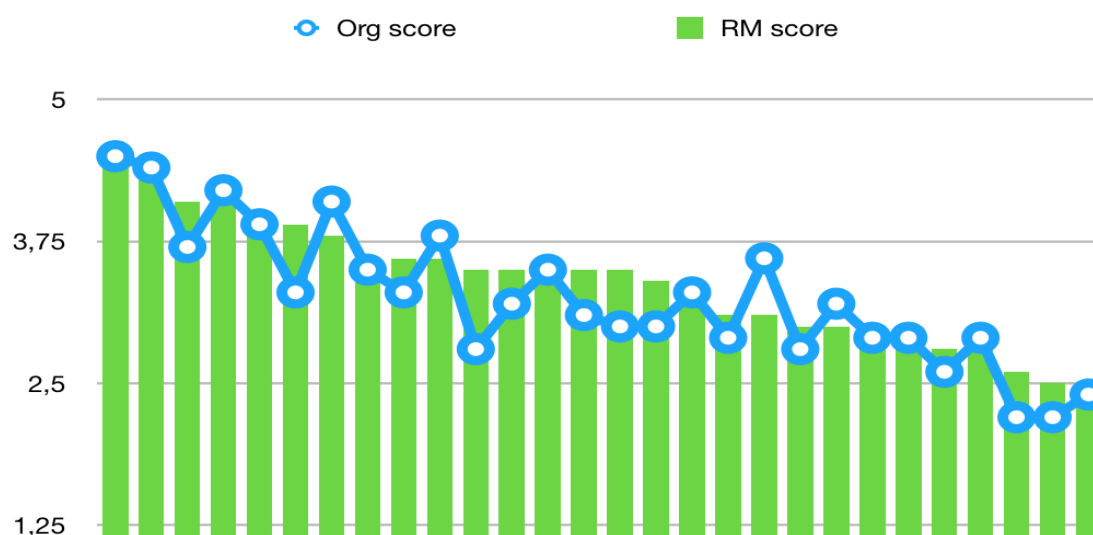
De onderbouwing van onderstaande toetselementen wordt niet weergegeven bij de toetselementen, maar staat onder deze tabel. De onderbouwing is afkomstig uit de online volwassenheidsscan en uit de interviews.

Norm 5 Adequaat functioneren van risicomanagement in de praktijk (volwassenheid)	
Het succesvol functioneren van risicomanagement wordt bepaald door het volwassenheidsniveau van het risicomanagementproces in relatie tot de volwassenheid van de organisatie gericht op risico's.	
Toetselementen	Score
35) De volwassenheid van het risicomanagementproces in de praktijk.	
36) De volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement in de praktijk.	
37) De relatie in de praktijk tussen de volwassenheid van het risicomanagementproces en de volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement.	

Risicomanagement volwassenheidsscan RMVM

In totaal hebben 28 medewerkers (zie bijlage 3) meegedaan aan een online risicomanagement volwassenheidsscan die een beeld geeft over risicomanagement in de praktijk.

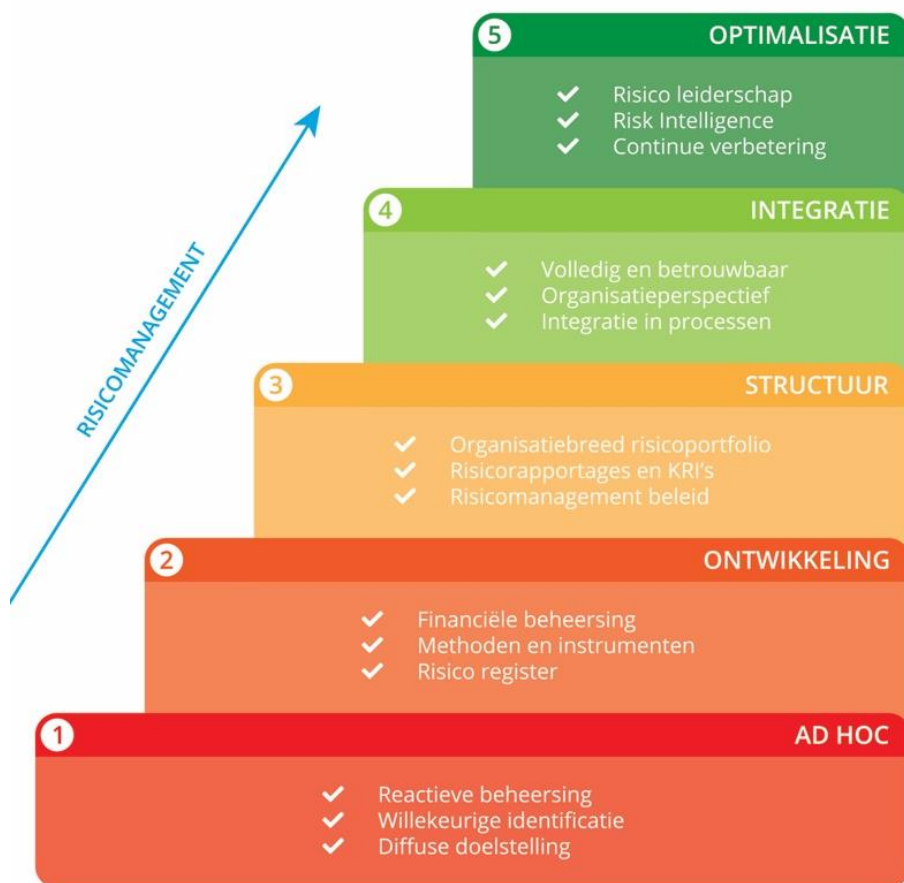
De scores van de respondenten lopen uiteen van 2,5 tot 4,5 qua volwassenheidsniveau (op een schaal van 0-5 met 5 als hoogste niveau). De score bestaat uit 2 elementen. De groene staven gaan over de volwassenheid van het risicomanagement proces. De blauwe lijn gaat over de volwassenheid van de organisatieontwikkeling met betrekking tot risicomanagement. De 2 scores (blauw en groen) zijn per respondent redelijk gelijk. Grote verschillen duiden op onbalans in het functioneren van risicomanagement tussen mens en proces.



Uit de online scan komt naar voren dat Zwolle gemiddeld een **3,4** scoort qua volwassenheid op het risicomanagement proces.

Dat betekent dat Zwolle zich in de **structuurfase** bevindt en qua ontwikkeling kan doorgroeien naar de integratiefase. Dat een organisatie in de structuurfase zit wil niet zeggen dat de voorgaande fasen

voor 100% zijn ingevuld. Net zo goed dat een organisatie ook al enkele stappen kan hebben gezet in de volgende fasen van integratie en optimalisatie. Uit het normenkader blijkt dat van de fasen 1 en 2 het onderdeel methoden en instrumenten nog kan worden verbeterd, met name de instrumenten buiten het fysieke domein.

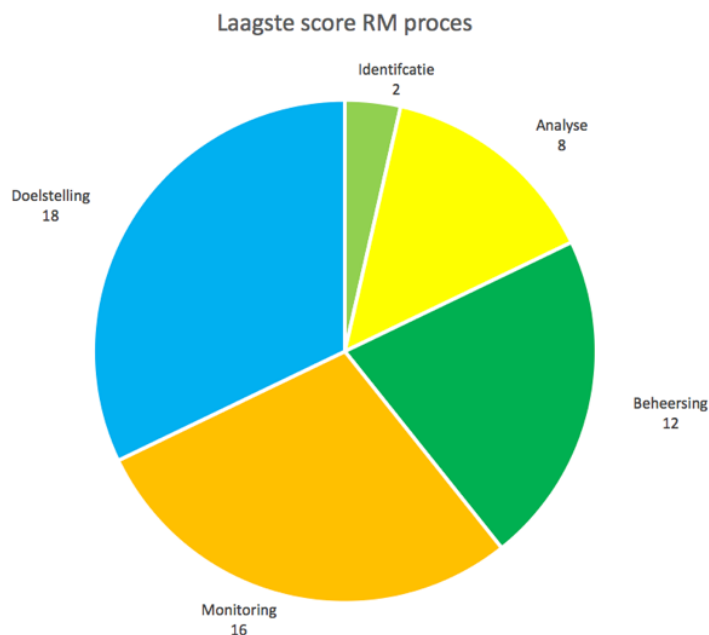


Structuurfase (niveau 3)

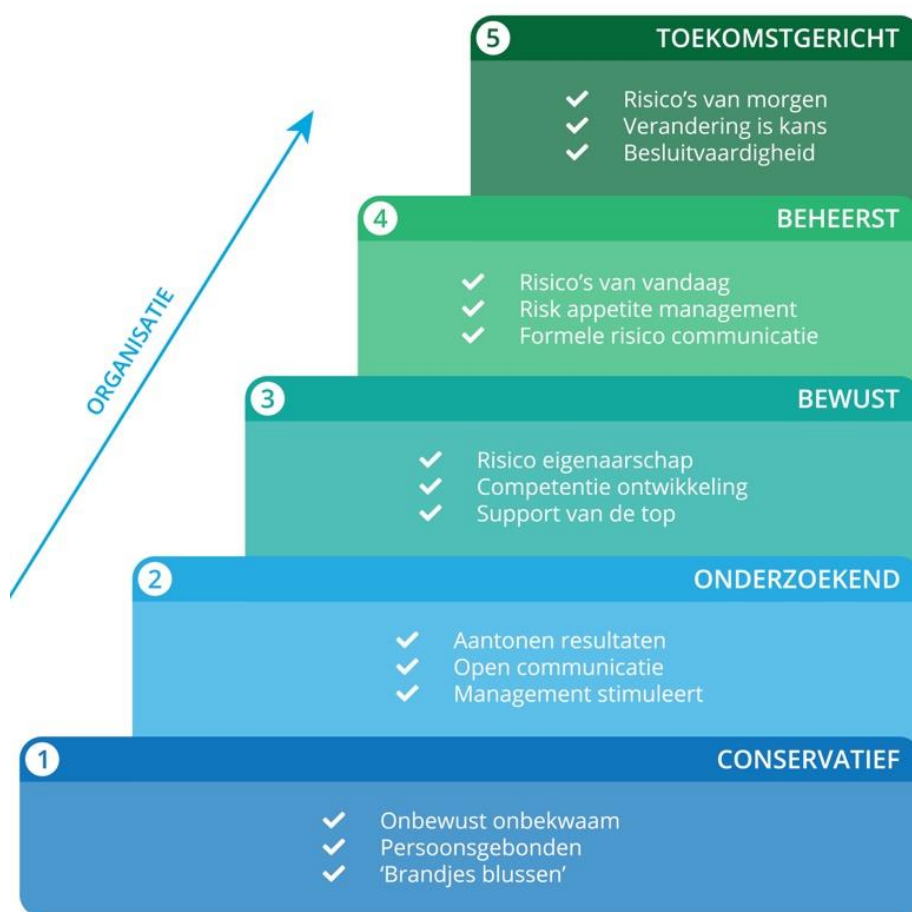
Voor de structuurfase geldt dat alle drie de onderdelen aanwezig zijn, maar verder kunnen worden aangescherpt. Voor het risicomanagementbeleid en de rapportages zijn al verbeterpunten naar voren gekomen in het normenkader. Van het organisatiebrede risicoportfolio is ook al geconstateerd dat er twee systematieken zijn. Een voor de organisatiebrede financiële risico's ten behoeve van het weerstandsvermogen en overige risicoprofielen (met name in het fysieke domein). Deze risicoprofielen zijn echter versnipperd in rapportages en beslisnota's terug te vinden. Er is geen integraal organisatiebreed overzicht.

Binnen het risicomanagementproces scoren doelstelling/context en monitoring/rapportage het laagst. De getallen geven het aantal respondenten weer welke twee onderdelen zij het laagst scoorden.

De interviews staven dat de doelstellingen en beleid van risicomanagement kunnen worden aangescherpt, evenals het beter kunnen monitoren van de ontwikkeling van risico's dat nu versnipperd in de organisatie en diverse documenten voorkomt.



Op het vlak van organisatieontwikkeling ten behoeve van risicomanagement scoort Zwolle gemiddeld een **3,3** en bevindt zich in de **bewustzijnsfase**.

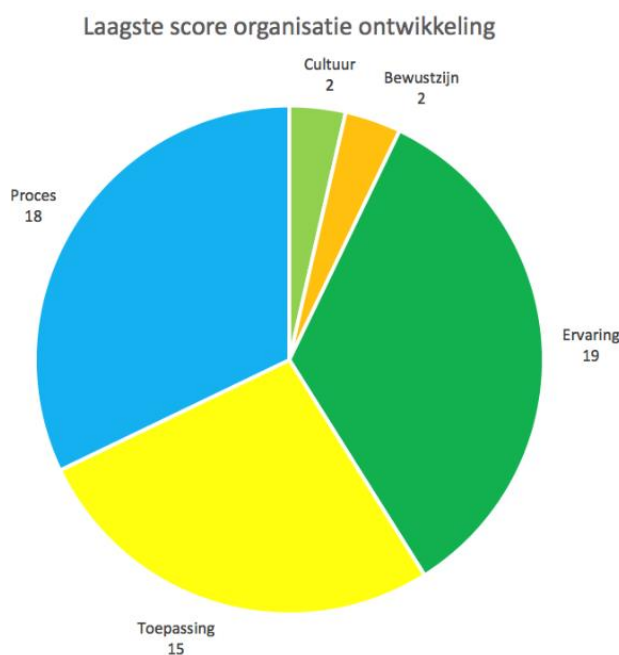


De fasen 1 en 2 zijn goed ingevuld, met een aandachtspunt voor het aantonen van resultaten en open communicatie. Sneller informatie over risico's delen en het beleven van toegevoegde waarde in de praktijk kunnen nog iets verder worden ontwikkeld.

In fase 3 is uit de interviews gebleken dat de steun van de top volledig aanwezig is. Zowel bij het College als Directie. De Raad geeft aan nog niet zoveel van risicomanagement te zien en te merken en besteedt in haar debatten niet veel tijd aan risicomanagement. De onderdelen risicoeigenaarschap en competentieontwikkeling kunnen nog verder worden doorontwikkeld. Uit de interviews bleek ook dat niet alle risico's een eigenaar hebben (en zonder eigenaar gebeurt er niets mee) en zijn de competenties vooral ontwikkeld bij degenen die risicomanagement frequent gebruiken, zoals de projectleiders. Zij hebben risico's gekoppeld aan activiteiten en zijn daarvoor verantwoordelijk.

De interviews bevestigen het beeld dat uit de online scan naar voren komt. De ambtelijke organisatie waardeert de toegevoegde waarde van risicomanagement met een 8. Met een afwijking van 2 x 7 en 1 x 9 scoorde iedereen een 8. Bij de Raad was het beeld meer diffuus en liep uiteen van een 6 tot een 10 voor de toegevoegde waarde.

Risicomanagement in de praktijk scoorde iets lager. In het fysieke domein ongeveer een 7 en in het sociale domein een 6. Het onderdeel 'aantonen resultaten' uit het model kan helpen dit te verbeteren.



Competentieontwikkeling

De kennisontwikkeling en het risicobewustzijn van medewerkers wordt bepaald door de frequentie waarmee men risicomanagement toepast. Medewerkers die dagelijks/wekelijks met risico's omgaan scoren een 8 qua kennis en een 8 qua bewustzijn. Medewerkers die niet-frequent (twee keer per jaar) met risico's omgaan scoren een 6-7 op kennis en een 7 qua bewustzijn. Dit onderschrijft de score uit de online scan dat op het vlak van competentieontwikkeling nog enkele stappen kunnen worden gezet. Met andere woorden: Hoe meer ervaring met het omgaan met risico's des te hoger het ervaren nut. Uit de online scan blijkt ook dat ervaring en toepassing het meest een lage score hebben (naast het proces: methoden en instrument).

Uit de interviews kwam ook naar voren dat de organisatie worstelt met risico's met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen zoals de energietransitie, de risico's van morgen. Goede beheersing van risico's van morgen horen bij een volwassenheidsniveau 5. De gemeente Zwolle heeft een volwassenheidsniveau score van 3,3. Dit betekent dat de organisatie niet voldoende is ontwikkeld om risico's van morgen goed te onderkennen en te beheersen. Dit geeft ook een verklaring waarom de organisatie hiermee worstelt.

Scores naar functie

Als we de scores uit de online scan splitsen naar functie dan valt op dat het college het meest positief is en de directie het laagst scoort. De control/financiële medewerkers scoren het laagst op de organisatieontwikkeling. Het is een algemeen beeld dat besturen positiever scoren omdat zij iets meer op afstand staan. Direct betrokkenen hebben meer zicht op de werking in de praktijk.

Resultaat naar functie	RM	Org
Bestuur (5)	3,7	3,7
Directie (3)	3,1	3,1
Management (11)	3,4	3,3
Control/Fin (9)	3,3	3,0

Scores naar domein

Uitgesplitst naar domein wordt de verwachting bevestigd dat het fysieke domein het hoogst scoort qua volwassenheid en het sociale domein, waarvoor risicomanagement veel nieuwer is, lager scoort. De overige afdelingen zitten er tussenin.

Resultaat naar domein	RM	Org
Fysiek (10)	3,7	3,5
Sociaal (5)	3,0	2,9
Overig (13)	3,3	3,2

Informatie uit interviews

De geïnterviewden is gevraagd hoe zij risicomanagement zien in de praktijk en wat de toegevoegde waarde van risicomanagement is. Vrijwel alle geïnterviewden waren het erover eens dat risicomanagement helpt om:

- Betere besluiten te nemen door vooraf beter na te denken
- Meer grip te hebben op processen en activiteiten (minder verrassingen)
- Van risico's te leren (meer bewustzijn, betere beheersing in de toekomst)
- Beheersen van risico's essentieel is om succesvol doelen te behalen
- Financieel voldoende buffer te hebben voor continuïteit van de organisatie (weerstandsvermogen).

Gemanifesteerde risico's

Aan de geïnterviewden is gevraagd welke risico's zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan en welke risico's (achteraf gezien) voorkomen hadden kunnen worden.

Uit de interviews blijkt dat de meeste risico's zich in het sociale domein hebben voorgedaan. In het fysieke domein hebben zich ook diverse risico's gemanifesteerd, waarvan sommige al wel waren voorzien (niet alle risico's zijn immers te voorkomen). Belangrijk is het lerend vermogen. Hoe kunnen we deze risico's in de toekomst voorkomen? Een ezel stoot zich immers niet tweemaal aan dezelfde steen. Inzicht in opgetreden risico's onderstreept het belang om risicomanagement verder te ontwikkelen naar een hoger volwassenheidsniveau.



Uit de interviews blijkt een duidelijk verschil in toepassingsniveau tussen medewerkers die zich frequent met risicomanagement bezighouden en medewerkers die dit slechts een of twee keer per jaar doen. Uitgedrukt in een rapportcijfer varieert dit van een 7 tot een 9 voor frequente gebruikers en van een 4 tot een 7 voor niet-frequente gebruikers.

Volledigheid risicoprofiel

De volledigheid van het risicoprofiel in het fysieke domein wordt ingeschat op 80-95% voor de projecten. Het sociaal domein schat de volledigheid van het risicoprofiel op 60-85%. Dit was 50%, maar door te leren van eerder opgetreden risico's wordt dit risicoprofiel steeds verder verbeterd. De directie doorloopt ieder jaar de gehele lijst met financiële risico's voor het weerstandsvermogen.

Belangrijkste risico's

Alle geïnterviewden is gevraagd naar wat zij zien als de belangrijkste risico's voor de gemeente Zwolle. Daaruit blijkt dat geïnterviewden diverse risico's benoemen die hetzij geen financiële gevolgen kennen, hetzij niet voorkomen op de lijst met risico's ten behoeve van het weerstandsvermogen. Het gaat daarbij naast risico's in het fysieke domein, sociaal domein en financieringsrisico's ook om bestuurlijke risico's, organisatierisico's en risico's van morgen. Dit onderstreept het belang om te komen tot een organisatiebrede integrale benadering van risicomanagement (Toetselement 18 / Advies 6).



4. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

4.1 Conclusies

De gemeente Zwolle heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt op het gebied van risicomanagement. Naar aanleiding van eerdere incidenten (overschrijdingen grote projecten, Stadskamer) zijn onderzoeken uitgevoerd en aanbevelingen geïmplementeerd. Deze aanbevelingen hebben de afgelopen jaren tot een versnelling in de ontwikkeling van risicomanagement geleid, met name in het fysieke domein en daarbinnen in het bijzonder bij de projecten. De Rkc komt tot de volgende conclusies:

1. De volwassenheid van het risicomanagement is op een voldoende tot ruim voldoende niveau

Qua volwassenheid van risicomanagement is de gemeente in balans tussen enerzijds het risicomanagementproces en anderzijds de organisatieontwikkeling. Met een gemiddelde van 3,3 (op een schaal van 0-5) bevindt de gemeente zich in de structuurfase van het RMVM-model. Uit het model volgen vervolgstappen voor verdere ontwikkeling van risicomanagement. De belangrijkste vervolgstap is de verdere integratie van risicomanagement als onderdeel van het besturingsmodel.

2. Het fysieke domein loopt voorop in de ontwikkeling van het risicomanagement

De in het verleden gedane aanbevelingen voor verbetering van risicomanagement hadden alle betrekking op vooral projecten in het fysieke domein. Door het opstellen van een verbeterplan zijn bij de projecten in het fysieke domein daarom belangrijke stappen gezet. De belangrijkste stappen zijn onder andere verbetering van de checks and balances (projectleiders kijken met elkaar mee in elkaars projecten), standaardisatie instrumenten (templates, tools) en standaardisatie proces (iedere fase een update van het risicoprofiel). Daarnaast is een expertteam opgericht dat zich bezig houdt met de verdere doorontwikkeling en zich oriënteert op de ontwikkelingen (a) in het vakgebied en (b) bij andere gemeenten.

Omdat deze verbeteringen zich vooral op projecten binnen het fysieke domein richtten is er een groot verschil ontstaan in de volwassenheid van en tussen de verschillende organisatieonderdelen. Het fysieke domein scoort gemiddeld het hoogste met een 3,6. Het sociaal domein scoort het laagst met een 3,0 en de overige eenheden zitten er tussenin met een 3,3. Dat het sociaal domein de laagste score heeft is verklaarbaar omdat deze sector veel nieuwe activiteiten heeft. Belangrijk is echter dat er een positieve trend waarneembaar is. De sector is de afgelopen jaren gegroeid naar een 3,0 en zal naar verwachting verder doorgroeien naarmate de processen verder in balans komen.

3. Het risicoprofiel per domein kan vollediger

Een belangrijke vraag bij risicomanagement is: Hoe volledig is mijn risicoprofiel? Een risicoprofiel is nooit voor 100% volledig (niemand heeft een glazen bol). Het streven is wel om zo volledig mogelijk te zijn om niet verrast te worden door niet voorziene risico's. In het fysieke domein (en vooral bij projecten) zijn instrumenten aanwezig om de volledigheid zo goed mogelijk te borgen middels checklists, templates en intervisie. De volledigheid van het risicoprofiel in het fysieke domein wordt ingeschat op 80-95% voor de projecten. In de concernstaf wordt een zo volledig mogelijke lijst met financiële risico's opgesteld, maar worden de risico's niet in gezamenlijkheid besproken. De directie doorloopt wel ieder jaar de gehele lijst met financiële risico's voor het weerstandsvermogen. Het sociaal domein schat de volledigheid van het risicoprofiel op 60-85%. Dit was 50%, maar door te leren van eerder opgetreden risico's wordt dit risicoprofiel steeds verder verbeterd.



In het algemeen geldt dat hoe onvollediger het risicoprofiel is, des te groter de kans op onverwachte verrassingen (meer aanwezigheid van blinde vlekken). Het bijhouden van opgetreden risico's kan helpen te leren van opgetreden risico's en het risicoprofiel vollediger te maken.

Een uitdaging voor de organisatie zijn de zogeheten risico's van morgen. Wat zijn bijvoorbeeld de risico's met betrekking tot de energietransitie en de verdere ontwikkeling en groei van Zwolle? Voor deze nieuwe ontwikkelingen is het lastig om conform de methoden van Zwolle een goed en volledig risicoprofiel op te stellen. Voor deze ontwikkelingen kan gebruik worden gemaakt van andere methoden en technieken zoals bijvoorbeeld scenario-analyse of simulatietechnieken. Hier heeft de organisatie nog weinig ervaring mee.

4. Er zijn grote verschillen in het risicomanagementproces per domein

Het risicomanagementproces en de bijbehorende methoden en instrumenten kent een grote verscheidenheid. In het fysieke en sociale domein wordt naar inhoudelijke risico's gekeken en in de concernstaf richt men zich op de grote financiële risico's. Feitelijk zijn dit grotendeels gescheiden systemen met een keur aan verschillende methoden en instrumenten. De geïnventariseerde risico's en genomen maatregelen worden vastgelegd in verschillende documenten zoals beslisnota's en voortgangsrapportages waardoor er wel veel is, maar een integraal overzicht ontbreekt.

Uit de interviews kwam naar voren dat de kwaliteit van het proces kan worden verbeterd. Een eenduidig proces met gestandaardiseerde methoden en instrumenten zorgt er bijvoorbeeld voor dat medewerkers dezelfde taal spreken, dat iedereen gelijk kan worden geïnformeerd over belangrijke risico's, dat risico's en hun maatregelen beter kunnen worden gemonitord, dat er betere integratie in het besturingsmodel mogelijk is, dat de leercyclus/kennisdatabase verbeterd kan worden en dat er een snellere effectieve toepassing door nieuwe medewerkers tot stand kan komen.

5. Kennis en ervaring zijn afhankelijk van toepassing van risicomanagement

De kwaliteit van het risicomanagement wordt grofweg bepaald door enerzijds de inrichting van het risicomanagementproces en anderzijds de toepassing ervan door medewerkers. De effectiviteit van de toepassing wordt op haar beurt weer bepaald door de kennis en ervaring bij de medewerkers.

Uit het onderzoek blijkt een duidelijk verschil in toepassingsniveau tussen medewerkers die zich frequent met risicomanagement bezighouden en medewerkers die dit slechts een of twee keer per jaar doen. Uitgedrukt in een rapportcijfer varieert dit van een 7 tot een 9 voor frequente gebruikers (projectmanagers) en van een 4 tot een 7 voor niet-frequente gebruikers.

6. De beleving van risico's varieert per rol in de organisatie

Risicomanagement wordt vanuit verschillende rollen anders beleefd en ervaren. Zo is het bestuur (College van B&W) het meest positief en zijn controllers het meest kritisch omdat zij dicht bovenop de risicopraktijk zitten. Dit is overigens conform het algemene beeld dat bij dit soort onderzoeken naar risicomanagement is ontstaan.

Wat opvalt is de minder positieve beleving bij vrijwel alle geïnterviewde leden van de Raad. Zij zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van de verbeteracties die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. In hun beleving zijn er nog teveel onverwachte gebeurtenissen (positief en negatief) die van tevoren beter hadden kunnen worden gemanaged, dan wel dat zij daar eerder over hadden kunnen worden geïnformeerd. Voorbeelden hiervan zijn de onverwachte tekorten in het sociaal domein of een spontane incidentele meevaller van € 20 miljoen op het grondbedrijf. Deze onverwachte



gebeurtenissen geven de geïnterviewde leden van de Raad het gevoel dat de organisatie niet volledig 'in control' is.

De voortgangsrapportages worden door de raadsleden veelal voor kennis aangenomen (deels omdat deze onvoldoende stuurinformatie bevatten). De interesse in de weerstandsparagraaf en achterliggende risico's beperkt zich tot de vraag of het weerstandsvermogen toereikend is (waar in de begroting 2019 overigens geen expliciete uitspraak over is opgenomen).

Het verschil in beleving valt enerzijds toe te schrijven aan communicatie (onvoldoende communicatie over de verbeteracties in de afgelopen jaren) en anderzijds te weinig inhoudelijke afstemming over wat de Raad verwacht in documenten/rapportages. Verbeteropties die door de Raadsleden zelf zijn genoemd zijn onder andere: effect rapportages, verbeteren integraal overzicht effecten / kosten / risico's, kunnen kiezen uit verschillende opties met bijbehorende risico's, etc.

7. Er is geen eenduidigheid over wat de belangrijkste risico's zijn

Een consequentie van dat er geen organisatiebrede systematiek is waarin risico's worden geaggregeerd, is dat iedere geïnterviewde een andere top drie lijst van risico's heeft. Uiteraard worden sommige risico's, zoals het sociaal domein, wel door meerdere geïnterviewden genoemd.

Alle geïnterviewden is gevraagd naar wat zij zien als de belangrijkste risico's voor de gemeente Zwolle. Deze vraag leidt tot een breed palet aan belangrijke risico's variërend van risico's in het fysieke domein en het sociaal domein, financieringsrisico's, bestuurlijke risico's, organisatierisico's en risico's van morgen. Interessante vragen zijn: Welke risico's zijn het belangrijkste? Welke krijgen de meeste aandacht en wordt er door alle betrokkenen voldoende de dialoog over gevoerd om deze risico's te beheersen?

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. In hoeverre zijn eerder geleerde lessen geïmplementeerd?

Deze vraag betreft aanbevelingen uit eerder onderzoek voor met name projecten in het fysieke domein. Aan de hand van een verbeterplan zijn vrijwel alle aanbevelingen volledig geïmplementeerd. De laatste aanbevelingen (onder andere een centraal digitaal archief) zijn in uitvoering.

2. In hoeverre leidt het huidige beleid tot een doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst?

Zwolle heeft de laatste jaren flinke stappen in de ontwikkeling van risicomanagement laten zien. Om tot doeltreffende en doelmatige invulling van risicomanagement in de toekomst te komen, is implementatie van onderstaande verbeterpunten (hoofdstuk 5) echter van belang.

Risicomanagement zal meer als een geïntegreerd onderdeel van het besturingsmodel moeten worden opgenomen (zie aanbeveling 1). Daarnaast zal de instrumentenkoffer moeten worden uitgebreid met nieuwe instrumenten om adequaat met de risico's van morgen te kunnen omgaan.

Zwolle kent op meerdere vlakken verschillen in de toepassing van risicomanagement. Het streven naar een organisatiebrede systematiek (waarbij kan worden geleerd van de koplopers) is een randvoorwaarde voor integrale toepassing van risicomanagement in de toekomst (zie de aanbevelingen 2 en 3 hierna).

5. Aanbevelingen

Om risicomanagement door te ontwikkelen stellen wij een drietal aanbevelingen voor die tezamen, en in combinatie met elkaar, de belangrijkste aandachtspunten oplossen. De overige aandachtspunten bestaan uit 'kleinere adviezen' uit hoofdstuk 3 en worden opgesomd in bijlage 7.

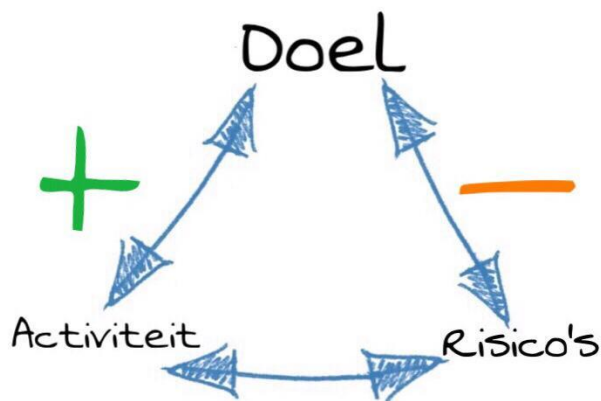
De aanbevelingen die wij voorstellen zijn:

1. Integratie van risicomanagement in het besturingsmodel
2. Een organisatiebrede aanpak voor risicomanagement
3. Competentieontwikkeling van medewerkers.

Met deze aanbevelingen zal de organisatie naar verwachting groeien van niveau 3 naar niveau 4 in het risicomanagement volwassenheidsmodel. Hieronder worden de aanbevelingen nader toegelicht.

1. Integratie van risicomanagement in besturingsmodel

Om door te groeien van de structuurfase naar de integratiefase in het risicomanagement volwassenheidsmodel (van een score 3,3 naar 4,0) wordt risicomanagement van een op zich staand instrument een integraal onderdeel van het besturingsmodel. De gemeente Zwolle heeft de afgelopen jaren ingezet op een besturingsmodel waarbij op doelen wordt gestuurd. Doelen zijn reeds opgenomen bij de programma's. De gemeente wil dit besturingsmodel de komende jaren verder ontwikkelen. Wij zijn daarom uitgegaan van doelsturing als besturingsmodel, waarin risicomanagement kan worden geïntegreerd. De wijze waarop risicomanagement wordt geïntegreerd wordt weergegeven in de afbeelding hierna.



Per doel worden een aantal activiteiten of projecten uitgevoerd die een bijdrage leveren aan succesvolle doelbereiking. Dit kunnen ook uitbestede activiteiten van verbonden partijen of toeleveranciers in de zorg zijn. Deze activiteiten bewerkstelligen een positief effect op het behalen van een doelstelling (indicator is de kosteneffectiviteit van de activiteit). Daar tegenover staat dat risico's een doelstelling of activiteit kunnen belemmeren.

Het voordeel van dit model is dat direct duidelijk is wie de eigenaar is van een risico (namelijk de doel of activiteit eigenaar) en dat risico's die niet aan een doel of activiteit kunnen worden gerelateerd feitelijk niet relevant zijn voor de organisatie (zogenoeten zwevende risico's zonder eigenaar waar niemand naar om kijkt). Ook is meteen duidelijk welke risicoinformatie voor wie relevant is. Het bestuur (B&W en Raad) stelt de doelen en is verantwoordelijk voor doelbereiking. Zij moeten



beslissingen nemen over risico's die succesvolle doelbereiking kunnen belemmeren. Zij hebben daar ook een direct belang bij, want zij willen graag een succes maken van de doelen die zij in het coalitieakkoord gesteld hebben.

Risico's die gerelateerd zijn aan activiteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie kan daarover aan het bestuur rapporteren hoe zij omgaat met de risico's en in hoeverre zij 'in control' is. Dit gaat dan meer over het functioneren van het risicomanagement dan dat er door het bestuur wordt gestuurd op deze risico's.

Voor de rapportage biedt dit model ook een duidelijk handvat. Het bestuur is verantwoordelijk voor het managen van de risico's die succesvolle doelbereiking in de weg kunnen staan. Een integrale bestuursrapportage biedt dan ook inzicht in de effecten van de activiteiten en de mate van doelbereiking, de kosteneffectiviteit en de mogelijke belemmeringen (risico's) voor doelen.

Dit besturingsmodel wordt overigens al toegepast op projecten in het fysieke domein. Bij projectmanagement stuurt men op resultaten (equivalent van doel in programmamanagement) en kent men een 'work breakdown structure' (activiteiten) die nodig zijn om het resultaat te behalen. De risico's worden bij projecten al gerelateerd aan resultaten en activiteiten. Het asbestprotocol dat naar aanleiding van de Stadskamer is gemaakt is een mooi voorbeeld van hoe risico's voor specifieke activiteiten beter kunnen worden gesignaleerd en beheerst.

Een positief neveneffect van dit besturingsmodel kan zijn dat alternatieve activiteiten worden ontwikkeld die kosten-effectiever zijn dan de oorspronkelijke activiteit(en) om een doel te bereiken. In het volgende kader staat een voorbeeld daarvan uit een andere gemeente.

Voorbeeld: Meer succesvolle doelbereiking en € 900k besparing

Gemeente X heeft als doel vanuit de WMO om de eenzaamheid onder ouderen terug te dringen. Daarvoor worden ouderen 3 dagdelen per week met busjes naar een zorgaanbieder gebracht voor recreatieve bezigheden. De kosten hiervoor bedragen € 1,4 miljoen per jaar. Veel ouderen blijken bij nadere bestudering van data in slechts enkele wijken te wonen waar ook publiek toegankelijke buurtcentra aanwezig zijn. De gemeente kan 70% van de ouderen activiteiten in buurtcentra op loopafstand aanbieden gedurende 5 dagen per week. Voor de begeleiding worden 2 nieuwe medewerkers aangetrokken voor € 100k. De besparing voor de gemeente is ongeveer € 900k per jaar. Daarnaast ontstaat er ook nog een hogere mate van doelbereiking door 5 dagen per week activiteiten aan te bieden die tevens de zelfredzaamheid van ouderen zoveel mogelijk stimuleert.

Succesvolle doelbereiking, geïntegreerd risicomanagement en kosteneffectieve activiteiten gaan in dit model hand in hand.

2. Organisatiebreed risicomanagement

Om de verschillen binnen de organisatie, verschillen in de belangrijkste risico's, verschillen in risicomanagementproces en verschillen in het risicoprofiel te verkleinen, stellen wij voor om één organisatiebrede aanpak voor risicomanagement te hanteren en deze aanpak te baseren op de internationale standaard van ISO 31000 (framework voor risicomanagement). Het fysieke domein (projecten) heeft deze standaard al omarmd bij het opstellen van het verbeterplan drie jaar geleden.

Een organisatiebrede risicomanagementaanpak maakt het mogelijk om alle risico's van de verschillende organisatieonderdelen met elkaar te delen, vanuit dezelfde taal te bespreken, maar ook vanuit dezelfde methoden en instrumenten te aggregeren. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk altijd een actuele top 10 te monitoren. Met een organisatiebrede aanpak van risicomanagement



wordt ook meteen vanuit de verschillende risicoprofielen de basis gelegd voor de berekening van het weerstandsvermogen (met betrekking tot de financiële gevolgen van de risico's).

De lijst met risico's voor het weerstandsvermogen heeft weliswaar een organisatiebreed karakter, maar betreft alleen de financiële risico's. Uit de interviews blijkt duidelijk dat er ook diverse andere belangrijke risico's voor de gemeente Zwolle bestaan die niet op de risico lijst voor het weerstandsvermogen voorkomen.

Eenmaal per jaar kan er een audit worden uitgevoerd op de werking van het systeem om van te leren en bij te sturen. Tegelijkertijd kan deze audit worden gebruikt voor een rapportage aan het bestuur over de staat van functioneren van risicomanagement.

Voor een efficiënte en effectieve werking van het organisatiebrede risicomanagement adviseren wij een softwaresysteem te gebruiken voor ondersteuning van dataverzameling over risico's binnen en buiten de organisatie (bijvoorbeeld verbonden partijen, zorgaanbieders). Een dergelijk systeem moet voor ieder organisatieonderdeel op maat zijn in te richten, maar moet wel beschikken over alle data in één systeem voor analyse, monitoring en rapportage doeleinden. Ook de kennisfunctie kan hierin worden geïntegreerd.

In het fysieke domein wordt al gebruik gemaakt van softwaretools die ondersteunen in de standaardisatie, rapportage en kennisdeling. Een van de grote voordelen die men aangeeft is dat software een afgesproken standaardisatie afdwingt en daardoor een borging biedt voor de kwaliteit, en analyses kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld heatmap).

Vanaf 2021 moeten gemeenten zelf een 'in control' statement afgeven. Het belangrijkste onderdeel daarin is in hoeverre men alle risico's beheerst en daardoor in control is. De implementatie van de aanbevelingen 1 en 2 (met name een integraal overzicht van alle risico's binnen de gemeente, haar belangrijke toeleveranciers en verbonden partijen) legt het fundament voor het kunnen opstellen van een toekomstig in control statement.

Indien het hiervoor genoemde softwaresysteem ook doelen, activiteiten en de bij de risico's behorende maatregelen bevat (Management Control systeem) kan het proces voor het opstellen van een In Control statement worden ondersteund.

3. Competentieontwikkeling medewerkers

Voor de competentieontwikkeling van medewerkers is vooral de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van belang. In navolging van projecten in het fysieke domein stellen wij voor om een tweetal expertteams in het leven te roepen die de kennisontwikkeling (checklists, best practices, trainingen, etc) in het sociale domein en 'overig' ondersteunen en faciliteren.

Een belangrijk onderdeel in kennisontwikkeling is het opzetten van een aantal kennisdatabases waarin ervaringen en kennis over risicomanagement en opgetreden risico's worden vastgelegd. Nu zit alle kennis versnipperd in hoofden en als medewerkers vertrekken verdwijnt de kennis. Nieuwe medewerkers krijgen met een kennisdatabase snel toegang tot alle relevante kennis en hoeven niet door schade en schande zelf weer het wiel opnieuw uit te vinden.

Qua vaardigheden stellen wij voor om, ook in navolging van de successen in het fysieke domein, 'friskijkers' te introduceren (niet bij een project betrokken collega die het vakgebied kent en kritisch meekijkt). Ook het invoeren van intervisiesessies waarin wordt geleerd van opgetreden risico's en successen verdient navolging. Met 'friskijkers' en intervisiesessie wordt ook meteen organisatiebreed



invulling gegeven aan checks and balances ter borging van kwaliteit doordat een vier ogen principe wordt toegepast.

Door met elkaar over risico's te praten en beheersmaatregelen te bedenken traint men vaardigheden, ook om nieuwe risico's te signaleren. Belangrijk is wel dat de risicosessies vanuit het besturingsmodel worden ingestoken en uitgaan van het denken in succesvolle doelbereiking. Daarmee wordt het ontstaan van zwevende (niet aan het besturingsmodel gerelateerde) risico's voorkomen.

Een ander belangrijk onderdeel om vaardigheden te trainen is het 'on the job' vaker bespreken van risico's. In plaats van eenmaal per jaar een top 10 te bespreken, kan beter elke maand één risico worden behandeld. Medewerkers worden dan vaker uitgedaagd in het meer continu denken vanuit risico's. Daarnaast wordt een risico meer diepgaand besproken dan een lijst van tien hetgeen de effectiviteit van beheersing ten goede komt.

6. Bijlagen

6.1 Lijst met documenten

1. Lysias Eindrapport-onderzoek-kostenoverschrijding-herhuisvesting-Stadkamer-Zwolle
2. Berenschot risicobeheer grote projecten2007
3. Verbeterplan sturing en beheersing van projecten (2016)
4. Programmabegroting 2018 en 2019
5. Nota weerstandsvermogen en risicomanagement2007
6. Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014
7. Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2018
8. Voorstel Nota risicomanagement
9. Integrale specificatie risico's begroting 2019
10. Vertrouwelijke risicoparaagraaf begroting 2019
11. Openbare risicomatrix peilmaand augustus 2018
12. Risicomanagement strategische opgaves
13. Risico register omgevingsdienst
14. Brief accountant interimbevindingen 2016
15. Brief accountant 2018 (over cijfers 2017)
16. Raadsbrief tussentijdse rapportage 2017
17. PRM Fictief project
18. Voortgangsrapportage Projecten juli 2018, deel 1
19. Voortgangsrapportage Projecten juli 2018, deel 2
20. Voortgangsrapportage Spoorzone 20180831
21. Beslisnota College integrale thuisondersteuning versie 4
22. Bestuursrapportage sociaal domein Q4 2018
23. Financiën gesubsidieerde instellingen basis 2018 (jaarrekeningen t/m 2017) met analyses voor 2019
24. Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle
25. Huis van Control Zwolle - schematisch overzicht
26. MT rapportage 11-2018
27. MT rapportage 12-1208
28. Beslisnota jaarplan interne controle MTZ 2018
29. Interne controle jaarplan 2018
30. Interne controle rapportage
31. Poort van Zwolle Kwaliteitsmanagement
32. Poort van Zwolle Methodiek risicoanalyse
33. Risico checklist projecten
34. Excel applicatie risicomanagement projecten

6.2 Overzicht geïnterviewden

Naam	Functie
Raad	
Mw. Rots	Fractievoorzitter CU
Dhr. Nabers	Fractievoorzitter CDA
Mw. Rikkert	Fractievoorzitter GL
Mw. Paauw	Fractievoorzitter D66
College	
Dhr. Meijer	Burgemeester
Dhr. De Heer	Wethouder
Dhr. Sloots	Wethouder
Directie	
Mw. Geveke	Gemeentesecretaris
Dhr. Procé	Directeur sociaal domein
Mw. Borsboom	Directeur financiën/concern controller
Algemeen / concernstaf	
Dhr. Feldbrugge	Strategisch controller
Dhr. Van Dijk	Financieel bestuursadviseur
Fysiek domein	
Dhr. van Bregt	Hoofd project- proces- en programmamanagement fysiek domein
Dhr. Koop	Projectmanager fysiek domein
Dhr. Wiemer	Controller fysiek domein
Sociaal domein	
Dhr. Middelbos	Hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. Pазie	Controller sociaal domein

6.3 Overzicht deelnemers risicoscan

Naam	Functie
Dhr. Meijer	Burgemeester
Dhr. De Heer	Wethouder
Dhr. Sloots	Wethouder
Dhr. Van Willigen	Wethouder
Dhr. Dogger	Wethouder
Algemeen / concern	
Mw. Borsboom	Directeur financiën en dienstverlening
Dhr. Veeger	Directeur strategie
Dhr. Wijnandts	Afdelingshoofd concernstaf
Mw. Akse	Afdelingshoofd communicatie en kabinetszaken
Dhr. van Capelleveen	Afdelingshoofd O&I
Dhr. Feldbrugge	Strategisch controller, risicomanagement
Dhr. Van Dijk	Financieel bestuursadviseur, risicomanagement
Mw. Van der Zanden	Adviseur Concernstaf, beleidscyclus
Dhr. Tory	Financieel adviseur/Bedrijfsvoeringsadviseur
Dhr. Pierik	Financieel adviseur FLO/IZ, verbonden partijen
Fysiek domein	
Mw. Van der Does	Directeur fysiek domein
Dhr. Jansma	Afdelingshoofd Civiel en Groen
Dhr. van Bregt	Afdelingshoofd project-, proces en programma's
Dhr. van der Heiden	Afdelingshoofd beheer, erfgoed en gebouwen
Dhr. Visser	Afdelingshoofd fysieke leefomgeving
Mw. Garritsen	Afdelingshoofd Openb. Ruimte / wijkmanagement
Dhr. van de Kraats	Afdelingshoofd Leefomgeving en Mobiliteit
Dhr. Koop	Projectmanager fysiek domein
Mw. Ruberg	Adviseur energietransitie, milieu, procesverbetering
Dhr. Wiemer	Businesscontroller fysiek domein
Sociaal domein	
Dhr. Middelbos	Afdelingshoofd maatschappelijke ontwikkeling
Dhr. Kuijpers	Businesscontroller sociaal domein
Dhr. Pазie	Business controller sociaal domein

6.4 Onderzoeksmatrix

NORM	TOETSELEMENTEN	Scan	Document	Interview
Norm 1	De aanbevelingen uit 2007 zijn geïmplementeerd. (zelfde kleur is gerelateerde / overlappende aanbevelingen)			
	Duidelijke omschrijving risicomanagement en borging	V	Risicomanagementbeleid	
	Opstellen werkwijze risicomanagement, thema's die bij beoordeling risico project aan de orde moeten komen, hoe omgaan en sturen op risico's. Leg dit vast in een handboek projectmatig werken	V	Handboek projectmatig werken	
	Beschrijf de rol van de Raad (kaders, informeren bij nieuwe projecten en projectfase overgangen en te nemen beheersmaatregelen), College (voert gestructureerde risico-analyses uit), Ambtelijk (voor elke projectfase gestructureerde risico-analyse uitvoeren)	V	-Risicomanagementbeleid -Voortgangsrapportages projecten -Organisatiebrede risico-analyse -Projectfase risico-analyse	
	Duidelijke criteria voor risicomanagement instrumenten voor monitoring en wanneer te bespreken in politiek debat		- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Raad, College, GS, controller
	Beleidsregels voor overdracht projectdossiers (ambtelijk en bestuurlijk)		Handboek projectmatig werken	
	Adequate eenduidige archivering, bij voorkeur digitaal om schaduwarchieven tegen te gaan, om binnen een bepaalde termijn alle lopende projecten up to date te hebben.	V	Risico register / archief / systeem	Risicomanagement coördinator
	De aanbevelingen uit 2016 zijn geïmplementeerd. (zelfde kleur is gerelateerde / overlappende aanbevelingen)			
	Ontwikkel een asbestprotocol voor aankoop van panden		Asbestprotocol	
	Organiseer voldoende checks en balances in ontwikkelprojecten		Handboek projectmatig werken	Projectmanagers, controller
	Versterk het risicobewustzijn in ontwikkelprojecten en alertheid op het doordenken van gevolgen voor realisatie van de projectdoelen	V		Projectmanagers, controller
	Verbeter kwaliteit risico-informatie voor Raad bij besluiten en tussentijdse voortgang		- Projectvoorstel Raad - Voortgangsrapportages projecten - Verbeterplan	Raad, controller
	Eenduidige vastlegging documenten die van belang zijn voor besluitvorming	V	Risico register / archief Risicomanagementsysteem	Risicomanagement coördinator
NORM	TOETSELEMENTEN	Scan	Document	Interview
Norm 2	Er is een risicomanagementbeleid dat voldoet aan de wettelijke eisen zoals verwoord in artikel 11 van het BBV.	V	Risicomanagementbeleid	
	Het risicomanagementbeleid is vastgesteld door de Raad en het College en intern beschikbaar voor alle medewerkers.	V	Risicomanagementbeleid	
	In het beleid zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden m.b.t. risicomanagement vastgelegd.	V	Risicomanagementbeleid	
	In het beleid zijn methoden en instrumenten voor organisatiebrede toepassing van risicomanagement vastgelegd.	V	Risicomanagementbeleid	
	Het risicomanagementbeleid wordt minimaal 1 x per 4 jaar geëvalueerd en geupdate naar de nieuwste inzichten en ontwikkelingen.	V	Risicomanagementbeleid	Controller, Risicomanagement coördinator

NORM	TOETSELEMENTEN	Scan	Document	Interview
Norm 3	De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing voldoet aan wet- en regelgeving (BBV artikel 11).		Weerstandsparagraaf	
	Er is een organisatiebrede methode om te komen tot een volledige identificatie van alle relevante risico's.	V	- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Controller, Risicomanagement coördinator
	Er is een organisatiebrede methode om risico's te kwantificeren.	V	- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Controller, Risicomanagement coördinator
	Maatregelen bij risico's worden vastgelegd bij het desbetreffende risico.	V	- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Controller, Risicomanagement coördinator
	Er is een methode om restrisico's te bepalen indien er maatregelen aan zijn gekoppeld.	V	- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Controller, Risicomanagement coördinator
	De berekeningsmethode voor de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit berust op algemeen geaccepteerde standaarden.		- Weerstandsparagraaf - Risicomanagementsysteem	Controller, Risicomanagement coördinator
	De paragraaf weerstandsvermogen geeft raadsleden voldoende informatie over de toereikendheid van het weerstandsvermogen.		Weerstandsparagraaf	Raad, Wethouder Fin, controller, Risicomanagement coördinator
NORM	TOETSELEMENTEN	Scan	Document	Interview
Norm 4	Het bestuur stuurt op risico's die de doelen van programma's bedreigen.	V	Risicomanagementbeleid	College, Raad, controller
	Het lijnmanagement stuurt op risico's die de uitvoering van activiteiten kunnen bedreigen.	V	Risicomanagementbeleid	GS, managers, controller
	Het projectmanagement stuurt op risico's die de resultaten van projecten kunnen bedreigen (tijd/geld/kwaliteit).	V	Risicomanagementbeleid	Projectmanagers, controller
	Risico's zijn gekoppeld aan doelen, activiteiten of projecten (er bestaan geen zwevende risico's).	V	Risicomanagementbeleid Risicoregister / systeem	Risicomanagement coördinator
	De eigenaar van een risico is dezelfde als de eigenaar van een doel, activiteit of project.	V	Risicomanagementbeleid Risicoregister / systeem	Risicomanagement coördinator
	De eigenaar van een risico is eindverantwoordelijk voor het kiezen van een passende beheersstrategie (kosten/ffect versus risicoreductie).	V	- Risicomanagementbeleid - Handboek projectmatig werken	Raad, College, GS, managers, projectmanagers, controller, Risicomanagement coördinator
	De eigenaar van een risico monitort de ontwikkeling van een risico en eventuele bijbehorende beheersmaatregelen.	V	- Voortgangsrapportages projecten - Projectfase risico-analyse - Risicoregister / systeem	Raad, College, GS, managers, projectmanagers, controller, Risicomanagement coördinator
	Er zijn regelmatig audits op het proces en toepassing van de methoden. Uitkomsten van audits leiden tot verbeteringen in het proces of methode.	V	- Audit rapport - Management letter accountant	Controller, Risicomanagement coördinator
	Rapportages zijn integraal, volledig en toegesneden op adequate toepassing door de gebruiker. Rapportages geven inzicht in de effectiviteit van risicomanagement.	V	- Managementrapportages - Projectrapportage - Raadsrapportage (vertrouwelijk) - Handreiking Verbonden Partijen	Raad, College, GS, managers, projectmanagers, controller, Risicomanagement coördinator

	College- en raadsvoorstellen bevatten een volledig overzicht van relevante risico's en voorgestelde beheersmaatregelen.	V	2 College- / Raadsvoorstellen	Raad, College, GS, managers, projectmanagers
	Er is inzicht in de doelmatigheid van risicomanagement. Deze wordt bepaald door de relatie tussen kosten voor risicobeheersing en de kosten van opgetreden risico's.	V		Wethouder Fin, Controller, Risicomanagement coördinator
NORM	TOETSELEMENTEN	Scan	Document	Interview
Norm 5	De volwassenheid van het risicomanagementproces in de praktijk.	V		Iedereen rapportcijfer over: - Toegevoegde waarde - Duidelijkheid proces - Duidelijk wat wordt verwacht - Werking in de praktijk - Wat levert het op (organisatie, individueel)
	De volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement in de praktijk.	V		
	De relatie in de praktijk tussen de volwassenheid van het risicomanagementproces en de volwassenheid van de organisatie gericht op risicomanagement.	V		



6.5 Semi-gestructureerde vragenlijst interviews

Vragenlijst functioneren Risicomanagement

Naam:

Leeftijd:

Geslacht: m / v

Hoogst genoten opleiding:

Functie:

jaren:

Wat vindt u van risicomanagement? Rapportcijfers (1-10)

Hoe ervaart u de toegevoegde waarde van risicomanagement?

Cijfer:

Hoe goed bent u bekend met het risicomanagementbeleid en uw rol daarin?

Cijfer:

Hoe goed werkt het risicomanagement in uw beleving in de praktijk?

Cijfer:

Wat wordt er van u verwacht qua risicomanagement?

Wat levert, volgens u, risicomanagement op voor de organisatie?

Wat levert risicomanagement op voor uw functie?

Waar ziet u mogelijkheden voor verbetering van risicomanagement?

Risico's

Wat ziet u voor uw werkterrein als grootste drie risico's?

Hebben zich het afgelopen jaar risico's in uw werkterrein gemanifesteerd?

Zo ja, hoeveel ongeveer?

Wat waren de belangrijkste gevolgen?

Risicomanagement

Waren deze gevolgen kleiner geweest als meer aandacht aan risicomanagement was besteed?

Heeft u directe toegang tot het register met voor u actuele risico's?

Hoe waardeert u het kennisniveau van uw medewerkers qua risicomanagement?

Cijfer:

Hoe waardeert u het risicobewustzijn van uw medewerkers?

Cijfer:

Hoe vaak bespreekt u risico's met uw medewerkers?

#/jaar:

Hoe vaak komen risico's op poppen die nog niet waren voorzien?

#/jaar:

Hoe volledig acht u het risicoprofiel waarvoor u verantwoordelijk bent?

%:

Heeft u op dit moment lopende acties om risicomanagement te verbeteren?

Waarin kan uw team verder professionaliseren qua risicomanagement?

Worden voor alle risico's beheersmaatregelen bedacht? (welke wel en welke niet)

Hoe wordt de implementatie en effect van beheersmaatregelen gemonitord?

Wat is voor u de belangrijkste informatie in een risico rapportage?

In hoeverre levert risicomanagement een bijdrage aan uw gevoel 'in control' te zijn? Cijfer:

Statements over risico's binnen uw verantwoordelijkheidsgebied (ja of nee)

Alle risico's hebben een eigenaar	ja / nee
Risicomanagement helpt doelstellingen te realiseren	ja / nee
Voor iedere doelstelling zijn risico's bepaald	ja / nee
Risicomanagement helpt keuzes te maken	ja / nee
Risico's zijn lastig	ja / nee
De methode voor risico-analyse wordt breed gedragen	ja / nee
Risico rapportages geven inzicht om bij te sturen	ja / nee
Op basis van risico rapportages wordt daadwerkelijk bijgestuurd	ja / nee
Voor iedere activiteit zijn risico's bepaald	ja / nee
Alle risico's worden vastgelegd in een register	ja / nee
De werking van risicomanagement wordt jaarlijks geëvalueerd	ja / nee

6.6 Voorbeeld rapportage risicoscan

- 2 -

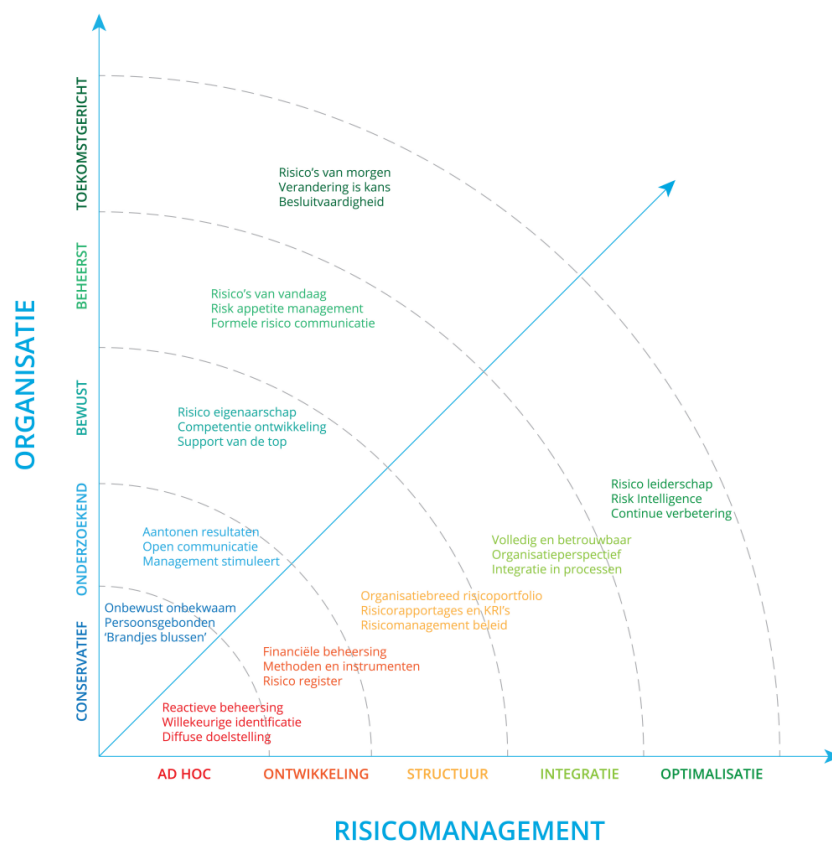
RiSKcountant®

Risicomanagementmodel

Het risicomanagement volwassenheidsmodel (RMVM®) is het eerste model dat naast het risicomanagement proces, ook kijkt naar de organisatie ontwikkeling. Het model bestaat daarom uit twee assen.

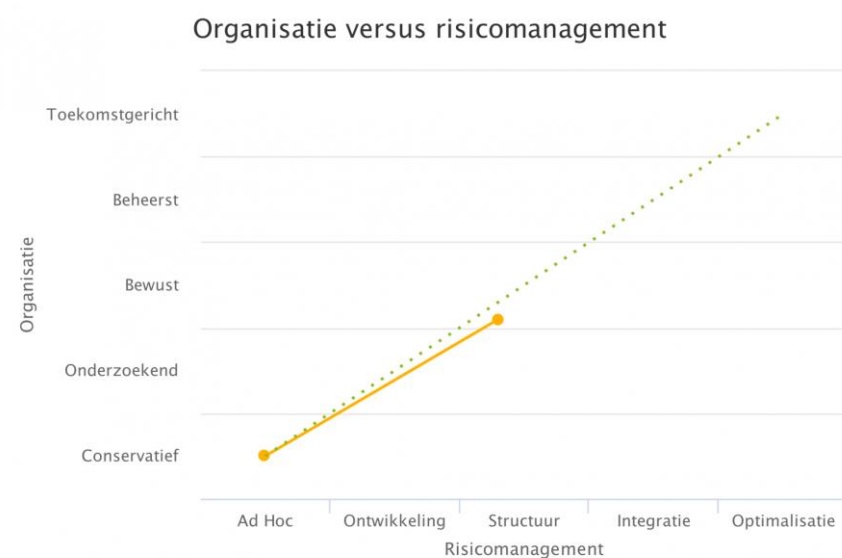
De organisatie as is toegevoegd omdat de impact van de grootste risico's in de praktijk meestal niet voortkomt uit gebrek aan risicomanagement, maar worden veroorzaakt door mensen in een niet-bewuste organisatiecultuur.

Dit model is ontwikkeld vanuit de ervaring en het geloof dat niet alle risico's zich door een risicomanagementproces of compliance laten beheersen. De risico's van morgen zijn immers niet in een proces te vangen, maar vereisen een adequate en competente organisatie die zich continu aanpast aan de situatie. Daarmee worden risico's kans en helpt risicomanagement organisaties succesvol te worden.



Risicomanagement en Organisatie

Uw aandacht voor de organisatie en voor risicomanagement is ongeveer gelijk. Voor de groei van uw organisatie is het van belang om een goede balans tussen risicomanagement en de organisatie te bewerkstelligen. Omdat uw risicomanagement en organisatie aardig 'in lijn' met elkaar liggen heeft u een goede basis om als organisatie door te groeien naar het volgende volwassenheidsniveau. Op de volgende pagina kunt u meer in detail zien welke elementen van de organisatie en van risicomanagement verder kunnen worden ontwikkeld.



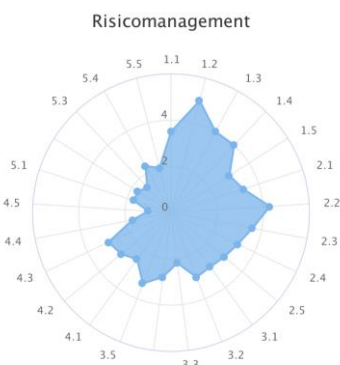
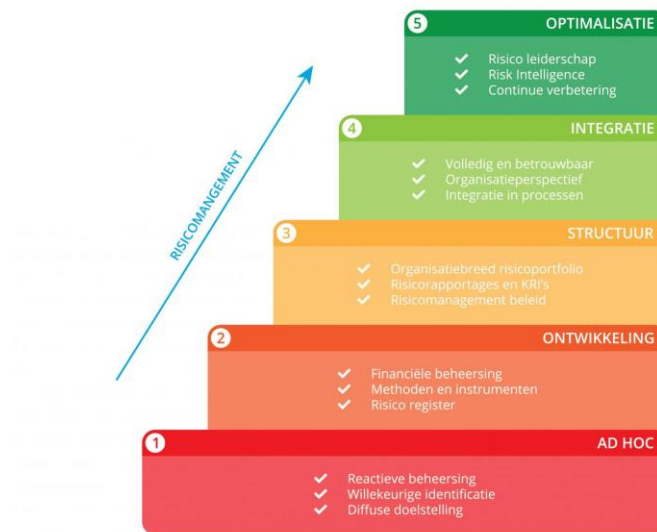
Risicomanagement score 2.8

Organisatie score 2.6

Risicomanagement

De risicomanagement as gaat over het pad van ad hoc naar geïntegreerd risicomanagement middels integratie in de organisatie, rapportages en KRI's (Key Risk Indicatoren), organisatiebrede risicoprofielen en risicomanagementbeleid om van Ad hoc risicomanagement te groeien naar geïntegreerd risicomanagement.

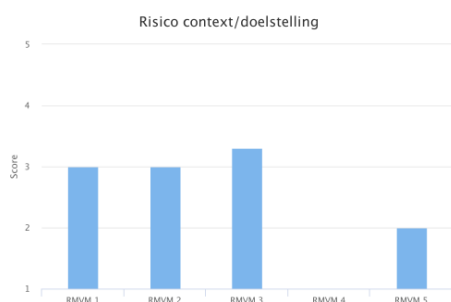
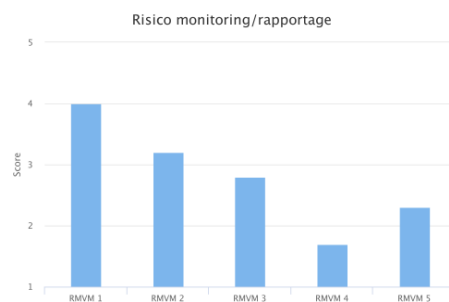
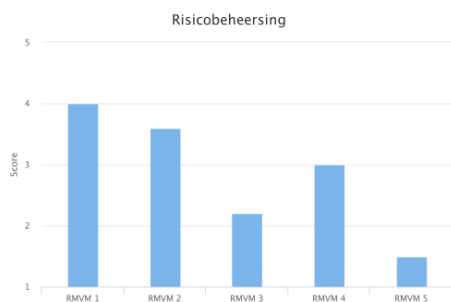
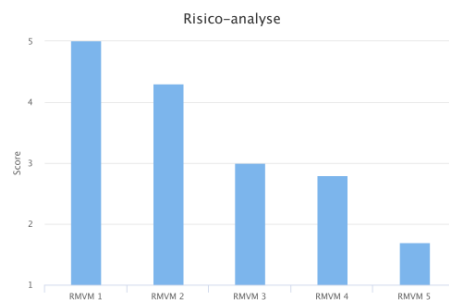
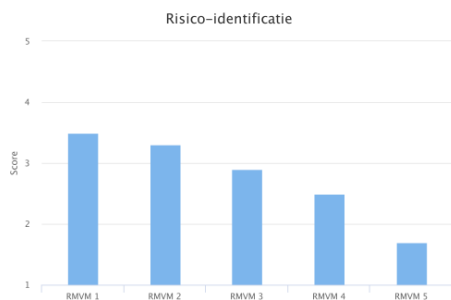
Elementen in de scan hebben betrekking op onderstaande figuur. Daaronder wordt in een grafiek aangegeven hoe u op de verschillende niveaus scoort.



Scores risicomanagement Gemeente Zwolle

Element	Onderdeel	Score	Gemiddeld
RMVM 1	1.1 Risico-identificatie	3.5	3.9 (73%)
	1.2 Risico-analyse	5	
	1.3 Risicobeheersing	4	
	1.4 Risico monitoring/rapportage	4	
	1.5 Risico context/doelstelling	3	
RMVM 2	2.1 Risico-identificatie	3.3	3.5 (63%)
	2.2 Risico-analyse	4.3	
	2.3 Risicobeheersing	3.6	
	2.4 Risico monitoring/rapportage	3.2	
	2.5 Risico context/doelstelling	3	
RMVM 3	3.1 Risico-identificatie	2.9	2.8 (45%)
	3.2 Risico-analyse	3	
	3.3 Risicobeheersing	2.2	
	3.4 Risico monitoring/rapportage	2.8	
	3.5 Risico context/doelstelling	3.3	
RMVM 4	4.1 Risico-identificatie	2.5	2.2 (30%)
	4.2 Risico-analyse	2.8	
	4.3 Risicobeheersing	3	
	4.4 Risico monitoring/rapportage	1.7	
	4.5 Risico context/doelstelling	1	
RMVM 5	5.1 Risico-identificatie	1.7	1.8 (20%)
	5.2 Risico-analyse	1.7	
	5.3 Risicobeheersing	1.5	
	5.4 Risico monitoring/rapportage	2.3	
	5.5 Risico context/doelstelling	2	
Score			2.8 (45%)

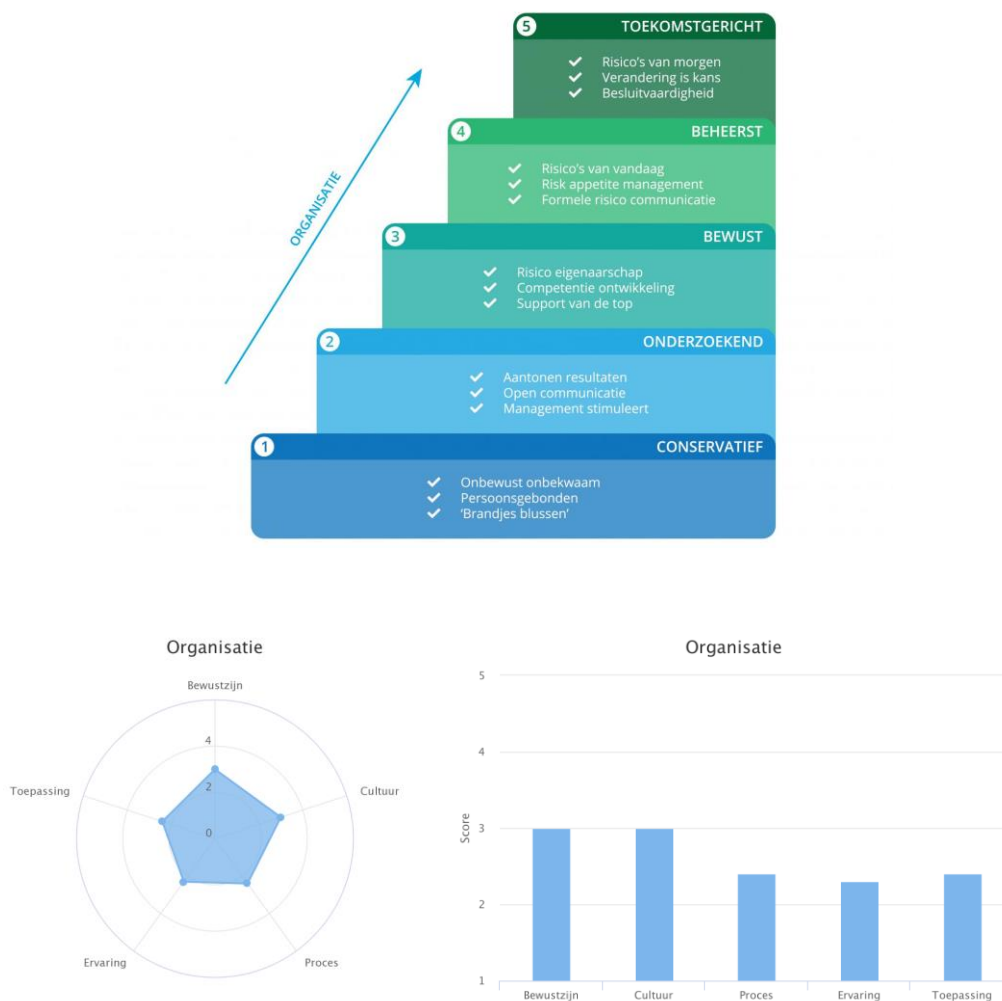
Opgedeeld naar de verschillende elementen van het risicomanagementproces ziet u hieronder per element hoe sterk dit is ontwikkeld op de verschillende volwassenheidsniveaus.



Organisatie

De organisatie as gaat over het ontwikkelen van medewerkers en organisatie van conservatief naar toekomstgericht. Deze as focust op risico eigenaarschap, ontwikkeling van competenties van medewerkers, ontwikkeling van een bewuste organisatiecultuur en de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd.

Elementen in de scan hebben betrekking op onderstaande figuur. Daaronder wordt in een grafiek aangegeven hoe u op de verschillende niveaus scoort.



Scores organisatie Gemeente Zwolle

Element	Onderdeel	Score	Gemiddeld
Organisatie	Bewustzijn	3	2.6 (40%)
	Cultuur	3	
	Proces	2.4	
	Ervaring	2.3	
	Toepassing	2.4	
Score			2.6 (40%)

6.7 Overzicht 'kleine adviezen' uit hoofdstuk 3

Advies 1: Neem ISO 31000 als uitgangspunt voor de hele gemeente Zwolle.

Advies 2: Breid de bestaande methode uit om risicomarges/post onvoorzien voor projecten te bepalen (zowel financieel als qua planning).

Advies 3: Maak in documenten voor de Raad onderscheid naar risico's ter informatie (om te laten zien dat de organisatie 'in control' is op dat onderdeel) en risico's die onderwerp van gesprek moeten zijn in de Raad om bij te sturen.

Advies 4: Ontwikkel instrumentarium waarmee risicomanagement in de overige delen van de organisatie (buiten het fysieke domein/projecten) kan worden toegepast.

Advies 5: Besteed in de begroting aandacht aan de betekenis van het weerstandsvermogen.

Advies 6: Voer een organisatiebrede systematiek risico-inventarisatie en –kwantificering in zodat deze zowel voor risicobeheersing als voor het weerstandsvermogen kan worden gebruikt.

Advies 7: Benoem bij risico's, daar waar zinvol, maatregelen expliciet.

Advies 8: Heroverweeg de systematiek voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

Advies 9 : Het bestuur organiseert eenmaal per jaar een dag en bespreekt het functioneren van risicomanagement en de risico's die de doelbereiking van programma's kunnen belemmeren. Combineer dit met de al bestaande sessies (twee keer per jaar) over de te bereiken doelen, waarbij expliciet naar risico's wordt gekeken die de doelstellingen bedreigen.

Advies 10: Koppel risico's aan doelen en activiteiten.

Advies 11: Voer expertteams in voor het sociaal domein en voor 'overige' organisatieonderdelen.

Advies 12: Maak onderscheid naar risico's ter informatie en risico's ter sturing.

Advies 13: Het benoemen van maatregelen zou nog wat explicieter naar voren kunnen komen. Zeker bij risico's die bedoeld zijn om op te sturen.

Advies 14: Laat een jaarlijkse audit uitvoeren op het functioneren van risicomanagement (doelmatig en doeltreffend) en rapporteer hierover met verbetervoorstellen.