Nota Beleidskader
Integraal Risicomanagement 2016

Risico als kans op sturing

Provincie Utrecht

Documentnummer: 81877823

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doel

2. Visie op risicomanagement

2.1 Buiten beter presteren: kansen pakken en risico's nemen
2.2 Typologie van risico's
2.3. Risicobereidheid
2.4 Risicovolwassenheid van de organisatie
2.5 Denkraam Integraal risicomanagement cf ISO 31000
2.6 Definitie integraal risicomanagement
2.7 Risicogericht werken op verschillende sturingsniveaus

3. Principes van risicomanagement

4. Uitgangspunten Kader Integrale Risicobeheersing

Bijlage 1. Begrippenlijst integraal risicomanagement a t/m z
Bijlage 2. Stadium van risicovolwassenheid Provincie Utrecht 2014

1. Aanleiding en doel

De afgelopen jaren krijgt de invulling van integraal risicomanagement in de provinciale organisatie steeds meer inhoud. Dit blijkt uit een reeks opeenvolgende inspanningen. Concrete stappen zijn het bevorderen van het risicobewustzijn en de positionering van het integrale karakter van risicomanagement met meer nadruk op *soft controls*[1]. Maar ook de intensivering van *hard controls*[2], zoals het gebruik van NARIS. Het beheersen van risico's is namelijk maatwerk en vraagt, naast hard instrumentarium, om risico-alert handelen. Ook de accountant constateert dat aandacht van het management voor risicomanagement groeit, het sturen met NARIS verder is geïntensiveerd en ondersteunt de acties die worden genomen[3]. De risicovolwassenheid is voor het eerst in 2014 vastgesteld, wat tevens een eerste peilmoment is om op weg te gaan naar het volgende volwassenheidsniveau[4]. De niveaus drukken uit hoeveel waarde gehecht wordt aan zowel harde als softcontrols en de mate waarin voldaan wordt aan de randvoorwaarden als kritische succesfactor (bijvoorbeeld *tone at the top*). Op grond van de opgedane ervaringen en inzichten is een actualisatie van het Beleidskader Weerstandsvermogen en Risicomanagement uit 2012 passend.

In een tijdperk van schaarser wordende financiële middelen en toenemende complexiteit is het van belang dat de provinciale organisatie de financiële huishouding op orde weet te houden. In de Programmabegroting 2016 is aangekondigd dat deze collegeperiode gewerkt wordt aan de herijking van het kader weerstandsvermogen en risicobeheersing[5]. Daarnaast is het BBV gewijzigd en zijn inhoudelijke eisen gesteld aan de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Een actualisering van de Uitvoeringsnota Weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2012 ligt voor de hand. Dit sluit aan op de Verordening Interne Zaken provincie Utrecht (2004) waarin is gesteld dat Gedeputeerde Staten een keer per vier jaar aan Provinciale Staten een nota weerstandsvermogen en risicomanagement ter vaststelling aanbiedt.

In 2012 zijn twee nota's in Provinciale Staten behandeld[6]: het beleidskader en het uitvoeringskader Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Beide nota's vormen een samenhangend geheel. Het beleidskader geeft op strategisch niveau de kaders aan waarbinnen door Gedeputeerde Staten invulling kan worden gegeven aan het risicomanagement en wordt als zodanig door Provinciale Staten vastgesteld. Het uitvoeringskader geeft het kader weer waarbinnen de ambtelijke organisatie moet handelen en wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Deze indeling blijft gehandhaafd. Het voorliggende geactualiseerde beleidskader heeft als titel meegekregen "Beleidskader Integraal Risicomanagement 2016". Omdat risicomanagement steeds meer een integrale benadering vergt, wordt voor het uitvoeringskader 2016 een onderscheid gemaakt naar een algemeen deel en een financieel deel. In het algemeen deel worden door Gedeputeerde Staten kaders meegegeven voor de inrichting en werking van de ambtelijke organisatie met betrekking tot risicomanagement. Dit algemeen deel wordt aangeduid als het "Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement". In het financieel deel worden financiële richtlijnen en uitgangspunten opgenomen met betrekking tot risicobeheersing in lijn met de aanpassing van het BBV terzake. Het financieel deel krijgt als titel "kernnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing". Deze nota vormt een onderdeel van het Strategisch Financieel Instrumentarium dat bestaat uit meerdere nota's op het gebied van het financieel beleid en uitwerkingen daarvan.

---

[1] Soft control staat voor maatregelen die van invloed zijn op motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers. Soft control werken daarmee door in het gedrag van medewerkers.
[2] Hard control staat voor meetbare afspraken en richtlijnen die moeten worden nageleefd. Hoe medewerkers hun werk moeten doen wordt vastgelegd in bijvoorbeeld handboeken, procedurebeschrijvingen, interne regels, wetgeving. applicaties..
[3] Zie Rapportage Provinciale Staten EY inzake Uitkomsten controle en overige informatie 2014
[4] *Kansen op sturing* benutten! Een verslag van het lerend onderzoek naar risico-alert handelen bij de provincie Utrecht. Statenbrief dd…….. Kenmerk 814ADCEC
[5] Programmabegroting 2016, § 3.1.2 Herijken kader weerstandsvermogen en risicobeheersing, p.95
[6] Nota beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement, provincie Utrecht, 22 mei 2012; Nota Uitvoeringskader weerstandsvermogen en risicomanagement, provincie Utrecht, 27 februari 2012

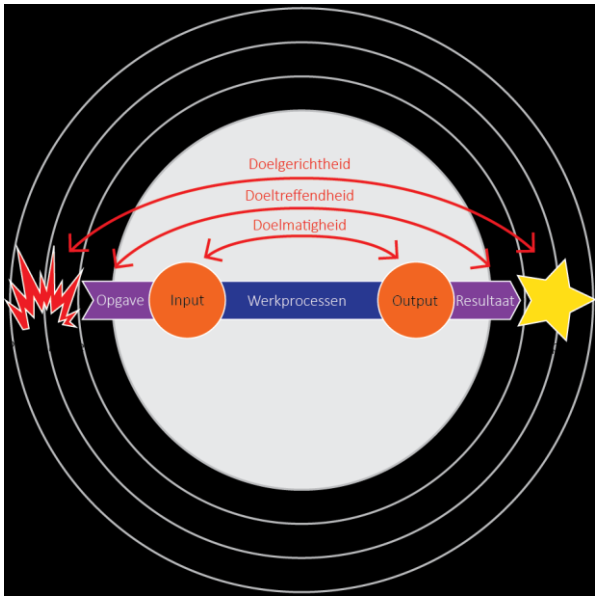
De drie documenten weerspiegelen de gedeelde verantwoordelijkheden van het politiek bestuur en de ambtelijke organisatie om te komen tot invulling van integraal risicomanagement. Ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Aan de ene kant is er behoefte om een aantal strakke normen weer te geven die toetsbaar zijn. Aan de andere kant is er een gedeelde ambitie om het integraal risicomanagement binnen de provincie Utrecht verder te ontwikkelen naar een hoger volwassenheidsniveau van risico-alert handelen. Dit in de context van een veranderende omgeving en de wens van het politiek bestuur meer innovatieve instrumenten in te zetten in samenwerking met partners. Daartoe wordt in dit Beleidskader IRM 2016 een ontwikkelingsrichting geschetst.

2. Visie op risicomanagement

2.1 Buiten beter presteren: kansen pakken en risico's nemen.

De provincie Utrecht is een politiek-bestuurlijk aangestuurde organisatie met als doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problematiek. De provinciale organisatie is succesvol als zij in verbinding staat met haar omgeving en haar handelen impact heeft. Door Gedeputeerde Staten worden daartoe in samenspraak met de samenleving en Provinciale Staten beleidsopgaven gedefinieerd om richting te geven aan het handelen van de ambtelijke organisatie. De bestuurders worden aangesproken op de bereikte resultaten. Om deze resultaten te behalen krijgt de organisatie input in de vorm van bestuurlijke opdrachten gebaseerd op het coalitieakkoord, wettelijke taken, voorkomende actuele vraagstukken en verzoeken van derden om een bepaalde output te leveren. Daartoe worden ketens van werkprocessen ingericht. De producten en diensten (output) komen tot stand door het verrichten van werkzaamheden in deze werkprocessen. De beschikbare financiële middelen worden in de programmabegroting opgenomen.

In figuur 1 is dit dynamische proces van het bereiken van maatschappelijke impact schematisch weergegeven. Belangrijk is te onderkennen dat door verschillende actoren op verschillende momenten wordt gestuurd vanuit een perspectief dat aansluit op de toegekende rol en verantwoordelijkheid. Er kan globaal onderscheid worden gemaakt in:



Doelgerichtheid: wat is het maatschappelijk vraagstuk en welke impact willen wij met en voor de verschillende stakeholders bereiken?
Doeltreffendheid: welke resultaten willen wij met onze samenwerkingspartners bereiken?
Doelmatigheid: worden de producten en diensten (output) van de ambtelijke organisatie op een kosten- en tijdefficiënte wijze tot stand gebracht?

Doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid liggen in elkaars verlengde om als provincie buiten beter te presteren. Daarbij wordt door de verschillende actoren op verschillende niveaus gestuurd. Provinciale Staten sturen met name op de doelgerichtheid. Gedeputeerde Staten vertalen dit in resultaten met de focus op de doeltreffendheid. De ambtelijke organisatie geeft daaraan invulling met aandacht voor de doelmatigheid van de inzet van personele en financiële middelen.

Iedereen stuurt met als uiteindelijk doel om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Sturen willen zeggen kansen benutten, maar ook het nemen van verantwoorde risico's. Risico's worden vaak gepercipieerd als iets wat moet worden vermeden. In de politiek-bestuurlijke arena hebben risico's vaak een negatieve connotatie. Toch zijn kansen in de zin van mogelijkheden / gelegenheden en risico's in de zin van ongewenste bedreigingen twee kanten van dezelfde medaille. Om een doel te bereiken moet je kansen onderkennen, concretiseren en gestructureerd aanpakken en risico's beheersen. Vanuit dit perspectief zien wij risico's juist als een kans op sturing met als drijfveer om buiten beter te presteren. Integraal risicomanagement met de focus op doelrealisatie betekent dus vooral het expliciteren en benutten van kansen op sturing en wel op alle drie sturingsniveaus van Provinciale staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.

2.2 Typologie van risico's

Integraal risicomanagement met de focus op doelrealisatie betekent het signaleren, expliciteren en benutten van kansen op sturing op de drie sturingsniveaus van Provinciale staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. In de literatuur worden drie typen risico's onderscheiden.

Preventable Risks	Strategy Risks	External Risks
Risks arising from within the company that generate no strategic benefits	Risks taken for superior strategic returns	External, uncontrollable risks
RISK MITIGATION OBJECTIVE		
Avoid or eliminate occurrence cost-effectively	Reduce likelihood and impact cost-effectively	Reduce impact cost-effectively should risk event occur

Deel van figuur HBR juni 2012, p55

External risks: risico's waarvan de oorzaak buiten de invloedssfeer van het bestuur en de organisatie liggen. De omgeving is uitermate complex. De externe risico's zijn bovendien nauwelijks voorspelbaar. De eerste signalen ervan worden vaak over het hoofd gezien. Juist daarom moet in continuïteit worden gekeken naar nieuwe signalen en de mogelijke oorzaak daarvan, zodat de doelen en strategie tijdig kunnen worden bijgesteld. Hier ligt een relatie met het vraagstuk van de doelgerichtheid.

Strategy risks: risico's die voortkomen uit de external risks én uit de eigen strategische keuzes van de organisatie om wel of niet te handelen om de gestelde organisatiedoelen te kunnen realiseren. Op basis van een onderbouwde inschatting van de 'kans van optreden' en van de verwachte gevolg indien het risico zich daadwerkelijk voordoet, wordt besloten of en zo ja welke maatregelen aanvullend moeten worden getroffen. Die maatregelen kunnen zich richten op het verlagen van de kans van optreden en op het verlagen van het gevolg. Een geaccepteerd risico (op basis van een voldoende onderbouwde kansinschatting) betekent dat een bedreiging werkelijkheid kan worden. Als het risico zich daadwerkelijk manifesteert zal worden teruggekeken: als ook achteraf blijkt dat de kans van optreden en de verwachte gevolg voldoende juist waren ingeschat, zal het 'verlies' als 'ondernemingsrisico' genomen moeten worden. Kansen en risico's zijn immers twee kanten van dezelfde medaille. Natuurlijk moet er wel van worden 'geleerd'. Soms blijken op theorieën en eerdere praktijk gebaseerde relaties niet (meer) juist. Ook daar ligt een mogelijke oorzaak van onvoorspelbaarheid; we dachten in het verleden de juiste dingen te doen gebaseerd op algemeen geaccepteerde theorieën die inmiddels anders uitpakken. Hier ligt een relatie met het vraagstuk van de doeltreffendheid van het beleid.

Preventable risks: risico's die bewust worden gelopen om de kosten van beheersing te beperken. Maatregelen kosten geld of beperken de beoogde baten. Het gaat hier dus meer om een doelmatigheidsvraagstuk.

RISK

Het begrip 'risk' wordt meer tastbaar wanneer het wordt geformuleerd als product van een bedreigende gebeurtenis en waarschijnlijkheid van het optreden daarvan (risico = kanspercentage X verwachte schade van de gebeurtenis). In verzekeringswiskunde wordt de bedreiging in euro's uitgedrukt. In theorie kan worden uitgerekend wat de maatregelen mogen kosten ter voorkoming van het risico (als product van de kosten van de schade en de kans van optreden). In de praktijk is bijvoorbeeld imagoschade vaak niet in euro's uit te drukken.

De drie verschillende typen risico's zijn herkenbaar in het werkveld van de provinciale Utrecht. Daarbij hanteren wij naar analogie de begrippen omgevingsrisico, beleidsrisico en operationeel risico.

terminologie		**oorzaak**	**duiding**
theorie	**praktijk PU**		
external risk	omgevingsrisico	niet beinvloedbaar	bedreiging
strategy risk	beleidsrisico	bewuste keuze organisatie	kans
preventable risk	operationeel risico	Uitkomst van een kosten-baten afweging	onzekerheid

Omgevingsrisico's zijn inherent aan ons bestaansrecht om maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen. De externe omgeving is te complex om in modellen te vangen. Maar realiseren dat gebeurtenissen kunnen optreden is een basis om te bepalen welke ontwikkelingen belangrijk zijn om te volgen en welke beleidsinstrumenten voldoende flexibel moeten worden ingericht. Flexibiliteit is nodig om effectief te kunnen reageren zodra een mogelijke gebeurtenis zich daadwerkelijk voordoet. Zo geeft het de mogelijkheid concreet te bepalen welke acties nodig zijn in het kader van 'externe beheersing'. Daaronder wordt ondermeer verstaan: het beïnvloeden van aan de provincie Utrecht gestelde verwachtingen, het vergroten van de invloed op de externe omgeving, bijvoorbeeld via overleg- en netwerkstructuren. Maar ook activiteiten gericht op het reduceren van de effecten van daadwerkelijk optredende gebeurtenissen in de externe omgeving van de provincie Utrecht (imagomanagement, communicatie et cetera door het uitvoeren van scenario-analyse, stress-testing en visieontwikkeling).

Bij beleidsrisico's gaat het om de afweging welke kosten van beheersmaatregelen wij willen accepteren om de kans van optreden of het effect bij optreden te beperken. Dit is met name aan de orde bij het stellen van beleidsdoelen en de keuzes over de wijze waarop doelen zullen worden gerealiseerd (strategie). Geleidelijk en bestendig is vaak risico-avers, maar vereist tijd en dat is niet altijd gewenst: de burgers verwachten van de overheid dat zij problemen aanpakt en tot een oplossing weten te brengen. Snelheid vergt 'druk' en verhoogt de kans op falen. Het opzoeken van risico's wordt hier gezien als een kans om doelen te bereiken. Daarin past het werken met scenario-analyses. Een veranderstrategie rekt bestaande randvoorwaarden op. De mate waarin bepaalt de kans op falen.

Bij operationele risico's gaat het om een kosten-baten afweging: wegen de kosten van de beheersingsmaatregelen op tegen het mogelijk nadeel bij het optreden van de ongewenste gebeurtenissen. De vereiste flexibiliteit bij een beoogde verandering raakt aan het functioneren van de ambtelijke organisatie: Wat kan worden gestandaardiseerd en waar moet continue kunnen worden bijgestuurd? Een risicoanalyse geeft daarbij inzicht in mogelijke gebeurtenissen die we maar moeten laten gebeuren; als het kanspercentage klein genoeg is en de maatregelen om het te voorkomen of op de gevolgen te kunnen inspelen te 'duur' zijn.

2.3. Risicobereidheid

Wat is nu een acceptabel risiconiveau? Ook wel aangeduid met het begrip *risk-appetite* of risicobereidheid. Het maakt dan wel uit of we het hebben over operationele risico's of beleidsrisico's.

Bij operationele risico's wordt er immers bewust voor gekozen om een risico niet of niet geheel te elimineren, bijvoorbeeld omdat het effect af en toe mag voorkomen of omdat aanvullende maatregelen kostbaarder zijn dan het effect van een opgetreden risico. Het lopen van dit risico heeft geen strategisch voordeel (anders dan dat minder wordt uitgegeven om het risico verder te verkleinen).
De maatregelen kenmerken zich in de praktijk door procedures met voldoende interne controle, maar vergen de randvoorwaardelijke *soft controls* om daadwerkelijk te kunnen spreken van beheersing. Streven naar voorspelbaarheid past, maar mag niet worden overdreven omdat dit kan leiden tot schijnbare beheersing en vergenoegzaamheid. Continue zoeken naar efficiëntere vormen van hetzelfde niveau van beheersing (zoals beoogd met *Leanmanagement*) kan dit effectief tegengaan.

De risicobereidheid van een beleidsrisico betreft het lopen van risico's om meerwaarde te bereiken. De kansen om meer impact te realiseren wegen zwaarder dan het lopen van het risico dat inspanningen onvoldoende of mogelijk een negatief resultaat opleveren. Innoveren vergt risico nemen. Als het tegen zit worden de beleidsdoelen niet gerealiseerd. Omdat beleidsrisico's worden gelopen in een veelal snel veranderende en weinig te voorspellen omgeving, richten de maatregelen zich sterk op het delen en analyseren van waarnemingen en ervaringen, en van nieuwe ideeën over beheersingsmogelijkheden. Beperkte voorspelbaarheid vereist flexibel blijven en snel kunnen inspelen op (signalen van) veranderingen.

DEFINITIE RISICOBEREIDHEID (riskappetite)
Hoeveelheid en type risico die of dat een organisatie wil nastreven of behouden. [7]

Zo geformuleerd staat het begrip risicobereidheid voor het niveau van een ongewenste gebeurtenis (dreiging), dat, wanneer eenmaal voorgevallen, onmiddellijke actie vraagt van het management. Om vanuit *soft controls* aansluiting te vinden bij risicobereidheid en het handelen van het management zijn risicohouding, risicotolerantie en risicoaanvaarding gangbare begrippen.
Aangezien er niet zoiets als een voorspellende waarde van gedrag en houding van mensen kan worden vastgesteld of gemeten, geven deze begrippen richting aan de mate waarin een organisatie onderbouwd besluit een bepaald risico te nemen, en een organisatie besluit over te gaan tot risicobehandeling (risicovermindering, risico-eliminatie, risicopreventie of risicoreductie).
Gezien de doelstelling van de provincie Utrecht wordt de volgende definitie gehanteerd:

De hoeveelheid risico die de provinciale organisatie bereid is te accepteren voor het creëren van maatschappelijke waarde.

Risicomanagement binnen de ambtelijke organisatie heeft zich de afgelopen jaren vooral gericht op het managen van de operationele risico's. Wanneer wij buiten beter willen presteren zullen we innovatieve werkwijzen en instrumenten moeten ontwikkelen en toepassen, en andere samenwerkingsverbanden met onbekende partijen moeten aangaan. Daarmee vergroten we de omgevingsrisico's. De afhankelijkheid van partners neemt toe en is niet volledig met maatregelen af te dekken; althans als de provincie Utrecht aantrekkelijk wil zijn voor die samenwerkings-partners. Dit vergt veelvuldig contact met de partners om gezamenlijk onderling te bevestigen dat

[7] Bron: NPR—ISO Guide 73, Risicomanagement, Verklarende woordenlijst (NL/En), NEN, Delft, december 2009, p. 18-19

de samenwerking voor elk van de partners voordelen blijft opleveren. Daarnaast alert blijven, regelmatig uitvoeren van omgevings- en scenario-analyse en open blijven staan voor alternatieve samenwerkingspartners.

Er zal een groter beroep worden gedaan op het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie. Kansen signaleren en onderkennen, concretiseren en gestructureerd aanpakken betekent ook het bewust accepteren van het risico dat zaken anders kunnen lopen dan voorspeld. That's all-in the game. Dit betekent voor Gedeputeerde Staten dat zij bewuster de beleidsrisico's in beeld moeten brengen om daarop hun standpunten en beslissingen te kunnen baseren. Voorts om meer aan verwachtingenmanagement te doen. Ook stakeholders moeten namelijk beseffen dat 'een acceptabel kanspercentage' blijft bestaan dat het resultaat niet zal zijn zoals beoogd. Risicobereidheid wordt daarmee een object van politiek-bestuurlijk debat. Het is aan de ambtelijke organisatie de komende periode het bestuur hierin te ondersteunen en het integraal risicomanagement verder te ontwikkelen op met name het gebied van risicobereidheid met betrekking tot de beleidsrisico's.

2.4 Risicovolwassenheid van de organisatie

Risicovolwassenheid is de status quo van de manier waarop een organisatie risicomanagement heeft geïmplementeerd en toepast (initieel, beginnend, genormaliseerd, geoptimaliseerd). Het stadium van ontwikkeling en de bijbehorende criteria (i.c. cultuur, proces, ervaring en toepassing) biedt houvast voor stapsgewijze ontwikkeling op weg naar geoptimaliseerd risicomanagement [8].

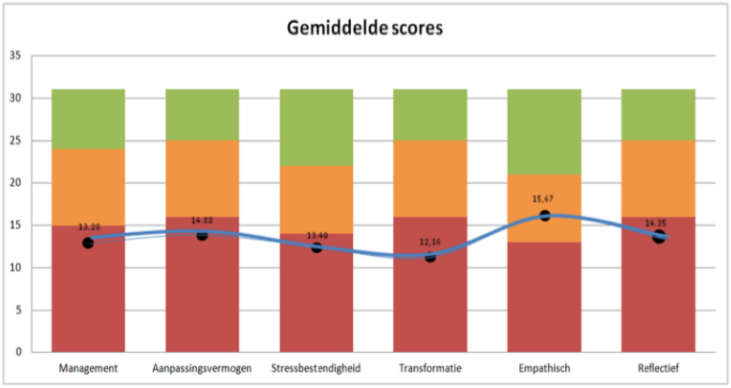
In 2013 is in het rapport Evaluatie Huisvesting[9] (2013) geconstateerd dat de provinciale cultuur belemmerend werkt op risicoalert handelen. Meer in het bijzonder bleek uit de evaluatie dat vrijblijvendheid en *groupthink* adequate risicobeheersing hebben tegengewerkt. In de daarop volgende voortgangsnotitie evaluatie huisvesting (2013) zijn (on)gewenste gedragspatronen benoemd die aandacht behoeven. Hieruit kan worden opgemaakt dat integraal risicomanagement naast de harde kant van instrumenten en regels ook gaat over de zachte kant van het handelen van medewerkers in de organisatie. In het traject van de organisatieontwikkeling is dit meegenomen. Daarnaast is een lerend onderzoek gestart naar het risicomanagement bij grote projecten.

ZEVEN (ON)GEWENSTE GEDRAGSPATRONEN

1. Van taakgericht naar resultaatgericht
2. Van samenspraak en tegenwerking naar tegenspraak en samenwerking
3. Van bespreken naar uitspreken, afspreken en aanspreken
4. Van goedgelovigheid naar gerechtvaardigd vertrouwen
5. Van risicomijdend denken naar risicobewust handelen
6. Van vrijblijvend opdrachtnemerschap naar professioneel opdrachtgeverschap
7. Van inzetten van medewerkers op basis van kwantiteit naar inzetten op kwaliteit

Bron: voortgangsnotitie evaluatie huisvesting 2013

Het lerende onderzoek Kansen op Sturing benutten [10] (2015) wees onder meer uit:
⇨ dat de risicovolwassenheid zich voortvarend aan het ontwikkelen is van een 'beginnend' niveau naar 'genormaliseerd' niveau' (zie volwassenheidsmodel, bijlage 2);
⇨ dat systematischer omgaan met risico's kan worden geïntensiveerd. Door tijdig risico's te beheersen met proactief en risicoalert gedrag (*soft controls)*, vergroot de provincie haar kansen om effectief te sturen.



Gemiddelde score nulmeting van de provincie Utrecht

[8] Hillson, 1997
[9] 17-6-2013: Rapport Twynstra Gudde "Evaluatie huisvesting (5-6-2013);
19-05-2014 Cie BEM: Voortgangsnotitie leerpunten evaluatierapport Huisvesting (8-4-2014, kenmerk 80F8A79C)
[10] *Kansen op sturing* benutten! Een verslag van het lerend onderzoek naar risico-alert handelen bij de provincie Utrecht, mei/juni 2015. GS besluit d.d. 12 mei 2015 doc.nr 814ADCEC.

Aanbevolen is om integraal risicomanagement te borgen en te verankeren met behulp van ISO 31000. Hiermee wordt bevorderd dat politiek, bestuurders en ambtenaren eenzelfde denkraam hanteren voor risicobeheersing. Door harde en zachte controls in te zetten kan de organisatie doorgroeien naar het volgende stadium van risicovolwassenheid. Dit proces is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Op weg naar geoptimaliseerde risicovolwassenheid

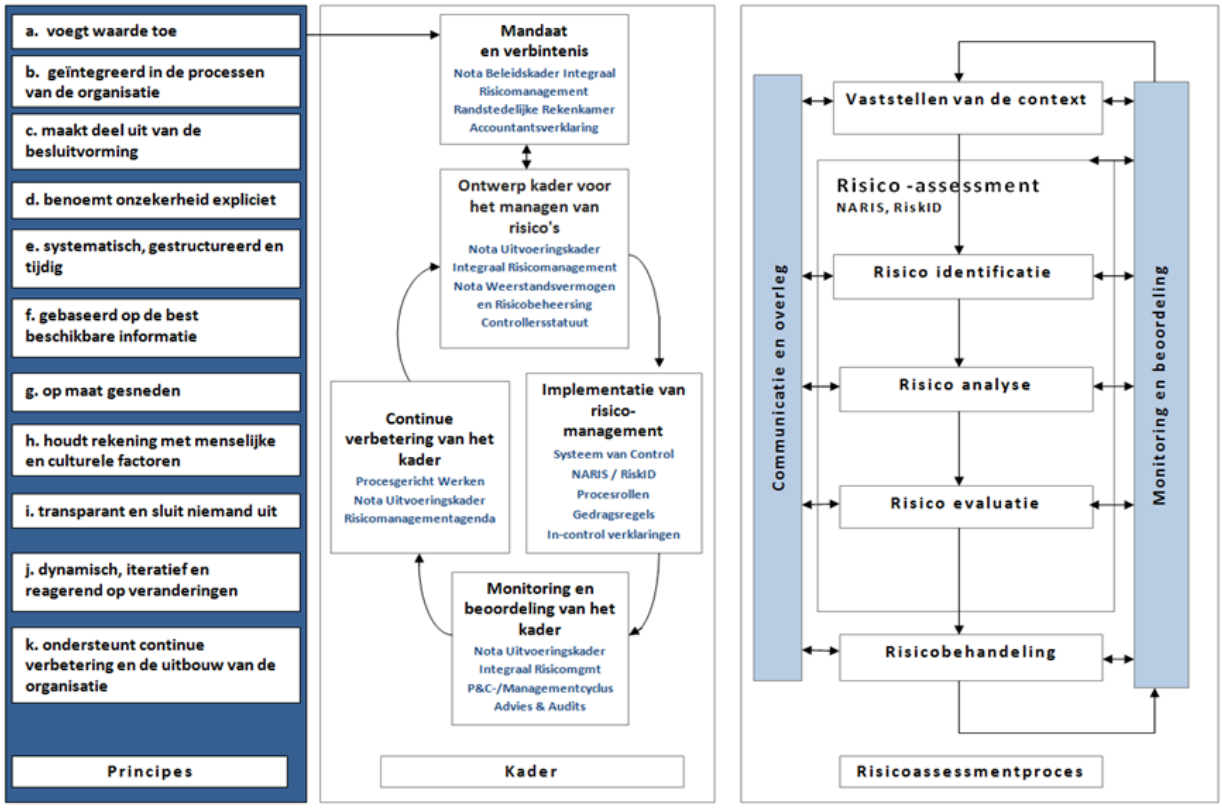
In lijn met de toezegging, gedaan in mei 2015, heeft de ambtelijke organisatie op basis van het onderzoek "Kansen op sturing benutten" een ontwikkelingstraject geïnitieerd dat is gericht op het bewust omgaan met risico's bij projecten en programma's. Maar dit is onvoldoende om naar een volgend volwassenheidsniveau door te groeien. Met dit voorliggende beleidskader IRM 2016 wordt nadere invulling gegeven aan het denkraam ISO 31000 met als doel een nieuwe impuls te geven richting een geoptimaliseerd volwassenheidsniveau.

2.5 Denkraam Integraal risicomanagement cf ISO 31000

Voor het toepassen van Integraal Risicomanagement op verschillende sturingsniveaus en het vinden van een goede balans tussen *hard controls* en *soft controls* is het gewenst één denkraam met een eenduidig begrippenkader te hanteren. Er zijn verschillende standaarden en raamwerk beschikbaar zoals COSO-ERM, INK/EFQM en ISO 31000. Het voordeel van ISO 31000 is dat deze toepasbaar is op alle organisatie ongeacht de omvang, activiteiten of sector. De ISO principes en richtlijnen voor implementatie laten namelijk veel ruimte voor verdere invulling en uitwerking door de organisatie zelf.

Om eenduidigheid in de uitwerking en toepassing van integraal risicomanagement te bevorderen hanteert de provincie het ISO 31000-model en bijbehorende begrippen als denkraam.

Het ISO 31000-model (zie figuur 3) borgt drie pijlers van integraal risicomanagement, te weten de principes, het kader en het risicobeoordelingproces.
De eerste pijler, de principes, omvat een set normen en waarden die adequaat risico-alert handelen bevordert. De principes dienen als richtlijn om rekening te houden met de meer controls van risicomanagement. Ze dragen bij aan het doorgroeien naar risicovolwassenheid.
De tweede pijler, het kader, drukt uit hoe integraal risicomanagement ontworpen, geïmplementeerd en geborgd moeten worden in het doorlopen van de Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA-cyclus).
De derde pijler, risicobeoordeling proces, schrijft voor hóe in een dynamische context risico's beheerst worden.



Figuur 3: Denkraam Integraal Risicomanagement vlg ISO 31000

De keuze voor aansluiting bij het denkraam en begrippenkader van ISO 31000 is niet meer maar ook niet minder dan een hulpmiddel om integraal risicomanagement zo in te richten en te laten functioneren dat de gestelde beleidsdoelen worden gerealiseerd. In bijlage 1 is een begrippenlijst risicomanagement opgenomen waardoor een eenduidige interpretatie van niet-alledaagse begrippen mogelijk is.

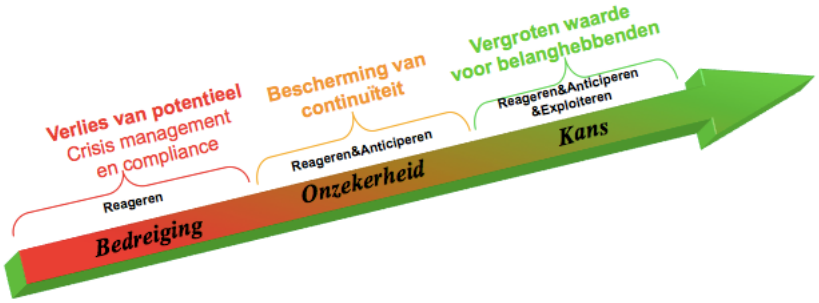
In deze geactualiseerde Nota Beleidskader Integraal Risicomanagement 2016 zijn de principes verder uitgewerkt, zodat meer inhoud en sturing aan *soft controls* kan worden gegeven. Politiek-bestuurlijke bekrachtiging van het provinciale denkraam geeft de intentie aan om de provinciale organisatie te doen doorgroeien naar optimale risicovolwassenheid.

2.6 Definitie Integraal Risicomanagement

Integraal risicomanagement is, sterk vereenvoudigd geformuleerd, het vermogen om te sturen op kansen in de zin van mogelijkheden en gelegenheden en tegelijkertijd het beheersen van risico's. Het maakt onderdeel uit van een set gecoördineerde activiteiten en inspanningen op de verschillende sturingsniveaus, gericht op het behalen van maatschappelijke impact.

Het vergroten van de maatschappelijke impact (in onderstaande figuur genoemd: de waarde voor belanghebbenden) vereist naast:

- het reageren op ongewenste gebeurtenissen (bedreiging) zoals verlies van potentieel, en
- het reageren en anticiperen ter bescherming van de continuïteit, voorts
- het benutten (exploiteren) van kansen.



De provincie Utrecht definieert integraal risicomanagement als volgt:

> "een systeem dat op een *gestructureerde, systematische wijze risico's* in kaart brengt en deze op een voor de provinciale organisatie *doelgerichte en doeltreffende wijze beheerst*, zodanig dat sprake is van het voldoende beheersen van effecten van onzekerheden op doelrealisatie op *alle sturingsniveaus* en het behalen van de doelstellingen op een zo *doelmatige mogelijke wijze* kan gebeuren"

Ter toelichting het volgende.

Met *gestructureerde, systematische wijze risico's in kaart* brengen wordt aangegeven dat het tijdig en voldoende volledig identificeren van risico's een continue activiteit is die integraal deel uitmaakt van álle processen van de politieke en ambtelijke organisatie.
Met *op (...) doelgerichte en doeltreffende wijze beheerst* wordt bedoeld dat alle activiteiten gericht zijn op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het behalen van de provinciale beleidsdoelen zoals vertolkt in het Collegeakkoord. Daarin pakken wij kansen in samenwerking met externe partners en stakeholders en wordt onderscheid gemaakt naar de verschillende typen van risico's (omgevingsrisico's, beleidsrisico's en operationele risico's).

Onder *het voldoende beheersen van effecten van onzekerheden op doelrealisatie* wordt aangegeven dat de complexe beleidsdoelen steeds meer met inzet van innovatieve middelen worden gerealiseerd in samenwerking met anderen. De hedendaagse netwerkbenadering vraagt om transparante risicobeheersing én om verwachtingenmanagement. *Voldoende beheersen* verwijst ook naar 'het binnen de voorgenomen *risicobereidheid* blijven'. Doelen zijn geformuleerd met inachtneming van:

- de ingeschatte kans van slagen;
- de mogelijkheden en kosten van de benodigde beheersmaatregelen en
- de verwachting dat die maatregelen feitelijk positief werken op de kans van optreden en het effect bij optreden van de bedreiging.

De *risicobereidheid* krijgt vorm als het wordt gekoppeld aan belangrijke beleidsdoelen en wordt verwoord op een wijze waarop de praktijk van risicobereidheid meetbaar kan worden gemaakt. Alleen dan biedt het houvast aan de ambtelijke organisatie die met de beschikbare middelen bijdraagt aan de doelrealisatie.
Onder *alle sturingsniveaus* worden de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie begrepen. De daaruit voortvloeiende activiteiten met betrekking tot integraal risicomanagement zijn complementair. We spreken dan van risicogestuurd werken (zie volgende paragraaf).

Met *doelmatige mogelijke wijze* wordt aangegeven dat risicomanagement een bijdrage levert aan de doelmatige inzet van financiële en personele middelen. Het gaat daarbij om zowel de beleidsrisico's als de operationele risico's. De focus op doelmatige risicobeheersing moet daarbij leiden tot zowel het 'In-control' zijn van de interne organisatie als tot geloofwaardigheid en betrouwbaarheid bij onze partners en stakeholders.

2.7 Risicogestuurd werken op verschillende sturingsniveaus

Integraal risicomanagement betekent kansen op sturing en beheersing van risico's op de verschillende sturingsniveaus van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie met als doel buiten beter te presteren (zie § 2.1). Daarnaast is het denkraam ISO 31000 en bijbehorend begrippenkader geïntroduceerd als referentiekader (zie § 2.5). Deze paragraaf gaat in op de betekenis van Integraal Risicomanagement conform het denkraam op de verschillende sturingsniveaus: het risicogestuurd werken in de praktijk.

Provinciale Staten richten zich op de kansen en risico's die samenhangen met de doelgerichtheid van het te voeren en gevoerde beleid. Het gaat dan om het wegen van de omgevingsrisico's in het algemeen en de beleidsrisico's bij het beoordelen van de beleidsdoelstellingen en inzet van instrumenten. Daarbij wordt de verbinding gelegd met burgers, stakeholders en samenwerkingspartners. Dit alles vertaalt zich in een beoordeling van de risicobereidheid.
Om hieraan invulling te kunnen geven bepalen de Provinciale Staten de principes IRM waarbinnen het Integraal Risicomanagement invulling moet krijgen. Daarnaast stellen zij op grond van haar budgetrecht een aantal financiële spelregels vast met betrekking tot het weerstandsvermogen. Met de vaststelling van de nota Beleidskader Integraal Risicomanagement geeft Provinciale Staten het mandaat en verbintenis -ook wel blijvende 'commitment'- aan Gedeputeerde Staten om verder invulling te geven aan het risicomanagement. In haar controlerende taak wordt Provinciale Staten ondersteund door de Randstedelijke Rekenkamer en de accountant. Bij onduidelijkheden of onvolkomenheden kunnen Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten om nadere informatie vragen.

Principes IRM

Nota Beleidskader Integraal Risicomanagement

Accountant

Randstedelijke Rekenkamer

Gedeputeerde Staten richten zich op de kansen en risico's die samenhangen met de doeltreffendheid van het te voeren en gevoerde beleid in samenhang met de rol van samenwerkingspartners. Veel aandacht gaat uit naar de betekenis en weging van de beleidsrisico's bij de beleidsformulering en -instrumentatie. Dat betekent oa een vertaling van de risicobereidheid in concrete risicotoleranties.
Binnen het gegeven mandaat en de verbintenis van Provinciale Staten bepalen Gedeputeerde Staten het mandaat en de kaders voor de ambtelijke organisatie, vastgelegd in het uitvoeringskader Integraal Risicomanagement en de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing. Gedeputeerde Staten dragen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het kader IRM: de opzet, het functioneren, het monitoren en het verbeteren van het integraal risicomanagement. Daarbij weet Gedeputeerde Staten zich ondersteund door een 'systeem van control' vastgelegd in het Controllerstatuut, die zorgt voor *checks and balances* opdat kansen en risico's tijdig worden gesignaleerd en op een evenwichtige wijze gewogen. Bij de voorbereiding van beleidsontwikkeling en de besluitvorming gaan Gedeputeerde Staten na wat de belangrijkste kansen en risico's zijn en rapporteren hierover aan Provinciale Staten, opdat zij op de hoogte zijn van de beleidsrisico's en operationele risico's die het behalen van maatschappelijke impact (in termen van doelgerichtheid) kunnen belemmeren of bevorderen. Verantwoording vindt plaats in de beleidscyclus en/of de reguliere begrotingscyclus, of in andere vormen van verantwoording voor zover daartoe aanleiding is.

Kader IRM

Nota Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement

Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Controllerstatuut

De **ambtelijke organisatie** c.q. het concernmanagement richt zich op de kansen en risico's die samenhangen met beleidsontwikkeling, instrumentatie en uitvoering van het politiek-bestuurlijk bepaalde beleid vanuit het perspectief van een doelmatige inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor het In-control zijn van de werkprocessen waarvan zij eigenaar is. De lijnmanager is eigenaar van de risico's die binnen zijn werkprocessen (kunnen) optreden en als zodanig verantwoordelijk voor de risico-identificatie, risicoanalyse, risicobehandeling en risico-evaluatie (risicoassessment-proces). In de nota 'Systeem van Control' zijn de verschillende procesrollen en gedragsregels verder uitgewerkt. Er zijn instrumenten beschikbaar (NARIS, Risk-ID). Beleidsrisico's worden als kans op sturing voorgelegd aan Gedeputeerde Staten met een bijbehorende risicobereidheid. Dat vergt meer strategisch vermogen van de organisatie in de zin van het toepassen van scenario-analyses en expliciteren van achterliggende beleidstheorieën. Ook operationele risico's worden voor Gedeputeerde Staten in beeld gebracht op basis van een goede kosten-baten afweging en adviezen over beheersingsmaatregelen. Verantwoording over de operationele toepassing van het proces van integraal risicomanagement vindt plaats in de vorm van In-control verklaringen van lijnmanagers die in samenspraak met de Businesscontrollers worden opgesteld.

Proces IRM

nota Systeem van Control

Procesrollen

Gedragsregels

Instrumenten

Scenario-analyses en beleidstheorieën

In-control verklaringen

3. Principes Integraal Risicomanagement

In de geest van *good governance*[11] geven Provinciale Staten richting aan integraal risicomanagement door het benoemen en expliciteren van een aantal principes, zodanig dat integraal risicomanagement bijdraagt aan de doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Met de principes worden systeem-, structuur en procedurele kenmerken ('harde controls') alsook houding, gedrag, kennis en vaardigheden ('soft controls') onderscheiden. Daaronder is begrepen houding, gedrag en vaardigheid in het kunnen omgaan met risicobeheersing en de benodigde kennis en vaardigheden om risico's te kunnen beheersen.
Om deze abstracties het karakter van een referentiekader mee te geven, krijgen de principes onderstaand een nadere invulling, opdat er een normerende en lerende werking vanuit gaat. Daar waar het gaat om integraal risicomanagement te laten doorwerken in de politiek-bestuurlijke context en de besteding van publieke middelen te verantwoorden, dienen deze principes als leidraad voor het handelen van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.

In onderstaand kader wordt - in aansluiting op ISO 31000 - aan elf principes inkleuring gegeven vanuit het perspectief van de provincie Utrecht. Zij geven daarmee richting en meer eenduidigheid aan de invulling en uitwerking van integraal risicomanagement van de provincie Utrecht.

a. draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het handelen van de organisatie en voegt daarmee maatschappelijke waarde toe
Door het verkennen van omgevings-, beleids- en operationele risico's wordende kansen voor het realiseren van gestelde beleidsdoelen vergroot. Het is de kunst daarin een goede balans te vinden en te behouden tussen risicobereidheid en de nagestreefde toegevoegde maatschappelijke waarde.

b. maakt integraal deel uit van alle werkprocessen van de organisatie
Het omgaan met kansen en risico's maakt deel uit van de werkprocessen én het integrale handelen van alle medewerkers van de provincie. Dit komt tot uitdrukking in de integrale managementverantwoordelijkheid voor beheersing van de toegewezen werkprocessen door het toepassen van de PDCA-cyclus in het algemeen en het risicobeoordelingproces in het bijzonder.

c. maakt deel uit van besluitvorming
In het beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces helpt risicomanagement proactief - dus niet retrospectief - doelen te formuleren, keuzes te onderbouwen, prioriteiten te stellen en de afwegingen te expliciteren in termen van kansen en risico's. Het gaat daarbij om risico's object van gesprek te maken op de verschillende sturingsniveau's: Provinciale staten, Gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie. In de relatie bestuurlijk opdrachtgeverschap (gedeputeerde), ambtelijk opdrachtgeverschap (manager) en ambtelijk opdrachtnemerschap (medewerker) worden kansen en risico's geëxpliciteerd en gewogen.

[11] Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken; juni 2009, 20522/1722-GMD32. Deze beginselen luiden: 1. Openheid en Integriteit, 2. Participatie, 3. Behoorlijke contacten met burgers, 4. Doelgerichtheid en doelmatigheid, 5. Legitimiteit, 6. Lerend en zelfreinigend vermogen, 7. Verantwoording.

d. benoemt onzekerheden expliciet
Risico's zijn de effecten van onzekerheden op doelrealisatie. Om risico's op waarde te kunnen schatten is het belangrijk om de mate van onzekerheid en de mogelijke effecten te identificeren. Daartoe wordt onderscheid gemaakt in drie soorten risico's: omgevingsrisico's, beleidsrisico's en operationele risico's. Met behulp van strategische omgevingsanalyses en risicoassessments worden kansen en risico's in beeld gebracht. De kracht en zwakte van aannames en het effect hiervan op onzekerheden en risico's worden onderkend. Dit onderstreept het belang van het voeren van een betekenisvol gesprek op alle niveaus (bestuurder, manager en professionals) over de mate waarin risico's acceptabel zijn (risicobereidheid).

e. is systematisch, gestructureerd en tijdig
Integraal risicomanagement betekent dat risicobewust handelen systematisch invulling krijgt in de verschillende fasen van de beleidscyclus zodat op de juiste momenten signalen worden gegeven en hierover een betekenisvol gesprek wordt gevoerd. Het is gestructureerd in de zin dat regelmatig het risicobeoordelingproces wordt doorlopen zodat actuele kansen en risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd, behandeld en beheerst. De data wordt verzameld en bewaard met de beschikbaar gestelde instrumenten (zoals NARIS, RiskID)

f. gebaseerd op de best beschikbare informatie
Aan het besluitvormingsproces ligt de best beschikbare informatie ten grondslag, gebaseerd op informatiebronnen, ervaringsdata, input van belanghebbenden en het oordeel van deskundigen. Ook is zicht op de tekortkomingen en beperkingen van gegevens en modellen, (tegengestelde) belangen en de belemmeringen die hieruit kunnen volgen. Er is een gezonde balans tussen de inspanningen van het verzamelen en beschikbaar stellen van de informatie en het risicoprofiel vanuit een politiek-bestuurlijk, juridisch of financieel perspectief.

g. op maat gesneden
Risicomanagement is maatwerk en houdt expliciet rekening met het politiek-bestuurlijke krachtenveld. In combinatie met principe Transparant en sluit niemand uit (zie onder j.) wordt geanticipeerd op mogelijke veranderingen op de korte en lange termijn. Hieronder is begrepen de te verwachten aanpassingen in financiering, subsidiëring en fondswerving en mogelijke financiële risico's. Dit vereist een goede aansluiting op het strategisch financieel instrumentarium.

h. houdt rekening met menselijke en culturele factoren
De doorwerking van zachte aspecten wordt in haar betekenis bekrachtigd. Hiermee wordt bedoeld de invloed van houding en gedrag van betrokkenen binnen en buiten de organisatie. Het expliciteren van risico's vergt een open cultuur van uitspreken, bespreken, afspreken en aanspreken op alle sturingsniveaus ter voorkoming van groepsdenken en tunnelvisie. De complexiteit van de in- en externe netwerkorganisatie wordt (h)erkend en een veilige en respectvolle omgeving geborgd.

i. is transparant en sluit niemand uit
Een overheid in verbinding is transparant en sluit niemand uit. Dit vertaalt zich in de doorontwikkeling van een adaptieve netwerkorganisatie als uitgangspunt. De externe betekenis is dat besluitvormers op elk sturingsniveau zorgdragen voor betrokkenheid van stakeholders en samenwerkingspartners bij het relevant en actueel houden van risicobewustzijn. De interne betekenis is dat alle medewerkers worden betrokken en uitgedaagd bij te dragen aan het risicobeoordeling gericht op het realiseren van de gestelde beleidsopgaven waaraan zij (geacht worden) een bijdrage leveren. Het management heeft hierin een voorbeeld functie door risico's onderwerp van gesprek te maken.

j. is dynamisch, iteratief en reageert op verandering
Dit principe geeft blijk van de intentie om als provincie een adaptieve netwerkorganisatie te zijn. Er wordt actief gezocht naar externe signalen en veranderingen in de samenleving en deze leiden tot mogelijke bijstellingen. Gezien de toenemende complexiteit van horizontale netwerksturing zowel is het expliciteren van risico-eigenaarschap met bijbehorende beslissingsbevoegden essentieel om adequaat te kunnen handelen. Dit is gebaseerd op een gerechtvaardigd vertrouwen in de managers en medewerkers. Dit bevordert de risicovolwassenheid.

k. is continue verbetering van de organisatie
Het lerend vermogen van de organisatie wordt versterkt door monitoring en evaluatie als vast onderdeel van het risicomanagementproces te verankeren gebaseerd op expliciete inschattingen aan de voorkant van het proces. Ervaringen met risicoassessments, het duurzaam vastleggen en beschikbaar maken van alle relevante data omtrent risicomanagement en de effectieve of minder effectieve aspecten ervan dienen ter lering. Het leren en verantwoorden is daarbij in balans gebracht vanuit het vertrekpunt dat risico's een kans op sturing zijn geweest.

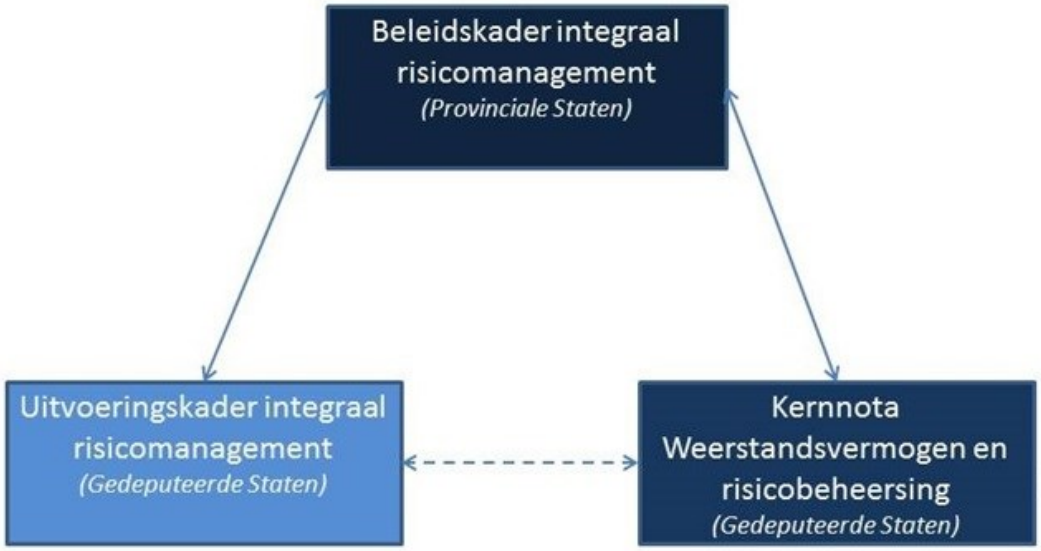
4. Uitgangspunten Kader Integrale Risicobeheersing

In het denkraam Integraal Risicomanagement wordt cf. ISO 31000 onderscheid gemaakt tussen principes, kader en (risicobeoordeling)proces; zie hoofdstuk 2. Provinciale Staten stelt de principes vast (zie hoofdstuk 3). De uitwerking van het kader is een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten geven ter uitwerking van de principes aan Gedeputeerde Staten een aantal uitgangspunten mee. Onderstaand worden zeven uitgangspunten geformuleerd en toegelicht.

Uitgangspunt 1

Er worden nadere richtlijnen vastgesteld voor de ambtelijke organisatie voor de inrichting, werking en monitoring van het Integraal Risicomanagement

Dit eerste uitgangspunt geeft aan dat door Gedeputeerde Staten een Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement en een nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing moet worden vastgesteld. In deze nota's wordt een nadere uitwerking gegeven aan integraal risicomanagement in de vorm van voorschriften, spelregels en instrumenten. De samenhang van de nota's is grafisch weergegeven in figuur 4.



Figuur 4 Samenhang nota's mbt integraal risicomanagement

In de Programmabegroting 2016 is door Gedeputeerde Staten een herijking van het Strategisch Financieel Instrumentarium aangekondigd. Het Strategisch Financieel Instrumentarium bestaat uit drie pijlers, te weten beheersing van de uitgaven, borgen van de reserves en tenslotte het afdekken van financiële risico's. Dit wordt uitgewerkt in een aantal verschillende nota's, waaronder de Kernnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. Denk daarbij aan de uitwerking van het risicomanagementinstrumentarium NARIS en de budgettaire spelregels en kengetallen om een gezond weerstandsvermogen te waarborgen. De Kernnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat het wettelijk voorgeschreven financiële kader, de kengetallen ingevolge artikel 11 BBV en de financiële risicobeheersing daaromtrent.

Het uitvoeringskader Integraal Risicomanagement 2016 is een nadere uitwerking van de verschillende principes die door Provinciale Staten worden vastgesteld. Dat is meer dan alleen het financiële aspect van risicomanagement, zoals dat is uitgewerkt in de Nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. In het uitvoeringskader wordt nadere uitwerking gegeven aan de *hard controls* als *soft controls* van risicobeheersing. Veel aandacht gaat uit naar het risicobeoordelingproces en de inzet en toepassing van bijpassende instrumenten. Het gaat daarbij ook over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie met betrekking tot het regelmatig doorlopen van het risicoassessmentproces. Daarmee wordt invulling gegeven aan het principe 'maakt deel uit van alle processen van de organisatie'.

De provinciale organisatie transformeert naar een netwerkorganisatie waarbij verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden steeds meer op het niveau van medewerkers wordt gelegd. Er zal sprake zijn van een toenemende mate van horizontale sturing door en voor medewerkers. Dit is gebaseerd op het vertrouwen in de professionaliteit van de medewerkers. Daarbij past een goed systeem van *check and balances* zodat sprake kan zijn van gerechtvaardigd vertrouwen. In een door Gedeputeerde Staten vast te stellen (actualisering van het) Controllerstatuut worden de verantwoordelijkheden en escalatiebevoegdheden benoemd zodat kansen en risico's op het juiste moment worden gesignaleerd en voorgelegd bij degenen die de ambtelijke en politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Dit is te beschouwen als een uitwerking van het principe "maakt deel uit van besluitvorming".

Uitgangspunt 2

Alle financiële en niet-financiële risico's doorlopen een risicoassessmentproces, waarbij sprake is van het vaststellen van de context, een risicobeoordeling (risico-identificatie, risico-analyse, risico-evaluatie) en risicobehandeling.

Onder risico wordt verstaan het effect (positief of negatief) van onzekerheden op het behalen van de doelstellingen van de provincie als product van de verwachte 'schade' bij optreden en de kans van optreden. Vanuit de leidende gedachte dat risico's een kans op sturing zijn is het van belang bij de ontwikkeling en uitvoering van beleidsvoornemens de verschillende stappen van het risicobeoordelingproces te doorlopen. Dit tweede uitgangspunt is een uitwerking van het principe "systematisch, gestructureerd en tijdig". Het risicobeoordelingproces wordt verder uitgewerkt in het Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement. Met dit uitgangspunt wordt aangegeven dat niet-financiële risico's óók geïdentificeerd en meegewogen worden. De onderscheiden risicocategorieën zijn:

- Beleidsrisico's (onzekerheden doelrealisatie programma's, projecten, processen of producten)
- Juridische risico's (claims en aansprakelijkheid)
- Financiële risico's (onzekerheden rondom financiering, garanties, subsidies ed)
- Bedrijfsvoeringsrisico's (bijv. onzekerheden systeemontwikkeling en -implementatie enz.)
- Grondexploitatierisico's
- Risico's Verbonden Partijen
- Reputatie-/imagorisico's.

De indeling naar risicocategorieën laat onverlet dat niet-financiële risico's als zodanig financiële gevolgen kunnen hebben en dan ook meegenomen moeten worden in het weerstandsvermogen.

Uitgangspunt 3

Risico's waarvan de incidentele financiële gevolgen minder dan € 100.000 bedragen, worden niet als materieel beschouwd.

Dit derde uitgangspunt beoogt een duiding te geven wanneer een uitkomst als een “materieel” risico moet worden aangemerkt. Materieel wil zeggen dat passende financiële maatregelen nodig kunnen zijn. Daarbij passen twee kanttekeningen. Sommige risico’s zijn moeilijk in geld uit te drukken, bijvoorbeeld politiek risico of imagoschade. Ook dan is risicobeheersing essentieel. Daarnaast blijft aandacht nodig voor risico's met resterende, nog niet financieel of met beheersmaatregelen afgedekte onzekerheden. Het principe "voegt waarde toe en zorgt voor behoud van waarde" wordt tevens uitgelegd als voorzorgsprincipe ('Wie het kleine niet eert'): ook incidentele negatieve effecten van kleiner dan € 100.000 kunnen bij elkaar opgeteld een substantieel beslag op de beschikbare middelen leggen en behoeven optimale risicobeheersing.

Uitgangspunt 4

Voor zover de incidentele financiële gevolgen van een risico (= kans van optreden x bedreiging) gedekt zijn door de reserve weerstandsvermogen, wordt deze reserve aangewend ter dekking van die financiële gevolgen als de bedreiging werkelijk optreedt.

Kansen impliceren risico’s. Het principe “benoemt onzekerheid expliciet” betekent onder meer het expliciteren van de financiële gevolgen wanneer de bedreigingen zich - ondanks de genomen beheersingsmaatregelen - manifesteren. Dit vierde uitgangspunt geeft een uitwerking aan de inzet van de reserve weerstandsvermogen, dat bedoeld is om de voorgenomen beleidsuitvoering te kunnen continueren zonder dat daarvoor beleidswijziging of een (financiële) herprioritering noodzakelijk is. Dat betekent dat de financiële gevolgen ten laste van het weerstandsvermogen kan worden gebracht zonder goedkeuring vooraf van Provinciale Staten. Dit vereist wel dat de risico’s vooraf expliciet zijn benoemd in de paragraaf weerstandsvermogen. Is dat niet het geval dan mogen de uitgaven niet ten laste van het weerstandsvermogen worden gebracht zonder voorafgaande goedkeuring van Provinciale Staten.

Er is onderscheid tussen operationele risico’s en beleidsrisico’s. de operationele risico’s zijn gebaseerd op een kosten-baten afweging. Wanneer dit risico zich manifesteert kunnen- voor zover voldaan is aan de gestelde voorwaarden - de kosten ten laste van het weerstandsvermogern worden gebracht. Bij beleidsrisico’s ligt dit genuanceerder. Beleidsrisico’s zijn kansen om beleidsdoelen te realiseren. Daarbij worden strategische keuzes gemaakt om al dan niet maatregelen te treffen op het verlagen van de waarschijnlijkheid van optreden van de bedreigingen en/of het verlagen van de impact. Het niet realiseren van het beoogde resultaat als zodanig is wel een risico, maar leidt niet tot een claim op het weerstandsvermogen. Bijvoorbeeld als blijkt dat een maatregel minder effectief is dan voorzien en meer inzet van financiële middelen nodig is. Wanneer deze keuzes echter leiden tot onvoorziene meerkosten kan dit ten laste van het weerstandsvermogen worden gebracht.

Uitgangspunt 5

Indien de kans van optreden van een risico met financiële gevolgen wordt ingeschat op 50% of meer, dan wordt hiervoor een voorziening of een verplichting opgenomen. Afhankelijk van de omvang van de benodigde (programma- of project)investering, wordt een voorziening getroffen voor de mogelijke uitgaven van minimaal 10% van het geraamde bedrag.

Het aanhouden van een reserve weerstandsreserve betekent dat deze financiële middelen niet voor andere beleidsdoeleinden kunnen worden ingezet. Daarom is terughoudendheid geboden. In dit licht bezien is ter uitwerking van het principe "op maat gesneden" het gewenst dat daar waar kansen evidente risico's (> 50%) met zich meebrengen een toegesneden voorziening moet worden getroffen.

Uitgangspunt 6

Ter wille van de doelmatigheid wordt bij risico's binnen de gestelde *risicobereidheid* het beslag op de reserve weerstandsvermogen zo beperkt mogelijk gehouden, met als uitgangspunt dat er éérst risicovermijding, risico-overdracht en risico-reductie plaatsvindt, alvorens (rest)risico's te accepteren. Het gaat daarbij om het zoeken naar de economisch meest voordelige optie op basis van een kosten/batenanalyse.

Het principe "voegt waarde toe en zorgt voor behoud van waarde" geeft aan dat er een goede balans moet worden gevonden tussen enerzijds de verwachte meerwaarde van de kansen en anderzijds de negatieve financiële gevolgen van risico's die kunnen optreden. Daarbij zijn verschillende beheersingsstrategieën mogelijk. Dit zesde uitgangspunt beoogt het beslag op de reserve weerstandsvermogen te beteugelen door expliciet een voorkeursvolgorde te hanteren. Daarbij wordt onderkend dat het overdragen van risico's aan andere partijen of partners niet altijd mogelijk of wenselijk is. Risico's zijn dan op zich geen reden om niet te handelen. Juist in het scheppen van kansen en het nemen van bijbehorende beleidsrisico's ligt de toegevoegde waarde van de provincie als middenbestuur. Dat vergt dan wel een betekenisvolle politiek-bestuurlijke dialoog over risicobereidheid.

Uitgangspunt 7

Risico-informatie, gegenereerd uit het risicoassessmentproces wordt in een centraal bronsysteem geregistreerd, geactualiseerd en gearchiveerd, zodat deze informatie beschikbaar is voor bestuurlijke en managementinformatievoorziening.

Integraal risicomanagement op een genormaliseerd volwassenheidsniveau betekent dat adequaat invulling wordt gegeven aan het principe "gebaseerd op de best beschikbare informatie". Onderdeel daarvan is het regelmatig doorlopen van de stappen van het risicobeoordeling. Dat vertaalt zich in het uitgangspunt dat de verzamelde informatie in de beschikbare systemen (NARIS, Risk-ID) goed moet worden geregistreerd. Dit geldt in ieder geval voor de operationele risico's.

Het pakken van kansen wordt vaak vanuit een positieve en optimistische grondhouding opgepakt. Wanneer echter risico's zich manifesteren slaat de grondhouding vaak om. Juist dan is het goed om terug te kunnen vallen op de informatie die gehanteerd is bij het nemen van besluiten. Het kwantificeren en registreren van beleidsrisico's is van een andere orde dat de operationele risico's. Kansen oppakken gaat hand in hand met het lopen van beleidsrisico's. Dit zevende uitgangspunt beoogt hier dat beide inzichtelijk zijn gemaakt en tegen elkaar zijn afgewogen. Wanneer bedreigingen daadwerkelijk optreden kan achteraf worden bepaald of bij de besluitvorming in het verleden de juiste inschattingen zijn gemaakt (*risicobereidheid*) en in hoeverre de voorliggende situaties was te voorkomen. Op deze wijze wordt het mogelijk om invulling te geven aan het principe "continue verbetering van de organisatie".

Bijlage 1 begrippenlijst integraal risicomanagement a t/m z

Beleidskader IRM	Uitwerking van de eerste pijler van het denkraam Integraal risicomanagement (IRM) en vastgesteld door Provinciale Staten. Zie verder onder principes.
Beleidsrisico	Risico's die voortkomen uit Omgevingsrisico's en de eigen strategische keuzes om al dan niet maatregelen te treffen op het verlagen van de waarschijnlijkheid van optreden en/of het verlagen van de impact. Beleidsrisico = strategy risk
Uitvoeringskader IRM	Uitwerking van de tweede pijler van het denkraam Integraal risicomanagement (IRM) en vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Zie verder onder kader.
Denkraam IRM	Denkraam Integraal Risicomanagement (IRM) gebaseerd op drie pijler cf ISO 31000, te weten de principes, het kader en het risicobeoordelingproces.
Doelgerichtheid	De mate van de impact van het provinciaal beleid, al dan niet in samenwerking met partners en stakeholders, gericht op het verbeteren van een maatschappelijke problematiek.
Doeltreffendheid	De mate waarin resultaten worden bereikt die toegevoegde maatschappelijke waarde hebben.
Doelmatigheid	De mate waarin producten en diensten door de provinciale organisatie op een kosten- en tijdefficiënte wijze tot stand komen.
Omgevingsrisico's	Risico's die buiten de invloedsfeer van de organisatie en het bestuur liggen. Omgevingsrisico = external risk
Impact	De mate waarin het handelen van de provincie Utrecht een bijdrage (meerwaarde) levert aan de oplossing van een maatschappelijke problematiek.
Integraal risicomanagement	Systeem dat op een gestructureerde wijze risico's in termen van kansen en bedreigingen in kaart brengt en deze op een doelgerichte en doeltreffende wijze beheerst, zodanig dat sprake is van het voldoende beheersen van effecten van onzekerheden op doelrealisatie op alle sturingsniveaus en het behalen van de doelstellingen op een zo doelmatige mogelijke wijze kan gebeuren. Sterk vereenvoudigd geformuleerd: het vermogen om te sturen op kansen en tegelijkertijd het beheersen van risico's.

ISO-31000	Het risicomanagementmodel, de principes en richtlijnen zoals neergelegd in de NEN-ISO 31000 norm van december 2009.
Kader	Aanduiding van de tweede pijler van het denkraam IRM. Geeft een referentiekader voor de opzet, inrichting en werking van het Integraal Risicomanagement binnen de Provincie Utrecht gebaseerd op het PDCA-principe. Dit wordt uitgewerkt in het Uitvoeringskader IRM en vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
Kans	De waarschijnlijkheid van het optreden van een gebeurtenis. Dit kan positief zijn (gelegenheid dat beleidsdoel mogelijk wordt gemaakt) of negatief (bedreiging dat beleidsdoel niet wordt gehaald).
Operationele risico's	Risico's die bewust worden gelopen om kosten van beheersing te beperken. Het is een onzekere uitkomst van een kosten-baten afweging. Operationele risico's = preventable risks
Principes	Aanduiding van de eerste pijler van het denkraam IRM. Referentiekader als leidraad voor het handelen van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie gebaseerd op de principes uit ISO 31000. Dit wordt uitgewerkt in het beleidskader IRM en vastgesteld door Provinciale Staten. Principes hebben betrekking op systeem-, structuur en procedurele kenmerken (hard controls), alsook houding, gedrag, kennis en vaardigheden (soft controls).
Risico	Effect (positief of negatief) van onzekerheden op het behalen van de doelstellingen van de provinciale organisatie. Positief staat voor kansen, gelegenheden. Negatief staat voor bedreigingen. Risico wordt ook geformuleerd als product van een bedreigende gebeurtenis en de waarschijnlijkheid van optreden.
Risicobeoordeling	Onderdeel van het risico beoordelingsproces, te weten het identificeren, analyseren en evalueren van risico's met betrekking tot een specifieke situatie in de beleidsformulering en/of beleidsuitvoering.

Risicobeoordelingproces	De derde pijler van het denkraam IRM. Systematische en gestandaardiseerde werkwijze gericht op het vaststellen van de context, het doorlopen van een risicobeoordeling en het beheersen van de risico's (risicobeheersing). Dit is een cyclisch proces (PDCA) waarbij enerzijds sprake is van continue communicatie en overleg en anderzijds continue monitoring en evaluatie. De werkzaamheden worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie en waar nodig voorgelegd aan Gedeputeerde Staten ter besluitvorming. Onderscheidt daarbij operationele risico's en beleidsrisico's.
Risicobehandeling	Het proces van beheersing waarmee een risico wordt aangepast
Risicobeheersing	De afweging tot het al dan niet nemen van maatregelen tot het scheppen van gelegenheden (kansen) en/of het beheersen van het optreden van bedreigingen. Beheersing strategieën zijn vermijden, overdragen, reduceren of accepteren.
Risicobereidheid	De hoeveelheid risico die de provinciale organisatie bereid is te accepteren voor het creëren van maatschappelijke waarde. Risicobereidheid = risk appetite.
Risicovolwassenheid	De status van het ontwikkelingsniveau waarin de organisatie Integraal Risicomanagement heeft geïmplementeerd en toepast. Door Hillson (1997) worden vier volwassenheidsniveau 's onderscheiden (initieel, beginnend, genormaliseerd, geoptimaliseerd) waarbij onderscheid wordt gemaakt naar definitie (mate van doorleving IRM in de organisatie), cultuur, proces, kennis & vaardigheid en toepassing.
Sturingsniveau	Duiding van de gelaagdheid in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie in termen van verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden. Er wordt onderscheid gemaakt naar Provinciale staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie.
Uitgangspunten	Door Provinciale Staten worden aan Gedeputeerde staten een aantal uitgangspunten meegegeven ter uitwerking van de principes.
Waarschijnlijkheid	De kans dat een onzekere gebeurtenis optreedt.

Weerstandscapaciteit, benodigde	Het geheel van middelen en mogelijkheden om niet-begrote, onvoorziene en (mogelijk) substantiële kosten op te vangen. Bedrag dat de behoefte aan een financiële buffer voor risico's op basis van het weerstandsrisicoprofiel weergeeft.
Weerstandscapaciteit, beschikbare	Bedrag dat de aanwezige financiële buffer voor risico's weergeeft.
Weerstandsvermogen	De mate waarin de organisatie in staat is financieel nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder aantasting van bestaand beleid. De beschikbare weerstandscapaciteit afgezet tegen de benodigde weerstandscapaciteit.

Bijlage 2 Stadium van risicovolwassenheid provincie Utrecht 2014

bron: P2, *Kansen op sturen benutten*!, Utrecht, mei 2015. Gearceerd wil zeggen van toepassing op de provincie Utrecht

Hillson, 1997	Niveau 1: Initieel	Niveau 2: Beginnend	Niveau 3: Genormaliseerd	Niveau 4: Geoptimaliseerd
Definitie	- Onbewust van de noodzaak van risicomgmt - Geen structureerde benadering van omgaan met onzekerheid en risico's - Reactieve managementprocessen - Geen poging te leren van verleden of voorbereiding op de toekomst	- Experimenteren met risicomgmt - Geen algemene gestructureerde risicomanagementbenadering - Bewust van potentiële voordelen van risicomgmt; ontbrekend implementatie-ontwerp om volledig voordeel te behalen - Draagvlak aanwezig en groeiende	- Geformaliseerde algemene risicoprocessen beschreven - Risicomgmt formeel geïntegreerd in de going concern-processen - Draagvlak op alle niveaus van de organisatie niet altijd consistent / consequent toegepast	- Risicobewuste cultuur met proactieve benadering van risicomgmt op alle sturingsniveaus van de organisatie - Actief gebruik van risicoinformatie om de organisatie te verbeteren - Aandacht voor kansen op sturing
Cultuur	- Ontbrekend risicobewustzijn - Afwijzend of terughoudend tegenover verandering - Neiging om aan bestaande processen vast te houden	- Risicomgmtproces kan worden gezien als additionele overhead met verschillend behaald voordeel -Risicomgtm alleen toegepast in geselecteerde projecten	- Geaccepteerd beleid voor risicomgmt - Voordelen herkend en te voorzien - Bereid middelen in te zetten om voordelen te oogsten	- Topdown mandaat en commitment voor risicomanagement - Leiderschap en voorbeeldgedrag - Proactief risicomanagement wordt aangemoedigd en beloond
Proces	Geen formele processen	- Geen algemene formele processen, hoewel enige specifieke methoden ingezet worden - Effectiviteit afhankelijk van vaardigheid van een incompany-risicomgmtteam en beschikbaarheid van externe kennis en ondersteuning	- Algemene processen toegepast op de meeste programma's, projecten en processen - Formele processen, geïncorporeerd in het kwaliteitssysteem - Allocatie risicomgmt-budgetten op alle niveaus - Beperkte behoefte aan externe ondersteuning	- Total Risk Management in de gehele organisatie - Riskbased bedrijfskritische processen - Periodieke actualisaties van procedures en risicomgmt processen - Routine en continue feedback ter verbetering risicomgmt proces
Kennis, vaardigheid	Geen begrip van risicoprincipes of risicovocabulaire	- Beperkt tot individuen die enige kennis van of formele training hebben genoten over risicomanagement	- Incompany expertise, formeel getraind in basisvaardigheden - Ontwikkeling van specifieke processen en instrumenten	- Volledige staf is risicobewust, past basisvaardigheden toe - Leren van ervaring is onderdeel van het proces - Periodieke training om vaardigheden te verwerven c.q. te actualiseren
Toepassing	- Geen gestructureerde toepassing - Geen toebedeelde menskracht of middelen - Geen risico-instrumentarium	- Wisselende e/o inconsistente toepassing - Variabele beschikbaarheid van staf - Ad hoc en willekeurige verzameling van instrumenten en methoden	- Consistente toepassing in alle bedrijfskritische processen - Toegewezen middelen - Gestandaardiseerde/geïntegreerde set risicomgmt instrumenten en -methoden	- Onbewust bekwaam toegepast op alle activiteiten - *Riskbased* rapportages en besluiten - State-of-the art methoden/instrum.