

Risicomanagement

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw H. Muilwijk MA MSc en mevrouw drs. K. Ijssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
Linkedin: Rekenkamer Oost-Nederland

Risicomanagement

Onderzoeksplan

Deventer, april 2024

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Focus	8
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Normenkader	10
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.4	Planning.....	12
2.5	Slotopmerkingen	12
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	14

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoek en de achtergronden van risicomanagement. Daarnaast gaan we in op de focus in dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Risicomanagement is een typisch onderwerp voor een rekenkameronderzoek. Wij hebben er als eigenstandig onderwerp nog niet naar gekeken. Wel hebben we op verzoek van Provinciale Staten (PS) Overijssel specifiek gekeken naar het risicomanagement bij de [opwaardering van het kanaal Almelo – de Haandrik](#). De reactie van Gedeputeerde Staten (GS) Overijssel op dat rapport was dat de bevindingen herkenbaar waren, maar dat geformuleerde lessen inmiddels al toegepast worden. Goede redenen om nu in beide provincies onderzoek te doen naar risicomanagement. Het onderwerp is van belang omdat risico's het bereiken van provinciale doelen negatief kunnen beïnvloeden; goed risicomanagement is -met andere woorden- van belang voor het realiseren van de ambities. Daarnaast kunnen optredende risico's gevolgen hebben voor het imago van de provincie en daarmee het vertrouwen in de provincie negatief beïnvloeden. Ook voor de positie van PS is een onderzoek naar risicomanagement relevant. In hun besluitvorming wegen PS het publieke belang van het voorstel (impliciet of expliciet) af tegen de mogelijke risico's. Bij het nemen van besluiten -en ook daarna- moeten PS dus kunnen vertrouwen op de resultaten van het risicomanagement door GS en de ambtelijke organisatie.

1.2 Achtergrond

Wie wat wil bereiken, neemt risico's. Dat geldt voor individuen, maar ook voor organisaties zoals de provincie. Het doel van risicomanagement is niet om alle risico's te voorkomen of te elimineren, maar om bewust af te wegen hoe met de risico's om te gaan, redenerend vanuit de doelen die de organisatie wil bereiken. Daarbij kan ingezet worden op het verkleinen of voorkomen van risico's, maar ook op het weloverwogen

accepteren van een risico, omdat het pakken van kansen nu eenmaal gepaard gaat met risico.

Wat is een risico? Risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en met effecten op doelstellingen.¹

Risico's kunnen worden onderverdeeld in strategische risico's en operationele risico's. De eerste hangen samen met de strategische keuzes van een organisatie; risico's die een organisatie bewust neemt in de verwachting waarde te creëren. Operationele risico's zijn risico's als gevolg van falende interne processen, mensen en systemen of van externe gebeurtenissen.²

Risico's komen op alle beleidsterreinen voor. Er zijn verschillende soorten risico's te onderscheiden. Naast financiële risico's zijn er bijvoorbeeld ook cyberrisico's en imago-risico's die kunnen leiden tot reputatieschade en daarmee verlies aan gezag of legitimiteit en vertrouwen in de overheid.

Ideeën over risicomanagement

Er bestaan verschillende modellen en theorieën over hoe er het beste kan worden omgegaan met risico's in beleid. Helaas is er weinig onderzoek gedaan naar welk model of welke theorie in een bepaalde situatie het meest effectief en doelmatig is.³ Uit het onderzoek dat wel gedaan is, komt vooral naar voren dat verschillende beleidsterreinen een verschillende aanpak hanteren.⁴ De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) stelt in een advies uit 2014 dat het behulpzaam is om het omgaan met risico's in verschillende beleidsterreinen te vergelijken. Tegelijkertijd stelt de Raad ook nadrukkelijk vast dat de precieze inhoud van risicobeleid zal verschillen. Ze pleit daarom voor "consistent maatwerk". Dit maatwerk kan worden begrepen als het doorlopen van een trechter (zie figuur 1). De stappen in de trechter sluiten nauw aan bij de stappen zoals geformuleerd in risicomanagementprocessen.⁵ Bovenaan de trechter worden algemene vragen gesteld, die voor alle beleidsterreinen relevant zijn. Op basis van de antwoorden op deze vragen, zakt men als het ware dieper de trechter in en wordt vastgesteld om welke risico's het gaat en hoe deze moeten worden gewogen. Tenslotte wordt het risicobeleid concreet in het formuleren in wat er moet gebeuren: welke beheersmaatregelen er genomen gaan worden. De vragen die gesteld worden en stappen die genomen worden, zijn voor elk beleidsterrein hetzelfde. De verschillen in antwoorden maken dat het risicobeleid voor een specifiek beleidsterrein een eigen unieke en op de context afgestemde inhoud krijgt.

¹ *Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden. Martin van Staveren.*

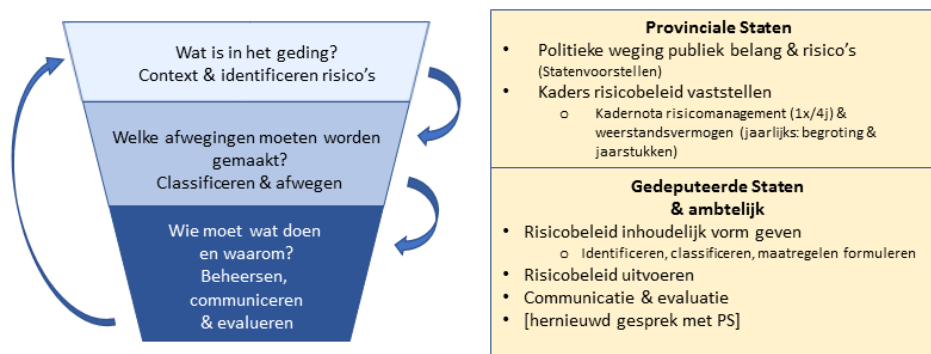
² *Inleiding risicomanagement, Dennis van der Waal*

³ *Van der Heijden 2019, 2021.*

⁴ *WRR 2014, Van der Heijden 2019.*

⁵ *Zie bijvoorbeeld Boom management/UT Twente, Van Staveren (2017).*

Figuur 1: Trechter risicomangement en rolverdeling



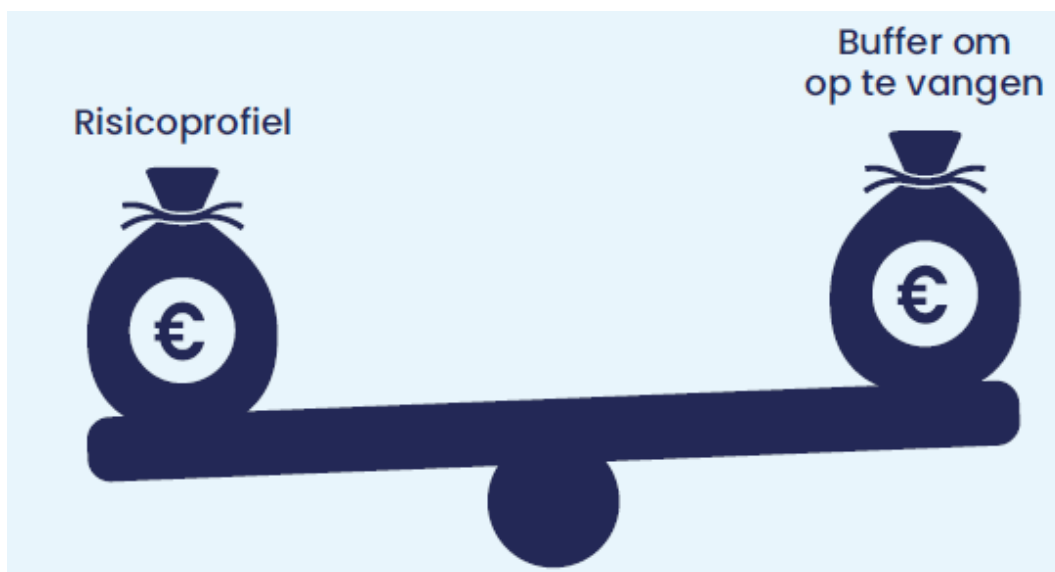
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Risicomangement is een cyclisch proces, dat grotendeels plaats vindt onder de verantwoordelijkheid van GS. Samengevat komt het er op neer dat (bij de start van een project/programma) risico's in beeld gebracht worden die (negatief) van invloed kunnen zijn op het bereiken van doelen. Deze risico's worden vervolgens ingeschat qua impact; wat zijn de grootste risico's? Daarna wordt bepaald of en zo ja welke beheersmaatregelen nodig zijn voor de grootste risico's. Het aanpassen van interne processen om risico's te voorkomen, het inzetten op goede communicatie met belanghebbenden, het overdragen van een risico middels een verzekering, maar ook het zorgen voor voldoende financiële middelen zijn voorbeelden van beheersmaatregelen. In een risicomangementsysteem worden de belangrijkste risico's en de beheersmaatregelen opgenomen. Dit systeem ondersteunt ook bij het bepalen van de omvang van de middelen die nodig zijn om de risico's af te dekken. Vervolgens is het van belang om te volgen hoe het risico zich ontwikkelt in relatie tot de te realiseren doelstelling en begint de cyclus opnieuw, wat kan leiden tot aanpassingen in het risicomangementsysteem. Oftewel de 'plan - do - check- act'-cyclus.

Kaders voor risicomangement

Voor risicomangement is het Besluit Begroting en Verantwoording het enige kader dat vanuit wetgeving is meegegeven aan decentrale overheden. In het BBV is voorgeschreven dat in de paragraaf weerstandsvermogen in de P&C-documenten wordt ingegaan op de (financiële vertaling van) risico's enerzijds en de aanwezige weerstandscapaciteit anderzijds. Het gaat hierbij om alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn. Daarbij gaat het om de vraag of de provincie over voldoende middelen beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten als gevolg van risico's te kunnen dekken. Figuur 2 geeft dit grafisch weer.

Figuur 2: Weerstandsvermogen



Bron: Whitepaper weerstandsvermogen Naris

Provinciale Staten geven (gewoonlijk eens per vier jaar) de kaders voor het risicomanagement mee in de kadernota risicomanagement. In statenvoorstellen die aan PS worden voorgelegd, wordt aandacht besteed aan de afweging van publiek belang en risico's. In de begroting en jaarstukken is een paragraaf gewijd aan het weerstandsvermogen; de middelen waarover de provincie beschikt als buffer mochten risico's zich voordoen.

8

Risicomanagement

1.3 Focus

In dit onderzoek richten we ons op het risicomanagement bij de provincies Overijssel en Gelderland. We bekijken zowel het risicomanagementbeleid als hoe de provincies invulling geven aan risicomanagement. Daarbij betrekken we niet alleen de financiële risico's, maar bijvoorbeeld ook omgevingsrisico's, cyberrisico's, juridische risico's en imago-risico's van zowel lijnactiviteiten, projecten en programma's. Daarnaast bekijken we in dit onderzoek de mate waarin PS bij hun besluitvorming gefaciliteerd worden in hun afweging van risico's en of zij geïnformeerd worden bij relevante wijzigingen van de omvang van risico's.

De risico-inventarisatie en -evaluatie (RIE) die verplicht is voor alle werkgevers en die gericht is op een gezonde en veilige werkomgeving met zo min mogelijk gezondheidsklachten, verzuim en ongevallen, valt buiten de focus van dit onderzoek.

De focus van het onderzoek richt zich op een voorwaarde om effectief te kunnen zijn; een bewuste afweging van risico's voortkomend uit risicomanagement. We nemen in het onderzoek de periode 2019-2024 als uitgangspunt.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk geven we de opzet van het onderzoek weer. Na de doel- en vraagstellingen gaan we in op de onderzoeksmethodiek en het gehanteerde normenkader. Ook komt in dit hoofdstuk de planning van het onderzoek aan de orde.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in het gevoerde risicomanagement en de mate waarin dit PS ondersteunt in hun besluitvorming.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

In welke mate weegt de provincie (ambtenaren, GS en PS) risico's bewust af, redenerend vanuit de doelen die ze wil behalen?

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in een aantal deelvragen:

Beleid

1. Wat zijn de kaders en uitgangspunten voor het risicomanagement binnen de provincie en voldoen deze aan de daaraan te stellen eisen?

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

2. Hoe zijn de taken, verantwoordelijk en bevoegdheden ten aanzien van risicomanagement verdeeld?

Informatievoorziening

3. Welke afspraken zijn er ten aanzien van de informatievoorziening aan PS over
 - a) risico's bij besluitvorming,
 - b) relevante wijzigingen in risico's na besluitvorming en
 - c) de mate waarin risico's zich voor hebben gedaan?

Risicomanagement in de praktijk

4. Voldoet het risicomanagement in de praktijk aan de kaders? Wat verklaart eventuele verschillen?
5. Wordt het risicomanagement in de praktijk vorm gegeven zoals beoogd? Waar praktijk afwijkt van papier, wat is daarvan de verklaring?
6. Komen risico's in relatie tot de doelen expliciet aan bod in de besluitvorming van PS?
7. Worden PS conform afspraken geïnformeerd over risico's op basis waarvan zij zo nodig kunnen bijsturen? Wat verklaart eventuele verschillen als de informatievoorziening niet conform afspraken is?
8. Kunnen GS zich verantwoorden over (het niveau van) het gevoerde risicomanagement mocht zich onverhoopt een risico voordoen?

2.2 Normenkader

Voor het onderzoek maken we gebruik van het normenkader zoals opgenomen in tabel 1. Het normenkader wordt nader uitgewerkt op basis van de beantwoording van deelvragen 1 tot en met 3 en toegepast voor de beantwoording van de vragen 1a en 4 tot en met 8.

Tabel 1: Normenkader Risicomanagement

Onderdeel	Vraag	Norm
Eisen aan risicomanagement	1a	<ul style="list-style-type: none">• Het risicomanagement van de provincie is:<ul style="list-style-type: none">• coherent (omvat alle organisatieonderdelen, alle soorten risico's, kent min of meer dezelfde werkwijze en heeft een cyclisch karakter).• goed onderbouwd (de keuze voor de risicomanagement methodiek is onderbouwd in een beleidsdocument en er wordt gebruik gemaakt van een algemeen geaccepteerde en actuele methodiek). (Bron: WRR 2014)

Kaders in de praktijk	4	<ul style="list-style-type: none"> Het risicomanagement voldoet aan de kaders voortkomend uit de kadernota risicomanagement. (Bron: kadernota)
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk	5	<ul style="list-style-type: none"> Het risicomanagement vindt in de praktijk plaats zoals beoogd in uitvoeringsnotitie / richtlijnen. (Bron: uitvoeringsnotitie/richtlijnen)
Informatievoorziening PS in de praktijk	6,7	<ul style="list-style-type: none"> De informatievoorziening aan PS is conform de daarover gemaakte afspraken. (bron: afspraken in kadernota/elders) De informatievoorziening aan PS voldoet aan de kaders voortkomend uit het BBV. (Bron: BBV) <ul style="list-style-type: none"> De begroting bevat conform artikel 9 (onder meer) de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing waarbij de inhoud van de paragraaf voldoet aan artikel 11 van het BBV. Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen. De risico's zoals weergegeven in statenvoorstellen bieden PS de mogelijkheid om de kansen en risico's te betrekken in hun afweging. (Algemene Beginselen Behoorlijk Bestuur - zorgvuldige voorbereiding) In het debat hebben PS expliciet aandacht voor kansen en risico's in relatie tot het voorgenomen besluit. (Algemene Beginselen Behoorlijk Bestuur - zorgvuldige voorbereiding)
Verantwoording	8	<ul style="list-style-type: none"> Het risicobeleid van de provincie kan transparant verantwoord worden. (Bron: WRR 2014)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

- Voor het beschrijvende deel van het onderzoek (vraag 1 tot en met 3) combineren we bureauonderzoek met interviews.
- Om zicht te krijgen op risicomanagement in de praktijk maken we eveneens gebruik van bureauonderzoek en interviews. Ook maken we gebruik van resultaten van risicomanagement zoals opgeslagen in het risicomanagementsysteem. Hiervoor trekken we een steekproef uit de risico's die in het risicomanagementsysteem zijn opgenomen in de periode 2019-2023. We maken gebruik van een gestratificeerde steekproef, om in de steekproef zowel programma's, als infrastructurele projecten als verschillende beleidsthema's op te nemen. Ook een inmiddels gestopt groot project zal -mits van toepassing- in de steekproef worden opgenomen. Daarnaast zorgen we er voor dat alle soorten risico's (zoals financieel,

imago, cyber/fraude, veiligheid, omgeving en juridisch) aan de orde komen in de steekproef.

- De statenvoorstellen waarin de (in de steekproef geselecteerde) risico's aan de orde komen betrekken we in onze analyse, evenals de bespreking ervan in PS.

De exacte omvang van de steekproef en de nadere uitwerking ervan wordt bepaald op basis van de beschikbare informatie in het risicomanagementsysteem. Mocht deze informatie zich niet of niet goed genoeg lenen voor de beoogde steekproef, dan zullen we de steekproef op andere wijze aanvullen. Een optie daarbij is om een steekproef te trekken uit statenvoorstellen.

Betrokkenheid Staten

Beide Staten zijn in de gelegenheid gesteld hun aandachtspunten aan ons mee te geven⁶. Daaruit is naar voren gekomen dat PS het onderzoek niet willen beperken tot financiële risico's, maar een brede risico-insteek interessant vinden. Daarnaast is er belangstelling om de manier waarop risicomanagement in de eigen provincie plaatsvindt te kunnen vergelijken met de andere provincie (Gelderland dan wel Overijssel). Ook is aandacht gevraagd voor risico's die samenhangen met besluiten om te stoppen met een project, zoals bijvoorbeeld de railterminal in Gelderland.

2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een aantal vaste stappen, die beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: Planning

Fase	Periode
Vorbereiding	Februari – maart 2024
Uitvoering	April – juni 2024
Rapportage	Juli – september 2024
Publicatie	Vierde kwartaal 2024

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal en medewerking door de provincies.

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel

⁶ Op 28 februari 2024 hebben vertegenwoordigers van GroenLinks, PvdA en Volt Gelderland hun input geleverd voor het onderzoeksplan. Op 6 maart 2024 deden vertegenwoordigers van BBB, SP, PvdA, GroenLinks, Ja21, FvD, SGP, CU en VVD Overijssel dat.

tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.

- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁷

⁷ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden. Van Staveren, M. (2019)
- Inleiding risicomanagement. Van der Waal, D. (2019)
- Consistent maatwerk. WRR (2014)
- Risk governance and risk-based regulation. Van der Heijden, J. (2019)