



Dr. Pieter Veen CPC (p.m.veen@vu.nl) is docent/onderzoeker bij het *Zijlstra* Center for Public Control, Governance and Leadership (Vrije Universiteit).



Drs. Theresia Gommans RO is organisatieadviseur en coach (theresia@gommans.nl).



Drs. Reinoud Talsma is hoofd Controlling & Auditing bij de gemeente Delft.

Andere aanpak risicomanagement

De nieuwe benadering van de gemeente Delft

In 2013 verkeert Delft in zwaar financieel weer. De crisis in combinatie met het uitvoeren van drie grote projecten slaat een gat in het huishoudboekje van de gemeente. Aanleiding voor een forse bezuinigingsoperatie en reorganisatie. Ook het risicomanagement vraagt een andere aanpak. Delft kiest voor strategisch risicomanagement. In dit artikel een uitleg wat strategisch risicomanagement is en welke lessen te leren zijn.

Door **Pieter Veen, Theresia Gommans en Reinoud Talsma**

Net als veel gemeenten wordt Delft, na het uitbreken van de economische crisis in 2008, geconfronteerd met toenemende krapte in het huishoudboekje. Anders dan in veel gemeenten voert Delft in die periode ook nog drie grote projecten uit met grote impact op de stad.

Samenvatting

In de crisisjaren na 2008 kreeg de gemeente Delft te maken met forse tegenslagen op grote projecten in de stad. Het risicomanagement leek niet bij machte de tegenvallers vooraf te zien aankomen, of de kans erop te verkleinen noch de omvang te beperken. Vanaf 2014 kiest Delft voor een nieuwe benadering, de aanpak van strategisch risicomanagement (SRM) in samenwerking met het Veranderlab. De inbedding van het SRM leidt tot een viertal lessen, en wel vier keer doen: doe het en leer van wat er misgaat, varieer hoe je het doet, management en bestuur doen 't ook en blijf uitleggen wat je doet.

De Delftse situatie in 2014

Het gaat om de aanleg van een spoortunnel met een lengte van ruim twee kilometer onder het centrum, de aanleg van een nieuwe woonwijk, de Harnaschpolder, en de vernieuwing van een belangrijke brug in een verkeersader van de stad, de Sint Sebastiaansbrug. Deze projecten worden na 2008 helaas steeds opnieuw geconfronteerd met tegenvallers. De gemeente komt vanaf 2010 in een spiraal van steeds hogere bezuinigingen om de aanhoudende crisis en de opeenvolgende tegenvallers in deze projecten het hoofd te bieden. De bezuinigingen lopen op tot bijna € 70 miljoen op een begroting van € 350 miljoen.

Tegen deze achtergrond ontstond er toenemende onvrede bij verschillende betrokkenen over de betekenis van het risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie. Het risicomanagement was gericht op de verplichte risicoparagraaf in de begroting en het jaarverslag en daarmee financieel en 'traditioneel' van aard. De organisatie ervoer het risicomanagement vooral als corvee en schijnbaar te voorkomen gebeurtenissen bleven zich maar voordoen. Het was duidelijk dat het anders moest. In dit artikel vertellen wij wat Delft heeft gedaan om het strategisch risicomanagement in te bedden in de organisatie. We laten zien welke aanpak is gekozen en hoe dat er in de praktijk uitziet.

De wens van Delft

Behalve de drie grote projecten stond Delft voor nog een aantal uitdagingen: een grote bezuinigingsoperatie, een reorganisatie inclusief verhuizing en een forse reductie van de formatie, het in de greep krijgen van de grondexploitaties en natuurlijk de decentralisatie van het sociaal domein. In deze dynamiek werd het cruciaal geacht dat risico's eerder en in alle openheid naar voren werden gebracht en besproken. Dus risico's moesten worden óntdekt om doelstellingen te helpen bereiken, in plaats van dat risico's moesten worden áfgedekt om de organisatie in te dekken. Daarnaast was het in deze dynamiek van belang aan te geven dat risicomanagement geen wondermiddel is dat zorgt dat er niets mis kan gaan.

Risico's moesten worden óntdekt om doelstellingen te helpen bereiken

Strategisch risicomanagement

Strategisch risicomanagement (SRM) erkent dat risico's horen bij het werk van gemeenten, inclusief alle veranderingen die op gemeenten afkomen (Kaplan & Mikes, 2012). En het is de kunst om de risico's zo vroeg mogelijk te ontdekken, omdat je er dan veel makkelijker mee om kan gaan. De nadruk komt zo minder te liggen op het beheersen van risico's, maar meer op hoe je ze in beeld kan krijgen en ze detecteert als ze optreden (Holt, 2004). In plaats van beheersen kan de reactie bijvoorbeeld ook zijn te handelen naar bevind van zaken. Want het risicomanagement moet bijdragen aan het bereiken van de doelen en is niet ter bevrediging van een afdeling Financiën of Control.

SRM richt zich op de interactie tussen betrokkenen in plaats van op het (registratie)systeem van risico's. Daartoe vergt SRM een open en risicobewuste cultuur. Een groter risicobewustzijn houdt erkenning in voor de aard van de activiteiten en verantwoordelijkheden, maar ook erkenning van de risicoacceptatie door de burger (Van Eeten et al., 2012). Het leidt tot beter inzicht in de complexiteit of juist de eenvoud van de activiteiten, tot betere voorbereiding op onverwachtse zaken en tot vroegere melding van wat er misgaat. Steun van het management en juiste *tone at the top* zijn onmisbaar.

De aanpak in Delft

In 2014 besloot de gemeente om de expertise in te schakelen van het Veranderlab Strategisch Risicomanagement (VSRM) van het *Zijlstra* Center van de VU, dat eerder een tiental gemeenten begeleid had (Veen, 2012). Het Veranderlab is doen en denken. In het Veranderlab vertalen wetenschap en praktijk samen de gewenste verandering van de praktijk in acties, reflecteren vervolgens op de acties en de uitgelokte reacties en bedenken nieuwe acties. Zo groeit lokaal de *best practice* in aansluiting op de lokale context. Het is dus geen kwestie van implementeren of uitrollen, maar van werken vanuit de bedoelde verandering. In het Veranderlab staat de onderzoeksvraag centraal: 'Wat werkt in deze praktijk wel en

wat niet en waarom?'. Binnen de Delftse organisatie werd een Veranderlab SRM Delft opgezet.

Een intern projectteam direct onder de gemeentesecretaris coördineerde, organiseerde en faciliteerde het risicomanagement waaronder vele risicobijeenkomsten. Voor het Veranderlab SRM Delft betrok het projectteam in overleg met de wetenschappelijke ondersteuning verschillende mensen uit de hele organisatie. In het Veranderlab werden risicomanagementpraktijken van verschillende onderdelen en wetenschappelijke kennis gedeeld. Door uitwisseling van verschillende praktijken van binnen en buiten de eigen organisatie inspireerden de deelnemers elkaar en zo vulde het projectteam een 'rugzak' met instrumenten. De rugzak illustreert de pragmatische aanpak van Delft, meer als een trektocht dan een georganiseerde reis. Dit betekent *learning by doing*. De 'trektocht' startte met een organisatiebrede bijeenkomst.

De rugzak illustreert de pragmatische aanpak van Delft als een trektocht

Start Veranderlab

Het Veranderlab werd afgetrapt met een organisatiebrede werksessie in het kader van de Delft Academy: een initiatief van jonge ambtenaren binnen de organisatie om kennis te delen. Het *Zijlstra* Center van de VU introduceerde het gedachtegoed van SRM, en een wethouder en de gemeentesecretaris onderstreepten het belang van openheid. In groeps gesprekken werden de voorwaarden voor SRM met elkaar besproken. Het belang van de gesprekken ligt besloten in de uitwisseling zelf. Zo hoorde de gemeentesecretaris in een gesprek dat er angst heerste in de organisatie en er aarzeling bestond risico's te melden. Hij was verbaasd en heeft dat later nog geregeld aangehaald en daarmee in zekere zin angst een plek gegeven in de aanpak.

Creatieve werkvormen inzetten

Vanuit het projectteam zijn verschillende risico-inventarisatie- en analysesessies gefaciliteerd. Voorafgaand aan het gesprek werd uit de 'rugzak' van instrumenten een werkvorm gekozen passend bij het doel, de *setting* en de aanwezigen. Bij aanvang werd er aandacht gegeven aan het kader van SRM. Dat risicobewustzijn helpt bij de doelgerichtheid, dat fouten maken mag, en dat er open over gesproken mag worden. Volgens de reflectie van het VSRM werkte de aandacht en de creativiteit positief op de beleving van de deelnemers aan de werksessies. Door creatieve werkvormen te kiezen worden de deelnemers uit het bekende patroon gehaald, sociale normen doorbroken en breekt het gesprek open. Waar de traditionele serieuze vorm leidt tot het spelen van spelletjes, leidt de speelse vorm juist tot serieuze aandacht.

De 'rugzak' met creatieve werkvormen

Voor risicovolle onderdelen van de gemeente als de Spoorzone, het grondbedrijf en het sociaal domein bereidde het projectteam meerdere risicosessies voor. Veel mensen binnen de organisatie maakten zo snel echt kennis met SRM en zo werd snel helder dat er maatwerk nodig en mogelijk was. Het wereldcafé, bord- en kaartspellen en georganiseerde tegenspraak zijn werkvormen die Delft heeft ingezet om het risicomanagement levend en fris te maken. Zo vulde de 'rugzak' van het Veranderlab zich. Voor het gemeentelijke managementteam (GMT) werd de risicoreis als een bordspel uit de rugzak gehaald (met dank aan Robert 't Hart). Door gebruik van termen als 'mist', 'gebroken roer' en 'stilte voor de storm' werd met letterlijk speels gemak vooruitgekeken naar een nieuw project en kwamen nieuwe risico's boven drijven. In de interviewronde werd opgemerkt: 'het (risicomanagement) blijkt veel leuker dan gedacht.'

Steun van het management

Binnen de gemeente Delft was het management, en met name de gemeentesecretaris, overtuigd dat het strategische risicomanagement een bijdrage zou leveren aan het

verbeteren van de bedrijfsvoering van de gemeente. De gemeentesecretaris en concerncontroller waren belangrijke sponsors van het SRM en die aandacht zorgde dat tijd vrijgemaakt werd. Het onderwerp stond regelmatig op de agenda van het gemeentelijke managementteam. Daarnaast was altijd een van directeuren aanwezig bij belangrijke SRM-bijeenkomsten of risicosessies. Bovendien is ervoor gekozen de gemeentesecretaris tot Chief Risk Officer (CRO) van de gemeente te maken, wat bijdroeg aan het beeld dat SRM meer is dan alleen een financieel instrument of een 'speeltje' van control.

SRM is meer dan alleen
een financieel instrument of
een 'speeltje' van control

De ontwikkeling van een nieuwe praktijk vergde aanpassing van het beleidskader risicomanagement. Dat kader beschrijft de hoofdlijnen en de principes van het Delftse risicomanagement. Ook hiervoor is een creatieve methode gehanteerd. Met behulp van een muurkrant zijn de ingrediënten voor het kader geïn-

Foto: Vincent Basler



ventariseerd met de vraag: 'Wat zou jij terug willen lezen in het kader?'. Bottom-up is gezamenlijk bepaald wat opgenomen zou moeten worden in het kader. Hierna is het kader in verschillende werksessies nader uitgewerkt. Onderdeel van het kader zijn de principes van SRM, de oprichting van een Risk Board en het vrijmaken van mensen en middelen. Want risicomanagement moet je blijven organiseren en uitleggen.

Betrekken van bestuur en raad

Het college van B&W deelde van meet af aan de gekozen benadering. In een risicowerksessie met het management doet het college ervaring op met het bespreken van onzekerheid. Sindsdien worden voor het bestuur de risico's expliciet zichtbaar gemaakt op het niveau van de beleidsdoelen van de gemeente. Het risicomanagement wordt daarmee concreet voor de bestuurders. Ook in de gemeenteraad worden risico's niet alleen schriftelijk gerapporteerd, maar expliciet onder de aandacht gebracht. Dat gebeurt specifiek voor risico's in het grondbedrijf en in de Spoorzone.

In 2015 startte de raad een onderzoek naar de grote projecten en de tegenvallers sinds 2008. De onderzoekscommissie concludeerde afgelopen december dat 'er binnen de raad, het college en de ambtelijke organisatie onvoldoende ruimte is genomen om met elkaar in gesprek te gaan over risico's en het beheersen daarvan.' De commissie concludeert in haar

Risk Board

Doel van de riskboard is de Delftse SRM levend te houden. De riskboard heeft deelnemers uit alle geledingen van de organisatie en ondersteunt de Chief Risk Officer (=gemeentesecretaris). De leden nemen als ambassadeurs van het vernieuwde risicomanagement bijvoorbeeld deel aan (strategische) risicogesprekken in de managementteams. Ze onderhouden en bewaken door workshops de Delftse principes. Ze werken mee aan nieuwe werkvormen om risicogesprekken te voeren met het bestuur. Een voorbeeld is een experiment met risicokaarten, die risico's expliciet zichtbaar maken op het niveau van de beleidsdoelen.

eindrapport (Gemeente Delft, 2016) ook dat daarin sinds 2014 de noodzakelijke verbetering is opgetreden. De commissie beveelt de raad aan om een regeling Grote Projecten uit te werken. In een ingrediëntennotitie voor zo'n regeling besteedt de commissie ruim aandacht aan risicomanagement. De commissie beveelt aan een interne cultuur te bevorderen waarin er sprake is van 'een uitnodigende houding bij iedereen, zodat er ruimte is voor ruggenspraak' en van 'de veiligheid om tegenspraak te durven geven en tegenvallers te delen.' Dit is een mooie uitgangspositie voor verdere borging van de nieuwe SRM-praktijk in de opzet van een Regeling Grote Projecten. Daarin zal expliciet aandacht komen voor de wijze waarop het risicomanagement vorm krijgt in interactie met de gemeenteraad.

De taal van de beheersing is krachtig en ook in Delft nooit helemaal weg

Terug- en vooruitblik

De exploratieve werkwijze van Delft in samenwerking met het Veranderlab van het Zijlstra Center heeft bijgedragen aan het karakter van het SRM door de onzekerheid te omarmen en in te spelen op ontwikkelingen. Uit de interviewronde ter afsluiting bleek dat veel betrokkenen erkennen dat er in de organisatie breder en open(er) wordt gesproken over zaken die mis kunnen gaan of geregeld moeten worden. Risicomanagement wordt veel minder ervaren als een verplicht nummer in de planning&controlcyclus. Zo werd opgemerkt: 'Vroeger waren er veel afzeggingen voor een risicomanagementsessie of kwam een bespreking van het RM er niet tussen in de drukke agenda's, maar nu kan het op korte termijn en iedereen is er.' En 'de eerste bijeenkomst [van het Lab] heeft het risicomanagement op de kaart heeft gezet' en het Lab heeft 'een belangrijke rol (...) gespeeld in de coördinatie en uitwisseling.' Ondanks de positieve uitspraken is Delft niet klaar met SRM. Het blijft nodig aandacht te geven aan risicomanagement en het te blijven uitleggen en organiseren. Want



de taal van de beheersing is heel krachtig en ook in Delft nooit helemaal weg.

De geleerde lessen

Voor wie ermee aan de slag wil gaan binnen zijn eigen organisatie moedigen wij aan om het te gaan doen en open te staan voor verrassingen, kansen en risico's. Vanuit onze ervaring in het Lab delen we de volgende vier lessen. Iedere organisatie zal zijn eigen vertaling hiervan moeten zien te vinden.

1. *SRM is vooral doen!* SRM is aan de slag gaan en er een ontdekkingsreis van maken. Je kunt alleen slagen als je stappen zet en bij elke actie kijkt waar deze je brengt. Het is learning by doing, want mensen leren van doen en van wat er dan goed gaat en misgaat, niet van uitleg en beleidsnota's.
2. *Wees creatief en varieer.* SRM staat niet op zichzelf en is meestal ook niet de enige verandering die aandacht vraagt van medewerkers en management. Des te belangrijker om te variëren en creatieve werkvormen in te zetten. Veel mensen vinden het leuk verrast te worden en de werkvormen dragen, verrassend genoeg, bij aan serieuze aandacht. Variatie en creativiteit doorbreken patronen in de bijeenkomst en openen het gesprek.
3. *Steun in daad door de top.* Steun vanuit de top is cruciaal, maar alleen het uitspreken van commitment is goedkoop. Het is van belang dat bestuur en topmanagement zelf meedoen in woord en daad en bereid zijn te ontdekken en mee te gaan op trektocht.
4. *Leg principes vast en blijf ze uitleggen.* Delft heeft de belangrijkste principes vastgelegd in het interne beleidskader risicomanagement: het vergroten van het risicobewustzijn, een dialogische aanpak en tegenspraak in een vroeg stadium. Het is van belang de beheersingsreflex te voorkomen door te blijven uitleggen wat je doet en

daarom worden de uitgangspunten iedere keer weer aangehaald. Voorkom dat risicomanagement verwordt tot het uitvoeren en handhaven van regels en procedures.

Ondertussen is ook in Delft de crisis voorbij. Er wordt weer met enig optimisme naar de toekomst gekeken. Bestuur en organisatie maken plannen om de stad verder te ontwikkelen en tot bloei te brengen. Dat is een goede zaak en in onze ogen ook de essentie van goed risicomanagement: de kansen zien en ze verzilveren door de bedreigingen in het oog te durven houden.

Literatuur

- Van Eeten, M., Noordergraaf-Eelens, L., Ferket J. & Februari, M. (2012). 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien'. *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (redactie: I. Helsloot en J. van Tol), Den Haag: BZK, pp. 95-132.
- Gemeente Delft, Onderzoekscmissie Grote Projecten (2016). 'Eindrapport drie grote projecten', Delft.
- Holt, R. (2004). 'Risk Management: The Talking Cure'. *Organization*, London: SAGE, 11 (2), pp. 251-270.
- Kaplan, R.S. & Mikes, A. (2012). 'Managing risk, a new framework'. *Harvard Business Review* 90, no. 6.
- Stavereen, van M. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Vakmedianet.
- Veen, P.M. (2012). 'Strategische betekenis van risicomanagement: Innovatie van de praktijk', *TPC*, nr. 3, pp. 9-12.

Colofon

Tijdschrift voor public governance, audit & control. Het blad biedt bij uitstek 'how-to-informatie' die als bruikbaar en terzake wordt erkend. Het tijdschrift biedt de volledige breedte van de publieke sector: rijk, decentrale overheid, onderwijs, zorg, welzijn, cultuur en veiligheid. Bij een abonnement op het tijdschrift hoort toegang tot de TPC-site met nieuws, artikelen en archieffunctie: www.tpconline.nl. De inhoud van artikelen en de mening van de redactie hoeven niet noodzakelijkerwijs overeen te komen.

Hoofdredacteur

Mr. G.M.M. (Trudy) Blokdijk

Redactie

Dr. G.T. (Tjerk) Budding, drs. W.D. (Wouter) Groot MBA, drs. E.H. (Ed) Jansen MCM RA, dr. H.L. (Henk) Klaassen, dr. J.A.M. (Johan) de Kruijf, dr. C. (Gerth) Molenaar en dr. R. (Rolf) Willemsen

Boekrecensies

Recensie-exemplaren van, voor de lezer van TPC relevante, boeken kunt u sturen naar: H.J.M. (Harry) ter Braak, Hoofdstraat 69, 3970 AD Driebergen.

Uitgever

Sdu, D. (Dineke) Sonderen

Redactiesecretaris

Drs. T. E.P. (Tom) Kooiman, Puntgaaf, Amsterdam

Redactieadres

Sdu o.v.v. TPC
T.a.v. L. (Lia) de Jong
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag
tel. (070) 378 94 55, e-mail: tpc@sdu.nl

Vormgeving en opmaak

SD Communicatie, Rotterdam

Druk

Wilco BV, Drukkerij, Amersfoort

Advertenties

Sdu
www.sduadverteren.nl
tel.: (070) 3780562
e-mail: sdu.adverteren@sdu.nl

Betaalde abonnementen

Jaarabonnement € 158 (excl. btw en verzendkosten).
Studentenjaarabonnement € 49 (excl. btw en verzendkosten).
Vanwege de aard van de uitgave, gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst: deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenisrecht.

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan Sdu Klantenservice www.sdu.nl/adreswijziging.

Schriftelijk opzeggen uiterlijk twee maanden voor het einde van de abonnementsperiode bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20014, 2500 EA Den Haag
tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83
www.sdu.nl/service

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice.

Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Alle rechten zijn voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. TPC verschijnt zes keer per jaar.

© 2017 Sdu, Den Haag. ISSN 1572-414x

