

RISIKOLEDELSE

— EN KOMMUNAL OPGAVE

INDHOLD

FORORD	SIDE 4	• Risikovurdering
UDFORDRINGEN.....	SIDE 6	• Risikostrategi
1. VELKOMMEN TIL RISIKOSAMFUNDET	SIDE 9	• Risikorapportering og risikokommunikation
2. DET KOMMUNALE RISIKOLANDSKAB.....	SIDE 13	5. RISIKOORGANISATIONEN..... SIDE 35
• Det kommunale ansvar		• Organisatorisk forankring
• De kommunale risikoroller		• Teknologi
3. RISIKOLEDELSE.....	SIDE 19	• Igangsættelse af risikoledeelse
• Riskoledeelse og risikostyring		• Integration i den kommunale drift
• Formålet med risikoledeelse		• Ledelsesansvar
• Riskoledeelse i hovedtræk		6. ANBEFALINGER..... SIDE 41
4. VEJEN FREM.....	SIDE 27	VEJLEDNINGENS TILBLIVELSE..... SIDE 42
• Kommunens mål		REFERENCER
• Risikoidentifikation		SIDE 43
• Risikobeskrivelse		PRIMO DANMARK.....
		SIDE 44

RISIKOLEDELSE – EN KOMMUNAL OPGAVE

Redaktion:	PRIMO Danmark	Oplag:	5.000 eks.	PRIMO Danmark
Design:	Schultz Grafisk			Krumtappen 2
	Maja Blarke			2500 Valby
Illustrationer:	Lone Larsen		Gengivelse af publikationens	Telefon: 70 25 25 45
Copyright:	PRIMO Danmark		indhold er tilladt med	Fax: 70 25 40 45
Tryk:	Schultz Grafisk/		kildehenvisning.	admin@primodanmark.dk
	553587		1. udgave, januar 2007	www.primodanmark.dk

FORORD

Kommunale ledere tager hver dag beslutninger, der indebærer risici. Det vil sige beslutninger, der medfører *usikkerhed af betydning*. Det kan være risici for borgerne, for lokalsamfundet eller for den kommunale organisation selv.

Risiko er ganske enkelt en præmis, når fremtiden er uvis. Eller sagt på en anden måde: At træffe betydningsfulde beslutninger på et usikkert grundlag er, hvad ledelse *også* indebærer. Ledere kan aldrig være helt sikre. Intet ville ske, hvis vi skulle afvente risikofrie beslutninger. Kunsten for ledere er – sagt med Kierkegaard – *at tage usikkerheden på sig*.

Offentlige ledere bør derfor arbejde systematisk med at minimere den negative side af risici og optimere den positive side af risici.

På sæt og vis er det da også gået godt (nok), for så vidt angår det overordnede risikoarbejde i samfundet. Set i et historisk perspektiv er verden – for ikke at sige den danske gennemsnitskommune – på ingen måde blevet et mere usikkert eller risikabelt sted at leve livet. Det forholder sig snarere omvendt: Vi lever længere, vi lever sundere, og vi har udsigt til færre tab af menneskeliv og værdier end nogensinde.

Når der alligevel er behov for at sætte fokus på offentlige lederes evne til at håndtere usikkerhed, skyldes det en række afgørende ændringer i vilkårene for denne ledelse. Det handler ikke blot om en mere globaliseret verden, om større kompleksitet i serviceproduktionen og myndighedsudøvelsen, om et stigende antal love og reguleringer, om hastige teknologiske udviklinger og om de mange krydspres fra et voksende antal interessenter, som ledere i dag skal håndtere. Det handler også om befolkningens helt klare og legitime forventninger til myndighederne om at have styr på den del af vores dagligliv, som de i dag har en betydelig del af ansvaret for. Dette efterlader ledere med et tilsvarende legitimt krav på beslutningsstøtte. Og systematiseret beslutningsstøtte til håndtering af usikkerheder er netop, hvad risikoledelse handler om.

Den private sektor har gennem arbejdet med *corporate governance* forsøgt at imødekomme de forventninger til god selskabsledelse, der i dag stilles til dem fra befolkning og politikere og via nationale og internationale krav og reguleringer. Risikostyring har fra begyndelsen været anset som en integreret del af corporate governance såvel i de internationale kodekser som i den danske Nørby-rapport.

Med denne publikation ydes der et bidrag til, at også den offentlige sektor kan inkludere risikoledelse som en naturlig del af god offentlig ledelse, *public governance*. Med kommunernes nye rolle som det offentlige Danmarks hovedportal vil der nemlig være et behov for hver dag at gøre sig fortjent til borgernes tillid.

Der hviler således et stort ansvar på de kommunale topledere. Men offentlige ledere og organisationer kan ikke garantere sikkerhed og fremskridt. De kan derimod være med til at hjælpe borgere, lokalsamfund og private virksomheder til mere eftertænksomt, men også mere offensivt, at håndtere de risici, der knytter sig til sikring af samfundets velfærd nu og i fremtiden. I stedet for at lade os styre af frygt bør vi imødegå den på intelligent vis.

Denne vejledning udgør et vigtigt skridt i den retning.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Lars Løkke Rasmussen'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Lars Løkke Rasmussen
Indenrigs- og sundhedsminister

UDFORDRINGEN

Formålet med denne vejledning er at give kommunale topledere en kortfattet introduktion til risikoledeelse og dermed yde dem beslutningsstøtte til systematisk at håndtere usikkerhed. Det er samtidig håbet, at også andre ledere og specialister kan få udbytte af læsningen, og at ideerne og systematikken bag risikoledeelse vil opnå større anvendelse i den offentlige sektor i Danmark.

Kommunale topledere har et stort ansvar. Efter kommunalreformen er det ikke mindre. Med sit bredspektrede virkefelt, ydelsernes kompleksitet og antallet af ansatte er den danske gennemsnitskommune mindst lige så svær at lede som de fleste private virksomheder.

Private virksomheder i Danmark har i nogle år kunnet hente hjælp til udøvelsen af risikostyring i Nørby-rapportens anbefalinger og andre kodekser og standarder. Noget tilsvarende har hidtil ikke været udarbejdet for den offentlige sektor, som har skullet skele til navnlig England for at finde vejledning på området. Med assistance fra en række private virksomheder foreligger således nu et bidrag til en dansk model for risikoledeelse i den offentlige sektor.

Vejledningen vil vise offentlige topledere, at de givet deres betydelige ansvar er godt tjent med et mentalt og metodisk beredskab i forhold til kritiske usikkerheder, når de skal tage beslutninger.

Vejledningen skal primært tjene som en *introduktion* til filosofien bag risikoledeelse og illustrere den proces, som risikoledeelse kan udmøntes i.

Risikostyring er velkendt i de fleste kommuner og øvrige offentlige organisationer. Bedrev offentlige ledere ikke en eller anden form for risikostyring, ville de næppe være ledere ret længe. Imidlertid er begrundelsen for denne introduktion, at vilkårene for ledelse, offentlig som privat, er ændret på en række centrale punkter. Det udfordrer såvel den traditionelle, operationelle risikostyring som den mere intuitive tilgang for ikke at sige den ofte i praksis indirekte accept af risici. Vejledningen er blevet til ud fra de medvirkende kommuners erkendelse af, at tiden er moden til en både strategisk og metodisk tilgang til håndtering af risici. Det har Den Europæiske Kommunaldirektørforening, UDITE, ligeledes erkendt ved i 2005 at sætte risk management på dagsordenen i de 15 medlemslande og danne Public Risk Management Organisation (PRIMO).

Udgangspunktet er, at risikoledeelse ikke kræver en omkalfatring af den kommunale organisation eller en ændring af en leders hele ledelsesfilosofi og -stil. Rettere handler risikoledeelse om at *komplettere* det almindelige arbejde med praktisk viden og kunnen i relation til risikospørgsmål.

Vejledningen er udarbejdet i public governance-ånden, og det er håbet, at den vil bidrage til at løfte de udfordringer, som kommunerne står over for efter kommunalreformen.

Vejledningen udmunder i fem centrale anbefalinger:

1. Sæt risikoledeelse på direktionens dagsorden
2. Gennemgå den samlede organisation ud fra et risikoperspektiv
3. Indsæt vurdering af risici og muligheder som et formkrav i indstillinger til beslutninger
4. Integrer risikostyring i kommunens informations- og ledelsessystem
5. Etabler en central controllerfunktion til risikostyring

Ved at følge disse anbefalinger kan der for alvor høstes udbytte af risikoledeelse. Kommunerne opnår både en klart større sikkerhed i planlægning og budgettering, samtidig med at den styrker udvikling og innovation. Hvilket alt i alt giver kommunerne en bedre mulighed for at indfri deres sociale og samfundsmæssige forpligtelser.

Al erfaring viser i øvrigt, at god risikoledeelse forøger tilliden til ledelsen.

Det er mit håb, at direktionerne i de nye kommuner i videst mulige omfang vil følge disse anbefalinger og derigennem gøre risikoledeelse til en kommunal opgave i de nærmeste år.



Jesper Hjort
Formand for PRIMO Danmark
Kommunaldirektør i Odder Kommune



1. VELKOMMEN TIL RISIKOSAMFUNDET

Vi er for længst indtrådt i det, nogle har valgt at kalde *risikosamfundet*. En samfundsform, der blandt andet er kendetegnet ved en forøget opmærksomhed på og – mener nogle – manglende kontrol med et stadig stigende antal risici, globalt som lokalt. En samfundsform, hvor medieborne risici hver dag diskuteres i både det offentlige og det politiske rum. Dette har affødt en generel følelse af usikkerhed og sårbarhed i samfundet, der igen har gjort risikopolitik, risikolovgivning og risikovurderinger til centrale anliggender.

Men hvad betyder dette for den kommunale virkelighed?

Hvad enten man nu hylder begrebet risikosamfund eller ej, kan man konstatere, at også den kommunale verden på en række områder mærker den øgede opmærksomhed på risici. Ledere mærker en tydelig stigning i antallet af konkrete risikospørgsmål, som kræver deres opmærksomhed. Det være sig risici knyttet til enkelte grupper af borgere, risici i forhold til kommunens generelle udvikling eller risici i relation til driften af den kommunale organisation. I flæng kan nævnes risikoen for pædofilisager og fejlanbringelser, it-nedbrud, virksomhedslukninger og outsourcing, underskud i budgettet, mangel på kvalificeret arbejdskraft, svigt i service på plejehjem, bandevold og vandalisme, ghetto-dannelse, forøget nedbør og storme, forurening, klager, lovovertrædelser og medieskandaler, udviklingen i kommunens sundhedsprofil og -budget, stress på arbejdspladsen eller måske sågar risikoen for terror. Og så videre. Håndteres *mulige* risici som disse ikke hensigtsmæssigt, vil det ofte resultere i betydelige omkostninger, såvel menneskelige og samfundsmæssige som politiske og økonomiske.

Kommunale ledere arbejder således i dag i en kompleks verden, hvor langt flere faktorer end tidligere spiller sammen på en ikke altid forudsigelig måde. Samtidig må de også arbejde under en stadig stigende grad af opmærksomhed på, forventninger til og regulering af den kommunale opgavevaretagelse. Ledere bør derfor på systematisk vis tage hensyn til en stadig større samfundsmæssig ændring i opfattelsen af det, som tænkeligt kan true velfærd og sikkerhed.

For på paradoksal vis har den almene velfærdsstigning og generelle stigning i sikkerhed ikke affødt en større grad af tilfredshed og tryghed i samfundet i al almindelighed. Derimod synes udviklingen snarere at have medført endnu flere og endnu mere specifikke krav til velfærd, tryghed, garantier, service, kvalitet, påpasselighed, kontrol og selvkontrol. Og helst ved brug af stadig færre ressourcer. Der er i dag fra lovgivere og befolkning en forventning om, at enhver type virksomhed, offentlig som privat, har styr

på 'sine' risici. At den ikke alene har forudset 'det, som måtte indtræffe', men at den også har et beredskab til at håndtere 'det, som alligevel indtraf'. Samtidig med at den ikke i mellemtiden har sat verden i stå.

Denne vejledning ønsker at betone en offensiv tilgang til håndteringen af det såkaldte risikosamfunds udfordringer. I lyset af den folkelige opinion, nye politiske styringskrav og sager med stor medieomtale vil en vis tilbageholdenhed i forhold til at tage risici være forventelig hos offentlige topledere. Men i stedet for en defensiv tilgang, hvor nul fejl er idealet, er budskabet her, at risikoledeelse handler om optimering i forhold til mål og strategier. Om at opnå en i bredeste forstand velkalkuleret risikovillighed.

Vejledningen udpeger ikke specifikke risici, som en kommune bør tage sig af. Den enkelte kommune ved bedst, hvor skoen trykker, og må identificere og vurdere de risici, som den ser som de mest kritiske. Til det formål får kommunale ledere i stigende omfang brug for både en ledelsesmæssig overbygning på det arbejde med risici, som dagligt foregår i kommunerne, og for en vidensdeling vedrørende konkrete risici og metoder til at håndtere disse.

Kommunerne har naturlige forudsætninger for at kunne løfte denne opgave. Dels er det kommunerne, der i det daglige styrer mange risici i relation til borgerne, dels har mange kommuner arbejdet konkret med risikostyring gennem en del år, blandt andet i form af forebyggende indsatser på en lang række områder i deres egne organisationer.

Samfundsudviklingen kræver imidlertid, at denne indsats udbygges og videreudvikles.

At fastholde og forøge borgernes tillid til det kommunale virke bliver et centralt spørgsmål i tiden fremover.



Håndteres risici ikke hensigtsmæssigt,
vil det resultere i betydelige
omkostninger – menneskelige,
samfundsmæssige,
økonomiske og politiske

HOSPITAL



Gulder 188
HT-busser

Uddannelse
SUNDHED

INTEGRATION

ON

IT

BOLIGER

Medarbejdere



2. DET KOMMUNALE RISIKOLANDSKAB

Det kommunale virke er mangesidet, hvilket giver et både udstrakt og forskelligartet risikolandskab. Kommunernes ansvarsområde rækker fra den enkelte borgers ve og vel til den lokale erhvervsudvikling og dermed i sidste instans til kommunens placering i en national og global økonomi.

Det kommunale ansvar

Nogle opgaver varetager kommunerne på eget initiativ, andre opgaver – de fleste – er dem pålagt via lovgivningen. Kommunernes opgaveløsning refererer til så forskellige lovgrundlag som f.eks.:

- Miljøbeskyttelsesloven
- Beredskabsloven
- Planloven
- Arbejdsmiljøloven
- Persondataloven
- Forvaltningsloven
- Sundhedslovgivningen
- Serviceloven

For disse og de mange andre love inden for det kommunale ansvarsområde gælder det, at de mere eller mindre detaljeret foreskriver, hvilke opgaver kommunerne skal varetage, og ofte også, hvorledes de skal løse disse opgaver. Gennem lovgivningen er kommunerne med andre ord pålagt at varetage en række opgaver, der naturligt indebærer visse risici.

De kommunale risikoroller

Den kommunale opgavevaretagelse kan formuleres som tre forskellige roller i relation til risikoledeelse.

Servicerolle

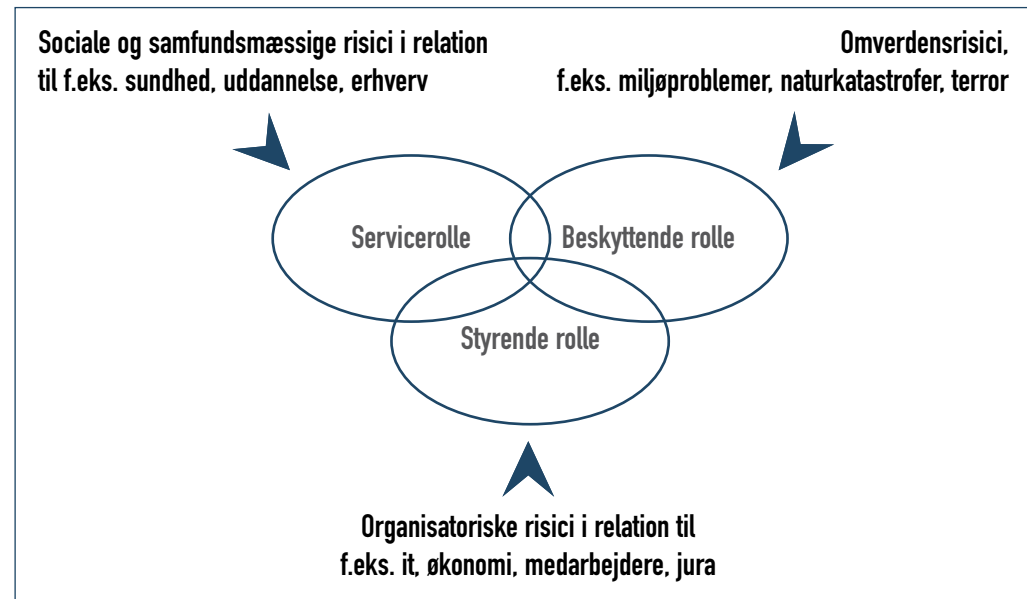
1. Kommunen har et (med)ansvar for befolkningens sundhed, uddannelse etc. og for lokalsamfundets udvikling og funktion.

Beskyttende rolle

2. Kommunen har et (med)ansvar for lokalsamfundets sikkerhed og beredskab i forbindelse med truende begivenheder.

Styrende rolle

3. Kommunen har et (ene)ansvar for at drive sin egen organisation mest hensigtsmæssigt og effektivt i forhold til sin servicerolle og sin beskyttende rolle.



Figuren viser de risikoroller, kommunerne har i relation til det generelle kommunale risikolandskab. Det nye består i, at mens kommunerne traditionelt har haft stor fokus på den beskyttende rolle i forhold til at håndtere risici, f.eks. i form af beredskabsplaner, er der i dag også behov for at håndtere de risici, der er forbundet med servicerollen og den styrende rolle.

Servicerolle

Kommunerne har ansvaret for at yde service og drift på en række områder, der er helt centrale for lokalsamfundenes virke. Det gælder på områder rettet direkte mod borgernes velfærd og i forhold til lokalsamfundets basale funktion samt tilvejebringelse af vækstvilkår for dets udvikling. I relation til de sociale og samfundsmæssige risici vedrører det f.eks.:

- Social- og sundhedsområdet
- Integrationsområdet
- Boligområdet

- Uddannelsesområdet
- Beskæftigelses- og erhvervsområdet
- Trafikområdet

Hertil kommer den mere regulerende rolle, som kommunerne har i relation til f.eks. planlovgivningen.

TØNDERSAGEN

To piger udsat for pædofili blev ikke tvangsfjernet i tide, lærere og pædagogers bekymring for og indberetninger om børnenes tarv gav ikke tilstrækkeligt grundlag for at foretage en tvangsfjernelse. Derfor greb de to involverede kommuner, Løgumkloster og Tønder, ikke ind. I dag kan man se, at der var en række årsager til, at kommunerne ikke håndterede sagen i tide, herunder et stort arbejdspres i socialforvaltningen. Dertil kom, at familien, og dermed ansvaret for sagen, flyttede mellem to kommunale socialforvaltninger, samt at samarbejdet mellem de to kommuner og det tværfaglige samarbejde i kommunen ikke var godt nok.

Udfordringen er fremover at koordinere arbejdet mellem socialforvaltning, institutioner og socialrådgivere, så tegn på omsorgssvigt bliver registreret og samlet ét sted, og mulighederne for hurtige indgreb øges.

Fremtidige tiltag vil inkludere:

- En kontrolfunktion, der koordinerer indberettede sager mellem forvaltningerne.
- En politik i alle institutioner for, hvordan de håndterer og reagerer på tegn på omsorgssvigt.
- En tættere tilknytning af socialrådgivere til skoler og institutioner.
- Fokus på vanskelige sager, således at der altid er to sagsbehandlere tilknyttet, heraf en med ledelsesansvar.
- Opnormering af socialrådgivere i kommunen.
- Iværksættelse af yderligere ledelsestilsyn i forhold til offentlighedsloven, forvaltningsloven og retssikkerhedslovens bestemmelser.
- Alle sagsbehandlere har gennemgået uddannelsesforløb i den nye anbringelsesreform.
- Der er sat yderligere fokus på det tværfaglige samarbejde, og alle institutionsledere og sagsbehandlere har deltaget i kursus herom.
- Yderligere ledelsesressourcer er kanaliseret til området i form af gruppeleder.
- Tilbud om individuel supervision til sagsbehandlere.

Beskyttende rolle

Kommunen er den mest nærliggende instans at henvende sig til, hvis borgene og det lokale miljø er truet. Når uheldet er ude, og når natur og omverden viser sig fra sin ødelæggende side, forventes det, at kommunen yder sit. I relation til omverdensrisici vedrører det f.eks.:

- Miljøkatastrofer
- Naturkatastrofer
- Terror

FYRVÆRKERIKATASTROFEN I SEEST

Den 3. november 2004 blev Seest ramt af tre voldsomme eksplosioner, da en eksplosionsbrand i en container på N.P. Johnsens Fyrværkerifabrik spredte sig til fabrikkens lagerhaller, hvor 800 tons fyrværkeri blev opbevaret. De tre eksplosioner var så kraftige, at de skabte en jordrustelse svarende til 2.1 på richterskalaen.

I alt blev 2.000 mennesker fra 760 husstande evakueret. 176 huse blev så medtaget, at beboerne ikke umiddelbart kunne vende tilbage, og omkring 75 huse måtte rives ned. Der skete omfattende skader på kommunens materiel og infrastruktur, og kommunen har måttet reetablere det berørte område. De samlede økonomiske skader ved katastrofen beløber sig til 750 mio. kr. Den efterfølgende politiske debat har rejst spørgsmål om kommunens ansvar for placering af fabrikken.

Fremover vil kommunen sørge for:

- Årlige krisestyringsøvelser, som gennemgår principper og arbejdsgange.
 - Risikovurdering indgår som et integreret element i godkendelse af virksomheder.
- Herudover indgår risikovurdering som et integreret element i godkendelse af virksomheder.

Styrende rolle

En kommune er en organisation i lighed med andre organisationer. I relation til den interne håndtering af risici er de kommunale organisationer derfor langt hen ad vejen at ligne med en privat virksomhed. Kommunen må naturligvis have styr på sine egne forhold, sine interne risici. I relation til den kommunale organisations risici vedrører det f.eks.:

- Kvalificeret opgaveløsning
- HR
- Økonomi og jura

- It-systemer
- Image

LØNUDBETALINGSSAGEN I KØBENHAVN

I forbindelse med implementeringen af et nyt lønsystem i Københavns Kommune fik cirka 25.000 medarbejdere i opstartsperioden fejlagtige lønudbetalinger. Sagen belastede mange medarbejderses privatøkonomiske forhold.

Den efterfølgende oprydning har omfattet mere end 50.000 lønsedler. Den betød et stort og langvarigt arbejdspress på de medarbejdere, der anviste løn, og øget udskiftning af personale. Omkostningerne til oprydningsarbejdet udgjorde et tocifret millionbeløb.

Herudover blev forholdet til de faglige organisationer belastet, og kommunen blev i to sager idømt bod på i alt 6 mio. kr. Sagen har flere gange været i medierne og har givet kommunens image skrammer.

Sagen blev fulgt meget tæt af den øverste politiske og administrative ledelse. I forhold til leverandøren blev håndteringen opdelt i et juridisk spor og et løsningsorienteret driftsspor, så juridisk uenighed ikke skabte hindringer for den daglige drift. Desuden blev der igangsat særlige juridiske tiltag for at sikre kommunens retsstilling. Relativt kort tid efter, at det viste sig, at leverandøren ikke løftede opgaven godt nok, skiftede kommunen leverandør.

Der er fremover afsat flere centrale ressourcer til en controllerfunktion i forhold til den nuværende leverandør. Der foregår desuden en tættere opfølgning på, om leverandøren overholder krav og aftaler. Endelig er der skærpet fokus på juridiske krav og økonomiske incitamenter i udarbejdelse af nye kontrakter og aftaler.

Risikolandskabet og de tre risikoroller er baseret på en bred definition af risikobegrebet, nemlig *risiko som usikkerhed af betydning*. Dermed lægges der vægt på, at det handler om at understøtte topledernes og organisationens kompetence til at skelne de *kritiske* risici fra de mindre kritiske inden for hele det kommunale virke.

Rådhus

Innovation
ETIK
Værdiskabelse
Robusthed



3. RISIKOLEDELSE

Kommunerne har i lighed med andre organisationer en række mål med tilhørende strategier. Var verden forudsigelig, skulle man blot udstikke disse mål og så i praksis forfølge dem, indtil man havde indfriet dem. Imidlertid kiler der sig som bekendt altid ændrede betingelser, overraskelser, uforudsigeligheder og andre usikkerhedsmomenter ind mellem mål og handling. Verden står aldrig stille, mens vi arbejder os hen imod vores mål. Det er dette forhold, overordnet set, som risikoledeelse retter sig mod.

Ledelsen skal med afsæt i nuværende praksis proaktivt identificere og vurdere, hvilke risici der er kritiske i forhold til organisationens mål. Heri ligger også en stillingtagen til, hvilken risikoappetit der er acceptabel.

Man kan sige, at risikoledeelse derved rummer et (be)greb om ledelse. Det er både et ledelses*greb*, dvs. en konkret metode, som ledere kan anvende i deres arbejde hen imod målene. Og det er et ledelses*begreb*, dvs. at risikoledeelse rummer et udsagn om, hvad god ledelse også bør rumme, nemlig systematiske refleksioner over den næsten altid eksisterende usikkerhed. Men herunder altså også de altid foreliggende muligheder. Og de muligheder, der altid åbenbarer sig, når der foreligger en risiko. Hermed hævder risikoledeelse ikke at være en altomfattende filosofi om ledelse. Snarere er sigtet at udgøre et *supplement* til allerede eksisterende ledelsesformer.

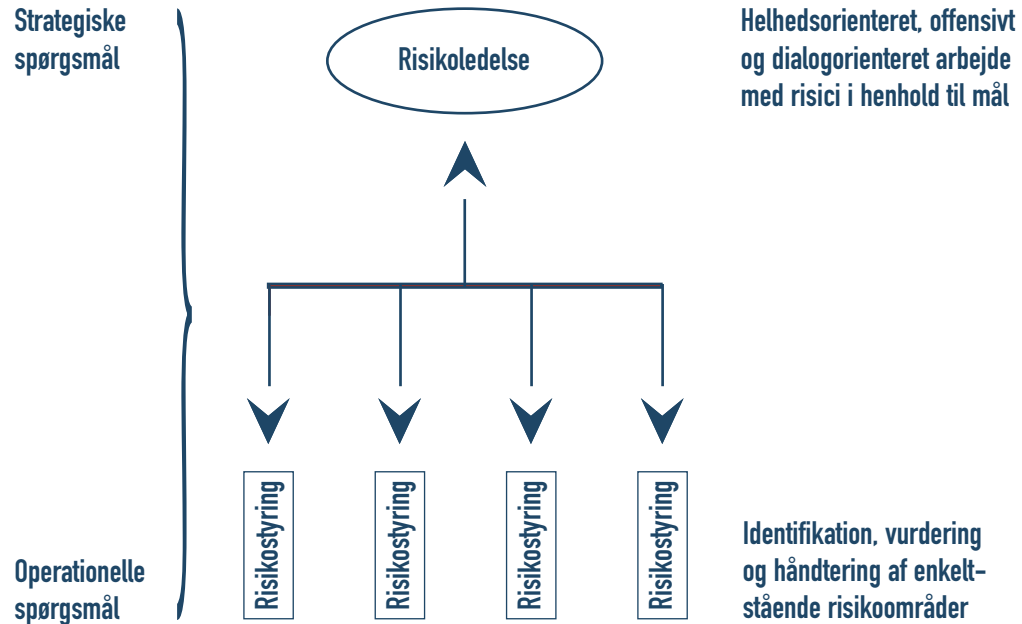
Risikoledeelse og risikostyring

Risikoledeelse og risikostyring er i og for sig to sider af samme sag. Begge aktiviteter handler om at optimere den kommunale organisations resultater i relation til dens mål.

Hvor risikostyring traditionelt dækker over den konkrete styringsaktivitet inden for en række specifikke fagområder (revision, jura, sundhed, miljø, arbejdsmiljø, forsikring, it, økonomi, kommunikation, byggeri, byplanlægning, forsyning m.v.) med henblik på at reducere risici, sigter risikoledeelse mere mod et helhedsorienteret, dialogorienteret og offensivt perspektiv på organisationens samlede risici i forhold til dens mål.

Man kan sige, at mens risikoledeelse handler om at definere, vurdere og tage stilling til, hvad der er kritiske risici for organisationen, handler risikostyring i højere grad om, hvordan disse risici håndteres bedst muligt.

Imidlertid er det samtidig vigtigt at understrege, at risikoledelse og risikostyring bør være sammenhængende. Strategisk betonet risikoarbejde bør hænge tæt sammen med praktisk risikoarbejde.



Formålet med risikoledelse

Risikoledelse skal ultimativt bidrage til at sikre, at en organisation kan løfte sine opgaver og sit ansvar. Det sker på fire forskellige måder:

Værdiskabelse

Risikoledelse har et klart økonomisk formål. I kraft af en systematisk håndtering af risici opnår kommunen en sundere økonomi, blandt andet som følge af færre udgifter i forbindelse med skader, ulykker, uheld og fejl. Kommunen undgår f.eks. dyre hospitalsbehandlinger, dyre materielle genoprettelser, dyre retssager og omkostningsfulde konsekvenser af negativ omtale. Men ikke alene kan kommunen skabe værdi ved at reducere omkostningerne ved risici, risikoledelse skaber også værdi, idet risikoarbejdet genererer tillid og innovation.

Implementering af rygepolitik i Odense Kommune. Rygepolitikken indebærer blandt andet røgfrie miljøer i det offentlige rum og på arbejdspladser. Implementeringen af rygepolitikken gælder også kommunens egne arbejdspladser, herunder de private hjem, som er arbejdsplads for en del af kommunens medarbejdere. Kommunens mål er primært at reducere antallet af rygere og antallet af borgere, der udsættes for passiv rygning – især i forbindelse med arbejdspladser og miljøer, hvor børn og unge færdes.

Der er en klar risiko forbundet med rygning. 25 % af kommunens borgere ryger dagligt, og det skønnes, at rygning hvert år koster kommunens borgere cirka 100.000 ekstra fraværsdage fra arbejdet og 5.000 sygehusindlæggelser. Det anslås, at der ryges i cirka en tredjedel af kommunens dagplejehjem, og desuden kommer hjemmehjælpere i hjem, hvor der ryges.

Men gennemføres rygepolitikken er der risiko for:

- Imagetab, hvis målbar effekt på folkesundheden i kommunen udebliver.
- Tab af dagplejefamilier, fordi ægtefæller ikke ønsker at holde op med at ryge.
- At det bliver vanskeligt at gennemføre rygepolitikken for hjemmehjælpere, da kommunen ikke kan bestemme, om der må ryges i private hjem.

Odense Kommune ønsker:

- At reducere sundhedsomkostningerne.
- At brande Odense som en sund by.
- At forøge evnen til at tiltrække dygtige medarbejdere.

Etik

Risikoledelse har ikke mindst til formål at beskytte velfærd, værdier og verden. Eller med andre ord: at tage hånd om mennesker, samfundets institutioner og naturen. Det systematiske arbejde med risici grunder sig i en sund omsorg for vores medmennesker og vores fælles verden og refererer dermed direkte til selve grundtanken i den offentlige sektor. Risikoledelse kan således ses som en *konkret etik*, i den forstand at der er tale om en handlingsrettet omsætning af den værdibaserede ledelse, der er et udbredt ledelsesgrundlag i mange kommuner.

Robusthed

Gennem en systematisk identifikation, vurdering og håndtering af risici mindsker en kommunal organisation sandsynligheden for, at risici kommer til at udgøre egentlige

trusler. Risici vil til stadighed forekomme, men organisationen opnår en større sikkerhed i sit virke ved at bruge velfunderede systematikker i omgangen med dem. Forudsigelighed og robusthed i forhold til forandringer i omverdenen er således et tredje formål med risikoledeelse. Dette opnås blandt andet gennem den organisatoriske læring, der er en integreret del af god risikoledeelse. Beredskab i forhold til trusler giver modstandsdygtighed, og denne modstandsdygtighed afføder tillid.

Innovation

Nytænkning tager afsæt i begrænsninger. Nød lærer nøgen kvinde at spinde. Af konkrete eller forestillede begrænsninger fødes nye ideer. Når noget ikke er tilladt eller synes umuligt eller vurderes at udgøre en trussel eller en risiko, da tændes lysten og kreativiteten til at overvinde det ikke-tilladte, det tilsyneladende umulige, det truende eller risikable. Et forhold, vi kender fra såvel kunsten som fra vores personlige liv. Men ikke mindst er det en erfaring, der dagligt gøres i innovative virksomheder. Det vil sige, at der er en produktiv forbindelse mellem risici og innovation. God risikoledeelse har således også til formål at identificere områder for innovative løsninger. Kommunerne bliver fortløbende nødt til at finde på mere intelligente løsninger, nye serviceydelser, nye måder at gøre tingene på. Risikoledeelse er et arbejde med *det måske mulige*. Som det hedder i en anden velkendt sentens: Når det trækker op til storm, bygger nogle mennesker læskærme, andre bygger vindmøller.

TRAFIKSIKKERHEDEN I SØNDERJYLLAND

I Sønderjyllands Amt (nu Region Syddanmark) ønsker man at nedbringe trafikulykker i farlige vejkryds – de såkaldte sortplet-kryds med særligt mange ulykker. Formålet er at øge borgernes sikkerhed i trafikken i en situation med stigende trafik og dermed øget risiko for ulykker.

Hvert år er der cirka 35 dræbte eller alvorligt tilskadedekomne i sortplet-kryds.

Rundkørsler er et af midlerne til at reducere antallet af uheld. Rundkørsler har erstattet kryds mange steder på det sønderjyske vejnet – og med stor effekt. Blandt andet i Sommersted, hvor et farligt vejkryds blev omdannet til en rundkørsel. Siden krydset blev fjernet, er antallet af dræbte eller alvorligt tilskadedekomne i krydset faldet fra 2,4 om året til nul. Filosofien bag rundkørsler er, at trafikanterne uden skiltning og lysregulering tvinges til at 'forhandle' sig frem.

Det skærper opmærksomheden og øger dermed sikkerheden, når de hårde trafikanter er nødt til at holde ekstra godt øje med de bløde. Samtidig er skaderne på grund af den lave hastighed betydeligt mindre, når uheldet er ude.

I 46 af amtets sortplet-kryds blev der i en femårig periode før ændringen til rundkørsel registreret ialt 173 dræbte eller alvorligt tilskadekomne, hvilket svarer til 35 om året. Efter etablering af rundkørsler er dette tal faldet til i gennemsnit 1,5 om året.

Økonomisk er rundkørslerne trods anlægsudgifter en stor besparelse. De personrelaterede trafikuheldsomkostninger er beregnet til cirka 3,5 mio. kr. pr. dræbte person og cirka 0,8 mio. kr. pr. alvorligt tilskadekommen. Hertil kommer velfærdstab i forbindelse med ulykkerne. De 35 personskader kostede samfundet cirka 43 mio. kr. om året. Til sammenligning har udgifterne til etablering af de 46 rundkørsler i gennemsnit været på 8,8 mio. kr. årligt.

Risikoledelse i hovedtræk

Risikoledelse har seks karakteristika:

- Helhedstænkende
- Skelnende
- Mulighedssøgende
- Målsættende
- Uddelegerende
- Dialogorienteret

Helhedstænkende

Risikoledelse handler om stillingtagen til det samlede risikolandskab. I kommunal sammenhæng vil det sige, at risikoledelse medtænker såvel risici i forhold til borgernes velfærd og lokalsamfundets udvikling og beskyttelse som risici i den kommunale organisation. Risikoledelse handler almindeligvis ikke om håndteringen af enkeltstående risici. Hvor andre – medarbejdere, specialister og ledere – arbejder med risici inden for deres respektive fagområder, skal topledelsen anlægge et samlet og helhedsorienteret perspektiv på risici.

Skelnende

Risikoledelse handler om i det samlede risikolandskab at få identificeret de mest kritiske risici i forhold til organisationens overordnede mål og værdier (de politiske udmeldinger). Ud fra den information om de væsentlige risici, som ledelsen modtager fra de forskellige forvaltningsområder, må den skabe sig et billede af de risici, der på en afgørende måde kan forhindre organisationen i at indfri sine forpligtelser og mål.

Mulighedssøgende

Risikoledelse handler om at være offensivt tænkende i arbejdet med de kritiske risici, om ikke at lade sig styre af frygten. Hvor risikostyring almindeligvis arbejder med risici på forebyggende, defensiv vis, sigter risikoledelse mod fortløbende at kalkulere risici i forhold til muligheder. Det kan f.eks. være ledelsens opgave at fravælge en forebyggende håndtering af visse (materielle) risici af hensyn til andre (immaterielle) risici, der vurderes som vigtigere.

Målsættende

Risikoledelse handler om at fastlægge de overordnede risikomål, dvs. den overordnede risikoprofil, som organisationen ønsker, når trusler og muligheder er afvejet i forhold til mål. Risikostrategien er topledelsens anliggende. Den fastlægger den styrende appetit på risici ud fra netop et kritisk og mulighedsoptimerende helhedsperspektiv: Hvordan ser vores nuværende risikoprofil ud? Hvordan ser vores ønskede risikoprofil ud? Hvad er acceptable, og hvad er uacceptable risici? Og hvilke handlinger skal der foretages for at mindske forskellen mellem den nuværende og den ønskede profil?

Uddelegerende

Risikoledelse handler om at fordele ansvaret for risici i hele organisationen ud fra den overordnede risikomålsætning. Risikoledelse ville ikke være ledelse, hvis ikke den omfattede overdragelsen af ansvaret for og arbejdet med de konkrete risici. Herved opbygges også læring i organisationen og en nødvendig robusthed i forhold til kommende begivenheder.

Dialogorienteret

Risikoledelse handler om kommunikation med en bred kreds af relevante interessenter, givet det brede perspektiv på risici, der er udgangspunktet. Det handler om kommunikation om risici i egen organisation, men også om at gå i dialog med borgere og lokalsamfund, når det gælder almene, vigtige risikospørgsmål. Skal risikokommunikation føre til resultater, må den inddrage berørte og interesserede parter i en kritisk og åben dialog om deres opfattelse af risici og de værdier og antagelser, der ligger bag kommunens vurderinger af risici.

I Sorø Kommune ser man det som en stor risiko, hvis man fra 2007 ikke har de fornødne kompetencer til at kunne videreføre den opgaveløsning, som kommunen overtager fra amterne. Hertil kommer risikoen for, at medarbejdere bliver placeret i forkerte stillinger, og at nøglemedarbejdere vælger helt at forlade kommunen.

I samarbejde med et eksternt konsulentbureau har Sorø Kommune fået udarbejdet et kompetenceregnskab, der giver ledelsen et overblik over medarbejdernes faglige og personlige kompetencer. Regnskabet anvendes samtidig til at synliggøre, hvilke kompetencer kommunen mangler for at kunne nå sine strategiske mål.

Samtlige 300 administrative medarbejdere i Sorø har deltaget i workshops og individuelle samtaler med det formål at afdække deres kvalifikationer og ønsker til fremtidige jobfunktioner, efteruddannelse m.v. Resultatet er, at medarbejderne har fået et større indblik i deres egne kompetencer, og det har styrket deres selvtillid og faglige bevidsthed, hvilket generelt har øget motivationen. Samtidig har ledelsen nu en bedre forudsætning for at sammensætte den optimale medarbejderstab i overensstemmelse med mål og strategier. Kommunen har desuden valgt at prioritere udviklingen af medarbejderne og hele HR-området som en selvstændig del af kommunens vision. Dette har resulteret i et selvstændigt HR- og Udviklingscenter.

Det nye HR- og udviklingsområde vil i samarbejde med ledelsen definere en HR-politik, som bliver kommunikeret ud til alle ansatte i organisationen. Ledelsen vil i fremtiden have stor fokus på HR-risici, som de vil afdække og minimere i forbindelse med strategiske beslutninger.



4. VEJEN FREM

Risikoledelse – eller risikostyring, som vi i dette og det næste kapitel om den konkrete praksis kalder det – er en systematisk og cyklisk proces, der består af en række tæt forbundne aktiviteter, der er knyttet til kommunens overordnede mål. Processens formål er at forbedre organisationens muligheder for at nå de opstillede mål ved bedre at kunne håndtere kritiske risici på tværs af organisationen.

Gennem en systematisk styring af de kritiske risici, der kobler strategiarbejdet og de grundlæggende driftsmæssige aktiviteter sammen, opnås en dybere forståelse for muligheder og trusler i forhold til de opstillede mål. Risikostyringsprocessen foregår i princippet på alle niveauer af organisationen, hvorved der skabes sammenhæng mellem mål, succesfaktorer, risici og de grundlæggende årsager til de enkelte risici.

Afgørende for etablering af en effektiv, integreret risikostyring, som er koblet til overordnet strategi og mål, er topledelsens involvering. Uden topledelsens aktive medvirken i processen er der risiko for, at der ikke er tilstrækkelig forståelse og lydhørhed i organisationen for mål og proces.

Formålet med en formaliseret proces er, at topledelsen:

- Får et samlet overblik over organisationens nuværende risikoprofil
- Sættes i stand til at fokusere på kritiske risici i relation til kommunens mål
- Får en fælles forståelse for den indbyrdes prioritering af risici
- Bliver i stand til at allokere ressourcer til områder, hvor de gør mest gavn

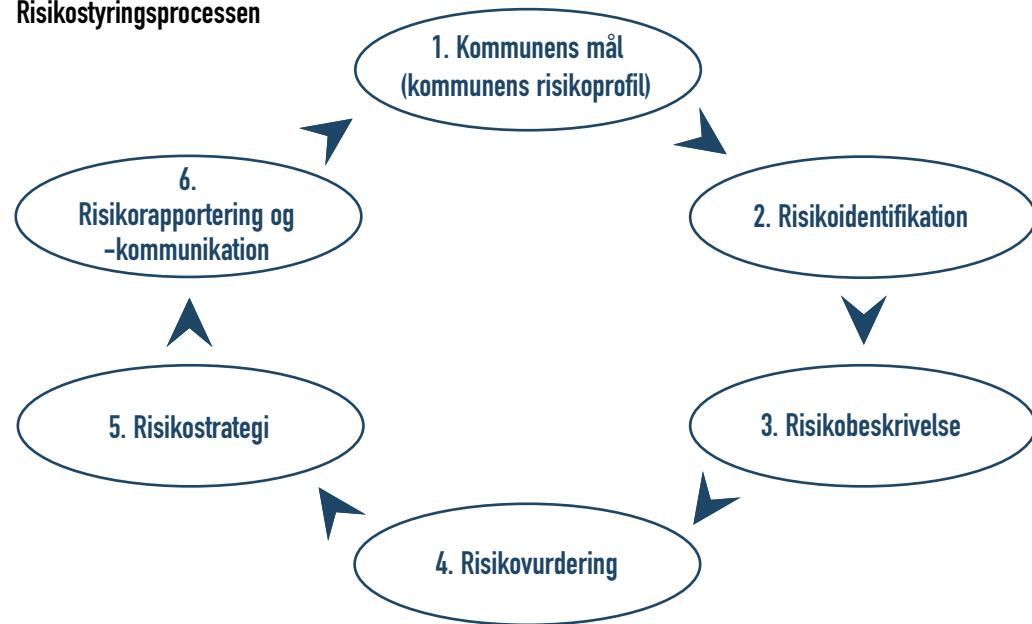
Styringsprocessen kan opdeles i en række successive faser. Disse faser kan igen opdeles i tre, fem, seks, ni eller flere faser. Denne vejledning lægger sig op ad den standard for risk management, som Federation of European Risk Management Associations (FERMA) foreslår. FERMA's generiske model har vundet almindelig udbredelse blandt både offentlige og private organisationer i Europa.

Risikostyringsprocessen skal medvirke til at sikre sammenhæng mellem overordnede mål og grundlæggende operationelle aktiviteter med henblik på at opnå større sikkerhed for målopfyldelse. I forenklet form og tilpasset en dansk kommunal kontekst kan processen opdeles i seks faser, (se figur på næste side).

Fastlæggelse af den overordnede målsætning og dermed rammerne for organisationen er ledelsens ansvar. De øvrige faser i styringsprocessen kan foregå på mange niveauer

og i forskellige sammenhænge i kommunen – fra det overordnede strategiske niveau til anvendelse i et enkeltstående projekt.

Risikostyringsprocessen



Kommunens mål

Udgangspunktet er altid kommunens mål. Med henblik på at arbejde hen imod disse mål fastlægger kommunens ledelse kommunens overordnede risikoprofil, dens risikoappetit.

Topledelsen skal spørge sig selv:

- Hvad er vores overordnede mål?
- Hvordan ser vores nuværende risikoprofil ud i forhold til disse mål?
- Hvordan ser vores ønskede risikoprofil ud?
- Hvilke handlinger skal til for at mindske forskellen mellem det nuværende og det ønskede?

Risikoidentifikation

Risikoidentifikationen er den fase, hvor samtlige risici, som har en væsentlig indvirkning på kommunens overordnede mål, kortlægges. Det handler således *ikke* om at opliste alle mere eller mindre (u)tænkelige risici, men om igennem en kritisk proces at identificere de mest betydningsfulde. Det er her vigtigt at være opmærksom på, at selv risici, der kan forekomme imaginære, kan have meget reelle konsekvenser, idet vi ofte handler i henhold til vores forestillinger, også selv om disse er uden f.eks. statistisk belæg.

En formel og struktureret tilgang til styringsprocessen bør tage udgangspunkt i en række af kommunens hovedaktiviteter for at sikre fokus. Herefter kan man i senere faser gradvist udbygge risikobilledet ved at inddrage øvrige aktivitetsområder.

Til brug for identifikationsprocessen kan der udskilles syv miljøer, hvorfra risici har deres udspring.

MILJØER OG RISICI	
DE SYV MILJØER	EKSEMPLER PÅ RISICI
Det fysiske miljø	Forekomst af orkaner og fugleinfluenza
Det økonomiske miljø	Nedgang i økonomisk vækst og ændring i udligning
Det politiske miljø	Ændringer i rammekontrakter og ændrede politiske prioriteringer
Det sociale miljø	Forandringer i livsstil og borgerkrav
Det juridiske miljø	Fejlfortolkning af kontrakter og udlicitering af opgaver
Det operationelle miljø	Dårligt arbejdsmiljø og it-problemer
Det kognitive miljø	Fejlbedømmelse af folks bekymringer og negativ medieomtale

Risikobeskrivelse

Risikobeskrivelsen er den fase, hvor der etableres et sammenhængende syn på risici på tværs i organisationen. Opfattelser af de risici, som en kommune er udsat for, kan variere ganske meget mellem forvaltninger, sociale grupper og individer. For at sikre konsistens i forståelsen, beskrivelsen og håndteringen af risici på tværs af organisationen er det derfor vigtigt med en fælles terminologi, et såkaldt risikosprog. Det skal også sikre, at den information, ledelsen modtager, er brugbar. Derudover har et fælles risikosprog den fordel, at det sikrer en fyldestgørende gennemgang af kommunens risici.

Risikovurdering

Risikovurderingen er den fase, der har til formål at bestemme de identificerede og beskrevne risici i forhold til den overordnede risikoprofil eller risikoappetit for således bedre at kunne prioritere indsatsen i forhold til enkelte risici.

Kvantificering af risici er ofte både gavnlige og nødvendig. Men man skal her være opmærksom på, at en række risici ikke uden videre lader sig kvantificere. Og selv om der eventuelt kan anslås en numerisk værdi, udelukker det ikke nødvendigheden af kritiske

overvejelser og kvalitativ dømmekraft. Man kan ikke nøjes med at koncentrere sig om kvantitative opgørelser på bekostning af mere kvalitative aspekter. Med henblik på at give ledelsen forståelse for og indblik i de forskellige risici's mulige betydning kan f.eks. scenariefanalyser være én blandt flere teknikker.

Et andet enkelt og hyppigt anvendt redskab til at vurdere en organisations eller et projekts risici er et standardiseret risikoskema som dette.

SANDSYNLIGHED	5 Meget sandsynlig					
	4 Sandsynlig					
	3 Forekommende					
	2 Sjælden					
	1 Usandsynlig					
		1 Uvæsentlig	2 Mindre væsentlig	3 Mærkbar	4 Betydelig	5 Meget stor
KONSEKVENS						

Risikoskemaet kan bidrage til at strukturere vurderingen af de identificerede risici i forhold til:

- Sandsynligheden for at 'noget' sker
- Konsekvensen for de opstillede mål, hvis dette 'noget' sker

Farverne indikerer graden af agtpågivenhed, gående fra blå (lav) over grøn og gul til rød (høj), og kan også indikere, hvilke typer risikostrategier der kan bringes i anvendelse. Det er vigtigt, at sådanne skemaer og deres værdier tilpasses den enkelte kommune eller det enkelte projekt.

Eksempler på vurdering af sandsynlighed.

Point	Sandsynlighed	Eksempler på beskrivelser		
5	Meget sandsynlig	Denne risiko vil opstå mere end én gang inden for det næste år	Der er 90-100 % sandsynlighed for, at risikoen bliver aktuel	Hændelsen er forekommet flere gange årligt inden for det konkrete område
4	Sandsynlig	Denne risiko kan opstå mindst én gang inden for de næste 1-2 år	Der er 60-90 % sandsynlighed for, at risikoen bliver aktuel	Hændelsen er forekommet i kommunen flere gange årligt
3	Forekom-mende	Denne risiko kan opstå mindst én gang inden for de næste 2-5 år	Der er 30-60 % sandsynlighed for, at risikoen bliver aktuel	Hændelsen er forekommet i kommunen
2	Sjælden	Denne risiko kan opstå mindst én gang inden for de næste 5-10 år	Der er 10-30 % sandsynlighed for, at risikoen bliver aktuel	Hændelsen er forekommet få gange i den kommunale sektor
1	Usandsynlig	Denne risiko vil formentlig ikke opstå inden for de næste 10 år	Der er 1-10 % sandsynlighed for, at risikoen bliver aktuel	Hændelsen er aldrig forekommet i den kommunale sektor

Nedenstående er eksempler på forskellige tilgange til fastlæggelse af sandsynligheden for, at en given risiko bliver aktuel. Igen er det væsentligt, at kommunen anvender den tilgang, som giver bedst mening i kommunen, og at denne anvendes konsekvent.

Risikostrategi

Risikostrategi er den fase, hvor de tiltag, der skal til for at håndtere de kritiske risici, skal vælges og implementeres. Det vigtigste element i risikostrategifasen er at vurdere, hvilke handlingsmuligheder kommunen ønsker at gøre brug af.

Der skelnes mellem fem overordnede muligheder.

Respons	Eksempler
Undgå Risikoen forsøges undgået ved at fjerne eller prøve at undgå den grundlæggende årsag til risikoen	Udvalgte leverandører undgås, da de ikke lever op til kommunens kvalitetskrav
Reducer Risikoen reduceres, f.eks. ved forbyggende arbejde og kontroller	Der arbejdes med forebyggelse for at sikre den kommunale kvalitets- eller sikkerhedsstandard
Overfør Risikoen overføres, f.eks. gennem kontrakter og klausuler m.v.	Der tegnes f.eks. forsikring
Accepter Risikoen accepteres, da risikoens størrelse vurderes som passende i forhold den skønnede fordel	Der gøres intet, risikoen overvåges, og nuværende beredskab fastholdes
Udnyt Risikoen udnyttes til udvikling og innovation	Der udvikles nye kreative serviceydelser på f.eks. plejehjemsområdet

I forbindelse med risikostrategien er det vigtigt at være opmærksom på såkaldte migrende risici. Det vil sige det forhold, at risici forsøgt elimineret på ét område ofte viser sig som risici på et andet område. Således kan betydelige midler afsat til bekæmpelse af trafikuheld f.eks. ende med at indebære en økonomisk risiko for kommunen. Bekæmpelse af tyveri i sommerhusområder i én kommune kan medføre, at tyverier blot flytter til sommerhusområdet i nabokommunen. En risikostrategi bør derfor medtænke, hvordan den ud fra overordnede mål bedst responderer 'sine' risici.

Risikorapportering og risikokommunikation

Risikorapportering

Risikorapportering er den fase i processen, hvor der sker et 'tilbageløb' til kommunens mål og den ønskede risikoprofil. Der foretages en vurdering af de anvendte tiltag i relation til de udmeldte mål: Virker de tiltag, der er iværksat? Giver udviklingen anledning til at omprioritere risici? Dukker der nye kritiske risici op?

Rapporteringen kan ske løbende, den kan foretages, når der indtræffer væsentlige ændringer, eller den kan forekomme med den frekvens, som den enkelte kommune finder relevant, f.eks. en gang hvert halve år.

Risikostyring skal integreres i kommunens almindelige processer med henblik på at sikre, at risikostyring indgår som en naturlig del af driften. Dette gælder ligeledes for risikorapporteringen, som bør indarbejdes i eksisterende rapportering, såvel internt som eksternt, således at den også indgår naturligt i forskellige rapporteringsformer i det kommunale årshjul.

Risikokommunikation

Åbenhed og involvering er principper, som kendetegner effektiv kommunikation, og som samtidig er demokratiske nøgleprincipper. Disse principper gælder især hvor opfattelsen af hvad der udgør en risiko ikke deles af alle, og derfor kan give anledning til modsætninger.

Risikospørgsmål kan med fordel diskuteres på borgermøder og lignende, når dette skønnes rigtigt. God risikokommunikation kan medvirke til at:

- Sikre en bedre og mere demokratisk identifikation og vurdering af risici
- Opnå en mere kreativ håndtering af risici
- Øge trygheden hos borgerne
- Lette implementeringen af risikopolitikker
- Udvikle tilliden til kommunen og den information, kommunen formidler
- Undgå, at kriser udvikler sig

Generelt gælder det, at risikokommunikation, som er baseret på information, der udspringer af systematiske rapporteringsstrukturer, ofte vil blive opfattet som mere troværdig.

Endelig er det væsentligt at overveje, hvorledes det politiske niveau inddrages i kommunikationen om risici, idet de prioriteringer, som foretages i relation til risikostyring, ofte sker i henhold til kommunens politiske udmeldinger og kan have politiske implikationer.



Byplanlægning,
sundhed, miljø...

Muligheder...

5. RISIKOORGANISATIONEN

Det foregående kapitel gennemgik selve processen omkring risikostyring. For at sikre, at risikostyringsprocessen forankres i organisationen, er der imidlertid en række forhold, som skal overvejes.

Organisatorisk forankring

Der kan være mange tilgange til organisering af risikostyringen. Risikostyringen vil normalt kræve, at der etableres klare og formelle rapporteringsstrukturer med angivelse af den enkeltes eller de enkelte gruppers roller og ansvar. I uformelle og netværksprægede organisationer kan kulturen synes uforenelig med sådanne ansvarsbeskrivelser og rapporteringskrav, men en formel organisering er formentlig nødvendig for at få succes med risikostyringen på tværs af forvaltningerne i kommunen. Endvidere er en vis rapportering nødvendig, for at man kan kommunikere på en konsistent og troværdig måde til sine interessenter, og det er et vigtigt redskab til at sikre en tværgående koordinering af risikoarbejdet.

Organisationer, der arbejder med helhedsorienteret og systematisk risikostyring (risikoleddelse), har som oftest en stærk ledelsesmæssig involvering. Den øverste ledelse sætter tonen for den kultur og de processer, der er vigtige for risikoarbejdets succes. Opbakningen til den konkrete risikostyring kan sikres, ved at den koordinerende instans (eventuelt en controllerfunktion for risikostyringen) rapporterer direkte til et medlem af direktionen. I større private virksomheder ses det stadig oftere, at der oprettes en stilling som Chief Risk Officer (CRO) med ansvar for at udvikle og overvåge risikostyringen på tværs i organisationen.

Område- og funktionsansvarlige

Selv om der er en overordnet ansvarlig til at koordinere risikostyringen, er det nødvendigt, at område- og funktionsansvarlige inddrages. Disse har ansvar for – og står til regnskab for – håndteringen af de risici, som optræder inden for deres respektive områder. Dermed sikres også en forankring af risikoejerskabet hos de personer, der har mest viden om de pågældende risici. Denne forankring kan yderligere styrkes, ved at der oprettes et overordnet koordinerende forum, f.eks. en risikokomité, hvor de væsentligste risici, risikoeksponeringen og risikostrategierne drøftes og koordineres.

Risici indgår i mange beslutninger og aktiviteter, og de må integreres med de operationelle processer. Risici håndteres i praksis bedst så tæt på den oprindelige kilde som muligt, og risikostyringen er mest effektiv, når den er en naturlig del af de daglige

processer. Hvis ikke risikostyringen forankres hos de rette ledere og medarbejdere, kan den udvikle sig til en tjeklisteøvelse uden aktiv involvering af de personer, der har den største viden om de pågældende risici. Omvendt er der en fare for, at den samme risiko håndteres flere steder i organisationen, eller at afstemning af modsatrettede risici ikke foretages, hvis man kun prioriterer lokale eller afgrænsede risikoejerskaber. Derfor er tværgående koordinering nødvendig.

Risikostyringsfunktionen

Organisationer, der praktiserer helhedsorienteret og systematisk risikostyring, har ofte en central controllerfunktion, som har ansvaret for at udforme de overordnede retningslinjer, udvikle metoder og værktøjer og facilitere og overvåge risikostyringsprocessen, dvs. en egentlig risikostyringsfunktion. Normalt vil denne controller- eller risikostyringsfunktion ikke være ansvarlig for håndteringen af specifikke risici. Funktionens ansvar vil være at sikre sammenhæng på tværs af kommunen og at overvåge risikostyringsprocessen. Risikostyringsfunktionen er således en specialistfunktion, der udarbejder retningslinjer samt støtter risikostyringsarbejdet på kommunalt niveau.

Kommunal revision

Den kommunale revision er en af de enheder, der på systematisk vis interesserer sig for risici på tværs af kommunen, hvilket gør den til en naturlig deltager i udviklingen af kommunens risikostyring. Denne funktion skal dog pr. definition være uafhængig, hvorfor dens rolle alene kan være rådgivende.

Teknologi

Teknologiske løsninger kan være væsentlige for effektiv risikostyring. Sådanne løsninger kan medvirke til at identificere og kontrollere risici på tværs af forvaltningerne i kommunen, opsamle og dele viden om risici og risikostyringspraksis og dermed opnå forbedringer i hele kommunen. Imidlertid er det vigtigt at gøre sig klart, at ligegyldigt hvor gode systemerne er, er det kvaliteten af risikostyringsprocessen og den organisatoriske forankring, der reelt gør en forskel. Systemernes rolle er at understøtte processen, men systemer alene kan ikke håndtere risici – dertil kræves kompetente ledere og medarbejdere.

I praksis afhænger meget af, hvorvidt kommunens arbejde med mål og strategi allerede er baseret på teknologiske løsninger. I så fald må risikostyringen integreres i disse. I andre tilfælde kan kommunen starte med enkle løsninger, f.eks. regneark og stand-alone-baserede systemer, mens der på længere sigt kan arbejdes hen imod mere integrerede systemer.

Igangsættelse af risikoledeelse

Der gives særlige tidspunkter, hvor kommunen med fordel kan igangsætte arbejdet med risikoledeelse i det format og omfang, der måtte passe til de lokale forhold. Det kan f.eks. være i forbindelse med:

- Større forandringsprocesser (f.eks. strukturreformen)
- Sammenlægning af organisationer
- Tildeling eller afgivelse af opgaver
- Udviklingsprojekter
- Nye servicetilbud
- Væsentlige lovændringer
- Udbud
- Strategiprocesser
- Budgetforhandlinger

I disse sammenhænge vil kommunen erfaringsmæssigt blive konfronteret med risici, der kan have væsentlige konsekvenser for dens ansvar, drift og udvikling.

Integration i den kommunale drift

Det største udbytte af risikoledeelse vil kommunen dog opnå ved at integrere tankesættet og processen i kommunens almindelige planlægning og drift. Vurderinger af risici (og muligheder) vil med fordel kunne indbygges som et altid eksisterende formkrav i forbindelse med f.eks.:

- Sagsfremstillinger
- Økonomiplaner
- Årsrapporter
- Virksomhedsplaner
- Udviklingsplaner
- Lederuddannelse
- Kommunikation med borgere og lokalsamfund

Ønsker kommunen for alvor at høste frugterne af risikoledeelse, bør den derfor altid inkludere en vurdering af risici og muligheder i alle væsentlige sagsfremstillinger og i alle de centrale planer og rapporter, der indgår i det kommunale årshjul. Og ikke mindst i den kommunikation, der er rettet mod de borgere og det lokalsamfund, som kommunen har ansvaret for at betjene bedst muligt.

Ledelsesansvar

Topledelsens involvering er som nævnt central i etableringen af risikostyring i organisationen. Dette indebærer blandt andet, at ledelsen skal:

- Skabe rammerne for en risikoopmærksom kultur i kommunen
- Sikre, at den nødvendige infrastruktur for risikostyring og -ledelse opbygges
- Sikre, at der skabes klarhed over ejerskab og ansvar for de enkelte risici og faser i risikoprocessen
- Sikre en løbende overvågning, evaluering og rapportering af alle kritiske risici
- Sikre en løbende overvågning og evaluering af risikoprocessen i kommunen

Risikoledelse og risikostyring vedrører trusler og muligheder i forbindelse med realiseringen af kommunens overordnede mål og vedrører derfor både ledelsens tilsynsrolle og dens strategiske rolle.



**Kommunen vil få det største
udbytte af risikoledelse ved at
integrere tankesættet og
processen i den kommunale
planlægning og drift**



Kultur
FABRIK

BØNNEN
Børnehave

HOSPITAL

Skadestue

6. ANBEFALINGER

Sammenfattende anbefaler vejledningen, at den kommunale risikoledelse iværksættes på følgende grundlag:

1. Sæt risikoledelse på direktionens dagsorden
2. Gennemgå den samlede organisation ud fra et risikoperspektiv
3. Indsæt vurdering af risici og muligheder som et formkrav i indstillinger til beslutninger
4. Integrer risikostyring i kommunens informations- og ledelsessystem
5. Etabler en central controllerfunktion til risikostyring

Anbefalingerne understøtter det helhedssyn, der kommer til udtryk i kapitel 1-3, og den nødvendige proces og forankring, der er nærmere beskrevet i kapitel 4-5. Anbefalingerne er udarbejdet på grundlag af de erfaringer og synspunkter, der er fremkommet i den nedsatte redaktions- og referencegruppe og i drøftelserne med direktionerne i de udvalgte høringskommuner.

Ved at iværksætte risikoledelse – i den form og det format, som nu er mest hensigtsmæssig i den enkelte kommune – løfter kommunen ikke alene det ansvar, som er den pålagt. Den udviser tillige ansvarlighed og handlekraft i forhold til den verden, de værdier og den velfærd, som den er en integreret del af.

Ledelse forpligter.

VEJLEDNINGENS TILBLIVELSE

Denne vejledning er blevet til i et samarbejde mellem en række kommuner, private virksomheder og PRIMOs sekretariat. Ernst & Young, KommuneForsikring og KL har sammen med PRIMOs sekretariat deltaget i det fortløbende redaktionsarbejde, der har været ledet af Svend Tychsen, administrationschef i Odense Kommune.

Følgende kommuner har deltaget i redaktionsarbejdet eller har været del af referencegruppen for projektet: Billund Kommune, Fredericia Kommune, Frederiksberg Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Greve Kommune, Holstebro Kommune, Horsens Kommune, Høje-Taastrup Kommune, Kolding Kommune, Københavns Kommune, Odder Kommune, Odense Kommune, Rebild Kommune, Silkeborg Kommune, Sorø Kommune, Tønder Kommune og Vejle Kommune. Herudover har Sønderjyllands Amt deltaget.

Følgende virksomheder har desuden deltaget i dele af processen og høringen: Astra-Zeneca, Bech-Bruun, Capacent, Capgemini, Carl Bro, DAI Gruppen, Eltel Networks, Job Vision, Jøp, Ove & Myrthu, NCC, Nordea, Qualiware, SAMPENSION, SAS Institute, TDC Erhverv, Total ERP og Willis.

Vejledningen har været til høring hos direktionerne i Holstebro Kommune, Københavns Kommune og Odense Kommune.

PRIMO Danmark vil gerne takke de involverede kommuner og virksomheder for deres engagerede deltagelse i arbejdet.

I tilknytning til vejledningen vil der fortløbende blive lagt ny viden og værktøjer frem på www.primodanmark.dk.

REFERENCER

A Risk Management Standard

FERMA, ALARM, AIRMIC, IRM, London, 2002

Enlightened Risk Taking. A Guide to Strategic Risk Management for Nonprofits

George L. Head and Melanie L. Herman, PERI and Non-profit Risk Management Center, Washington, 2002

Managing Risks in Public Organisations

Martin Fone and Peter C. Young, Perpetuity Press, 2005

Risk

John Adams, Routledge, 1995

Risk. Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty

Strategy Unit Report, London, 2002

Shorten the Odds. A Guide to Understanding and Managing Risk

Account Commission for Scotland, 1999

Social Trust and the Management of Risk

George Cvetkovich and Ragnar E. Löfstadt (eds.), Earthscan, 1999

Supporting Innovation. Managing Risk in Government Departments

National Audit Office, London, 2000

The Government of Risk

Christopher Hood (ed.), Oxford University Press, 2001

Worth the Risk. Improving Risk Management in Local Government

Audit Commission, London, 2001

www.eirm.dk

www.primodanmark.dk

PRIMO DANMARK

PRIMO Danmark er stiftet på initiativ af den danske Kommunaldirektørforening i maj 2005 og er en del af den europæiske PRIMO (Public Risk Management Organisation).

PRIMO Danmarks mål er at yde beslutningsstøtte til kommunerne ved at udbrede kendskabet til god offentlig risikoledeelse og udvikle metoder og værktøjer til identificering og håndtering af kritiske risici i kommunerne.

Foreningen tæller topledere og specialister fra flertallet af de danske kommuner og regioner.

Medlemmer af PRIMO Danmark bliver løbende inviteret til at deltage i projekter, seminarer og konferencer om risikoledeelse. Medlemmerne tilbydes endvidere nyhedsbreve og magasiner samt adgang til et omfattende webbibliotek og et onlinekursus i risk management.

Flere informationer om PRIMO Danmark er tilgængelige på www.primodanmark.dk.

HOVEDSAMARBEJDSPARTNERE I PRIMO DANMARK

PRIMO Danmarks arbejde støttes fagligt og økonomisk af følgende hovedsamarbejdspartnere:





PRIMO Danmark

Krumtappen 2

2500 Valby

Telefon: 70 25 25 45

Fax: 70 25 40 45

admin@primodanmark.dk

www.primodanmark.dk