

2015

Risicomanagement 2.0: van risicobewust naar risicogestuurd in een politiek-bestuurlijke omgeving: Samenvatting en conclusies

Onderzoek naar risicomanagement bij het Directoraat-Generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie



Irna van der Molen

1 September 2015

Wetenschappelijke begeleidingscommissie Universiteit Twente:

Prof. Dr. Ir. J.I.M. Halman

Dr. Ir. M. van Staveren

Extern:

Frederik Jansen, MPM.

Contactpersoon:

Dr. Irna van der Molen, Coördinator Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid,
Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede
Telefoon: 053-4893542 / email: p.vandermolen@utwente.nl

Colofon

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Afdeling Extern Wetenschappelijke betrekkingen (EWB)

Turfmarkt 147

2511 DJ Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.wodc.nl

© WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

AANLEIDING

Het kabinet heeft aangegeven dat het met de vorming van de Nationale Politie meer eenheid wil aanbrengen in de organisatie, uitvoering en bedrijfsvoering van de organisatie. Hierbij wordt gestreefd naar een grotere doelmatigheid, minder administratieve lastendruk, lagere overhead en meer eenheid en transparantie in de bedrijfsvoering, zonder dat dit ten koste gaat van het politiewerk op lokaal niveau (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum, WODC, 2014). Het Directoraat-Generaal Politie (DGPol) stelt zich als doel om te komen tot een optimalisatie van het politiebesteding, een goed toegeruste politie en de zichtbaarheid van de prestaties van de politie (van Aalst, Laan en van Veen, position paper, 2014). Hierbij behoort ook een goed functionerend risicomanagement. De Universiteit Twente heeft daarom in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), in de periode December 2014 - Juli 2015 onderzoek gedaan naar risicomanagement, om een bijdrage te leveren aan risicomanagement op een manier die zo nauw mogelijk aansluit bij de praktijk van DGPol.

Gedurende de periode van onderzoek werd nut en noodzaak voor een goed functionerend risicomanagement keer op keer bevestigd door kritische berichtgeving in de traditionele en sociale media (zoals naar aanleiding van de rapportage over vertraging en budgetoverschrijding bij de realisatie van de Nationale Politie), door Kamervragen (bijvoorbeeld over de schikking met een voormalige drugs crimineel Cees H.), of door onrust op straat (de rellen in de Schilderswijk die ontstonden na het overlijden van Mitch Henriquez, juli 2015). Door communicatiedeskundigen wordt gesproken van ‘gemediatiseerde incidenten’: dit zijn incidenten waar veel media-aandacht voor is, welke vaak gevolgd worden door publieke of politieke verontwaardiging en een intensief verantwoordingsproces waarbij de verantwoordelijke minister onder druk staat (Jacobs, 2014, p. 15).

Een *risico* wordt hier gedefinieerd, in navolging van de Handleiding risicomanagement van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, als “een onzekere gebeurtenis die kan leiden tot het afwijken van de gestelde doelstellingen en eisen” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, p. 16). *Risicomanagement* wordt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie gedefinieerd als “het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van, risico’s” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, p. 17). Het *risicomanagementproces* bestaat volgens de startnotitie uit de “systematische toepassing van managementbeleid, procedures en praktijken met betrekking tot de activiteiten van communiceren, consulteren, het in kaart brengen van de context, het identificeren, het analyseren, het evalueren, het behandelen en het monitoren en opnieuw beschouwen van risico’s” (WODC, 2014, p.3).

ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de standaarden en raamwerken die momenteel voor risicomanagement voorhanden zijn, welke toegepast kunnen worden door DGPol, die recht doen aan de taken, kenmerken en specifieke behoeften van DGPol. Hieronder valt zowel het ‘harde’ risicomanagement, met aandacht voor planning, controle, systemen en beheersbaarheid, als de ‘zachte kant’ van risicomanagement, namelijk risicogestuurd werken waarbij meer nadruk ligt op “mens, cultuur, flexibiliteit, leren, aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid van organisaties” (Van Staveren, 2015, p. 81). De eerste vraag die door de WODC opgesteld werd, was:

- A. *Wat is de best passende standaard of raamwerk (of combinatie daarvan) voor risicomanagement, die DGPolitie kan toepassen en recht doet aan de specifieke taken en kenmerken van DGPolitie en aan de specifieke behoeften met betrekking tot risicomanagement, in het bijzonder de relatie met de politiek-bestuurlijke context waarbinnen ze opereert?*

'Best passend' is daarbij geoperationaliseerd aan de hand van (a) de specifieke taken en kenmerken van DGPolitie zoals verwoord in het Ambitiedocument en de Positiepapers 'Risicogeoriënteerd werken' en (b) de specifieke behoeften zoals deze uit de interviews met medewerkers naar voren kwamen. Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd¹:

1. Wat wordt er in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder risicomanagement? (hoofdstuk 2)
2. Welke inzichten volgen uit het wetenschappelijk debat? (hoofdstuk 3)
3. Welke standaard of raamwerk is het best 'passend' voor toepassing bij DGPol? (hoofdstuk 4)

Nadat de 'best passende' standaard of het best passende raamwerk bepaald is aan de hand van deze criteria, is de vraag hoe deze ingebed kan worden binnen de organisatie:

*B. Hoe kan de gekozen standaard of raamwerk ingebed worden in de structuur, werkprocessen en rapportages van het DGPolitie zodat het recht doet aan de specifieke taken en kenmerken van DGPolitie, en aan de specifieke behoeften met betrekking tot risicomanagement, in het bijzonder de relatie met de politiek-bestuurlijke context waarbinnen ze opereert?*²

Deze tweede vraag is verder opgesplitst in de volgende deelvragen:

4. Hoe is risicomanagement op dit moment vormgegeven bij DGPol? (hoofdstuk 5)
5. Hoe is de gekozen standaard of raamwerk te verbinden aan praktijk van DGPol (hoofdstuk 6)
6. Hoe kunnen risico's in de politiek-bestuurlijke context gemakkelijker worden herkend? (hoofdst. 6)

De combinatie hiervan leidt in hoofdstuk 6 tot het antwoord op beide zojuist genoemde hoofdvragen A en B.

Aangezien er grote spanning lijkt te bestaan tussen het (conventionele) 'harde' risicomanagement waarbij het systeem en de methodiek centraal staan en het 'zachte' risicomanagement, waarbij doelen en principes leidend zijn, wordt de geschiktheid van beide benaderingswijzen onderzocht. Terwijl in het eerste gedeelte (hoofdstuk 1-3) de conventionele benadering centraal staat – met een analyse van de meest gebruikte en bekende raamwerken en standaarden – staat in het tweede gedeelte (hoofdstukken 4-5) de 'zachte' kant meer centraal en komen we in het ontwerp (hoofdstuk 5-6) tot een mengvorm van 'hard' en 'zacht' risicomanagement, dat zoveel mogelijk aansluit bij de specifieke taken, kenmerken, behoeften van DGPol. Het gaat hierbij om risicogestuurd en toekomstgericht risicomanagement.

METHODEN

De literatuur maakt onderscheid tussen theoretisch onderzoek (theorie-ontwikkend of theorie-toetsend) en praktijkgericht onderzoek (probleem signalerend, diagnostisch, ontwerpgericht, verandergericht of evaluatief onderzoek) (Verschuren en Doorewaard, 2005, p.26-35) en tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De analyse en diagnose in dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op praktijkgericht en kwalitatief onderzoek.

Het eerste deel van dit onderzoek is hoofdzakelijk beschrijvend en exploratief van aard. Deelvragen 1 en 2 zijn conceptueel en theoretisch van aard. risicomanagement en risicogestuurd werken worden hier in verband gebracht met inzichten uit diverse wetenschappelijke disciplines. Dit wordt 'theory informed field problem solving' genoemd (Van Aken, Berends en Van der Bij, 2012, p. 28). Voor deelvraag 3 is gebruik gemaakt van

¹ Deze zijn ook weer uitgesplitst in aanvullende sub-vragen (a, b, c, d) in de betreffende hoofdstukken

² De onderzoekers geven hiermee op basis van gestructureerd en zorgvuldig onderzoek een richting, bijpassende instrumenten en een handelingsperspectief aan. Verdere ontwikkeling van instrumenten of methodieken valt niet binnen de opdracht voor dit onderzoek.

literatuur onderzoek, document onderzoek en gestructureerde interviews en wel om te bepalen welke standaard het best passend is. Het tweede deel (deelvragen 4, 5 en 6) bestaat eveneens uit praktijkgericht onderzoek. Daarbij zijn de eerste drie stappen van de Problem Solving Cycle doorlopen, bestaande uit een probleem definitie, analyse en diagnose (de huidige situatie) en een ontwerprichting voor toekomstige risicomanagement. Een pilot interventie en een evaluatie naar aanleiding van de interventie waren geen onderdeel van dit onderzoek en niet mogelijk binnen de tijdsperiode van dit onderzoek. Gedurende het gehele onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende methoden: literatuur onderzoek, documentanalyse, interviews en een media analyse.

LITERATUURONDERZOEK

De probleemdefinitie omvat een aantal kernbegrippen, zoals 'risicomanagement', 'sense and respond', de 'politiek-bestuurlijke context', 'publieke verantwoording', 'stakeholder management' en de 'lerende organisatie'. Deze kernbegrippen dienden als basis voor de zoektocht naar wetenschappelijke literatuur (rechts) aangezien deze concepten afkomstig zijn uit bepaalde stromingen/benaderingen in de wetenschappelijke dan wel professionele (management) literatuur (Verschuren en Doorewaard, 2005, p. 54, Van Aken, Berends en Van der Bij, 2012, p. 83). Door ze te koppelen (zie tabel 1.1), kunnen de begrippen gepositioneerd worden in de literatuur en kan dit aanknopingspunten bieden voor het verdere ontwerp.

DOCUMENTANALYSE

Gedurende het onderzoek zijn allerlei beleidsstukken, rapportages, jaarverslagen, kamerbrieven, handreikingen, visies, positie paper, inrichtingsplan, ambitiedocument, realisatieplannen, beheerplan, onderzoeksrapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie, reactie van de Minister op deze onderzoeksrapporten, wetgeving, Parlementair onderzoeksrapporten en het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving verzameld en bestudeerd aan de hand van hun relevantie voor het beantwoorden van deelvragen.

GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

De eerste ronde, van gestructureerde interviews, diende allereerst om een representatief beeld te krijgen van de gebruikte standaarden, raamwerken en bijbehorend instrumentarium binnen DGPOL, de percepties met betrekking tot voor en nadelen en de criteria voor toetsing. De vragenlijsten bestonden uit een combinatie van open en gesloten vragen. De interviews zijn gebaseerd op een selecte steekproef (n=14 in 12 interviews), door middel van purposive judgement sampling (Cooper and Schindler, 2011, p. 385). De interview protocollen en een overzicht van de respondenten is te vinden in de Annex.

DIEPTE-INTERVIEWS

De tweede ronde interviews bestonden uit diepte-interviews, toegespitst op vragen die beantwoord konden worden vanuit de huidige en vorige functies, politieke-bestuurlijke ervaring en vakinhoudelijke expertise van de respondenten. Ook hiervoor zijn de interviews gebaseerd op een selecte steekproef (n=10 in 8 interviews), door middel van purposive judgement sampling (Cooper and Schindler, 2011, p. 385), ditmaal in combinatie met snowball sampling (Cooper en Schindler, 2011, p. 386). De selectie is gefaciliteerd door contactpersonen binnen DGPOL, de begeleidingscommissie en WODC en suggesties van anderen gedurende het onderzoek (snowball sampling). Een overzicht van alle respondenten is te vinden in de annex.

MEDIA ANALYSE

Gedurende de periode van anderhalve maand (18 februari - 31 maart) is de knipselkrant van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verzameld en geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de content analysis methode van Semetko en Valkenburg (2000). An en Gower (2009) hebben dezelfde frames van Semetko en Valkenburg (2000) gebruikt en hebben onderzocht hoe de media crises presenteren (framen). Hierbij komen we, thematisch

gezien, dichterbij het onderzoek naar risicomanagement bij DGPol. Het gaat in dit onderzoek weliswaar niet altijd om een 'crisis', maar wel om onzekere gebeurtenissen en 'incidenten' die een grote rol spelen in de berichtgeving en - net zoals bij crises - een impact kunnen hebben op de legitimiteit van de organisatie, het functioneren van de organisatie en het behalen van de doelstellingen.

BEVINDINGEN

WAT WORDT VERSTAAN ONDER RISICO'S EN RISICOMANAGEMENT?

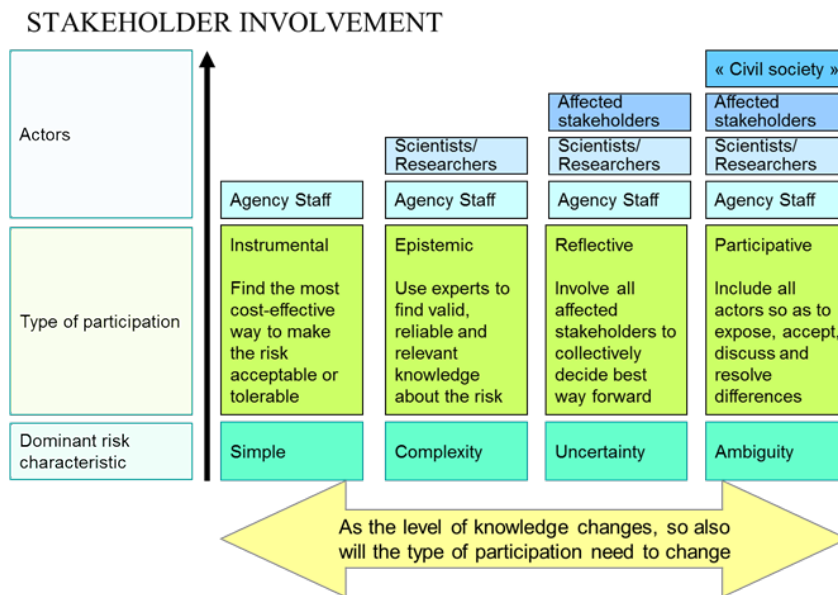
Risicomanagement bij publieke organisaties is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in een stroomversnelling geraakt, onder anderen onder invloed van New Public Management en als gevolg van een steeds sterker wordende roep om verantwoording. Risicomanagement geeft weliswaar invulling aan deze roep om verantwoording, maar tegelijkertijd is gebleken dat risicomanagement incidenten en institutioneel falen niet altijd kan voorkomen. Recente literatuur geeft aan dat het huidige risicomanagement onvoldoende rekening houdt met onzekerheden. Risicomanagement wordt gedefinieerd als "het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van, risico's" (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014, p. 17) of als het "doelgericht, expliciet, gestructureerd, communicerend en continu omgaan met risico's" (Van Staveren, 2015, p. 60).

Risico's worden vaak gedefinieerd als 'kans maal gevolg', of variaties daarop. Uit een uitgebreide literatuurstudie wordt duidelijk dat deze veelgebruikte definitie sterk onder druk staat, vanwege verschillende redenen. De belangrijkste conclusie is dat de klassieke definitie niet opgaat voor die risico's, die "zich kenmerken door een hoge mate van complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit"³ (Renn, Klinke en Van Asselt, 2011, p. 234) en juist dat zijn risico's waar DGPol mee te maken heeft, op programma en strategisch niveau.

Complexe transitieprocessen zoals het Aanvalsplan ICT Nationale Politie, de vorming van de Nationale Politie, de Nationale Meldkamer, of het Actieprogramma 'Minder Regels, Meer op Straat' hebben te maken met alle drie kenmerken: met complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit. Bovendien is er tegelijkertijd sprake van technologische innovatie. Afhankelijk van de complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit, is er een andere strategie nodig en kunnen bepaalde instrumenten ingezet worden, al dan niet in combinatie met stakeholder management. Dit onderzoek geeft 3 mogelijke alternatieven om hiermee om te gaan:

1. De 'Risk Diagnosing Methodology' voor (*radicale*) *innovatie- en transitietrajecten*: Keizer en Halman (2009) en Keizer, Halman en Song (2002) stellen in hun analyse van risico's in 'radicale' innovatieprojecten een methode voor om vast te stellen of een complex innovatietraject riskant is, waarbij 'onzekerheden' en 'beïnvloedbaarheid' en 'belang' in het risicoproces expliciet benoemd worden. Hoewel oorspronkelijk bedoeld voor technische innovatietrajecten, zijn deze factoren ook van groot belang bij complexe transitieprocessen.
2. Toepassing van het voorzorgsprincipe als er sprake is van grote onzekerheden. De manier waarop het voorzorgsprincipe ingezet kan worden, komt aan de orde in hoofdstuk 2.4.
3. Toepassing van de organisatie-overstijgende 'Risk Governance' benadering in combinatie met stakeholder management wanneer er sprake is van *besluitvorming waarbij meerdere stakeholders* (ketenpartners) betrokken zijn, elk vanuit hun eigen perspectief, met hun eigen belangen, expertise, doelen en activiteiten. Naarmate de bestuurlijke complexiteit toeneemt, ligt toepassing van de 'risk governance' benadering meer voor de hand (Renn, Klinke en Van Asselt (2011). Daarbij is een goede stakeholderanalyse en inbedding in de stakeholder management strategie onontbeerlijk.

³ Deze begrippen zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.



Figuur SC1: Stakeholder participatie op basis van Risk Governance. Bron: Renn (2007)

WELKE STROMING PAST BIJ DGPOL?

Er zijn vier stromingen in de literatuur te onderscheiden, namelijk (1) wetenschappelijk risicomanagement gebaseerd op kwantitatieve modellen en een instrumentalistische benadering – in dit rapport vaak ‘traditioneel of conventioneel risicomanagement’ genoemd (elementen hieruit aanwezig zijn aanwezig in de P&C (P&C) Cyclus), (2) heuristisch risicomanagement gebaseerd op intuïtieve besluitvorming, ervaring en lerend vermogen (expliciet aanwezig bij DGPOL), (3) fatalistisch of reactief risicomanagement, waarbij het hoognodige gedaan wordt wat volgens de wet en regelgeving nodig is en (4) holistisch risicomanagement dat vooruit kijkt en anticipeert op toekomstige risico's, preventieve maatregelen neemt (Van Staveren, 2009, Smalman en Weir, 1999). Bij DGPOL is er sprake van een combinatie van de eerste twee stromingen: risicomanagement met behulp van dashboard systematiek (kans maal gevolg en aanpak) en ‘intuïtief’ risicomanagement, als het gaat om politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

In dit onderzoek bepleiten we een sterker *risicogestuurd* en *toekomstgericht* risicomanagement, zonder overigens bestaande instrumenten, methoden of rapportages te vervangen. Risicogestuurd werken wordt in navolging van Van Staveren (2015) gedefinieerd als “het toepassen van de zes generieke risicoprocesstappen in werkprocessen.” (Van Staveren, 2015, p. 79). De zes generieke stappen die hij benoemt zijn (1) doelen bepalen, (2) risico's identificeren, (3) risico's classificeren, (4) risico's beheersen, (5) risicobeheersmaatregelen evalueren en (6) de risicorapportage. De doelen staan bij risicogestuurd werken centraal en niet de methode. Het wordt, sterker dan in de conventionele risicomanagement benadering, aan teams, programmaleiders en management zelf overgelaten hoe ze de doelen met betrekking tot risicomanagement (op het niveau van projecten, programma's, strategisch niveau) precies willen invullen en bereiken, zolang de doelen maar bereikt worden. Zo zijn de eerder genoemde Risk Diagnosing Methodology, het voorzorgsprincipe of de ‘risico governance benadering’ in combinatie met gericht Stakeholder Management, mogelijke manieren om aan risicogestuurd werken invulling te geven.

Risicogestuurd werken is gebaseerd op variatie, op het durven maken van (beleids- en bedrijfsmatige) keuzes, op uitnodigen in plaats van afdwingen, op ontwikkelen in plaats van voorschrijven en op constante interactie en dialoog. Het is een benadering waarbij het eigenaarschap voor de invulling en uitvoering van risicomanagement meer gelegd wordt bij het niveau waar dit relevant is: bij de beleidsmedewerkers, portefeuillehouders,

teamleiders, programma directeurs, leden van het Management Team, Directeur-Generaal of Secretaris-Generaal.

WELKE INZICHTEN VOLGEN UIT HET WETENSCHAPPELIJKE DEBAT?

De interne notities en beleidsdocumenten van DGPol bevatten een aantal aanwijzingen voor verdere vormgeving van risicomanagement binnen de organisatie: (a) het moet niet alleen gebaseerd zijn op P&C, maar ook Sense and Respond, (b) het moet rekening houden met de publieke en politieke verantwoordingsvraagstukken in de complexe politiek bestuurlijke context waarbinnen DGPol opereert, (c) informeel stakeholder management zou binnen het risicomanagement een plek moeten krijgen. Is de voorgestelde richting ook de juiste, wanneer we dit spiegelen aan de huidige wetenschappelijke kennis op dit terrein? Op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, kunnen we concluderen dat:

1. Sense and Respond niet geschikt is als onderliggende (wetenschappelijke) benadering voor DGPol, aangezien DGPol een organisatie die publieke en politieke verantwoording moet afleggen en waarbij de uitvoerende organisatie sterk hiërarchisch georganiseerd is.
2. Sense en Respond wel aanknopingspunten biedt voor risicogestuurd werken, met name waar het gaat om zwakke signaal herkenning en omgaan met toekomstige onzekerheden door middel van *foresight planning*. Foresight planning is het proces van scenario ontwikkeling, visieontwikkeling en een planning en kan uitstekend toegepast worden in combinatie met strategisch stakeholder management.
3. Zwakke signaalherkenning niet alleen gebruikt moet worden voor risico's in relatie tot projecten of transitieprocessen, maar ook voor het mogelijk optreden van *moral hazard* en *adverse selection*⁴. In dat geval streven (keten)partners een andere agenda na of houden ze informatie achter, wat tot grote politiek-bestuurlijke risico's kan leiden.
4. Zwakke signaal herkenning niet 'zomaar' plaatsvindt. Zwakke signaal herkenning kan versterkt worden door het gebruik van (a) environmental scanning, (b) issue management, (c) early warning op strategisch niveau en (d) patroonherkenning (Kuosa, 2010).



Figuur SC2: processen die zwakke signaalherkenning faciliteren. (Gebaseerd op Kuosa, 2010)

5. Risicomanagement en Stakeholder Management elkaar kunnen versterken. Er zijn twee sterke vormen van stakeholder management: organisatiegericht stakeholder management en issuegericht stakeholder management. Beiden zijn waardevol. Issuegericht stakeholder management kan van toegevoegde waarde zijn rondom grote dossiers of binnen een bepaald domein (zoals ICT) (Roloff, 2007).
6. Onderscheid gemaakt moet worden tussen strategische stakeholders en morele stakeholders. De strategische stakeholder is degene die invloed kan uitoefenen op het behalen van de doelstellingen van de organisatie, de morele stakeholder is degene die geraakt wordt door het behalen van de doelstellingen van de organisatie (Frooman, 1999). In gemediatiseerde incidenten wordt regelmatig het verhaal van de

⁴ De Engelstalige begrippen (zoals moral hazard, adverse selection, foresight planning), worden toegelicht in hoofdstuk 3.

morele stakeholder (als slachtoffer) aangehaald, zoals bij de bezuinigingen op het persoonsgebonden budget. Het is goed om ook rekening mee te houden met het perspectief vanuit de morele stakeholders.

STANDAARDEN EN RAAMWERKEN

Nu we een algemeen beeld hebben van de termen risico, risicomanagement, risico governance en risicogestuurd werken en kort hebben besproken wat voor gevolgen dit heeft voor de keuze van het risicomanagement binnen DGPol, komen we bij de praktische vraag hoe 'geschikt' de bestaande (conventionele) standaarden of raamwerken zijn voor toepassing door DGPol. Het gaat daarbij vooralsnog om het 'harde' risicomanagement. De lijst van 'selectie- en ontwerpcriteria' (tabel SC3) is zorgvuldig geformuleerd met behulp van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur (zie hoofdstuk 4) en aan de hand van de behoeftestelling onder de respondenten.

Op basis van het 'Tweede Nationaal Onderzoek risicomanagement in Nederland 2014' (NBA, Nyenrode, Rijksuniversiteit Groningen, PWC, 2014⁵) en aanvullende literatuurstudie, zijn de volgende risicomanagement standaarden/raamwerken beoordeeld: COSO-ERM (2004), INK/EFQM, ISO 31000 (2009), Lean6Sigma, Basel II, Solvency II, Management_of_Risk, AS/NZS 4360 (2004), OCEG, AIRMIC, PRINCE 2®: COBIT, RISMAN en de Risk Diagnosing Methodology (RDM), gebruik makend van de in tabel SC3 benoemde selectiecriteria.

Tabel SC1: Selectie- en ontwerpcriteria

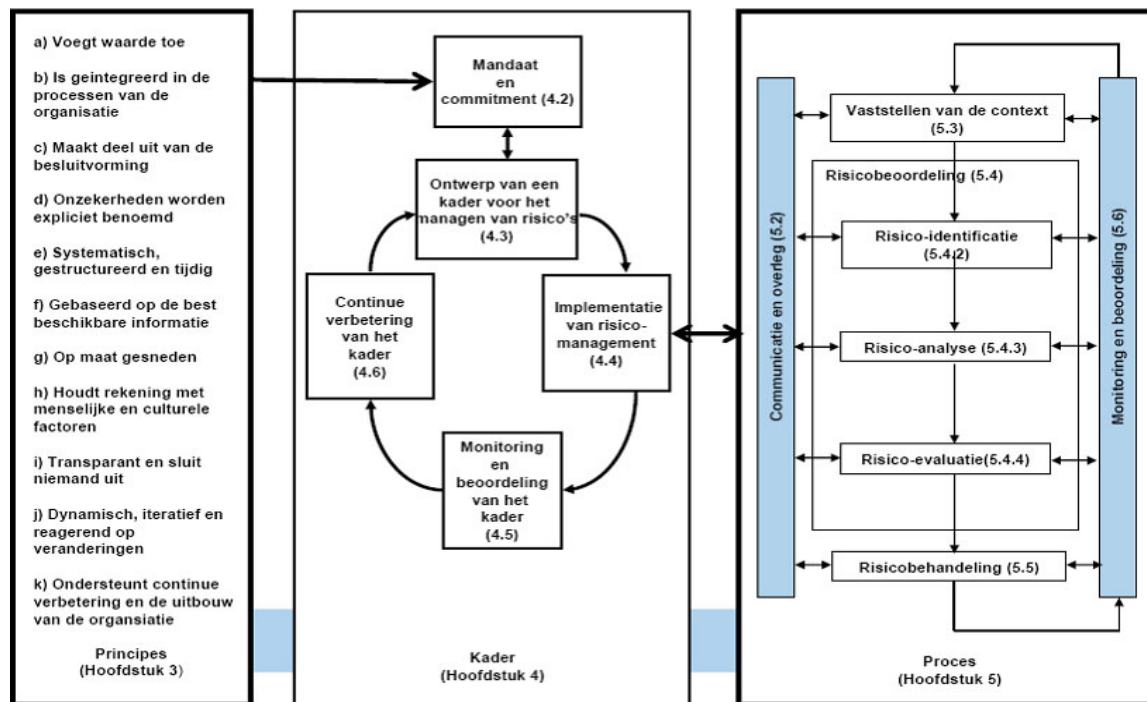
selectiecriteria	ontwerpcriteria
<ul style="list-style-type: none">• generiek• bekendheid in NL• projectoverstijgend• gebruiksvriendelijk• resultaatgericht• flexibel	<ul style="list-style-type: none">• dialoog beleid en uitvoering• publieke verantwoording• biedt voordelen gebruikers• sluit aan bij werkprocessen• relatie met stakeholders/partners• stimuleert omgevingsbewustzijn• stimuleert andere manier denken• zowel sensitiviteit als plan & control• toepasbaarheid in politiek-bestuurlijke context

Hieruit is ISO 31000 (2009) gekomen als het best passende raamwerk voor risicomanagement bij DGPol. De principes en richtlijnen van ISO 31000 voorzien in een raamwerk voor risicomanagement dat gebruikt kan worden door elke organisatie, ongeacht omvang, activiteit of sector.

De ISO principes en richtlijnen voor implementatie laten veel ruimte voor verdere invulling en uitwerking door de organisatie zelf. Dat dit geen overbodige luxe is, volgt uit een aantal kenmerken die we in dit onderzoek hebben meegenomen. Zo is DGPol als organisatie zelf sterk aan verandering onderhevig. Haar takenpakket is aan het afnemen, de focus is aan het verschuiven, waarbij sturing, verbinding en regisseren langzamerhand meer de nadruk krijgt dan uitvoering en ondersteuning. Er zijn grote veranderingen (opgaven) in gang gezet, die de relatie tussen stakeholders en ketenpartners onder druk heeft gezet. Bovendien is de omgeving waarin ze opereert aan verandering onderhevig. Doordat de veranderingen ook nog tegelijkertijd plaatsvinden, groeit de onzekerheid rondom het behalen van de doelstellingen en is er sprake van zogenaamde 'spillover effecten'. Daarbij komt dat Veiligheid en politie onder het publieke en politieke vergrootglas liggen: Kamervragen en media-vragen zijn aan de orde van de dag. Dat betekent dat er een grote mate van sensitiviteit moet zijn voor de politiek-bestuurlijke context en urgentie.

⁵ Dit onderzoek geeft aan welke risicomanagement raamwerken/standaarden in gebruik zijn bij 727 bedrijven/organisaties in Nederland met een budget of omzet groter dan 10 Miljoen Euro. Zie ook Paape en Speklé (2012).

Een sterk conventionele risicomanagement benadering past daar niet bij. Voor DGPol wordt daarom een combinatie van ISO 31000 met risicogestuurd en toekomstgeoriënteerd werken aanbevolen, waarbij er grote nadruk ligt op de politiek-bestuurlijke dimensie. Aangezien de zes processtappen uit risicogestuurd werken (van Staveren, 2015, p. 79) en het risico proces van ISO 31000 (2009) in grote mate overeenkomen, leent een combinatie met ISO 31000 zich uitstekend voor een combinatie met risicogestuurd werken (zie figuur 4.3). De hoofdstukken in de figuur verwijzen naar hoofdstukken in ISO 31000.



Figuur SC3: ISO 31000: principes en richtlijnen. Bron: (vertaling van) ISO 31000 (2009, p. vii).

RISICOMANAGEMENT – DE PRAKTIJK

De afgelopen jaren heeft DGPol actief ingezet op risicogeoriënteerd werken met enkele beleidsnotities, waarin het concept, de onderliggende aannames, het proces en de stappen voor implementatie van risicomanagement voor deelprocessen helder uiteengezet wordt. Het risicoproces is het duidelijkste aanwezig in de P&C (P&C) cyclus, in de begrotingscyclus en in het projectmanagement. De P&C Cyclus omvat een planning/kalender met welk product wanneer opgeleverd moet worden. De kwartaalrapportages dienen om daar verantwoording over af te leggen. De P&C cyclus bestaat uit een jaarplanning voor het volgende jaar, uitvoering en bijsturing op het lopende jaar en verantwoording over afgelopen jaar. De besluitvorming vindt plaats volgens het 3 lagensysteem: de concerncontrole van FEZ, de DG controleur en de eigen controleur, bijvoorbeeld de Directie Financiën. Risicoanalyses worden uitgevoerd als onderdeel van de P&C cyclus, met rapportages op Directieniveau, kwartaalrapportages en jaarplannen. Het leidende systeem hierbij is een dashboard systematiek. De dashboard systematiek wordt gebruikt als instrument om met elkaar in gesprek te gaan, tussen programma Financiën en Control en de andere 8 beleidsprogramma's, tussen DGPol en Nationale Politie, tussen de Directeur-Generaal en de Secretaris Generaal. Bij strategische beslissingen en na belangrijke incidenten wordt ook een risicoanalyse gemaakt door het pSG cluster.

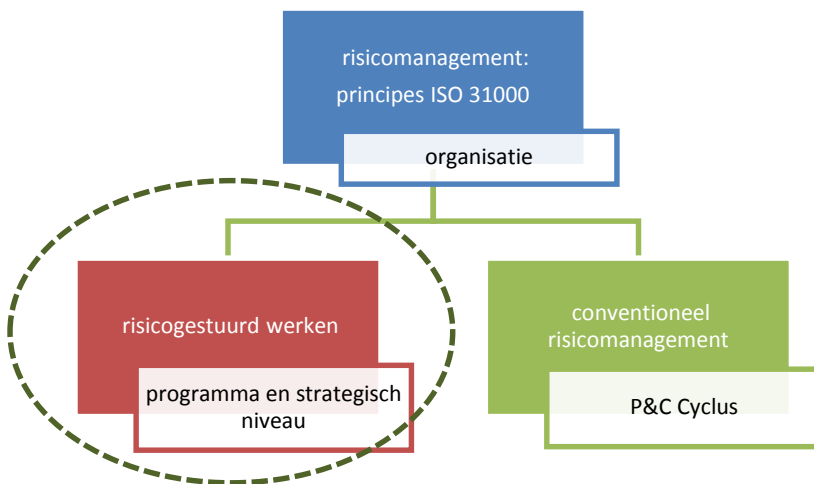
Als we de ISO principes een voor een langslopen, zien we dat aan alle principes wel enige invulling is gegeven: zo is risicomanagement geïntegreerd in enkele (P&C) processen en maakt het op bepaalde momenten in de P&C cyclus deel uit van de besluitvorming. Risico-analyses worden uitgevoerd als onderdeel van de P&C cyclus, met rapportages op Directieniveau, kwartaalrapportages en jaarplannen, maar onvoldoende om te spreken van

‘systematisch, gestructureerd en tijdig’ risicomanagement. De ‘volwassenheid’ van het huidige risicomanagement bij DGPol is daarmee beperkt.

Deze bevindingen leveren een aantal conclusies op voor risicogestuurd werken bij DGPol. Allereerst is het belangrijk om (tijd en overleg) te investeren in verdere vertaling van de principes in samenhang met risicogestuurd werken, toegespitst op politiek-bestuurlijke context waarbinnen DGPol opereert. Daarbij is een governance structuur nodig dat risicogestuurd werken faciliteert en stimuleert en niet een kader waarbij elke component in detail beschreven is. De grootste winst is echter te behalen op strategisch niveau, door het risicoproces toe te passen bij strategische besluitvorming, door risico’s in de politiek-bestuurlijke context expliciet te maken, en door risicomanagement niet alleen risicogestuurd maar ook toekomstgericht te maken.

RISICOMANAGEMENT – NAAR EEN ONTWERP

In dit rapport stellen we *risicogestuurd en toekomstgericht werken* op programma en strategisch niveau centraal, terwijl de huidige – meer conventionele - risicomanagement instrumenten worden gehandhaafd in de P&C Cyclus voor de voortgang van projecten en trajecten. Er is dus sprake van 'kleurverschillen' afhankelijk van het niveau, zie figuur SC4.



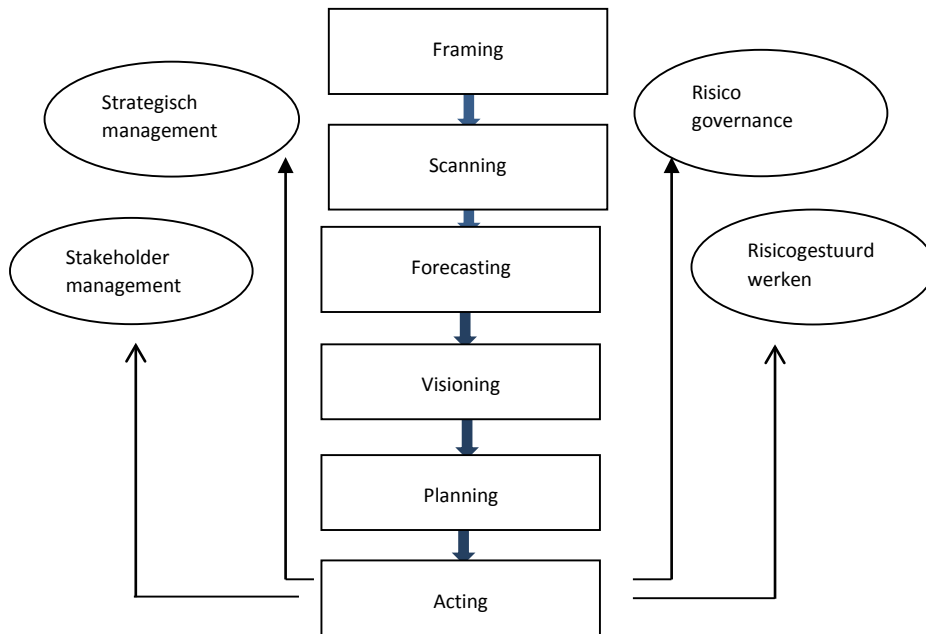
Figuur SC4: risicomanagement en risicogestuurd werken gecombineerd

Risicogestuurd werken kan, op alle niveaus, worden ingevuld met behulp van de principes van ISO 31000, doorvertaald naar de politiek-bestuurlijke context waarbinnen DGPol opereert⁶. Risicogestuurd werken bij DGPol wordt daarmee ‘principle-based’ en ‘tailored’, zoals principe 2.7.1 ook aanbeveelt: “Risk management is tailored. Risk management is aligned with the organization’s external and internal context and risk profile.” (ISO 31000, 2009, p. 8).

Daarnaast pleiten we voor toekomstgericht risicomanagement door middel van foresight planning en scenario-ontwikkeling. Missie, visie en strategie staan daarbij centraal. Foresight planning bestaat uit zes stappen: framing, scanning, forecasting (inclusief scenario ontwikkeling), visioning, planning en acting (zie tabel 3.1 uit hoofdstuk 3). Dat kan vervolgens verder vertaald worden naar (risicomanagement) beleid en doelstellingen. Scenario-ontwikkeling, dat onderdeel is van foresight planning, maakt het mogelijk om strategische risico’s en onzekerheden in kaart te brengen, risicomanagement te relateren aan strategische beslissingen, en toekomstige keuzes beter inzichtelijk te maken (De Ruijter, 2014).

⁶ In hoofdstuk 6 is Tabel SC2 aangevuld met instrumenten en referenties voor verdere verdieping.

Strategisch management en risicogestuurd werken hebben direct met elkaar te maken, evenals risicogestuurd werken en stakeholder management. Stakeholder management en strategisch management zijn daarom opgenomen in figuur SC5.



Figuur SC5: Foresight planning (inclusief scenario ontwikkeling) en de terugkoppeling naar risicomanagement

Het is te verwachten dat de principes uit tabel SC2 enerzijds en foresight planning anderzijds elkaar op een logische en flexibele manier zullen ondersteunen. De principes zijn daarbij ondersteunend aan het proces van foresight planning. Tegelijkertijd kunnen de uitkomsten van foresight planning bijdragen aan verdere aanpassing van de principes.

Tabel SC2: Vertaling van de ISO principes aansluitend bij de taken/kenmerken van DGPol

Nr.	ISO Principe	Risicomanagement met een politiek-bestuurlijke focus:
2.1.1	Voegt waarde toe en draagt daarmee bij aan het aantoonbaar behalen van doelstellingen	voegt waarde toe en draagt bij aan het aantoonbaar halen van doelstellingen <ul style="list-style-type: none"> • door het herkennen en verminderen van politiek-bestuurlijke risico's, • door het effectief reageren op mediavragen, politieke vragen en/of sociale onrust, • door verbetering van verantwoordingsproces vis-à-vis toezichthouders.
2.2.1	Is geïntegreerd in de processen van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • nodigt uit tot bestuurlijk overleg en dialoog, • is geïntegreerd in bewustzijn van medewerkers, • is geïntegreerd in samenwerking met partners, • is geïntegreerd in kennisagenda DGPol.
2.3.1	Maakt deel uit van de besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • past het risicoproces (ISO 31000) toe op strategisch niveau met betrekking tot politiek-bestuurlijke risico's, • maakt medewerkers op alle niveaus mede-eigenaar voor het herkennen van politiek-bestuurlijke risico's naar aanleiding van zwakke- of sterke signalen, • maakt politiek-bestuurlijke risico's onderwerp van gesprek in overlegstructuren MT POL, MT POL Plus, PHO en team overleg.
2.4.1	Onzekerheden worden expliciet benoemd	<ul style="list-style-type: none"> • benoemt politiek-bestuurlijke complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit (controverses) expliciet en past de strategie aan deze factoren aan.
2.5.1	Is systematisch, gestructureerd en tijdig	<ul style="list-style-type: none"> • is dynamisch, cyclisch, interactief en stelt tijdig vragen, • gebruikt verantwoording om te leren en verbeteringen tijdig door te voeren, • geeft tijdig advies mbt risico's, of de noodzaak voor strategische veranderingen.
2.6.1	Gebaseerd op de best beschikbare informatie	<ul style="list-style-type: none"> • is gebaseerd op de best beschikbare informatie binnen de eigen organisatie waarmee zwakke signaal herkenning versterkt kan worden, vragen effectiever beantwoord kunnen worden en leren in de organisatie gestimuleerd wordt, • is gebaseerd op de best beschikbare informatie bij ketenpartners, • creëert wederzijds belang bij delen van informatie bij ketenpartners.
2.7.1	Op maat gesneden	<ul style="list-style-type: none"> • houdt expliciet rekening met risico's in het politiek-bestuurlijke krachtenveld, • houdt rekening met de politieke, de economische, de rechtsstatelijke en vakinhoudelijke rationaliteit bij het advies aan bewindvoerders, • met risico's die voortkomen uit politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en • met de complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit in samenwerking met anderen.
2.8.1	Houdt rekening met menselijke en culturele factoren	<ul style="list-style-type: none"> • is zich bewust van politiek-emotionele argumentatie of politieke druk, • houdt rekening met de relatie bewindvoerders-topambtenaar, • houdt rekening met psychologische factoren (scoringsdrang, groupthink, acceptatie).
2.9.1	Transparant en sluit niemand uit	<ul style="list-style-type: none"> • maakt medewerkers op alle niveaus bewust van politiek bestuurlijke risico's, • stimuleert medewerkers in het leren herkennen van zwakke signalen, • maakt politiek/bestuurlijke risico's onderwerp van gesprek in overlegstructuren MT POL, MT POL Plus, PHO en team overleg.
2.10.1	Dynamisch, iteratief en reagerend op veranderingen	<ul style="list-style-type: none"> • is dynamisch, iteratief en reageert op veranderingen in de samenleving, • is toekomstgericht en kijkt verder dan de regeerperiode.
2.11.1	Ondersteunt continue verbetering van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteunt doorontwikkeling van risico-gestuurd werken, • analyseert gegevens met betrekking tot vragen van media, TK, toezichthouders, stelt bij aan de hand van opgedane kennis.

EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek stonden twee vragen centraal. De eerste vraag was:

A. *Wat is de best passende standaard of raamwerk (of combinatie daarvan) voor risicomanagement, die DGPolitie kan toepassen en recht doet aan de specifieke taken en kenmerken van DGPolitie en aan de specifieke behoeften met betrekking tot risicomanagement, in het bijzonder de relatie met de politiek-bestuurlijke context waarbinnen ze opereert?*

De keuze voor de 'best passende' standaard, raamwerk of benadering hangt nauw samen met de risicomanagement doelstellingen die een organisatie nastreeft. Als DGPol vooral wil kunnen laten zien dat ze in control is op de huidige dossiers, dan past conventioneel risicomanagement daarbij. Wil DGPol echter sturen, vooruit kijken en heldere prioriteiten kunnen stellen, dan is risicogestuurd werken een logische keuze. Een sterk conventionele risicomanagement benadering past niet bij de politiek-bestuurlijke context waarbinnen DGPol opereert. In dit onderzoek bepleiten we een combinatie van ISO 31000 met *risicogestuurd* en *toekomstgericht* risicomanagement. De tweede vraag was een logisch vervolg hierop:

B. *Hoe kan de gekozen standaard of raamwerk ingebed worden in de structuur, werkprocessen en rapportages van het DGPolitie zodat het recht doet aan de specifieke taken en kenmerken van DGPolitie, en aan de specifieke behoeften met betrekking tot risicomanagement, in het bijzonder de relatie met de politiek-bestuurlijke context waarbinnen ze opereert?*

Conclusie 1: Risicogestuurd en toekomstgericht werken is in dit rapport specifiek vertaald vanuit de taken, kenmerken, behoeften en politiek-bestuurlijke omgeving van DGPol. Daarbij zijn er een aantal werkvelden aan de orde gekomen die zich niet beperken tot risicomanagement, maar direct gerelateerd zijn aan bestuurskundige of publieke managementvraagstukken. Juist deze onderdelen bieden kansen om risicogestuurd werken breder in te integreren in de organisatie en hebben dan ook prioriteit (figuur SC6).



Figuur SC6. werkvelden voor risicogestuurd werken binnen DGPol

Risicomanagement verschuift daarmee van een 'vakdiscipline' en 'issue management' naar een organisatie brede strategie die ook op andere terreinen voordeel biedt. Dit is weliswaar niet van de ene op de andere dag tot stand

gebracht, maar wel een opdracht waar medewerkers, directeuren en managers zelf verdere invulling aan kunnen geven – volgens de principes van risicogestuurd werken en ISO 31000 (2009).

Aanbeveling 1: Verzoek de Risicomanager van DGPol een planning op te stellen voor verdere uitwerking van de genoemde werkvelden (figuur SC6). Voor elk van deze werkvelden zijn al enkele handelingsperspectieven geformuleerd en verwijzingen te vinden naar bronmateriaal voor verdere verdieping. Verbind daar targets aan. Zo komt DGPol stap voor stap meer in control op haar programma's.

Conclusie 2: Risico's worden vaak gedefinieerd als 'kans maal gevolg', of variaties daarop. Uit een uitgebreide literatuurstudie wordt duidelijk dat deze definitie sterk onder druk staat, vanwege verschillende redenen. De belangrijkste conclusie is dat de klassieke definitie niet opgaat voor die risico's, die "zich kenmerken door een hoge mate van complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit"⁷ (Renn, Klinke en Van Asselt, 2011, p. 234) en juist dat zijn risico's waar DGPol mee te maken heeft, op programma en strategisch niveau.

Aanbeveling 2: Toets de individuele Programma-jaarplannen binnen DGPol op complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit. Pas de 'Risk Diagnosing Methodology' (par. 4.3.14) toe bij innovatie- en complexe transitietrajecten; pas het voorzorgsprincipe (box 2.1) toe als er sprake is van grote onzekerheden; en pas de organisatie-overstijgende 'Risk Governance' benadering (figuur 2.1) toe in combinatie met stakeholder management wanneer er sprake is van complexe bestuurlijke besluitvorming met meerdere stakeholders of ketenpartners.

Conclusie 3: Een sterk conventionele risicomanagement benadering past niet bij de politiek-bestuurlijke context waarbinnen DGPol opereert. In dit onderzoek bepleiten we een combinatie van ISO 31000 met *risicogestuurd* en *toekomstgericht* risicomanagement. Bij risicogestuurd werken staan de doelen centraal en niet de methode.

Aanbeveling 3: Bespreek gezamenlijk de risicomanagement doelen. Toets het DGPol-brede Ambitiedocument "D1000" aan de ISO principes m.b.v. de checklist in tabel SC2 en benoem acties om de nog niet gerealiseerde kenmerken/doelen te realiseren; dit verhoogt het collectieve risico-bewustzijn binnen DGPol. Betrek, waar mogelijk, stakeholders en ketenpartners.

Conclusie 4: Gezien mogelijke risico's en verantwoordingsprocessen in de politiek-bestuurlijke context, is verdere doorontwikkeling van zwakke signaal herkenning en omgevingsbewustzijn op zijn plaats.

Aanbeveling 4: Benoem een trekker voor een gerichte aanpak voor zwakke signaalherkenning, en faciliteer zwakke signaalherkenning met behulp van suggesties uit hoofdstuk 3. Zet zwakke signalen met hoge politiek-bestuurlijke risico's om in sterke signalen door inspectie en toezichthouders er naar te laten kijken. Dit vergroot het vertrouwen van toezichthouders in de toewijding van DGPol om zorgvuldig om te gaan met risico's.

Conclusie 5: Het aanwezige omgevingsbewustzijn kan leiden tot veranderende inzichten op strategisch niveau over de richting die de organisatie op moet gezien toekomstige ontwikkelingen. Om dit verder uit te werken is een reeks methoden en technieken beschikbaar onder de noemer 'scenario ontwikkeling' en 'foresight planning'.

Aanbeveling 5: Voer fasegewijs foresight planning en scenario-ontwikkeling in bij DGPol (zie p.76 e.v.), bijvoorbeeld gefaseerd per DGPol-Programma. Op deze manier is het mogelijk om risicomanagement te relateren aan strategische beslissingen en toekomstige keuzes voor elk programma beter inzichtelijk te maken.

Conclusie 6: Risicogestuurd werken is gebaat bij het vergroten van kennis in de organisatie over risico's, mogelijke maatregelen, en benaderingen die aansluiten bij de risico's waar DGPol mee te maken heeft.

⁷ Deze begrippen zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Aanbeveling 6: Pas de drie maatregelen in box 6.1 toe, om kennis te integreren in het huidige (heuristische) risicomanagement. Dit vergroot het bewustzijn, betrokkenheid en competenties van medewerkers binnen de organisatie om risicogestuurd en toekomstgeoriënteerd werken daadwerkelijk vorm en inhoud te geven.

Conclusie 7: De grootste winst is echter te behalen op strategisch niveau, door het risicoproces (ISO 31000) toe te passen bij strategische besluitvorming en door risico's in de politiek-bestuurlijke context expliciet te maken.

Aanbeveling 7: Voer binnen DGPol een pilot uit om de "Vragenlijst politiek-bestuurlijke risico's" (par. 6.5.1) onderdeel te maken van de reguliere beleidscyclus, d.w.z. dat deze vragenlijst standaard onderdeel wordt van het dagelijkse beleidswerk. Als de pilot slaagt, kan DGPol-brede invoering een volgende stap zijn.

