

# Risicomanagement



De Tacoma Narrows bridge<sup>1</sup>, bijgenaamd de "Galloping Gertie", bezwijkt op 7 november 1940 als gevolg van door de wind veroorzaakte trillingen.

Iddo Keuning – Ruimtelijk Beheer DHV B.V.

De traditie van ontwerpers en beheerders van infrastructuur (technici) is er één van het vermijden van risico's. Voor raadsleden die keuzes moeten maken, voor colleges die moeten sturen en voor ambtenaren die moeten uitvoeren is risicomanagement echter een verbredend denkraam. Een perspectief dat naast technische normen en systematieken ruimte schept voor een open dialoog en verantwoorde keuzes. Het dwingt alle betrokkenen van buiten naar binnen te denken door de ogen van de samenleving.

Dat is een hele uitdaging, én een *verantwoord* risico.

## **Risicomanagement: een blijvende ontwikkeling**

Het vorig jaar verschenen rapport van de Rijksuniversiteit van Groningen en PricewaterhouseCoopers<sup>2</sup> concludeert dat de toepassing van risicomanagement binnen Nederlandse organisaties steeds meer gemeengoed wordt en dat die trend getypeerd kan worden als "here to stay": een blijvende ontwikkeling.

Een aantal ontwikkelingen binnen de overheid geven ook aanleiding om meer aandacht te geven aan risicobeheersing. Eén daarvan is de wettelijke verplichting voor provincies en gemeenten om risico's te inventariseren en daar beleid op te voeren<sup>3</sup>. Maar ook het dualisme, waarbij transparantie en verantwoording belangrijke peilers zijn, vraagt om meer

# in beheer: een brug te ver?

aandacht voor een vooruitziende blik. Verder besloot de International Organization for Standardization (ISO) medio 2005 een internationale, generieke, richtlijn voor risicomanagement te ontwikkelen (ISO 25700); een product dat in 2008 gereed moet zijn. Een toenemende belangstelling voor risicomanagement dus en daarom tijd om ons af te vragen welke toegevoegde waarde risicomanagement heeft voor beheer en onderhoud van infrastructuur.

## Wat is dat eigenlijk "risicomanagement"?

Een vooruitziende blik. Risicomanagement is in wezen dat "je dingen eerder ziet aankomen" aldus Chr. G. Spanjaard (Hoofddirecteur van de IB Groep). Het is een ordenings- en verbeterinstrument dat hetzelfde principe heeft als de Demingcirkel<sup>4</sup> (Plan-Do-Check-Act).



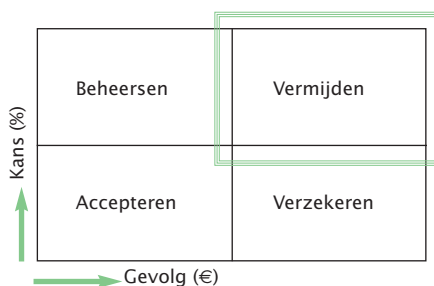
Risicomanagementproces

Het doel van risicomanagement is om "een geschikte balans te vinden tussen het behalen van winst met een minimum aan verlies"<sup>5</sup>. Het is een iteratief proces dat gericht is op het verbeteren van beslissingen en van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

## Het denkraam van vermijden.

De traditie van ontwerpers en beheerders van infrastructuur (technici) is er één van het vermijden van risico's.

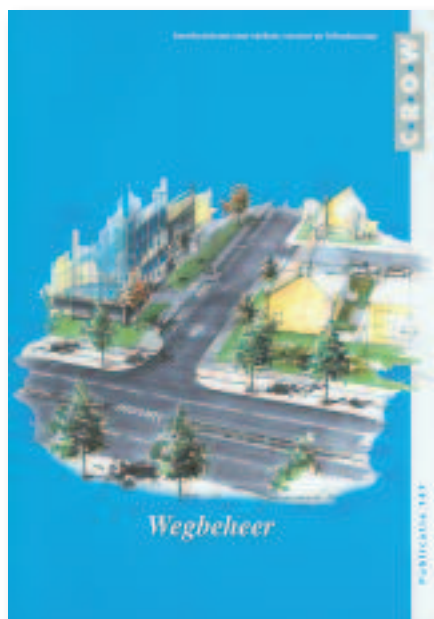
Immers, een ingestorte brug (b.v. de Tacoma Narrows bridge) is een politiek en maatschappelijk debacle; een nachtmerrie voor elke zichzelf respecterende technicus. Daarmee is de toon gezet. Veiligheidsfactoren voor belastingen, materiaaleigenschappen en uitvoeringsfouten moeten het falen van constructies voorkomen. Zo heeft de technicus zich in termen van risicodenken geplaatst in het "denkraam van vermijden"



Vermijden: één van de vier mogelijke reactie op risico's.

Bij het beheer van infrastructuur zien we een sterke sturing op normen. De CROW-systeem voor Wegbeheer bijvoorbeeld is gebaseerd op "richtlijnen en waarschuwingsgrenzen".

Deze normen worden soms zelfs in raadsvergaderingen tot ijkpunt verheven



Publicatie 'Wegbeheer'

om de Gemeentebegroting te onderbouwen. Bestuurders en volksvertegenwoordigers laten zich dan, bij de keuze over wat goed is voor de samenleving, wel erg verblinden door het technisch inhoudelijke perspectief. Het kan anders - dat is een kwestie van keuzen maken. En dus een kwestie van het inrichten van het keuzeproces.

We zien dat bij het ontwerp en uitvoering van grote infrastructurele werken risicomanagement en statische kansberekening een cruciale rol zijn gaan spelen. Alle alternatieven, of het nu gaat om de planning, de begroting, de uitvoering, communicatie met de omgeving of de inrichting van de rollen en organisatie van deze projecten worden mede op basis van risico's afgewogen.

Rijkswaterstaat kent aan risicomanagement een belangrijke plaats toe in de projectorganisatie. Op het terrein van het beheer van infrastructuur blijft risicomanagement echter een stiefkindje dat vaak ook nog met het badwater wordt weggegooid: "weer een nieuwe mode". Is dat wel terecht?

## De openbare ruimte: speelruimte voor burgers en bestuur

Bij het beheer van de openbare ruimte liggen er voor de overheid een aantal opgaven. Enkele belangrijke zijn:

- **Verantwoording** over keuzes: dit betekent een politiek en maatschappelijk antwoord kunnen geven in het geval er iets mis gaat (b.v. trapongeval in Utrecht). Daarmee wordt voorkomen dat ambtelijke instellingen en politici speelbal worden van journalisten en van oppositiepartijen.
- **Ogen open** in plaats van ogen dicht: meer aandacht voor wat er mis zou kunnen gaan. Soms lijken ambtelijke en bestuurlijke keuzes gemaakt te worden met het perspectief van de struisvogel: als ik niks zie, is het er ook niet. Als regeren vooruitzien is, dan is dat ook met oog op risico's.

- Heldere **communicatie** naar burgers / media: door keuzes en besluiten vooraf expliciet te onderbouwen wordt het ook voor burgers (en bedrijven) helder wat de bedoelingen van de overheid zijn en worden te hoge verwachtingen vroegtijdig in de kiem gesmoord.
- Van **aanbodgericht** naar **vraaggericht**: in het handelen van de overheid wordt meer en meer gekeken naar de wensen en eisen van burgers en belangengroepen dan naar 'objectief' en technisch georiënteerd beleid.

Die opgaven zijn niet gering maar geven wel ruimte aan een gesprek over de belangen van de verschillende 'stakeholders'. En daarmee wordt het domein van de openbare ruimte weer teruggegeven aan de burgers en het bestuur om op basis van belangenafwegingen keuzes te maken. Keuzes die een maximaal rendement opleveren met minimale schade of verlies aan de gebruikers en andere belanghebbenden.

### Risicomanagement als instrument van beheer

Risicomanagement en de daarbij behorende instrumenten krijgen steeds vaker een plaats in het besluitvormingsproces van gemeentelijk beheer. Om prioriteitenstelling tussen doelstellingen; maatregelen om die doelen te bereiken en de allocatie van schaarse middelen te ondersteunen. Het gebruik van normen, richtlijnen en veiligheidsfactoren wordt hiermee niet overboord gegooid - wel in een relativerend perspectief geplaatst. Risicomanagement biedt als "denkraam" en als managementinstrument een goede mogelijkheid om meer oog te krijgen voor de omgeving van de organisatie en leidt tot effectievere keuzes om schaarse middelen in te zetten.

### Kwaliteit en belangen: praktische voorbeelden.

#### Case 1:

Bij de opdracht, vanuit het bestuur van een grote gemeente, om te bezuinigen

op het onderhoud van verhardingen ontstond bij de afdeling "Wegen" algehele ontredde: "Dit is al de zoveelste bezuiniging en we zitten al onder het CROW-niveau. Nu gaat er echt van alle mis". Uit een globale risicoanalyse werd de eerste voorzichtige conclusie getrokken dat de kwaliteit weliswaar achteruit ging maar dat de mogelijk negatieve gevolgen voor belanghebbenden bij nadere beschouwing best wel mee vielen. Alleen extra aandacht voor routes, waar relatief veel mensen lopen die slecht ter been waren, bleek een noodzakelijke actie om onverantwoorde risico's te voorkomen. Maar het resultaat was een forse vermindering van kosten.

#### Case 2:

Bij de vorming van een coalitie van een kleine gemeente, werd door de formateur verondersteld dat op "Wegen, straten en pleinen" makkelijk 25 procent bezuinigd kon worden. Dat leek een aantrekkelijk voorstel. Na een risicoanalyse, waarbij de mogelijke gevolgen voor alle belanghebbenden werd geanalyseerd en gepresenteerd, concludeerden de partijen dat dergelijke bezuinigingen als onverantwoord ter zijde geschoven moesten worden.

#### Case 3:

De directeur van Stadsbeheer na een gesprek over risicomanagement: "Nu zie ik hoe ik weer aan het stuur kom, in plaats van te moeten vertrouwen op die dikke rapporten. Nu kan het in elke geval de wethouder uitleggen welke keuzes er mogelijk zijn". In deze gevallen bleek niet de "norm" een relevant argument, maar de mogelijk-

ke schade aan gebruikers, economie, geïnvesteerd kapitaal, toeristische aantrekkelijkheid etc. En juist die discussie, over wat wel en niet verantwoord is, hoort thuis in het publieke, politieke domein en niet in de "achterkamertjes" van het ambtelijke apparaat. Daarbij is de rol van de ambtenaar als deskundig adviseur van het college niet uitgespeeld, maar krijgt een andere invulling.

### Kijken door de ogen van de samenleving

Risicomanagement als managementinstrument bij beheer geeft een verruimend perspectief en leidt tot andere keuzes die beter zijn te verantwoorden en een grotere effectiviteit hebben. Het vraagt wel een flinke omslag in denken en handelen van de overheid. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Cultuurverandering van de organisatie.
- Communicatie naar de buitenwereld (media!).
- Ontwikkelen van instrumenten op management én uitvoerend niveau.
- Politieke commitment en openheid.

Voor raadsleden die keuzes moeten maken, voor colleges die moeten sturen en voor ambtenaren die moeten uitvoeren is risicomanagement niet een brug te ver maar juist een verbredend denkraam. Een perspectief dat naast technische normen en systematieken ruimte schept voor een open dialoog en verantwoorde keuzes. Het dwingt alle betrokkenen van buiten naar binnen te denken door de ogen van de samenleving.

Dat is een hele uitdaging, én een *verantwoord* risico.

1. Foto ontleend aan: Smith, Doug, "A Case Study and Analysis of the Tacoma Narrows Bridge Failure", 99.497 Engineering Project, Department of Mechanical Engineering, Carleton University, Ottawa, Canada, March 29, 1974.

2. "Risicomanagement - De -praktijk in Nederland", herziene uitgave, januari 2006

3. "Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies" (BBV), hoofdstuk 2, artikel 9 en 11 ten aanzien van weerstandsvermogen (voorheen risicoparagraaf).

4. Naar W. Edwards Deming en Walter Shewhart

5. Vertaling uit "2nd Working Draft of Risk Management" - Guidelines for principles and implementation of risk management, N19 - International Organization for Standardization (ISO)