

RISK MANAGEMENT IN DE PUBLIEKE SECTOR

Vechten in de vorige oorlog

Ook in de publieke sector is risk management in opkomst. Maar de dilemma's zijn enorm. Misschien zijn de issues wel te complex en te politiek, en zijn overheden te verblind door pretentie om ooit effectief te zijn.

TEKST BERT BAKKER | BEELD NADIA GONZÁLEZ

Wat mag worden verwacht van een verantwoordelijke overheid die wil voorkomen dat nieuwe, onbekende virussen die zich verspreiden via het drinkwater of de lucht in treinen en kantoren, en zo honderden misschien duizenden dodelijke slachtoffers maken? Welke risico's kleven er aan groot alarm slaan? Hoe vergaand kunnen de gevolgen voor Nederlanders zijn als de Amerikaanse hypothekencrisis leidt tot een wereldwijd verdampen van vertrouwen in het financiële systeem? Komen behalve beleggingen dan ook spaargelden in gevaar? Blijft giraal betalingsverkeer nog mogelijk? Kan de De Nederlandsche Bank er iets aan doen? Hoe moet de overheid zich op de effecten voorbereiden? Wat moet de Nederlandse regering doen als de stijging van de zeespiegel veel sneller lijkt te gaan dan nu voorzien? Helpen draconische maatregelen om CO₂-uitstoot te beperken snel genoeg om dat proces te vertragen? Of zijn dijkverhogingen en eventueel zelfs evacuaties de enige oplossingen? Hoeveel mag kustbescherming

kosten bij een zo onzekere prognose? En wat zijn de gevolgen voor het vertrouwen van burgers in de overheid, als zou blijken dat die hele zeespiegeldreiging toch een fantoom, een hype, was?

PROFESSIONALISERING

Bovengenoemde voorbeelden zijn maar een greep uit de ontelbare scenario's waar risk managers in de publieke sector over nadenken - of althans horen na te denken. In het bedrijfsleven is risk management de laatste jaren een steeds belangrijker plaats

Vaak is niet duidelijk of maatregelen een dreiging kleiner of juist groter maken.

gaan innemen op de agenda's van ondernemingsbestuurders. Door de opkomst van de claimcultuur, door grotere databases, maar misschien ook door de snelle groei van het aantal instrumenten dat het geheel of gedeeltelijk afkopen van specifieke risico's mogelijk maakt.

Maar ook in de publieke sector is risk management als professie in opkomst. Dat er nu diverse digitale platforms bestaan waar ambtenaren en wetenschappers met elkaar discussiëren over actuele ontwikkelingen binnen hun vakgebied onderstreept dat (*zie kader*).

POLITIEKE ISSUES

Maar professionaliteit of niet, de genoemde voorbeelden maken toch ook duidelijk dat de dilemma's en onzekerheden die achter eenvoudige en voor de hand liggende vragen schuil gaan, enorm moeten zijn. Het realiteitsgehalte van de aannames waarop de verschillende scenario's zijn gebaseerd, is en blijft vaak zwak. Reacties van het publiek op mogelijk gevaarlijke situaties én op de maatregelen die overheden nemen, blijken extreem moeilijk in te schatten. Sterker: het is niet eens duidelijk of de effecten van concrete overheidsmaatregelen een dreiging kleiner of misschien juist groter maken. Dat laatste ondergraaft zelfs de argumenten voor *no regret*-politiek. Daar komt nog bij dat beleid dat is bedoeld om risico's voor burgers te beheersen, bijna altijd onder invloed staat van (partij-)politieke krachtsverhoudingen. De onderwerpen van risk management zijn bijna altijd tevens politieke issues. Dat laatste is niet nieuw. De moeizame besluitvorming in de jaren zestig en zeventig rond de bouw van de open stormvloedkering in de Oosterschelde illustreert dat bijvoorbeeld.

ZELDEN RATIONELE AFWEGINGEN

De keuze voor de ene of de ander aanpak is dus zelden het resultaat van een rationele afwegingen. Meestal worden keuzes bepaald door recente verkiezingsuitslagen, door toevallige beeldvorming, door de (im)populariteit van bepaalde politici, of door het toevallig saldo van geven en nemen in politieke onderhandelingen. Voorbeeld: sinds Theo van Gogh in november 2004 werd vermoord, zijn Nederlanders zich bewuster geworden van het acute risico van aanvallen door islamfundamentalisten. De vraag wat de beste manier is om dat risico te

beperken kwam hoog op de politieke agenda. Sindsdien bleek dat politici met verschillende politieke achtergronden, oplossingen voorstaan die bijna diametraal tegenover elkaar staan. Minister Rita Verdonk koos voor de harde, principieel wantrouwende, zero-tolerance benadering van immigranten en hun familie. Haar opvolgster, Ellen Vogelaar, kiest voor een zachtere op dialoog en verzoening georiënteerde benadering om de voedingsbodem voor extremisme weg te nemen. Voor beide benaderingen valt zowel rationeel als moreel wel iets te zeggen. Maar de complexiteit van het probleem, de enorme onzekerheid over de

vooronderstellingen, en ook de onbedoelde zijeffecten, maken dat vooraf gewoon niet is vast te stellen wat werkt en wat niet.

Jan Gutteling (Universiteit Twente): 'Een overheid moet alles doen om te zorgen dat het publiek de communicatie vertrouwt.'

DRIE CATEGORIEËN RISICO'S

De Britse emeritus hoogleraar John Adams, van huis uit geograaf maar uitgegroeid tot een van de grootste specialisten op het gebied van risk management, zegt niet voor niets dat zijn vak nog complexer is dan het doorgronden van turbulentie, zoals meteorologen doen als ze het weer voorspellen.

Het grote verschil, schreef Adams dit voorjaar in een publicatie van het European Institute for Risk Management (EIRM), is dat in de dynamiek van maatschappelijke risico's de visie van mensen die die risico's duiden - politici en andere opiniemakers - een grote rol speelt. Het weer wordt niet beïnvloed door de voorspelling van weermannen.

Juist de expert waarschuwt dus voor te grote pretenties van risk management als vak. Adams maakt onderscheid tussen drie categorieën van risico. Namelijk: wetenschappelijk kwantificeerbare risico's, door het publiek waargenomen risico, en 'virtuele risico's' (dat wil zeggen: gebaseerd op onbewezen aannames).

Johan Adams: 'Risk management is nog complexer dan het weer voorspellen.'

'CONTROL FREAK'

Adams wijst er op dat er betrekkelijk weinig situaties zijn waar die drie gebieden overlappen en waar analyse en een daarvan afgeleide actie dus zinvol is. "Tegenwoordig heeft iedereen te maken met zorgplicht", schrijft hij. "Maar niemand staat erbij stil wat daarmee feitelijk van mensen wordt gevraagd." Adams' observaties moeten misschien ook opgevat worden als een waarschuwing. Een overheid die na elk incident het verwijt wordt gemaakt dat zij bij strengere regels en beter toezicht een drama had kunnen voorkomen, kan

makkelijk trekken krijgen van een *control freak*.

Dat die reflex bestaat, bleek in Nederland na de vuurwerkramp in Enschede en de desastreuze branden in het Volendamse café Het Hemeltje en later in het asielzoekerscentrum op Schiphol. In theorie lossen extra regels en controle misschien iets op, maar steeds blijkt zich een volgende ramp aan te dienen die dan toch weer uit een onverwachte hoek komt. Haast per definitie vechten overheden de vorige oorlog.

'MORAL HAZARDS'

Maar er zijn meer redenen om niet te veel te verwachten van een overheid die burgers tegen gevaar van buiten en tegen zichzelf wil beschermen. Risk management is op bijna elk niveau doortrokken van *moral hazards*, of in gewone mensentaal: dilemma's.

Als een overheid de indruk wekt dat bepaalde risico's scherp in de gaten worden gehouden of zelfs dat ze onder controle zijn, gaan burgers zich daardoor anders gedragen. Voorbeeld: als beleggers geloven dat beurstoezichtouder AFM malafide partijen uit de markt weert, of dat complexe beleggingsproducten met hoog risico niet worden toegelaten, dan kan het gevolg zijn dat die belegger minder kritisch kijkt naar de partij aan wie hij zijn geld toevertrouwt. En misschien staat hij er ook niet meer bij stil dat extra veiligheid in financiële producten ook altijd extra kost. Menigeen herkent het bewijs van het bestaan van het mechanisme van perverse prikkels in de Amerikaanse hypotheekencrisis die nu nog altijd gaande is. Omdat beleggers geloven dat banken die te veel risico's namen uiteindelijk toch wel zullen worden gered, met geld van de overheid, gaan partijen te makkelijk met zulke banken in zee. Beschermend optreden van de overheid kan kortom roekeloos of calculerend gedrag van marktpartijen ook uitlokken.

Digitale discussieplatforms

Er bestaan diverse discussieplatforms waar wetenschapper en overheidsvertegenwoordigers opvattingen uitwisselen over risk management in het publieke domein. Soms hebben deze platforms nauwe banden met adviesbureaus. Specialisten op het gebied van *risk management* zien hun vak als een onderdeel van het bredere begrip *risk analysis*. Daaronder vallen dan ook *risk perception*, *risk assessment* en *risk communication*.

Public sector risk managers houden zich minder dan hun tegenvoeters in het bedrijfsleven bezig met financiële kant van risico's. Actuarissen doen dat bijvoorbeeld voor verzekeraars, en derivatenspecialisten voor banken en beleggers.

De **Society for Risk Analyses** organiseert jaarlijks conferenties en via de site www.sra.org kunnen relevante publicaties worden gedownload. Initiatieven in Europa zijn te vinden op www.sraeurope2007.eu.

Het **Public Entity Risk Institute (PERI)**, op het net te vinden onder www.riskinstitute.org, houdt eveneens (online) conferenties, en richt zich met name op risico's die lokale overheden lopen bij de bouw en organisatie van infrastructuur.

Het **European Institute for Risk Management** is een vanuit Denemarken opererend wereldwijd netwerk op basis van lidmaatschap. De Amerikaan Peter Young, die het online magazine redigeert (www.eirm.net), was in november 2007 in Nederland om daar een conferentie georganiseerd door de onlangs opgerichte Nederlandse EIRM-afdeling, bij te wonen.



COLLECTIEVE VERZEKERINGEN

Een vergelijkbaar verschijnsel deed zich voor in het Nederland van de jaren zeventig. Er werden wetten aangenomen waarin werknemers steeds verdergaande financiële garanties kregen bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid. De indertijd zeer riant collectieve verzekeringen maakten het verleidelijk voor mensen om, als het zo uitkwam, te doen alsof ze ziek waren of geen baan konden vinden. Zulk calculerend gedrag ondermijnde de houdbaarheid van het systeem. Misschien konden zulke effecten pas tamelijk recent vastgesteld worden omdat risk management door overheden zich vroeger beperkte tot het beheersen van oorlogsdreiging en gevaar door natuurgeweld. Een interessante vraag is daarom of er in het vak risk management in de publieke sector ontwikkelingen zijn die de schijnbaar onmogelijke taak toch iets minder onmogelijk maken.

MENTAAL VOORBEREID

Peter Young is als hoogleraar verbonden aan de business school van de Universiteit St. Thomas in Minneapolis, maar tevens hoofdredacteur van de kwartaaluitgave *Public Risk Forum* (ondertitel: *The Knowledge To Decide*) van het al eerdergenoemde EIRM. De opvallendste ontwikkeling in zijn vak is volgens hem dat het zoveel breder is geworden. "Vroeger", zegt hij, "ging het ook in *public*

sector risk management voornamelijk over beheersing van financiële, verzekerbare risico's. Nu gaat het over elke denkbare soort risico. De centrale vraag is, hoe kom je als overheid tot *risk leadership*?"

Youngs antwoord is dat politieke leiders zich voortdurend moeten afvragen hoe de dingen morgen anders zouden kunnen zijn. En of de aannames nog wel kloppen. "Dat impliceert ook dat niet alleen naar de bedreigende kanten van dat 'anders' gekeken moet worden, maar ook naar de kansen die er in kunnen liggen."

Er is volgens Young sprake van *risk leadership* wanneer de overheid over heeft nagedacht over allerlei scenarios, zodat ze niet overvallen hoeft zijn als zich een dreiging aandient. "Idealiter leidt risk management tot een mentaal voorbereid zijn. In crisissituaties geeft dat iets meer tijd om na te denken, waardoor het maatschappelijk weerstandsvermogen (*resilience*) sterker wordt."

MEDIA

Ook in Nederland zijn wetenschappers bezig met onderzoek naar aspecten van *risk management* in de publieke sector.

VE
RA

VOORTGEZETTE EDUCATIE REGISTERACCOUNTANTS

Mastercourse publieke sector

Datum: maandag 14 tot en met woensdag 16 april 2008

Locatie: Europa Hotel te Scheveningen

Tijdens deze meerdaagse, multidisciplinaire mastercourse presenteren onze topdocenten u een keur aan actualiteiten om de voor uw beroep noodzakelijke vakkennis op te frissen. Iedere mastercourse publieke sector biedt u weer een volledig nieuw programma. Deze keer komt onder andere risk management aan de orde.

Kijk voor meer informatie op www.nivra.nl/vera. Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.

Peter Young (Universiteit St. Thomas in Minneapolis): 'Politieke leiders moeten zich voortdurend afvragen hoe dingen morgen anders zouden kunnen zijn.'

Aan de Universiteit Twente houdt Jan Gutteling zich bezig met risico's die samenhangen met nieuwe technologie, en de communicatie van overheden daarover. Net als John Adams is Gutteling er zich zeer van bewust dat de beeldvorming bij het publiek over de gevaren van technologische ontwikkelingen maar ten dele wordt bepaald door wat wetenschappelijk vaststaat.

Hij herinnert aan de hype over het gezondheid risico dat veroorzaakt zou worden door UMTS-masten. "Alle wetenschappelijke onderzoeken wezen uit dat z'n gevaar niet bestond. Maar in de beeldvorming maakte dat weinig uit. De media hebben hun eigen, vaak volkomen onvoorspelbare dynamiek. Juist omdat het vermijden van onjuiste beeldvorming zo belangrijk is, moet een overheid er alles aan doen om te zorgen dat het publiek de communicatie van die overheid vertrouwt."

VERANTWOORDELIJKE BURGER

Dat betekent natuurlijk transparant zijn, zaken niet eenzijdig belichten en de beschikbare informatie met argumenten duiden. Maar minstens zo belangrijk lijkt het dat overheden niet meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Risico's worden groter dan nodig wanneer overheden - waarschijnlijk door zelfoverschatting - het publiek te weinig op zijn eigen verantwoordelijkheden wijst.

Soms zijn burgers zo verstandig elkaar daaraan te herinneren. Een chauffeur van een grote vrachtwagen, zich kennelijk bewust dat ook dodehoekspiegels niet helemaal uitsluiten dat andere weggebruikers niet worden gezien, plakte een sticker achterop zijn wagen met deze tekst: 'Als u mijn spiegels niet kunt zien, kan ik u niet zien.' Eenvoudige burgers snappen misschien wel meer van de essentie van *public sector risk management* dan de leiders van die sector. □