

An aerial photograph of an airport terminal floor. People are seen from above, some standing, some pushing luggage carts, and some handling suitcases. A blue stanchion with a rope is visible in the upper right. The floor is made of light-colored square tiles.

STUREN OP RISICO'S

EEN VERKENNING IN
HET VEILIGHEIDSDOMEIN
BEKEKEN VANUIT HET GRENSPROCES
OP LUCHTHAVENS

TNO innovation
for life

STUREN OP RISICO'S

EEN VERKENNING IN
HET VEILIGHEIDSDOMEIN
BEKEKEN VANUIT HET GRENSPROCES
OP LUCHTHAVENS

INTRODUCTIE

Deze verkenning is opgesteld in het kader van het vraaggestuurde onderzoeksprogramma Veilige Maatschappij. Een programma dat TNO uitvoert onder regie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Risicosturing is een heel actueel onderwerp, waar veel partijen in het veiligheidsdomein zich mee bezig houden. Organisaties als de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Douane en de Koninklijke Marechaussee passen principes van risicosturing op meerdere terreinen in hun werkzaamheden toe. Soms ook over hun organisatiegrenzen heen. Maar, van een echte transitie is nog geen sprake.

Een voorbeeld hiervan is het gesprek tussen de Koninklijke Marechaussee en de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over de vraag hoe risicosturing kan bijdragen aan een effectief en efficiënt grensproces op luchthavens. Ook verkennen beide partijen wat de diverse betrokken partijen zouden moeten kunnen om aan deze transitie invulling te geven. Deze vragen geven duidelijk de behoeften van veiligheidsorganisaties weer op het gebied van inzetvraagstukken en het omgaan met dynamische dreigingen: beperkte inzet als het kan, en verhoogde inzet als het moet.

De inzichten uit deze verkenning zorgen voor een nieuwe zienswijze op het gebied van risicosturing binnen uitvoerende veiligheidsorganisaties. Op bestuurlijk, strategisch, tactisch én operationeel niveau bieden ze houvast voor beleidsmakers en strategen die de werkwijze van risicosturing willen doorgronden, doorontwikkelen en implementeren, zowel in de context van grensmanagement als binnen andere veiligheidsdomeinen.

COLOFON

AUTEURS

- Jeroen van Rest (TNO)
- Ingrid Weima (TNO)

PROJECTTEAM (TNO)

- Angela Kwajitaal (projectleider)
- Jeroen van Rest
- Clara Peters
- Imelda van der Voorde
- Guido te Brake

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

- Brenda Rooijackers (Koninklijke Marechaussee)
- Anneloes Kelder (Koninklijke Marechaussee)
- Sander Olivier (Ministerie van Veiligheid en Justitie/Directie Bewaking, Beveiliging, Burgerluchtvaart)
- Sander Luijsterburg (Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken/Directie Migratie Beleid)
- Tycho Walaardt (Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken /Directie Migratie Beleid)

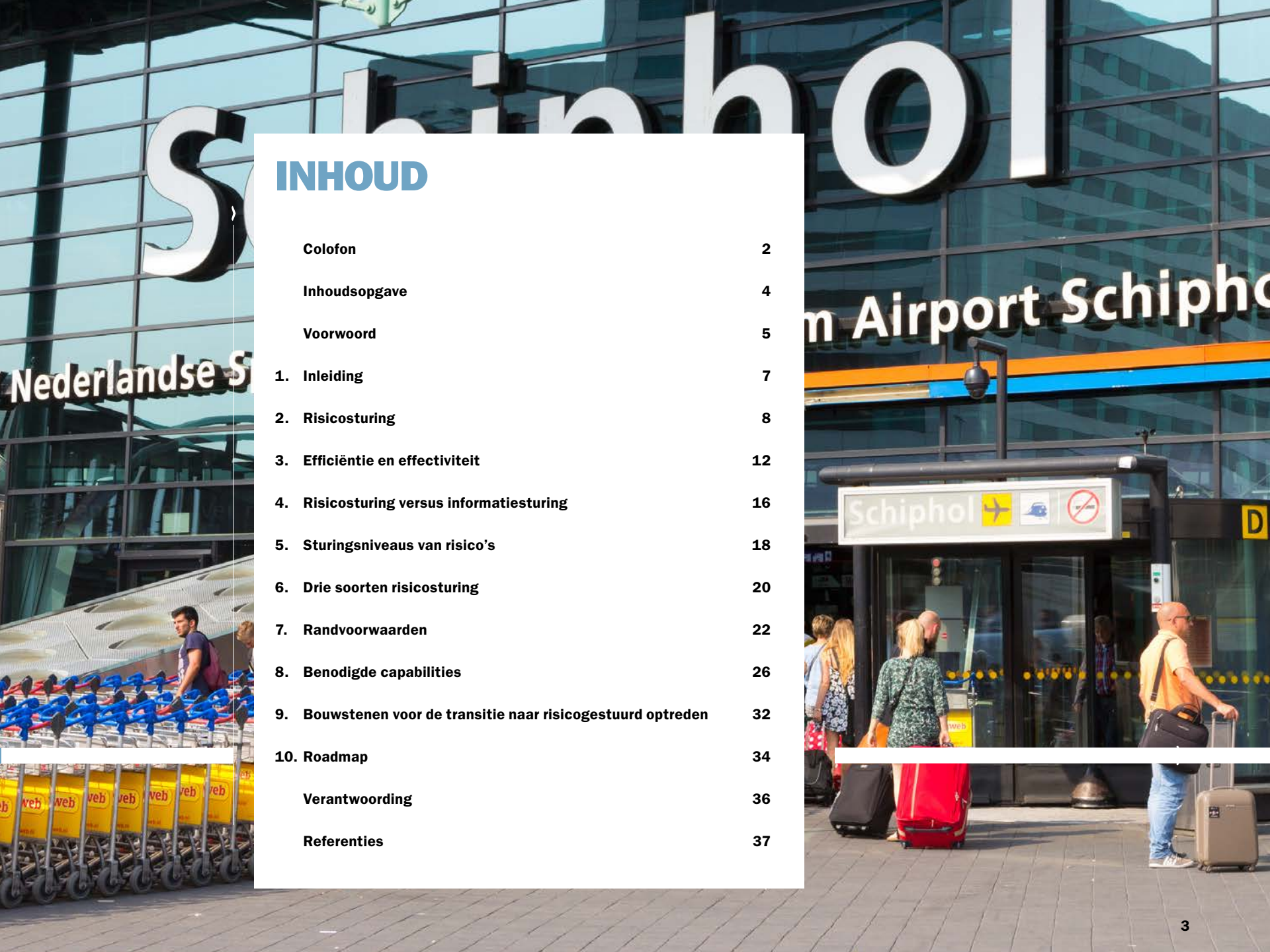
TEKSTADVIES EN VORMGEVING

- Turnaround Communicatie
- PI&Q

DRUK

Zalsman Zwolle

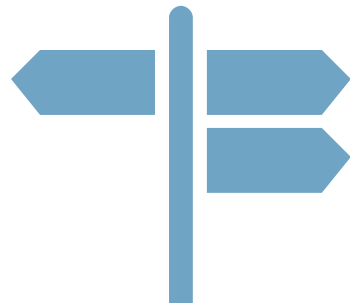
© TNO 2017



INHOUD

Colofon	2
Inhoudsopgave	4
Voorwoord	5
1. Inleiding	7
2. Risicosturing	8
3. Efficiëntie en effectiviteit	12
4. Risicosturing versus informatiesturing	16
5. Sturingsniveaus van risico's	18
6. Drie soorten risicosturing	20
7. Randvoorwaarden	22
8. Benodigde capabilities	26
9. Bouwstenen voor de transitie naar risicogestuurd optreden	32
10. Roadmap	34
Verantwoording	36
Referenties	37

**“DOOR DEZE
VERKENNING
OVERZIE IK DE
POTENTIE VAN
RISICOSTURING
VEEL BETER EN
KAN IK VOORUIT
BLIJVEN
DENKEN.”**



VOORWOORD

Na een intensieve samenwerking leverden TNO en de Koninklijke Marechaussee in 2008 het 'concept grenstoezicht' op. In dit document staan de visie en ontwikkelrichting voor de toekomst van het grenstoezicht beschreven. De toekomst van toen is inmiddels het heden geworden. Toch staat die toenmalige visie nog altijd als een huis. We blijven onszelf in het grenstoezicht ontwikkelen en maken daarbij steeds meer gebruik van informatie, innovatie en techniek. Soms lijkt het misschien voor de reiziger wel alsof er niets gebeurt, maar ondertussen zijn wij voortdurend hard aan het werk voor hun veiligheid.

In de afgelopen jaren is er veel gebeurd als het gaat om het realiseren van onze visie op de toekomst. We gebruiken advance passenger information, we hebben e-gates in gebruik genomen, personen kunnen via biometrische gegevens worden geïdentificeerd en we werken aan een programma voor geregistreerde reizigers. Daarmee zijn we er nog niet. We blijven 'vooruit denken': het op een vernieuwende manier naar de toekomst kijken.

De Koninklijke Marechaussee staat bij het realiseren van een effectief en efficiënt grenstoezicht meer dan ooit voor de uitdaging om de juiste balans te vinden tussen veiligheid op de luchthavens en mobiliteit van steeds groter wordende groepen reizigers. Er zijn steeds meer dreigingen op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit, illegale immigratie en terrorisme; het belang van een optimale kwaliteit van onze grensbewaking is daarmee evident.

We kunnen echter niet sturen op veiligheid of onveiligheid. Wél op de risico's die we onderkennen. Daarin ligt dan ook precies het belang van het met elkaar verkennen van de mogelijkheden van risicogestuurde grensbewaking, en risicosturing in het algemeen!



BRENDA ROOIJACKERS

Hoofd cluster Grensmanagement,
Directie Operaties, Koninklijke Marechaussee



**“HET GAAT OM HET CREËREN
VAN MEER FLEXIBILITEIT,
GEBASEERD OP HET CONTINU
INSCHATTEN VAN RISICO'S”**

1. INLEIDING

Er is een groeiende vraag naar meer flexibiliteit in het optreden van veiligheidsorganisaties, gebaseerd op het inschatten van concrete risico's. Dit heet risicosturing. Risicosturing is een alternatief voor het traditionele en weinig flexibele 'regel-gebaseerde' optreden.

De huidige trend van toenemende aantallen passagiers en bezoekers voor luchthavens zet de komende tijd nog door en de concurrentiedruk tussen internationale luchthavens blijft groot. Voor de betrokken overheden weegt aantrekkelijk zijn voor passagiers zwaar (denk aan doorstroming en winkelgelegenheid). De huidige dreiging en ontwikkelingen in Europa leiden tegelijkertijd tot versterkte grenscontroles en een groeiende behoefte aan veiligheid. Operationele veiligheidsorganisaties staan hierdoor voortdurend onder druk en hebben te maken met een dubbele opdracht vanuit hun omgeving. Aan de ene kant moeten ze zorgen voor veiligheid, aan de andere kant juist voor bewegingsvrijheid.

PROPORTIONELE INZET

Vooraf bij sterk wisselende dreigingsniveaus (zoals voor, tijdens en na een terroristische dreiging) wordt van operationele veiligheidsorganisaties flexibiliteit qua inzet verwacht. Ook kunnen dreigingen situationeel gebonden zijn (geografisch) en kan het dreigingsniveau per type dreiging variëren. Vaak ligt de nadruk echter vooral op intensieve inzet enerzijds, of minder inzet anderzijds. Er is echter behoefte aan een

meer proportionele toepassing van maatregelen waarmee beide wijzen van optreden wordt gefaciliteerd.

Het proces van grensmanagement heeft belang bij methoden en technieken waarmee dynamisch en flexibel kan worden geopereerd, zonder de veiligheid te verminderen. 'Slimme grenzen' zijn daar op Europees niveau een voorbeeld van (European Commission - Directorate-General Migration and Home Affairs, 2017). Eerdere pilots met risicosturing aan de grens, leggen vooral de nadruk op *efficiëntie* (en dus aantrekkelijk zijn voor reizigers). Daardoor is op sommige plaatsen twijfel ontstaan over de toepasbaarheid van risicosturing in een context waarin vooral effectiviteit vereist is. De praktijk wijst echter uit dat risicosturing de paradox van efficiëntie en effectiviteit (bewegingsvrijheid en veiligheid) als geen ander het hoofd kan bieden.



2. RISICOSTURING

'Besluitvorming op basis van risico's die het behalen van organisatorische doelen beïnvloeden.' Dat is de omschrijving van risicogestuurd optreden, ook wel risicosturing genoemd. Het behalen van doelen staat bij risicosturing dus centraal. Niet de manier waarop ze worden behaald. Deze manier van organisatieaansturing geeft veel vrijheid om te bepalen hoe de organisatie haar gestelde doelen wil bereiken.

Een risico is 'een onzekere situatie die tot een ongewenste of een gewenste situatie kan leiden'². Vaak wordt dat vereenvoudigd tot 'kans maal impact'. Een risico heeft ook altijd een eigenaar : iemand die verantwoordelijk is voor de consequenties van het risico, en die – als het goed is - het mandaat en de middelen heeft om het risico te beheersen. Van Staveren beschrijft het proces van risicosturing op basis van *"zes generieke risicoprocesstappen in werkprocessen."* De zes 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. Risicosturing houdt dus in dat alle risico's die het behalen van de gestelde doelen bedreigen, op effectieve en efficiënte wijze worden beheerst. Uiteraard zo, dat de doelen uiteindelijk worden behaald (Van Staveren, 2015).

RISICOSTURING IN DE PRAKTIJK

Het doel van een grensovergang (bijvoorbeeld op een luchthaven) is het mogelijk maken van de toegestane in- en uitreis van mensen en goederen tussen landen. Die in- en uitreis moet gecontroleerd plaatsvinden. Anders zijn de maatschappelijke risico's voor de betreffende landen niet beheersbaar. Grensmanagement is daarbij een belangrijk middel.

Maatschappelijke risico's zijn in dit geval:

- Illegale immigratie
- Mensenhandel en mensensmokkel
- Grensoverschrijdende criminaliteit
- Terrorisme
- Bedreiging van de volksgezondheid
- Bedreiging van de openbare orde en veiligheid door goederensmokkel
- Het niet innen van belastingen voor goederenimport en -export
- Het ontduiken van de wet- en regelgeving voor het grensverkeer





- 1) Bij risico's gaat het zowel over bedreigingen (negatief) als over kansen (positief).
- 2) Een risico heeft altijd een eigenaar. Dat is omdat risico's gaan over het wel of niet behalen van een doel. Een doel is pas een doel als het door iemand is gesteld. Die persoon of organisatie is de eigenaar van het doel, en dus ook van de risico's die het behalen van het doel bedreigen.

“GRENSTOEZICHT IS EEN MIDDEL IN HET BEHEERSEN VAN BEPAALDE MAATSCHAPPELIJKE RISICO'S”



RISICOKETENS

De maatschappelijke risico's op de pagina hiervoor, staan niet op zichzelf. Ze maken deel uit van risicoketens of netwerken van risico's.

De tabel beschrijft als voorbeeld de risicoketen 'terrorisme'. Iedere rij staat hier voor een deelrisico, waarbij ieder deelrisico weer leidt tot het volgende deelrisico.

In dit voorbeeld zitten twee grenspassages: één keer het land uit, en één keer het land in. De tabel laat zien dat volledige risico-uitsluiting niet mogelijk is, en ook dat het niet nodig is om te kiezen tussen het beheersen van bepaalde risico's. Het voorkómen van het feit dat terroristen Nederland inreizen, betekent immers niet dat je niet ook iets kunt doen aan uitreizende jihadisten. Een nationale overheid kan prima acteren op beide deelrisico's.

RISICOKETEN TERRORISME	EIGENAREN DEELRISICO'S
Een persoon radicaliseert in Nederland	Gemeente, politie, AIVD
Deze persoon wil naar het buitenland en ontwikkelt daarvoor een plan	Gemeente, politie, AIVD, luchtvaartmaatschappijen, banken
De persoon gaat over de grens op de luchthaven	Luchthaven, Koninklijke Marechaussee, Douane, AIVD
De persoon raakt buiten beeld	BuZa, MIVD, AIVD
De persoon traint en radicaliseert verder in het buitenland	MIVD, AIVD
De persoon wil terugkomen om activiteiten te ontplooiën in Nederland	BuZa, Koninklijke Marechaussee, MIVD, AIVD, luchtvaartmaatschappijen, banken
De persoon steekt de grens over	Luchthaven, Koninklijke Marechaussee, Douane, AIVD
De persoon verlaat de luchthaven	Koninklijke Marechaussee, politie, AIVD
De persoon pleegt een aanslag op station Amsterdam Centraal	Politie, Koninklijke Marechaussee, ProRail, NS, gemeente, Defensie NatOps



PROCES VAN RISICOSTURING

De eigenaar van de deelrisico's in bovenstaande tabel is niet altijd de Koninklijke Marechaussee. Ondanks de vele organisaties die voor de deelrisico's verantwoordelijk zijn, is er echter wel maar *één risico-eigenaar*. Dat is in dit geval de minister van Veiligheid en Justitie⁴. Die minister is de opdrachtgever voor de uitvoerende overheidsdiensten, die op hun beurt weer partner zijn voor verschillende private organisaties. De minister heeft als opdrachtgever het mandaat en de middelen voor het risicomanagement op deze keten. Hij kan echter alleen risicosturing inzetten, als de betreffende uitvoerende diensten daar op zijn ingericht én er proactief aan meewerken.

Natuurlijk is de risicoketen terrorisme uit ons voorbeeld sterk vereenvoudigd. In werkelijkheid bestaat iedere stap ook weer uit deelstappen. Ook wordt het risico vaak door meerdere personen veroorzaakt, en vertakt ieder risico zich weer in andere risico's. Een uitgereisde jihadist kan in het buitenland zelf verder radicaliseren, maar daartoe ook deelnemen aan georganiseerde criminaliteit zoals identiteitsfraude, mensenhandel of wapensmokkel. Eigenlijk gaat het dus meer om een netwerk van risico's, dan om een keten van risico's. Daarnaast bevat een netwerk van risico's

ook terugkoppelingseffecten: een teruggekeerde jihadist die een poging doet om een aanslag te plegen, kan daarbij immers anderen aanzetten om hetzelfde te doen en daarmee een negatieve spiraal op gang helpen. Tot slot: uiteraard hoeft een risico niet per se op te treden. Zelfs niet als alle ingrediënten op het eerste oog aanwezig zijn.

In de praktijk is het onmogelijk om risico's volledig uit te sluiten. Risico-inschattingen kunnen niet kloppen, beheersmaatregelen kunnen falen, of zelfs gevaarlijke bijeffecten hebben. Dat betekent dat er altijd een 'restrisico' overblijft. Blijven er - na het toepassen van alle mogelijke opties van risicobeheersing - geen andere opties meer over? Dan blijft er niets anders over dan dit restrisico geïnformeerd te accepteren. Dat wil zeggen dat duidelijk is onder welke omstandigheden het restrisico kan optreden en wat dan de consequenties zijn.



4) De minister is op zijn beurt weer onderdeel van één kabinet, maar die kunnen voor deze verkenning worden samengevoegd als de bestuurlijke aansturing slaag.

3. EFFICIËNTIE EN EFFECTIVITEIT

Veel veiligheidsorganisaties zijn erg geïnteresseerd in risicosturing vanwege de belofte van efficiëntie en effectiviteit. Risicosturing leidt immers tot een meer proportionele beheersing van risico's dan bij een traditionele aanpak. Met andere woorden, risicosturing leidt tot beperkte inzet als dat kan, en verhoogde inzet als dat moet.

Uit het bestuderen van eerdere experimenten blijkt dat risicosturing tot nu toe vooral wordt gezien en ingezet als middel om de efficiëntie te verbeteren. Dat wil zeggen: in situaties met een beperkte dreiging, waarin 'beperkte inzet als het kan' voldoende is. Uit onderzoek blijkt dat de capaciteit die door die geringere inzet vrijkomt, echter niet vanzelfsprekend wordt gebruikt om bij verhoogde risico ook de effectiviteit te verbeteren. Er is dan geen sprake van een proportionele beheersing van de risico's. Dat komt niet overeen met de eigenlijke bedoeling van risicosturing. En er is daardoor ook geen borging dat het restrisico constant blijft na invoering van risicosturing. Risicosturing gaat juist ook over wat er moet gebeuren als de dreiging hoger is.

VOORBEELD 1

In dit voorbeeld kijken we naar het Nederlandse luchtvaartpersoneel dat alleen tussen Nederland en Engeland vliegt. Zij zijn regelmatig, maar steeds heel kort, buiten het Schengengebied en vliegen dan weer terug. Normaal gesproken moeten ze, net als al het andere vliegend personeel, door de grenscontrole. Het is echter duidelijk dat dit door de hoge frequentie een grote belasting is voor de doorstroming in de personeelssluis.

Een risico-inschatting laat zien dat dit personeel geen bedreiging vormt. Vanuit risicogestuurd optreden wordt daarom besloten om hen vrij te stellen van fysieke grenscontrole en hen in plaats daarvan alleen administratief te controleren. De vrijgekomen capaciteit van de grensbeambten wordt nu ingezet om het personeel van andere vluchten extra te controleren.

VOORBEELD 2

In dit tweede voorbeeld kijken we naar alle uitreizende passagiers. Normaal gesproken wordt bij hen allemaal gecontroleerd of ze in bepaalde registers voorkomen. Dat kost tijd. Zowel van de Koninklijke Marechaussee, als van de reiziger. Daarnaast zijn er ook infrastructurele voorzieningen nodig.

In theorie is het mogelijk om per passagier vooraf een risico-inschatting te maken. Die wordt bijvoorbeeld gebaseerd op informatie uit de passenger name records (PNR). Passagiers met een laag risicoprofiel hoeven dan vervolgens niet extra in de registers gecontroleerd te worden. De vrijgekomen capaciteit kan worden gebruikt voor het controleren van passagiers met een hoog risico.

Let op: dit voorbeeld is in de praktijk in Nederland niet mogelijk! Ons land moet zich namelijk houden aan Europese regelgeving, waarin geen juridische ruimte is voor een dergelijke keuzevrijheid: alle uitreizende passagiers moeten in de vastgestelde registers gecontroleerd worden.



ER IS ALTIJD KANS OP FOUTEN

Helaas wordt er vaak voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat er fouten kunnen worden gemaakt bij een risico-inschatting. Een kwaadwillende passagier kan onterecht als laag risico worden ingeschat. Hij krijgt vervolgens een beperkte controle, waardoor de risicosturing in dit geval niet effectief blijkt te zijn.

Hoe belangrijk het is om tegelijkertijd op efficiëntie en op effectiviteit te sturen, laten we hieronder zien, via een gedachtenexperiment. Daarin wordt de risico-inschatting in eerste instantie alleen gebruikt om op efficiëntie te sturen, en er wordt aangetoond dat er dan in de praktijk altijd een lagere effectiviteit wordt bereikt.

Het komt er op neer dat het essentieel is om zowel op effectiviteit als efficiëntie te sturen – tegelijkertijd. Ook moet er in het inschatten van de te behalen voordelen rekening worden gehouden met foutmarges. En tenslotte is het vaststellen van de prestaties van de risico-inschatting in de praktijk een vitaal onderdeel van risicosturing. Een onderdeel dat - net als de risico-inschatting zelf - voortdurend moet worden onderhouden en geactualiseerd.

A high-angle photograph of an airport terminal. The floor is made of light-colored square tiles. In the center, a man in a blue shirt and dark jacket is pushing a silver metal luggage cart. To his right, a group of people is gathered, some looking at their phones. In the foreground, a man in a dark jacket is kneeling next to a red suitcase with a globe on it. Other people are scattered around, some with luggage. The overall scene is busy and typical of an airport.

**“RISICOSTURING GAAT
OVER PROPORTIONALITEIT:
ZOWEL EEN BIJDRAGE AAN
EFFICIËNTIE ALS EFFECTIVITEIT
DIE PAST BIJ HET RISICO,
DAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK
NOG NIET ALTIJD”**

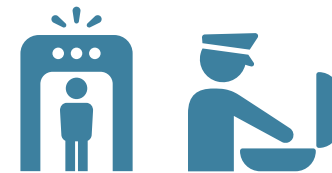
HET BELANG VAN STUREN OP EFFICIENTIE ÉN EFFECTIVITEIT: EEN GEDACHTEEXPERIMENT

In een bepaalde situatie zijn er p passagiers, waarvan er x een bedreiging vormen. Dat wil zeggen dat de passagiers ($p-x$) geen bedreiging vormen. Stel: het analyseren van het risico of een reiziger wel of geen bedreiging vormt, werkt 100% accuraat, net als de beheersingsmaatregelen. In dit optimale scenario, kan voor de hoog risico passagiers (x) de originele beveiligingsmaatregel worden gehanteerd. Dat wil zeggen, hetzelfde niveau van risicobeheersing (bijvoorbeeld screening) als voorheen. Voor de passagiers met een laag risico ($p-x$) kan dan een lager niveau van risicobeheersing worden gebruikt (bijvoorbeeld geen screening). Als de risico-inschatting 100% accuraat werkt - en alleen dan! - vermindert een hogere efficiëntie de effectiviteit dus niet.

In de praktijk is de risico-inschatting natuurlijk niet 100% accuraat. Afhankelijk van de beschikbare informatie van degene die de inschatting opstelt, de motivatie van de kwaadwillende passagier om te misleiden en allerlei andere praktische omstandigheden, gaat het percentage omlaag. Sommige passagiers met een hoog risico zullen onterecht een lage risicobeoordeling krijgen, en dus een lagere risicobeheersingsmaatregel krijgen. Daarnaast kunnen sommige passagiers met een laag risico onterecht een hoge risicobeoordeling krijgen. Een risico-

inschatting die niet 100% accuraat werkt, zorgt ervoor dat de theoretisch maximaal haalbare efficiëntie niet wordt gehaald, en dat de risicobeheersing verslechtert. Meestal is het een randvoorwaarde om bij een transitie naar risicosturing minstens hetzelfde veiligheidsniveau te kunnen bieden. Dan moet er dus gecompenseerd worden voor een dergelijke niet perfecte risico-inschatting. Dat kan op verschillende manieren. Eén manier is om passagiers die als 'hoog risico' worden beoordeeld, naar een niveau van risicobeheersing te sturen dat strenger is dan voorheen. Bijvoorbeeld door nog aanvullende modi operandi proberen te signaleren. Dat zorgt voor hen in de praktijk voor meer vertraging en voor andere vormen van hinder. Een andere manier is om passagiers die als 'laag risico' worden beoordeeld toch ook nog extra controles te laten ondergaan. Bijvoorbeeld op basis van willekeur. Dat is overigens sowieso verstandig vanwege de potentieel afschrikwekkende werking die onzekerheid creëert richting kwaadwillenden. De paradox waarop we hier wijzen is dat om middels risicosturing meer efficiëntie te bereiken, het nodig is om voor bepaalde categorieën passagiers aan meer effectiviteit te doen, waardoor het voor hen juist weer minder efficiënt wordt. De concrete keuzes hangen af van de kwaliteit van de risico-inschatting, de effectiviteit en "frictie" van de risicobeheersingsmaatregelen (bijvoorbeeld de screening) en van de dreiging van de passagiers.

’ ”HET STUREN OP EFFICIENTIE KAN IN DE PRAKTIJK LEIDEN TOT EEN LAGERE EFFECTIVITEIT”



4. RISICOSTURING VERSUS INFORMATIESTURING

De termen informatiesturing en risicosturing worden regelmatig door elkaar gebruikt. Het zijn echter twee verschillende perspectieven, die in verschillende fasen van het beslissingsproces een rol spelen.

Informatiesturing kun je het beste definiëren als handelen op basis van informatie die relevant is voor het uitvoeren van een (deel)proces of -taak. Of beter: die relevant is voor degene die een beslissing moet nemen over de inzet of uitvoering van een maatregel in het proces. Bij informatiesturing ligt de nadruk op het verzamelen van informatie. En op het verwerken daarvan tot materiaal dat bruikbaar is voor een concrete beslissing (intelligence). Bij risicosturing gaat het om het maken van een risico-inschatting. Die risico-inschatting helpt vervolgens om te kiezen tussen de verschillende opties (maatregelen) in het proces.

DRIE FASEN VAN BESLISSEN

Je kunt beslissingen van bestuurders goed beschrijven aan de hand van de prescriptieve besliskunde. Deze wetenschap bestudeert hoe managers beslissingen zouden moeten nemen. Volgens de prescriptieve besliskunde bestaat een beslissingsproces uit drie fasen: informatie verzamelen, alternatieven bedenken en kiezen.

Deze twee manieren van optreden leggen ieder de nadruk op een andere fase van het beslissingsproces. Informatiesturing legt de nadruk op de eerste stap, risicosturing op de derde. Informatiesturing en risicosturing kunnen elkaar ook versterken. Dat gebeurt als de intelligence die door informatiesturing ontstaat, wordt gebruikt in een risicoanalyse.



Figuur 1

Volgens Simon verloopt het nemen van een beslissing in drie stappen (Simon, 1965). Bij informatiegestuurd optreden ligt de nadruk op de eerste stap. Bij risicogestuurd optreden op de derde.

INFORMATIESTURING VERSTERKEN MET RISICOANALYSE

Als een deel van de organisatie al intelligence creëert, dan is het niet meer dan logisch om die informatie in risicoanalyses te verwerken. Vanuit dat perspectief 'groeit' de organisatie van informatiesturing naar risicosturing.

Voorbeeld

Informatie over inkomende vluchten die wordt gebruikt voor de capaciteitsplanning, kan ook worden gebruikt om extra goed te letten op passagiers die expres met volle vluchten vliegen (bijvoorbeeld omdat ze wellicht denken dat die minder goed gecontroleerd worden).

RISICOSTURING VERSTERKEN MET INFORMATIE

Is een deel van de organisatie al gewend om risicoanalyses te maken? Dan kunnen zij besluiten om daar meer intelligence bij te gaan gebruiken. De organisatie 'groeit' dan van risicosturing naar informatiesturing.

Voorbeeld

Als risicoanalyses verbeterd kunnen worden door bij uitreizende passagiers de herkomst van de leden van hun reisgezelschap mee te wegen, dan kan daar gericht meer informatie over worden verzameld.

Bij informatiesturing wordt informatie specifiek voor een bepaalde beslissing gebruikt. In voorbeeld 1 van hoofdstuk 3, wordt alleen het Nederlandse luchtvaartpersoneel dat op Engeland vliegt gecontroleerd. Daarbij wordt wel gebruik gemaakt van informatie (namelijk dat het om Nederlands personeel gaat), maar die informatie wordt niet bij iedere grenspassage opnieuw gegenereerd. In voorbeeld 2, van hoofdstuk 3, wordt bij het controleren van uitgaande reizigers wél nieuwe en specifieke informatie gegenereerd: per passagier en per grenspassage. In dit voorbeeld is dus sprake van informatiesturing. Belangrijk om te bedenken, is dat er geen fout perspectief bestaat. En het ene perspectief is ook geen randvoorwaarde voor het ander.

Risicosturing en informatiesturing zijn complementair aan elkaar, en kunnen elkaar versterken als ze goed worden toegepast.

**“INFORMATIESTURING
EN RISICOSTURING
ZIJN COMPLEMENTAIR
EN VERSTERKEN
ELKAAR”**

5. NIVEAUS VAN RISICOSTURING

Welke risico's zijn bedreigend voor de doelen van een organisatie? Van wie zijn die risico's? En op welk organisatieniveau kun je welke risico's beïnvloeden?

Bij het sturen op risico's gaat het om dit soort vragen.

Bestuurlijk gezien, kunnen risico's worden onderverdeeld in een aantal sturingsniveaus (governance levels). De vier belangrijkste zijn bestuurlijk niveau, strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau. Met deze bestuurlijke niveaus kan worden vastgesteld welke organisatorische capabilities voor risicosturing er op welk organisatieniveau aanwezig moeten zijn. Capabilities zijn activiteiten die een organisatie móet kunnen uitvoeren. De capabilities voor risicosturing worden verder toegelicht in hoofdstuk 8.

De risico's op de vier aansturingsniveaus zijn altijd afhankelijk van elkaar. Blijkt op strategisch niveau dat de door het bestuur gekozen risicobeheersingsmaatregelen niet werken, of niet uitvoerbaar zijn, dan heeft dat op bestuurlijk niveau gevolgen. Andersom geldt hetzelfde. Als er op operationeel niveau structureel werkzaamheden misgaan, dan leidt dat tot problemen op tactisch niveau.

Hiernaast bespreken we de vier niveaus van sturing. Dat doen we weer aan de hand van het grensproces op luchthavens.

BESTUURLIJK NIVEAU

Het bestuurlijke (of maatschappelijke) niveau beschermt Nederland tegen maatschappelijke risico's zoals terrorisme, mensensmokkel of identiteitsfraude. Maatregelen op dit niveau worden in opdracht van de minister door uitvoerende diensten uitgevoerd.

De risico's op bestuurlijk niveau zijn niet direct bedreigend voor de uitvoerende diensten zelf (zoals de Koninklijke Marechaussee). Een belangrijke risicobeheersingsmaatregel op bestuurlijk niveau is grensmanagement.

Risicosturing wordt regelmatig ingezet bij maatschappelijke risico's. Een voorbeeld is het SURE concept; een risicogestuurde vorm van aviation security (een maatregel om een aanslag op of met een vliegtuig te voorkomen (NCTV, 2015)). Een ander voorbeeld is de EU Directive tegen witwassen en het financieren van terroristische organisaties (EC, 2015).



“ER KAN OP VIER VERSCHILLENDE NIVEAUS OP RISICO'S WORDEN GESTUURD, DIE ZIJN ECHTER WEL AFHANKELIJK VAN ELKAAR”

STRATEGISCH NIVEAU

Het strategische niveau richt zich op de continuïteit van de uitvoerende organisatie, en op het behalen van de doelen waarvoor de organisatie in het leven is geroepen (en die door de minister zijn gesteld). Bij de Koninklijke Marechaussee gaat het bijvoorbeeld om een succesvolle werking van de risicobeheersingsmaatregelen zoals grenscontroles op lange termijn. Deze zou bijvoorbeeld bedreigd kunnen worden door de beschikbaarheid van voldoende geschoold en gemotiveerd personeel.

TACTISCH NIVEAU

Op tactisch niveau gaat het om risico's die invloed hebben op de manier waarop het werk wordt uitgevoerd, en daarmee om de inrichting van het werk. Uiteraard is het belangrijk om dat laatste zo te doen dat alle risico's goed beheerst kunnen worden. Bijvoorbeeld door het aantrekken van voldoende personeel, de juiste trainingen of cursussen, en de juiste technologie om het werk mee uit te voeren. Nemen we grensmanagement weer als voorbeeld, dan gaat het hier om zaken als profileringscursussen, of om technologie die passagiersstromen kan scheiden.

OPERATIONEEL NIVEAU

Op operationeel niveau gaat het om risico's die de uitvoering van het werk zelf beïnvloeden. Op dit niveau wordt het werk daadwerkelijk verricht. Denk aan het inplannen van mankracht en het correct gebruiken (en inzetbaar houden) van de beschikbare technologie. Op het gebied van grensmanagement kan het dan gaan om het bepalen van de risicoprofielen van passagiers, en om het veilig en goed uitvoeren van grensbewakingstaken als surveillances of paspoortcontrole.

6. DRIE SOORTEN RISICOSTURING

Er zijn verschillende soorten risicosturing. Dat verschil is op twee assen zichtbaar: de omvang van de beschouwde risicoketen (hoofdstuk 2) en het sturingsniveau van de risicobeheersing (hoofdstuk 5).

Het onderkennen van verschillende soorten risicosturing helpt om de verschillende ontwikkelingen op gebied van risicosturing te kunnen plaatsen en begrijpen. Het biedt ook handvatten om bewust te kiezen voor de manier waarop risicosturing binnen (en met) de betreffende organisatie(s) wordt doorontwikkeld en geïmplementeerd. Deze onderkenning is nieuw en is een belangrijke uitkomst van deze verkenning. Voorheen was risicosturing in het veiligheidsdomein vooral een instrument om individuele risicobeheersingsmaatregelen flexibeler te maken.

In het veiligheidsdomein kunnen drie soorten risicosturing worden onderscheiden:

RISICOSTURING BINNEN ORGANISATIES	RISICOSTURING OP ONDERDEELNIVEAU	RISICOSTURING OP KETENNIVEAU
Hierbij gaat het om het inschatten en beheersen van risico's die de uitvoering van de taken of de organisatie zelf (imago) in gevaar brengen. Denk aan maatregelen als het opleiden en trainen van personeel en het in standhouden van infrastructurele voorzieningen.	Hierbij gaat het om het risicogestuurd toepassen van één risicobeheersingsmaatregel op het hoogste maatschappelijke niveau (bijvoorbeeld grensmanagement of aviation security).	Hier gaat het om het beheersen van een keten of netwerk van risico's op het hoogste maatschappelijke niveau (terrorisme). Hierbij zijn diverse ketenpartners verantwoordelijk voor verschillende (samenhangende) maatregelen.



Deze drie soorten risicosturing kunnen op de twee assen worden geplaatst. Daarmee kan op de verticale as worden geïllustreerd dat risicosturing op onderdeel- en op ketenniveau gaat om de bestuurlijke risico's, terwijl risicosturing binnen organisaties zich typisch beperkt tot de doelstellingen van die betreffende organisaties.

Op de horizontale as kan worden geïllustreerd dat risicosturing binnen organisaties typisch wel ook over ketenfenomenen gaat (zoals de aanvoer, opslag en verwerking van grondstoffen), maar dat de beschouwing van die ketens typisch net buiten de grenzen van de organisatie stopt.

ONTWIKKELLIJNEN

De meeste veiligheidsorganisaties zullen risicosturing reeds op twee manieren toepassen. Ten eerste zullen ze vanwege hun missie een aantal risicobeheersingsmaatregelen uitvoeren om bestuurlijke risico's te beheersen. De specifieke maatregelen waarvoor de betreffende organisatie zelf verantwoordelijk is -zoals de Koninklijke Marechaussee dat is voor grensmanagement- zullen ze beheersen. Wellicht voeren ze op hun eigen maatregelen al experimenten uit om deze meer flexibel en daarmee proportioneel te maken.

Ten tweede zullen ze op strategisch niveau een vorm van risicomangement toepassen om strategische risico's te beheersen. Op basis van de hiervoor besproken soorten risicosturing kunnen we risicosturing vervolgens ook twee ontwikkellijnen onderscheiden.

Ontwikkellijn 1

Hierbij wordt risicosturing op bestuurlijk niveau doorontwikkeld door risico's per maatregel ook proportioneel te beheersen. Vervolgens wordt een steeds groter deel van de risicoketen betrokken. In Figuur 1 is dat dus een beweging naar rechts. Zo kan een groot aantal maatregelen met elkaar in verband worden gebracht, en kunnen de meest rendabele besparingen en meest effectieve oplossingen worden verkend. Een logisch gevolg is dat steeds meer ketenpartners met elkaar moeten gaan samenwerken. Ook is het, vanwege de effecten op maatschappelijk gebied, belangrijk om het bestuurlijke niveau nauw te betrekken. Deze ontwikkellijn wordt in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

Ontwikkellijn 2

Hierbij wordt risicosturing doorontwikkeld via het strategische niveau naar alle onderliggende niveaus. Verantwoordelijkheden en mandaten worden zo steeds lager in de organisatie belegd. Deze ontwikkellijn vergt, logischerwijs, meer van het personeel op lagere aansturingsniveaus. In Figuur 1 is dat dus een beweging omlaag. Een recent Nederlands voorbeeld van deze ontwikkellijn is de invoering van risicosturing bij het Directoraat-Generaal Politie van het Ministerie van Veiligheid & Justitie (Molen, 2015). Deze ontwikkellijn leidt hooguit indirect tot meer effectiviteit en efficiëntie bij het beheersen van maatschappelijke risico's. Hij wordt daarom in deze verkenning verder buiten beschouwing gelaten.

7. RANDVOORWAARDEN

Voor een succesvolle risicosturing moet aan drie randvoorwaarden worden voldaan. Het moet mogen, men moet het willen, en het moet kunnen.



MOGEN

Voorwaarde één is dat het moet mogen. Dat wil zeggen dat er een juridisch kader moet zijn waarbinnen risicosturing past. Inclusief een juridische basis voor de benodigde beoordelingsvrijheid. Grensmanagement is op dat vlak een extra uitdagend domein. Immers, daarbij ligt strakker dan in andere domeinen vast wie wanneer en hoe gecontroleerd moet worden. Als het gaat om de doorontwikkeling van risicogestuurd optreden, is het dus essentieel dat er zowel naar de uitvoering als naar het beleid wordt gekeken. Zie ook het stuk hieronder over het verschil tussen juridisch kader en juridische basis.

WILLEN

Voorwaarde twee is dat risicosturing om de juiste redenen gewild moet worden. Risicosturing werkt immers alleen als er zowel efficiëntie als effectiviteit moet worden bereikt. Dus als er sprake is van proportionaliteit.

KUNNEN

Ten derde, het moet ook kunnen. Er moet voldoende kennis en inzicht zijn op het gebied van risicomangement, op alle sturingsniveaus van de organisatie en haar samenwerkingspartners (waaronder de bestuurlijke opdrachtgevers). Om te voorkomen dat er fouten worden gemaakt bij het toepassen van risicosturing, is het nodig om te begrijpen hoe efficiëntie maatregelen in de praktijk ook de effectiviteit beïnvloeden. Traditionele risicomangementkennis is in dit geval nadrukkelijk niet voldoende. Bijvoorbeeld moet er ook kennis van netwerktheorie worden toegepast, zoals uit Networked Risk Management (Joosten, R. en Smulders, A., 2014). Daarnaast is ook domeinkennis nodig, en kennis op het gebied van netwerktheorie, logica en statistiek. Het grootste risico is misschien wel dat er door onvoldoende kennis van de materie te veel onnauwkeurige risico-inschattingen worden ingebouwd. En die kunnen door een opeenstapeling van foutmarges tot grote veiligheidsrisico's leiden (zie ook de toelichting in hoofdstuk 3). Het is dus van belang om de risico-inschattingen nauwkeurig te maken, en ook om er spaarzaam mee om te gaan.



Self-service passport control
EU passports

Private members only



VERSCHIL JURIDISCH KADER EN JURIDISCHE BASIS

Ambtenaren mogen altijd hun bevoegdheden inzetten. Toch is dat wat anders dan mogen kiezen voor bepaald beleid, zoals risicosturing. In beide gevallen gaat het om *discretionaire bevoegdheid*, maar de bevoegdheden zijn fundamenteel verschillend van aard.

Risicosturing vereist een bepaalde beslissingsvrijheid die in de wet voor dat specifieke domein moet zijn vastgelegd. Een juridische basis is een randvoorwaarde voor het mogen toepassen van risicosturing. Of iemand die vrijheid ook echt heeft, hangt echter af van het juridische kader (met name het bestuursrecht) en heet *beoordelingsvrijheid*. Dit is vastgelegd in artikel 4.81 van de Algemene Wet Bestuursrecht:

“Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.” (Algemene wet bestuursrecht, 1992, artikel 4.81)

Op basis van deze beoordelingsvrijheid heeft een bestuursorgaan – waaronder ook individuele professionals - op alle sturingsniveaus, de vrijheid om in voorkomende gevallen naar eigen inzicht te beslissen. *Mits er ook een concrete wet is waarin deze vrijheid door het gebruik van ‘vage termen’ is gecreëerd* (zoals “risico”, of “dreiging”). Zo is voor de beveiliging burgerluchtvaart in verordening 300/2008 in artikel 5 het volgende vastgelegd:

“Om tegemoet te komen aan de evoluerende risicobeoordelingen en om de introductie van nieuwe technologieën mogelijk te maken, is er behoefte aan meer flexibiliteit bij het vaststellen van beveiligingsmaatregelen en -procedures; in de verordening dienen daarom de basisbeginselen te worden vastgelegd voor de maatregelen die genomen moeten worden om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, zonder evenwel in te gaan op technische en procedurele bijzonderheden ten aanzien van de wijze waarop deze beginselen moeten worden toegepast.” (Council Regulation (EC), 2008).

BEOORDELINGSVRIJHEID EN BELEIDSVRIJHEID

Er zijn twee soorten discretionaire bevoegdheid. De eerste is beoordelingsvrijheid. Hierbij is iemand vrij om te toetsen of aan in de wet gestelde voorwaarden is voldaan. In de betreffende wet moet dan wel sprake zijn van 'vage termen'. Dat wil zeggen: termen die ruimte laten voor verdere invulling. Beoordelingsvrijheid kan bijvoorbeeld worden gebruikt bij de risico-inschatting voor risicosturing. De term 'risico' is in dat geval een zogenaamde vage term. Let op: beoordelingsvrijheid is niet per definitie hetzelfde als risicosturing! Het bestuursorgaan kan immers ook in alle vrijheid beslissen om juist géén risicosturing in te zetten.

Bij beleidsvrijheid is iemand vrij om te kiezen of hij of zij van een bepaalde bevoegdheid gebruikmaakt. Dat is zo als in de bijbehorende wet termen staan als 'is of zijn bevoegd'. Van dit soort vrijheid is bijvoorbeeld sprake bij medewerkers van de Koninklijke Marechaussee, die zelf mogen kiezen of ze in een bepaald geval gebruikmaken van hun bevoegdheden. Beleidsvrijheid is een mogelijke invulling van risicosturing, maar is er geen harde voorwaarde voor. Op dit moment wordt er in Nederland actief een wetenschappelijk debat gevoerd over deze vorm van discretionaire bevoegdheid.

Beleidsvrijheid kan het bedoelde effect van risicosturing schaden. Als een operationele medewerker zijn beleidsvrijheid gebruikt om afwijkende beslissingen te nemen dan afgesproken op basis van risicosturing, dan kan het optreden minder effectief en/of efficiënt zijn. Aan de andere kant kan beleidsvrijheid op operationeel niveau helpen om nog net iets beter te presteren. Zijn er vermoedens dat de beleidsvrijheid op operationeel niveau de prestaties van de organisatie ondermijnt? Dan kan het helpen om de operationele beleidsvrijheid te verkleinen. Ook al gaat dat misschien ten koste van betere prestaties.

8. BENODIGDE CAPABILITIES

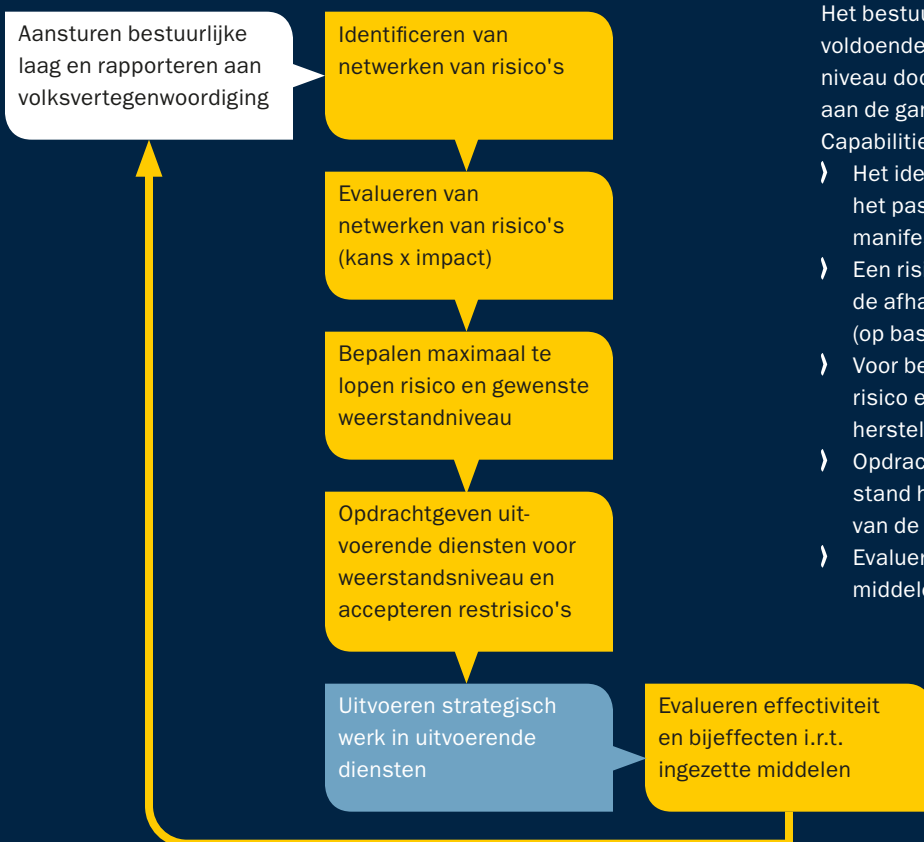
Capabilities zijn die activiteiten die een organisatie kan uitvoeren. Ze vragen om ontwikkeling en afstemming op verschillende aspecten van het proces, maar ook op het gebied van informatie, techniek en mensen. Elke organisatie heeft basiscapabilities, maar er kunnen ook extra capabilities worden gedefinieerd. Bijvoorbeeld om risicosturing mogelijk te maken. Basiscapabilities van grensmanagement zijn onder andere het kunnen bewaken van een grens, het kunnen laten oversteken van een grens door passagiers en het tijdelijk kunnen afsluiten van de grens.

Om risicogestuurd te kunnen optreden, is het nodig om capabilities op het gebied van risicomanagement duidelijk te definiëren. Immers, de proportionaliteit zit niet vanzelfsprekend ingebed in de basiscapabilities. Deze extra capabilities moeten de uitvoerende dienst (eventueel samen met haar partners) en het bovenliggende bestuurlijke niveau kunnen uitvoeren. Die extra capabilities worden gedefinieerd op basis van de vier risico-sturingsniveaus (hoofdstuk 5) en de zes generieke stappen van risicosturing van Van Staveren (hoofdstuk 2).

De bestaansreden voor het veiligheidsdomein is het bewaken van de continuïteit van de samenleving en het beschermen daarvan tegen diverse dreigingen. De verschillende organisaties zoals Koninklijke Marechaussee, politie of DJI hebben daarin ieder rekening te houden met de specifieke processen binnen de maatschappij, en de dreigingen daarop, die bepalen welke concrete capabilities nodig zijn. De bedreiging wordt meestal gevormd door mensen: bezoekers, reizigers of bewoners die deelnemen aan die maatschappelijke processen. Het kan daarbij gaan om bewoners en bezoekers van objecten met een hoog risico, om gedetineerden en hun bezoekers, maar ook om mensen die in een bepaalde stad wonen, werken, reizen of recreëren. In het specifieke geval van grensmanagement gaat het uiteraard vooral om de dreiging van grenspassanten, (bijv. passagiers en personeel) van luchtvaartmaatschappijen.

In de volgende uitwerkingen van capabilities op de verschillende niveaus staat het grensproces steeds centraal.

CAPABILITIES OP BESTUURLIJK NIVEAU



Het bestuurlijk niveau moet ervoor zorgen dat de Nederlandse samenleving voldoende beschermd is tegen bepaalde risico's. Dit doet het bestuurlijke niveau door te zorgen dat de uitvoerende diensten met de juiste opdracht aan de gang gaan, en daarvoor mandaat en de middelen hebben.

Capabilities op bestuurlijk niveau zijn:

- › Het identificeren van netwerken van maatschappelijke risico's, waarbij het passeren van de Nederlandse landsgrens oorzakelijk is voor het manifesteren van een bepaald deelrisico;
- › Een risico-inschatting maken van de kans en de impact, en van de afhankelijkheden binnen de geïdentificeerde risiconetwerken (op basis van input van de uitvoerende diensten);
- › Voor bepaalde deelrisico's: het bepalen van het maximaal acceptabele risico en het gewenste weerstandsniveau (preventie, repressie en herstel);
- › Opdracht geven aan de uitvoerende diensten voor het inrichten (en in stand houden) van het gewenste weerstandsniveau, en het accepteren van de restrisico's;
- › Evaluëren van de effectiviteit en bijeffecten in relatie tot de ingezette middelen;

Figuur 2 Capabilities op bestuurlijk niveau als samenhangende processen. Gele processtappen zijn specifiek voor risicosturing nodig. De blauwe processtappen verwijzen naar een lager aansturingsniveau.

CAPABILITIES OP STRATEGISCH NIVEAU



Figuur 3

Capabilities op strategisch niveau als samenhangende processen.

Gele processtappen zijn specifiek voor risicosturing nodig.

De blauwe processtappen verwijzen naar een lager aanstureniveau.

Op strategisch niveau moeten de uitvoerende diensten (binnen de door de minister gestelde kaders) zorgen voor de continuïteit van de risico-beheersingsmaatregelen op lange termijn. Uiteraard op zo'n manier dat het gewenste weerstandsniveau gehaald wordt.

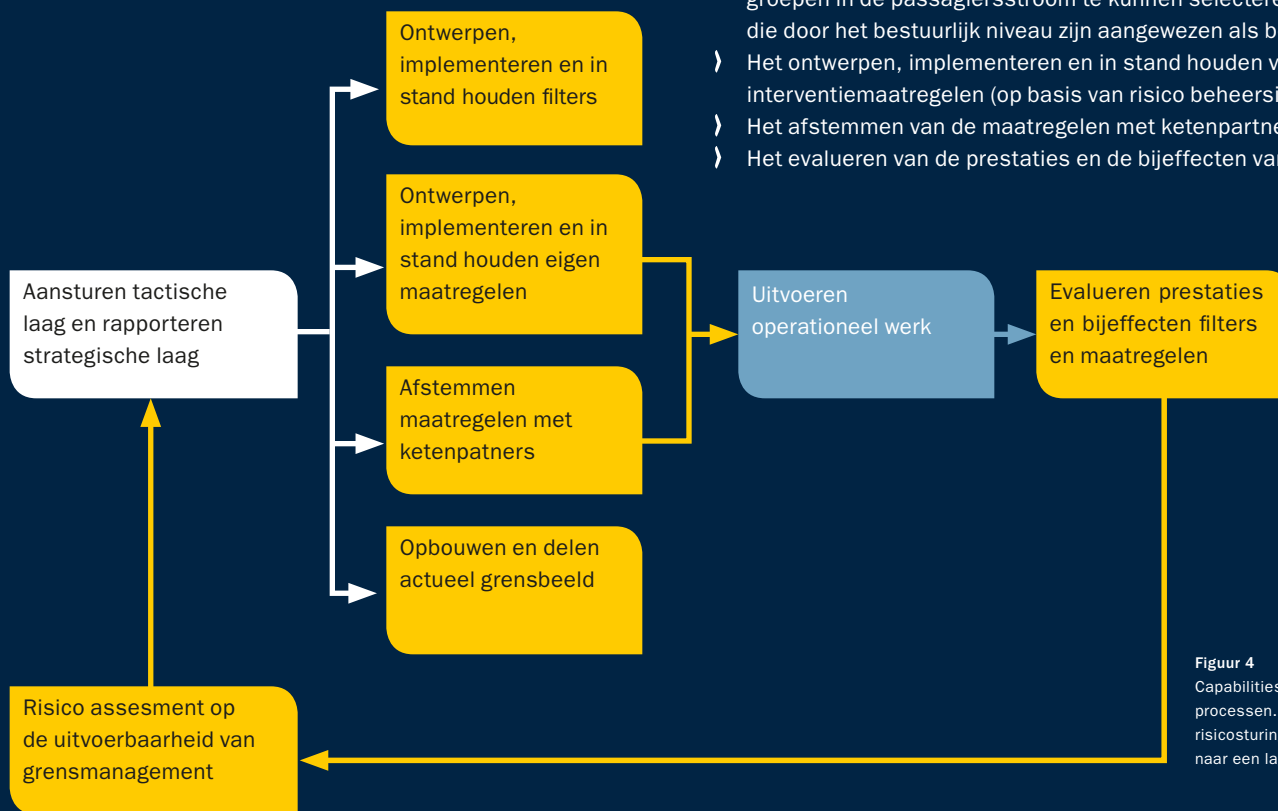
Capabilities op strategisch niveau zijn:

- › Het maken van een risico-inschatting op grensmanagement en op de eigen kwetsbaarheden;
- › Het vernieuwen van maatregelen;
- › Opties voor maatregelen genereren;
- › Het analyseren van de restrisico's van de maatregeloptyes;
- › De gewenste/benodigde maatregelen kiezen en implementeren;
- › Evalueren van de effecten (en proportionaliteit) van de maatregelen (in relatie tot de ingezette middelen);

CAPABILITIES OP TACTISCH NIVEAU

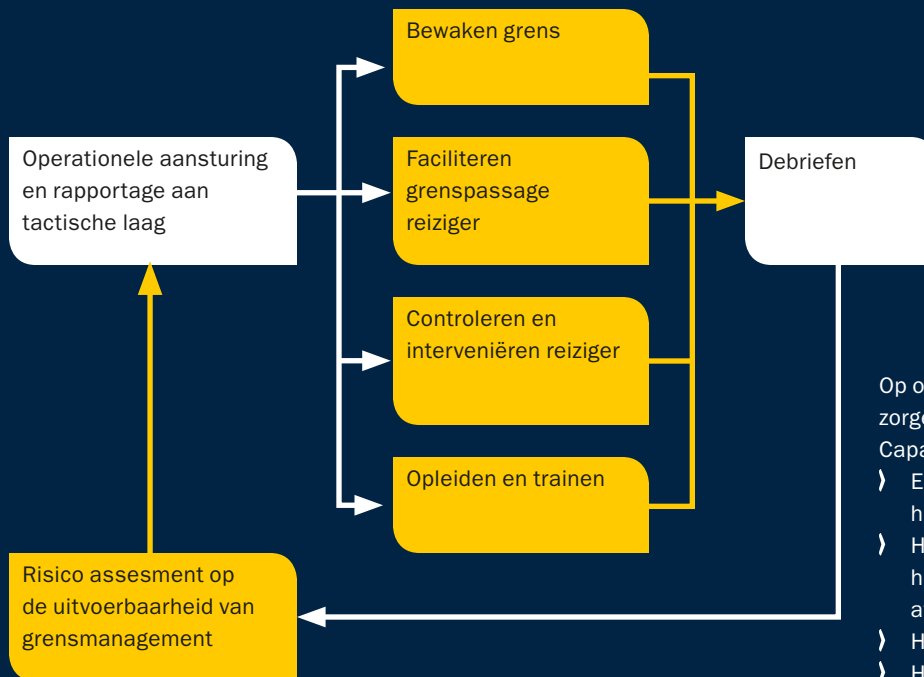
Het tactisch niveau van uitvoeringsdiensten moet ervoor zorgen dat de risicobeheersing op de bedoelde manier kan worden uitgevoerd. Capabilities op tactisch niveau zijn:

- › Een risico-inschatting maken van de uitvoerbaarheid van grensmanagement;
- › Het opbouwen en delen van een actueel grensbeeld;
- › Het ontwerpen, implementeren en in stand houden van filters om bepaalde doelgroepen in de passagiersstroom te kunnen selecteren. Dat wil zeggen: doelgroepen die door het bestuurlijk niveau zijn aangewezen als bedreiging;
- › Het ontwerpen, implementeren en in stand houden van concrete controle- en interventie maatregelen (op basis van risico beheersingsindicaties);
- › Het afstemmen van de maatregelen met ketenpartners;
- › Het evalueren van de prestaties en de bijeffecten van de filters en maatregelen;



Figuur 4
Capabilities op tactisch niveau als samenhangende processen. Gele processtappen zijn specifiek voor risicosturing nodig. De blauwe processtappen verwijzen naar een lager aanstureniveau.

CAPABILITIES OP OPERATIONEEL NIVEAU



Op operationeel niveau moeten de uitvoeringsdiensten ervoor zorgen dat de risicobeheersing ook adequaat wordt uitgevoerd. Capabilities op operationeel niveau zijn:

- › Een risico-inschatting maken van de daadwerkelijke uitvoering van het grensmanagement;
- › Het bewaken van beveiligingsringen, zoals de grens zelf, maar ook het tijdelijk beperken van grensovergangen tijdelijk of deze zelfs afsluiten;
- › Het mogelijk maken van grenspassage, waaronder:
- › Het verzamelen en analyseren van informatie over grenspassanten ('informatiesturing');
- › Het identificeren en authenticeren van grenspassanten;
- › Het maken van een dreigingsinschatting per grenspassant (gebaseerd op doelgroepen, die zijn bepaald op basis van identiteit, bezit, intentie en capaciteit);
- › Het vaststellen van de verblijfstatus van binnenkomende reizigers;
- › Het controleren van grenspassanten, en waar nodig interveniëren;
- › Het opleiden en trainen van medewerkers op het gebied van risico- en informatiesturing;

Figuur 5
Capabilities op operationeel niveau als samenhangende processen.
Gele processtappen zijn specifiek voor risicosturing nodig.



9. BOUWSTENEN VOOR DE TRANSITIE NAAR RISICOGESTUURD OPTREDEN

De transitie naar risicogestuurd optreden vereist onderzoek, innovatie en implementatie van kennis uit meerdere disciplines en op meerdere aansturingsniveaus. Om grip te houden op deze transitie, is het verstandig om de uitdaging in kleinere, beheersbare brokken te verdelen. Bouwstenen zijn logische, slimme combinaties van capabilities die zelfstandig kunnen worden (door)ontwikkeld. Bouwstenen helpen om een complexe transitie behapbaar te maken en gericht kennis te ontwikkelen, onderzoek te doen, te innoveren en te implementeren.

Voor deze verkenning hebben we zes bouwstenen gedefinieerd door samenhangende capabilities die voor risicosturing doorontwikkeling nodig te hebben, te clusteren. We hebben ze beschreven op basis van grensmanagement, maar ze zijn ook goed door te vertalen naar andere domeinen. Allemaal dragen ze bij aan het succesvol toepassen van risicosturing. De bouwstenen kunnen op hun beurt (na toetsing) ook weer verder worden uitgesplitst en uitgewerkt. Bijvoorbeeld moet iedere bouwsteen worden beschouwd vanuit de perspectieven organisatie, informatie, mens en technologie. In deze verkenning heeft die verdieping nog niet plaatsgevonden. Dat is dus een belangrijke vervolgstap.

- 1.** Risicomanagement over de keten heen: Het identificeren en evalueren van ketenrisico's (het benoemen van kans en impact) waarbij het passeren van Nederlandse landsgrenzen centraal staat. Het gaat hier om complexe materie die op bestuurlijk niveau – door meerdere ketenpartners- moet worden uitgevoerd en waarvoor nieuwe risicomethoden nodig zijn.
- 2.** Het meten van de effecten van maatregelen: Het ontwikkelen van slimme meetinstrumenten en het definiëren van de (set van) indicatoren om de effecten van maatregelen te meten. Dit kan zowel op strategisch als op politiek-bestuurlijke sturingsniveau plaatsvinden.

- 3.** Risicoprofielen op fenomenen (voor accurate filters op passagiersstromen): Het opstellen van een methodiek om risicoprofielen voor nieuwe fenomenen te ontwikkelen én actueel te houden (soms samen met ketenpartners). Risicoprofielen helpen om accurate filters op passagiersstromen op te stellen. Daardoor kunnen bedreigingen beter worden onderscheiden.
- 4.** Het opbouwen van een actueel grensbeeld: Het ontwikkelen van een tactisch dashboard om de dreigingen en kwetsbaarheden van het actuele grensmanagement inzichtelijk te maken. En te voorzien van 'actionable intelligence'.
- 5.** Nieuwe maatregelen voor proportionele risicosturing in relatie tot de diverse risicoprofielen: Bij het ontwikkelen van proportionele maatregelen en interventies voor de verschillende risicoprofielen, kan het zowel gaan om maatregelen op een onderdeel, als om maatregelen over een keten van risico's heen.
- 6.** Het filteren van de passagiersstromen: Het ontwikkelen van accurate en ethisch verantwoorde manieren om passagiersstromen te filteren, op basis van risicoprofielen. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe manier van leugendetectie bij een dreigingsinschatting.



10. ROADMAP

Om te bepalen welke stappen er op korte en lange termijn nodig zijn voor het kunnen, willen en mogen toepassen van risicosturing binnen het veiligheidsdomein, schetsen we daarvoor in dit hoofdstuk een roadmap.

In deze verkenning hebben we een beeld willen geven van de mogelijke toepassing van risicosturing binnen het veiligheidsdomein. Het voorbeeld daarbij was grensmanagement. We hebben ook een nieuwe zienswijze verwoord, die nieuwe inzichten en mogelijkheden biedt voor grensmanagement. Die zienswijze omvat onder andere drie soorten risicosturing en diverse bouwstenen die de transitie kunnen helpen vormgeven.

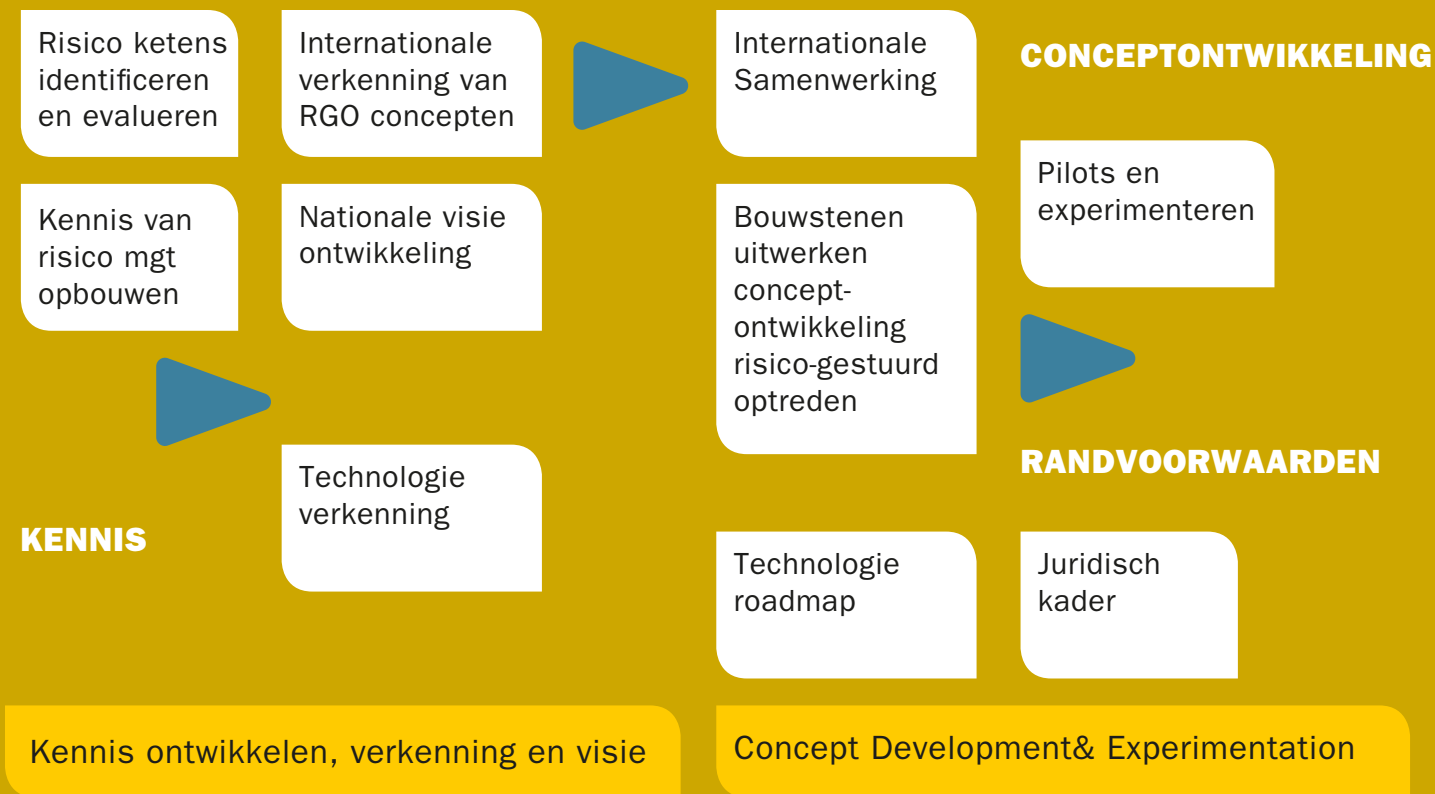
In dit laatste hoofdstuk schetsen we een roadmap, voor verdere ontwikkeling van onze verkenning. Hij is bedoeld voor beleidsmakers en professionals, en kan helpen om tot een beheerste ontwikkeling van risicosturing te komen. De roadmap geeft inzicht in de nog te zetten stappen, die bij voorkeur programmatisch worden ingevuld. De roadmap is een eerste aanzet en moet in de toekomst verder worden uitgewerkt en getoetst. Dat kan op basis van

onderzoek, (toekomstige) experimenten en inzichten uit de praktijk. Ontwikkelingen wereldwijd, dwingen de overheid om voortdurend vooruit te blijven denken over risico's, en om hierop proactief te acteren. Deze roadmap is dus ook bedoeld als startpunt voor een overheidsbrede/ ketenpartnerbrede discussie over de toepassing van risicosturing, en alle benodigde randvoorwaarden en acties. En als input voor de visieontwikkeling voor 2017 en verder.

De roadmap geeft die activiteiten weer die nodig zijn om de transitie naar risicosturing zo efficiënt en volledig mogelijk te doorlopen. Het is duidelijk dat hiervoor ook commitment nodig is op politiek-bestuurlijk niveau, en een goede samenwerking met de uitvoeringsorganisaties van de risicobeheersingsmiddelen!

ACTIVITEITEN

- Werk de bestaande risicoketens uit. Onderzoek mogelijkheden voor experimenten en zoek handvaten voor nieuwe maatregelen. Bouw hiervoor de benodigde kennis op over risicomangement.
- Voer een internationale verkenning uit op het gebied van good practices en randvoorwaarden voor de toepassing van risicosturing.
- Voer een technologieverkenning uit naar methoden en maatregelen op het gebied van risicosturing.
- Ontwikkel een uitgewerkte roadmap voor innovaties.
- Werk de gedefinieerde bouwstenen verder uit. Bijvoorbeeld in de vorm van een boekrapport dat als basis kan dienen voor verder pilots en experimenten (eventueel samen met internationale partners).
- Definieer pilots of experimenten op basis van de uitgewerkte bouwstenen (individueel of in combinatie). Voer deze uit om bewijs van de effecten te verzamelen.
- Ontwikkel en verfijn het concept van risicosturing via een aantal iteratieslagen (agile). Doe dit op basis van ervaringen uit de pilots en experimenten.



Let op: de roadmap geeft de grote lijnen en zwaartepunten van het proces aan. Dat betekent dat een organisatie al eerder aan de slag kan (of misschien zelfs al bezig is) met onderwerpen die in het proces pas later in de tijd zijn aangegeven.

VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de onderzoeksmethoden en bronnen waarop deze verkenning gebaseerd is, en beschrijven we wat deze verkenning daaraan toevoegt. We pretenderen daarbij niet om volledig te zijn; het is slechts een verkenning. Ook geven we geen evaluatie of waardering van deze bronnen.

Deze verkenning is uitgevoerd aan de hand van interviews, bureaustudie en diverse workshops in besloten en open verband. Eén van deze workshops betrof de workshop “Grenzen” op de State of the art conferentie van DGVZ op 9 december 2016, door Jeroen van Rest, Ingrid Weima, Sander Luijsterburg (DGVZ) en Prof. Thomas Spijkerboer (VU).

ONDERZOEK

Voor deze verkenning hebben wij ons onder andere gebaseerd op onderzoek van het Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid, in het bijzonder van Dr. Van der Molen. In hun publicaties komt vooral risicosturing binnen de context van organisaties aan de orde (Molen, 2015). Daarnaast hebben we ons gebaseerd op onderzoek op het gebied van discretionaire bevoegdheid. Er vindt op dit moment in Nederland een academisch debat plaats over deze vorm van bevoegdheid, onder andere over “street level bureaucrats”. Daarbij gaat het om de vrijheid die individuele (operationele) ambtenaren hebben om te besluiten bepaalde bevoegdheden te gebruiken. Er zijn meerdere vormen van discretionaire bevoegdheid, die op meerdere niveaus gevolgen kunnen hebben: individueel, organisatorisch, lokaal, nationaal en

supranationaal (Dekkers, Woude, Maartje AH Van Der, & Leun, Joanne P Van Der, 2016). Eén van deze vormen is beoordelingsvrijheid. Die vorm van vrijheid moet apart in een wet zijn vastgelegd, en is randvoorwaardelijk voor risicosturing.

ONTWIKKELINGEN

De Europese Commissie ontwikkelt op dit moment het zogenaamde Smart Borders pakket. Dit pakket bestaat uit een Entry/Exit System (EES) en een Registered Traveller Programme (RTP). De commissie verwacht dat dankzij dit pakket verschillende grote risico's beheerst kunnen worden (European Commission - Directorate-General Migration and Home Affairs, 2017). Een duidelijk overzicht ervan -in relatie tot de risicoketens waar Europa en haar lidstaten mee geconfronteerd worden – hebben we bij het schrijven van deze verkenning niet gevonden. Daarnaast ligt bij de ontwikkeling van het pakket de nadruk op technische, operationele en kostenaspecten. Over de verwachte effectiviteit – die nodig is om de risico's daadwerkelijk te beheersen – is nog geen informatie.

Een tweede belangrijk concept is het SURE!-concept (Smart, Unpredictable, Risk-based Entry) dat Schiphol, de KLM en de NCTV gezamenlijk hebben ontwikkeld voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (NCTV, 2015). Dit risicogestuurd concept heeft TNO als casus gebruikt voor het verkennen van de uitdagingen bij een transitie naar risicosturing (Van Rest et al., 2016).

De winnaar van de Veiligheid Innovatie Competitie 2016, OpenRemote, richt zich op een plan voor slimmere grensbewaking op Schiphol. Met nieuwe software kan uit grote hoeveelheid continu veranderende data, informatie gefilterd worden over wachtrijen en drukte bij bepaalde pieren op Schiphol. Teamleiders van de Koninklijke Marechaussee kunnen deze informatie gebruiken om de inzet snel aan te passen. (Ministerie voor Veiligheid & Justitie, 2016) Uitgangspunt in dit plan is dat wachtrijen en

REFERENTIES

Algemene wet bestuursrecht, (1992).

Council Regulation (EC). (2008). 300/2008 of 11 march 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing regulation. ().OJ L97/72.

Dekkers, T. J., Woude, Maartje AH Van Der, & Leun, Joanne P Van Der. (2016). Exercising discretion in border areas: On the changing social surround and decision field of internal border control in the netherlands. *International Journal of Migration and Border Studies*, 2(4), 382-402.

DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 may 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending regulation (EU) no 648/2012 of the european parliament and of the council, and repealing directive 2005/60/EC of the european parliament and of the council and commission directive 2006/70/EC, (2015).

European Commission - Directorate-General Migration and Home Affairs. (2017). Smart borders. Retrieved from https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders_en

Joosten, R. & Smulders, A. (2014) *Networked Risk Management: How to successfully manage risks in hyperconnected value networks*, TNO

Ministerie voor Veiligheid & Justitie. (2016). Plan voor slimmere grensbewaking Schiphol, winnaar innovatieprijs. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie/nieuws/2016/11/22/plan-voor-slimmere-grensbewaking-schiphol-winnaar-venj-innovatieprijs>

Molen, I. (2015). *Risicomanagement 2.0: Van risico-bewust naar risico-gestuurd in een politiek-bestuurlijke omgeving: onderzoek naar risicomanagement bij het Directoraat-Generaal politie, ministerie van Veiligheid en Justitie.*

NCTV. (2015). *Jaarplan 2015*. (). The Hague: NCTV.

Simon, H. A. (1965). *Administrative behavior*. Cambridge Univ Press.

Van Rest, J. H. C., Hasberg, M. -, Lousberg, M., Meijer, G. -, Van der Kleij, R., Wijn, R., & Van der Jagt, O. (2016). *Challenges of transforming to risk-based aviation security*(No. TNO 2016 R11316). NO.

Van Staveren, M. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*





CONTACT

Voor meer informatie over sturen op risico's kunt u contact opnemen met:

Ingrid Weima

Ingrid.weima@tno.nl

Jeroen van Rest

Jeroen.vanrest@tno.nl

**TNO CONNECTS PEOPLE AND KNOWLEDGE
TO CREATE INNOVATIONS THAT SUSTAINABLY
STRENGTHEN THE COMPETITIVENESS
OF INDUSTRY AND THE WELLBEING OF SOCIETY**

De manier waarop we omgaan met risico's verandert, en dat heeft invloed op de manier waarop organisaties worden aangestuurd. In deze verkenning hebben wij vanuit die invalshoek een nieuwe zienswijze willen bieden op risicosturing. We hebben de verschillende aspecten van risicosturing beschreven en onszelf vragen gesteld: hoe kan risicosturing bijdragen aan efficiëntie en effectiviteit? En welke capabilities zijn er nodig om invulling te geven aan risicosturing? We hebben onze zienswijze hierbij gebaseerd op het grensproces op internationale luchthavens, maar uiteraard is de theorie ook toepasbaar op andere domeinen.

Om de transitie naar risicosturing vorm te geven, hebben we bouwstenen gedefinieerd. Die bouwstenen zijn nog niet compleet, en moeten nog verder verdiept en doorontwikkeld worden. Die ontwikkelingen zijn op sommige plekken al in gang gezet, maar er is nog een lange weg te gaan. Deze verkenning is dus geen eindpunt, maar bedoeld als startpunt voor de discussie over risicosturing in de volle breedte. Een discussie waaraan alle betrokken overheden en kennisinstellingen idealiter zouden deelnemen. Op weg naar een toekomst waarin risico's niet extra regels opleveren, maar juist extra flexibiliteit om er proportioneel mee om te kunnen gaan!