

Risicoanalyse van het veranderingstraject:

# Risicoanalyse

## van het veranderingstraject NEa

Nederlandse Emissie autoriteit

21 januari 2005

## **Hoofdstuk 1. Inleiding**

### **1.1. Aanleiding**

Het Bifi-team van het ministerie van Financiën doet in zijn instructies de aanbeveling een risicoanalyse uit te voeren. Het veranderingsproces betreft in het geval van de NEa:

- *Het tot stand brengen van de wetgeving en het besef bij bedrijven om aan de wetgeving te moeten voldoen.*
- *Het inrichten en operationeel maken van een organisatie die wetgeving voor emissiehandel in CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> uitvoert.*

De invoering van de nieuwe wetgeving is primair een taak van het beleid, maar de NEa heeft daar vanuit zijn rol als toekomstig uitvoerder van de wet uiteraard mee te maken. Met name bij het bewust maken van bedrijven dat zij aan hun verplichtingen moeten voldoen, speelt de NEa een belangrijke rol. Dat proces kan derhalve ook invloed hebben op de uitvoering. De uitvoering van de nieuwe wet is onderhevig aan zijn eigen dynamiek en die van keuzes die gemaakt moeten worden door alle betrokken partijen binnen VROM zoals TopZO, KVI, Auditdienst, FEZ, PO&I, directie Voorlichting, het DG Milieu, de SG, de Staatssecretaris etc. Uiteraard is het cruciaal dat voor de uitvoering van de wetgeving een goed geëquipeerde organisatie die op zijn taken is berekend vóór het van kracht worden van de wetgeving is opgericht.

De omgeving waarin het tot stand brengen van de NEa plaatsvindt is voortdurend in beweging. Ook bij de oprichting zelf vinden voortdurend veranderingen plaats. Daarbij heeft de NEa voortdurend te maken met risico's. Ook die risico's zijn aan verandering onderhevig. Sommige risico's blijken bij bestudering minder relevant, andere risico's worden door maatregelen opgeheven. Anderzijds doemen ook nieuwe risico's op, door een vernaderende omgeving of door een beter inzicht in de problematiek. Dat maakt het noodzakelijk om met enige regelmaat de risico's opnieuw in te schatten en te beoordelen op hun kans van voordoen en op hun effecten als ze zich voordoen. De NEa organiseert daarom elke twee maanden een interne sessie om opnieuw alle risico's te inventariseren. Daarnaast zal de NEa van deze risico's de belangrijkste eruit lichten en daarvoor beheersmaatregelen formuleren die door het managementteam van de NEa zullen worden vastgesteld en uitgevoerd.

### **1.2. Leeswijzer**

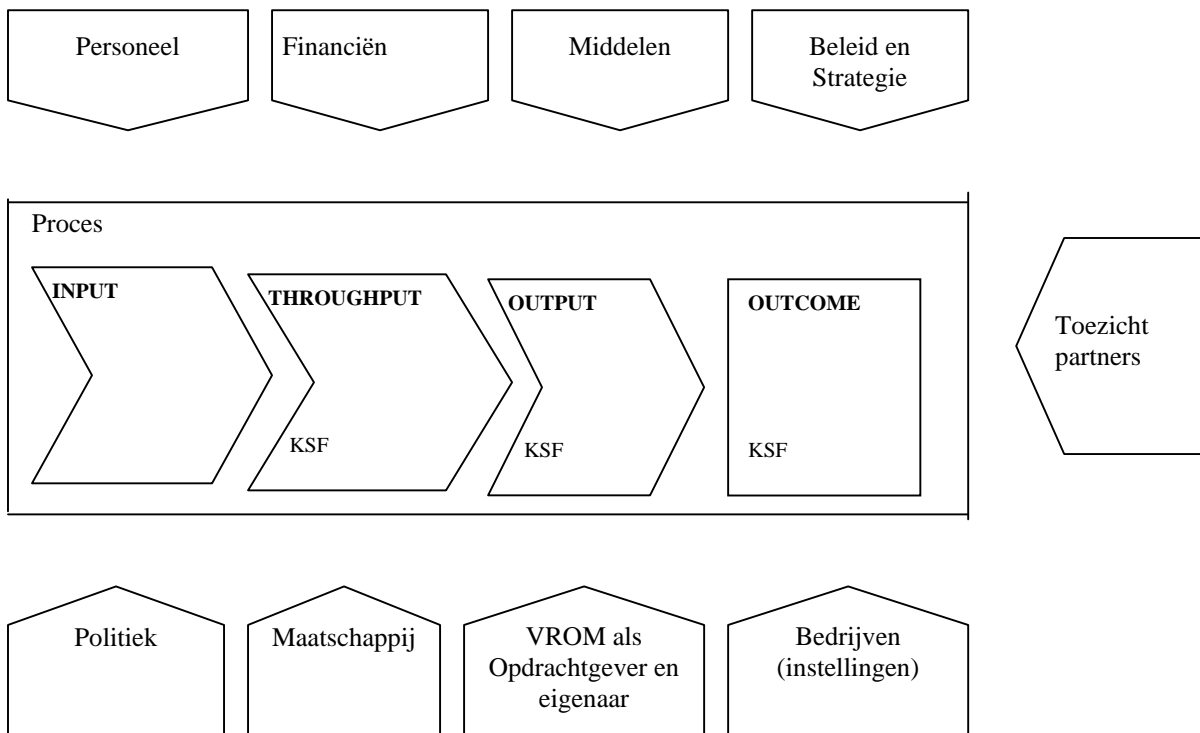
De hierna volgende hoofdstukken geven een beeld van de risico's die NEa voorziet. Het tweede hoofdstuk beschrijft het model om de risico's in kaart te brengen en beschrijft de interne procedure om de risico's in kaart te brengen en te managen. In het derde hoofdstuk worden de doelstellingen en kritieke succesfactoren in kaart gebracht. Het vierde hoofdstuk is een uitwerking van de gehanteerde SWOT-analyse per doelstelling. Het geeft inzicht in de samenhang van de bedreigingen rondom de invoering van de emissiewetgeving enerzijds en rondom de oprichting van de nieuwe organisatie anderzijds. In dit hoofdstuk worden de gegevens uit hoofdstuk 3 gebruikt om de verschillende bedreigingen vanuit de verschillende stakeholders te relateren aan de invoering van de nieuwe wetgeving en de consequenties voor het organisatietraject. Het laatste hoofdstuk geeft de uitkomst van de prioriteitsstelling zoals die door het Projectteam NEa is bedacht. Daarnaast worden maatregelen genoemd en risico-eigenaren (bewakers) benoemd.

## Hoofdstuk 2. Theorie

Het proces om de risico's in kaart te brengen en beheersmaatregelen te formuleren verloopt als volgt.

1. Bepalen van de doelstellingen die onderhevig zijn aan bedreiging en daarvan afgeleide kritieke succesfactoren per doelstelling.
2. Uitvoeren van een zogenaamde SWOT-analyse (Strength Weakness Oportunities Threats). Hiermee worden belangrijke ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) in de beleidsomgeving van de organisatie en sterke en zwakke kanten van de organisatie in kaart gebracht.
3. De analyse waarin de kritieke succesfactoren worden geconfronteerd met de SWOT-analyse.
4. Analyseren van de risico's op schade, kans op voordoen en het karakter van de schade (eenmalig, doorlopend) en op basis daarvan het selecteren van de risico's met een aanzienlijke kans op voordoen en een groot effect plus de risico's die een zodanig groot effect hebben dat ze de continuïteit van de organisatie bedreigen.
5. Het formuleren van beheersmaatregelen en het aanwijzen van een risico-eigenaar die verantwoordelijk is voor de uitvoering van die maatregelen.
6. Iedere twee maanden voortgangsbespreking van maatregelen in het managementteam en stappen 2 t/m 6 herhalen.

De processen en de daaraan gerelateerde doelstellingen cq. kritieke succes factoren worden gezien vanuit het perspectief van sterkte en zwakte van de organisatie en vanuit het perspectief van de omgeving – onderverdeeld naar de stakeholders. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



## **Hoofdstuk 3. Doelstellingen van het veranderingstraject**

### **3.1 Doelstellingen en kritieke succesfactoren**

In het veranderingstraject zijn door de directie KVI twee doelstellingen centraal gesteld, waarvan de tweede met name voor de NEa van belang is. Voor elke doelstelling zijn wederom twee succesfactoren gedefinieerd die in de uitvoering van het veranderingstraject worden onderkend als zeer kritisch – de zogenaamde kritieke succesfactoren.

#### *Doelstelling 1: de invoering van de emissiewetgeving voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>*

- KSF 1a. Acceptatie door belangrijkste stakeholders: ambtelijke adviesorganen, politiek en bedrijven
- KSF 1b. Positieve beeldvorming in de media en maatschappij

#### *Doelstelling 2: de uitvoering van de emissiewetgeving voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>*

- KSF 2a. Inrichting van uitvoeringsorganisatie voor 1/1 2005 (Succesvolle uitvoering van trajecten – Bifi, opleidingen, ICT, Allocatie, Grote proef, O&F en plaatsing, werving bestuursleden)
- KSF 2b. Goede afspraken met toezichtpartners (OM, Wm-BG, Provincies en gemeentes)

### **3.2 Stakeholders rondom het veranderingstraject**

De indeling van de risico's volgt de indeling van stakeholders volgens de balanced scorecard zoals die in het document "De identificatie van prestatie-indicatoren" is gehanteerd. De stakeholder rondom het veranderingstraject zijn:

- a) Maatschappij en media
- b) Politiek
- c) Departement in de rollen van eigenaar en opdrachtgever
- d) Afnemers (bedrijven)
- e) Toezichtpartners
- f) Uitvoering door de NEa

De Toezichtpartners vormen een aparte groep. Enerzijds zijn zij een externe partij en anderzijds maken zij integraal deel uit van de uitvoering van de wetgeving. In de uitwerking van de theorie hebben zij dan ook een aparte positie tussen de externe en interne omgeving in.

## Hoofdstuk 4. SWOT-analyse in relatie tot doelstelling

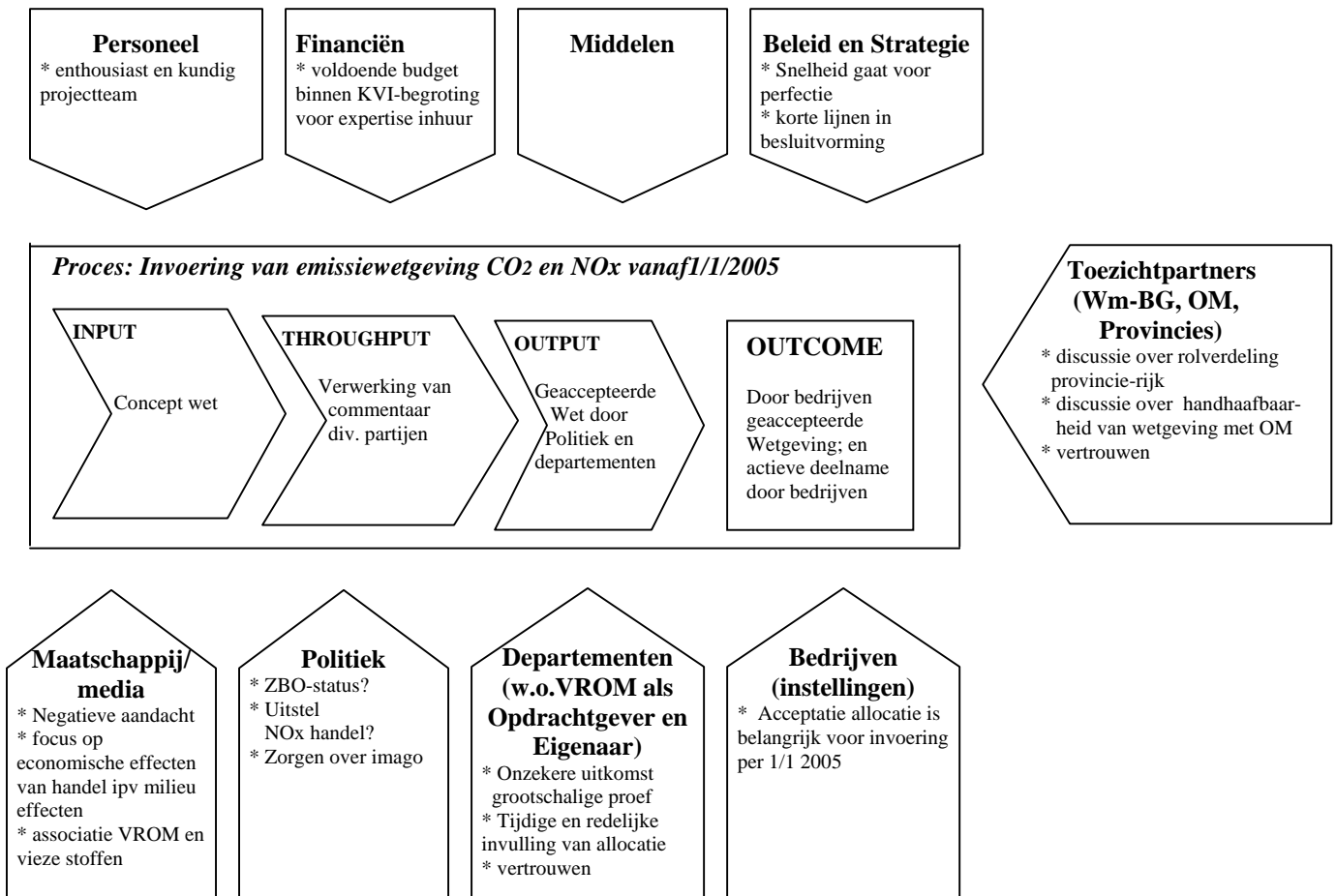
Onderstaande overzichten in de paragrafen 4.1. en 4.2 geven de uitkomsten weer van de SWOT-analyse zoals die is uitgevoerd door het projectteam, aangevuld met noties uit voortschrijdend inzicht. Bij het in kaart brengen van de ontwikkelingen in de omgeving van de NEa is onderscheid gemaakt in feitelijk geconstateerde ontwikkelingen en mogelijke gebeurtenissen (what if?). De sterkte en zwakte analyse van de projectorganisatie is vooral uitgedrukt in aandachtspunten bij het bouwen van de NEa-organisatie. De belangrijkste kritieke succesfactoren zijn daaruit gedestilleerd.

### 4.1. SWOT-analyse ten aanzien van doelstelling 1 (invoering emissiewetgeving)

In deze paragraaf staat de eerste doelstelling centraal: de invoering van emissiewetgeving per 1 januari 2005. In het besluitvormingstraject hiernaar toe zijn de volgende kritieke succesfactoren van belang:

- Acceptatie door belangrijkste stakeholders: ambtelijke adviesorganen, politiek en bedrijven
- Positieve beeldvorming in de media en maatschappij

#### Sterkte - Zwakte



## 4.2 SWOT-analyse in relatie tot doelstelling 2 (uitvoeren emissiewetgeving m.i.v. 1/1/2005)

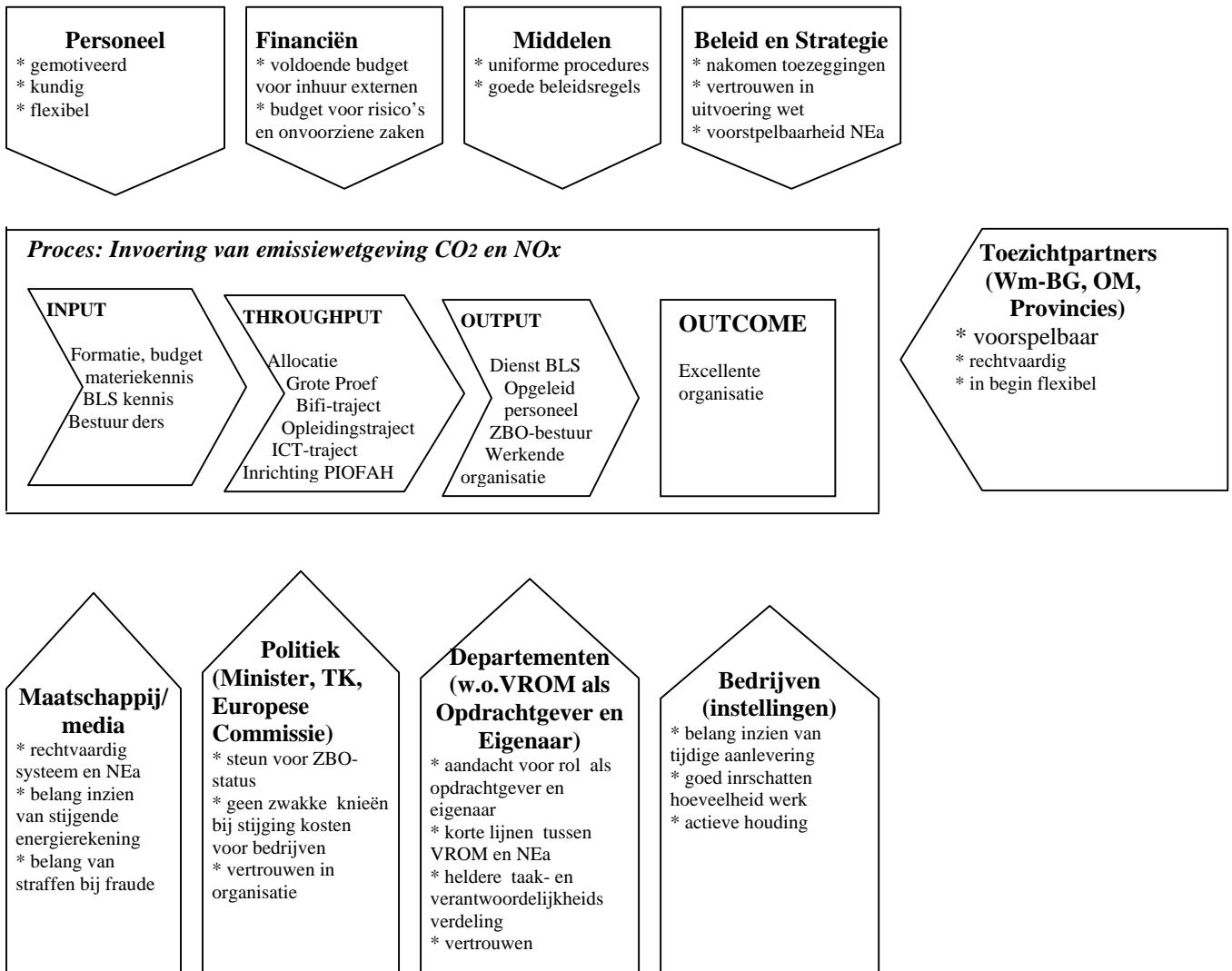
In deze paragraaf staat de tweede doelstelling centraal: de uitvoering van de emissiewetgeving met ingang van 1 januari 2005.

Kritieke succesfactoren zijn:

- Inrichting van uitvoeringsorganisatie voor 1/1 2005. Dit betekent een succesvolle uitvoering van de volgende trajecten: Allocatie, Grote proef, Bifi-traject, opleidingen, ICT-infrastructuur, O&F en plaatsing, werving bestuursleden.
- Goede afspraken met toezichtpartners (OM, Wm-BG, Provincies en gemeentes)

In onderstaand schema staan nog meer succesfactoren opgesomd.

### Sterkte - Zwakte



## Hoofdstuk 5. Prioriteitstelling op 1 oktober 2004

In een brainstormsessie in juni zijn de risico's met elkaar vergeleken om tot een prioriteitstelling te komen. Daarbij werden de belangrijkste risico geselecteerd die én een grote kans hadden zich voor te doen én een aanzienlijke schade kunnen veroorzaken. Ook werd nagegaan of er risico's waren die zodanig schadelijk kunnen zijn dat zij de continuïteit van de NEa in gevaar kunnen brengen. Schade moet zowel in materiële als immateriële worden opgevat. De immateriële schade betreft voornamelijk imagoschade van de wetgeving, van de NEa als organisatie en mogelijke wrijving tussen VROM en de NEa waardoor er onvoldoende beleidsinteractie tussen beleid en uitvoering mogelijk is.

Op 20 september heeft opnieuw een brainstormsessie plaatsgehad met alle NEa medewerkers. Hierbij zijn in de sessie de meest gevreesde risico's geïdentificeerd en zijn beheersmaatregelen geformuleerd. Het managementteam gaat begin oktober deze inventarisatie beoordelen en afspraken maken over wie voor welke risico's verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen.

Risico's die niet direct van de NEa om een antwoord vragen, zullen worden gecommuniceerd met de stakeholders die daar het eerstverantwoordelijk voor zijn. In de praktijk gaat het dan vooral om risico's voor de opdrachtgever, die tevens verantwoordelijk is voor de wetgeving en de beleidsregels.

Ter toelichting hierbij de belangrijkste risico's:

| Nr. | Omschrijving risico                               | Gevolgen  | Mogelijke maatregelen  | Uitvoerend manager |
|-----|---|---|--|--------------------|
| 1   | Geen goede aansprakelijkheidsregeling voor handel | Schadeclaims, tot mogelijk € 1.000.000                                  | - KvI ondersteunen bij juridisch afdekken aansprakelijkheid<br>- Registerbeveiliging vergroten<br>- Financiële buffer met opdrachtgever en eigenaar afspreken                                    | hRE<br><br>hBB     |
| 2   | Afhankelijkheid van ICT                           | Falende ICT en dus falende prestaties of zelfs schadeclaims             | - ICT losknippen van VROM<br>- opnemen in contracten met leveranciers<br>- goede controle op prestaties leveranciers<br>- interne communicatie voor bewustmaken medewerkers                      | hRE                |
| 3   | Kwaliteit aangeleverde protocollen blijft achter  | Vertraging, onrust bij bedrijven en politiek, capaciteitsgebrek bij NEa | - voorlichting, ook over sancties<br>- snelle reactie en afspraken maken over verbetertermijnen<br>- duidelijke en eenduidige feedback<br>- beloning voorlopers met positieve publiciteit        | hVV                |
| 4   | Veel vergunningen worden te laat aangeleverd      | Vertraging, onrust bij bedrijven en politiek, capaciteitsgebrek bij NEa | - voorlichting, ook over sancties<br>- beloning voorlopers met positieve publiciteit - voorlichting, ook over sancties<br>- wekelijkse controle op voortgang en communicatie met belanghebbenden | hVV                |
| 5   | Slecht werkbaar beleidsregels                     | Problemen bij uitvoering toezicht en handhaving,                        | Pleiten bij KvI voor:<br>- scheiding verantwoordelijkheden<br>- juiste balans tussen detail en   | hTH                |

Risicoanalyse van het veranderingstraject NEa

|    |  |  |  |      |
|----|--|--|--|------|
|    |  | frustraties bij NEa en stakeholders, slecht imago                            | beleidsruimte  |      |
| 6  | Werving kundig personeel voor toezicht & handhaving                                  | Slechte handhaving, slecht imago NEa   | - selecteren personeel op deskundigheid<br>- tijd nemen indien nodig<br>- opleidingen organiseren en financiering regelen                | hVV  |
| 7  | Te weinig menskracht bij opzetten PIOFAH   | Slecht moreel, daling kwaliteit primair proces, lagere productie             | - goede mensen werven<br>- evt extra menskracht inhuren<br>- veel aandacht aan proces schenken   | hBB  |
| 8  | Problemen als gevolg van reorganisatie sec. proces bij ministerie VROM               | Slechte dienstverlening, dalend moreel                                       | - direct zaken doen met eigenaar<br>- korte lijnen tussen dNEa en pSG<br>- elders diensten inkopen                                       | hBB  |
| 9  | Te weinig aandacht voor rol als opdrachtgever bij KvI, met name vanwege vertrek dKVI | Verschil in verwachtingen, wantrouwen, conflicten                            | - structureel 2 wekelijks overleg tot 1 februari tussen KvI en NEa<br>- goede marap en overleg hierover<br>- heldere managementafspraken |      |
| 10 | Te weinig investering in emissiereductie door bedrijven                              | Stijgende prijzen van rechten, druk op politici om beleid terug te schroeven | - zorgen dat dit meetbaar wordt en opnemen in marap<br>- tijdig signaleren bij beleidsmakers   | dNEa |



