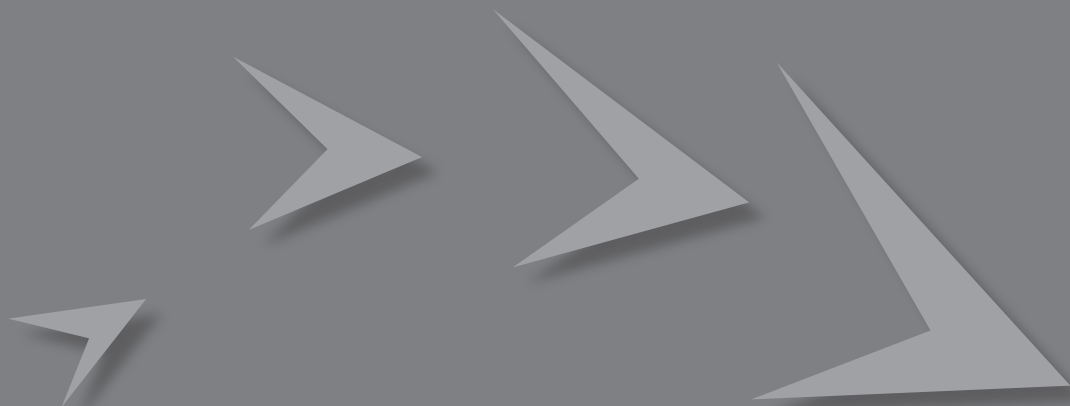


Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders



Beraad van Inspecteurs-Generaal

Werkgroep Risicoanalyse

Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders



Beraad van Inspecteurs-Generaal

Werkgroep Risicoanalyse

Inhoud

Woord vooraf	3
1. Inleiding	4
1.1 De plaats van toezicht in de beleidscyclus	4
1.2 Selectief toezicht	5
1.3 Betekenis van de leidraad	7
2. De zeven hoofdelementen van risicomanagement	9
3. Het proces van risicomanagement	11
3.1 Context vaststellen	11
3.2 Gevaren identificeren	13
3.3 Risico's bepalen en analyseren	15
3.4 Toezichtstrategieën	17
3.5 Intervenieren	19
3.6 Communicatie en overleg	22
3.7 Monitoring en evaluatie	22
4. Opzet, implementatie en onderhoud van risicomanagement	25
4.1 Vereisten	25
4.2 Checklist 3	26
5. Documentatie en vastlegging	29
Verklarende woordenlijst	30
Colofon	34

Woord vooraf

De rijkstoezichthouders, vertegenwoordigd in het Beraad van Inspecteurs-Generaal (IG-beraad), passen steeds vaker een risicogerichte werkwijze toe.

De risicogerichte werkwijze ontwikkelde zich de afgelopen jaren als onderwerp van de 'kwaliteitsagenda' van het IG-beraad. Vastgesteld werd dat de verschillende toezichthouders dit tot dan toe op verschillende manieren aanpakten en dat het wenselijk was tot een gelijkgerichte methode te komen. Dit sloot aan bij de *Kaderstellende Visie op Toezicht 2001* waarin het kabinet stelde dat er meer transparantie en vergelijkbaarheid in die risicogerichte aanpak van de verschillende toezichthouders zou moeten komen. Daarbij kwam dat door de behoefte aan meer samenwerking tussen toezichthouders en een meer ketengerichte benadering van het toezicht de herkenbaarheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de risicogerichte werkwijze van toezichthouders belangrijker werd. Bovendien was er in het rijksbrede onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar rijksinspecties een toetscriterium gericht op de risicogerichte werkwijze van deze inspecties. In de *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT 2005)* werd 'selectief toezicht' als een van de drie nieuwe principes van goed toezicht genoemd. De toezichtcapaciteit wordt zo effectief mogelijk ingezet en bij het maken van keuzes moet gebruik worden gemaakt van risicomangement en kosten-batenanalyses.

De *Leidraad objectgericht risicomangement* geeft een kader voor het managen van de risicogerichte werkwijze van rijkstoezichthouders. Het maakt het mogelijk het risicomangement van rijkstoezichthouders te beschrijven en te vergelijken, waar mogelijk beter op elkaar af te stemmen en verder te ontwikkelen en het vanuit een gemeenschappelijk begrippenkader te evalueren.

Bij deze leidraad is ook de *Nadere uitwerking van de Leidraad* opgesteld. Deze bevat een verdieping van de hoofdelementen van risicomangement, een omschrijving van de toezichtpraktijk van rijkstoezichthouders met voorbeelden en een korte omschrijving van enkele analysetechnieken.

13 april 2006,
namens de werkgroep IG-beraad 'Risicoanalyse', Marijn Colijn (voorzitter)

1. Inleiding

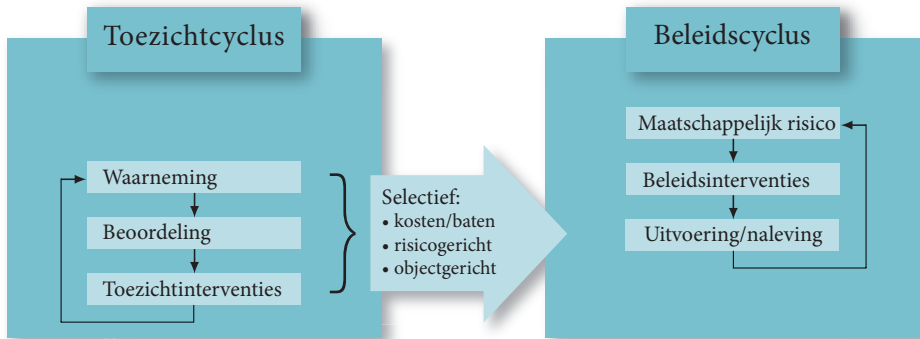
1.1 De plaats van toezicht in de beleidscyclus

De overheid moet ervoor zorgen dat ongewenste maatschappelijke effecten zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom inventariseren beleidsafdelingen van de overheid de gevaren die tot ongewenste gebeurtenissen kunnen leiden. Vervolgens worden deze geanalyseerd op oorzaak, kans op vóórkomen en de maatschappelijke impact als dat het geval is. Uit deze grondslag worden maatschappelijke risico's bepaald.

Om deze maatschappelijke risico's te kunnen beheersen, stelt de overheid prioriteiten en ontwikkelt zij beleidsinterventies die na politieke accordering als algemeen geldend worden beschouwd. Beleidsinterventies hebben onder andere betrekking op ge- of verbiedende wet- en regelgeving, constructieve interventies (zoals verkeersdrempels, beveiligde spoorwegovergangen en rotondes), economische maatregelen (financiering, subsidies en boetes) en kennis (voorlichting over (on)gewenste activiteiten, gevaren daarvan en alternatieven). Uitgangspunt bij het ontwikkelen van beleidsinterventies om een maatschappelijk risico tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen of te beheersen, is dat alle maatschappelijk relevante actoren gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Zowel de overheid, de nalevingsplichtige instantie als de burger heeft zijn eigen rol. De overheid stelt de normen en regels vast en houdt toezicht op de naleving ervan; de nalevingsplichtige houdt zich aan die normen en regels. De burger is kritisch, is zich bewust van de restrisico's en maakt op basis daarvan keuzes. Voor de vormgeving van het toezicht geldt dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van normen en regels primair bij de nalevingsplichtige ligt. Toezicht heeft slechts een aanvullende functie.

Toezichthoudende instanties controleren of alle actoren zich houden aan de afgesproken normen en regels en of ze de vastgestelde beleidsinterventies goed uitvoeren. De toezichthouder richt zich daarbij op de nalevingsplichtigen (objecten van toezicht) en toetst of de handelingen die zij uitvoeren, normconform plaatsvinden. De uitgangspunten voor het toezicht zijn de algemeen vastgestelde beleidsdoelen; daaruit wordt het toezichtinstrumentarium gedestilleerd en worden toezichtinterventies afgeleid (zie figuur 1).

Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (KVOT 2005).



Figuur 1. Relatie tussen toezichtcyclus en beleidscyclus.

1.2 Selectief toezicht

In de Nederlandse samenleving worden veel maatschappelijke belangen, waaronder de beheersing van risico's, via wet- en regelgeving gewaarborgd. Het is onmogelijk en onnodig om aan alle wet- en regelgeving hetzelfde toezicht te koppelen. Toezichthouders moeten hun toezichtmiddelen dus selectief inzetten.

Selectief toezicht heeft vier aspecten.

- **De mate waarin een risico door de maatschappij wordt geaccepteerd.** Een garantie op een nulrisico op voedselvergiftigingen is bijvoorbeeld niet te geven. Mocht blijken dat het restrisico 0,05 procent is, zou dit een andere inspanning van de overheid vragen dan als het 0,25 procent zou zijn.
- **De mate waarin overheidstoezicht aansluit op de verantwoordelijkheden van anderen.** De rijkstoezichthouder is een onderdeel van de 'checks and balances' om de doelstellingen van de overheid te realiseren. Ook burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties dragen hun verantwoordelijkheid als het gaat om naleving en handhaving van normen en regels. De gekozen vorm en inhoud van rijkstoezicht moet in evenwicht zijn met de bijdrage die anderen leveren aan de checks and balances. Daar waar risico's anders dan met overheidstoezicht kunnen worden beheerst, kan overheidstoezicht tot een minimum beperkt blijven. Niet alle maatschappelijke actoren functioneren echter hetzelfde en dat betekent dat niet altijd normconform gedrag te verwachten is. In die gevallen zal de intensiteit van overheidstoezicht groter zijn. Bij gebleken normconform gedrag kan het overheidstoezicht tot een minimum worden teruggebracht.
- **De mate waarin de kans op het vóórkomen van een ongewenste gebeurtenis door overheidstoezicht kan worden verkleind.** Hierbij richt het toezicht zich op de gevaren en mogelijke oorzaken van het optreden van die ongewenste gebeurtenis. Zo kan gebrek aan kennis bij

een ondernemer ertoe leiden dat hij bij aanschaf van machines nieuwe gevaren introduceert. Als beschermingsmiddelen op een machine onjuist zijn aangebracht kan een werknemer zich verwonden. Als een ondernemer denkt dat de controlekans klein is, komt hij wellicht in de verleiding de beschermkap van een zaagmachine te verwijderen. De gevaren die dat oplevert, kunnen worden vertaald in risico's: de kans dat een gebeurtenis zich voordoet (gebrek aan kennis, lage controleperceptie) vermenigvuldigd met het negatieve effect dat die gebeurtenis met zich meebrengt (mate van ernst van de verwonding).

- **De afweging op basis van kosten en baten.** Rijkstoezichthouders moeten hun middelen effectief en efficiënt inzetten. Met de inzet van slimme toezichtmethodieken, afgezet tegen de te behalen risicoreductie, kunnen kosten en baten met elkaar in evenwicht worden gebracht, zodat tegelijkertijd de efficiency groeit. Dit kan bijvoorbeeld door de aandacht te richten op bepaalde kernbepalingen of door een gekozen vorm van toezicht over verschillende jaren uit te spreiden.

Binnen het toezicht gaat het om het bepalen van de risico's en de mate waarin die worden beheerst. Het gaat er bij risicobepaling voor het toezicht om afgewogen keuzes te maken in toezichtobjecten, -doelen, -methoden en de inzet van capaciteit en geld.

Vragen die bij deze risicogerichte werkwijze aan de orde komen, zijn: wat zijn de objecten van toezicht, welke handelingen verrichten zij, welke eisen zijn aan deze handelingen gesteld, welke eisen zijn van cruciaal belang om de beleidsdoelen te kunnen halen, hoe ziet de naleving eruit, wat is hun naleefhistorie, waarom wordt al dan niet nageleefd, hoe groot is de kans op overtreding en welke toezichtinterventies helpen de beleidsdoelen te halen en met welke menskracht? Er vindt dus analyse plaats en er worden keuzes gemaakt voordat toezicht en eventueel interventie plaatsvindt.

Op basis van de vier genoemde aspecten van selectief toezicht krijgt het overheidstoezicht vorm. Daarvoor wordt een risicomanagementproces gevolgd dat uit zeven stappen bestaat:

- context bepalen;
- gevaren identificeren;
- risico's bepalen en analyseren;
- toezichtstrategie ontwikkelen;
- interveniëren;
- communicatie en overleg;
- monitoring en evaluatie.

Risicomanagement is een systematische toepassing van werkwijzen om de context van risico's vast te stellen, gevaren te identificeren, te analyseren, aan te pakken, ze te evalueren, te bewaken en bekend te maken.

Helder is – als uitkomst van dit proces – welke nalevingsplichtigen met welke prioriteit worden bezocht en met welke toezichtarrangementen ze zullen worden benaderd.

Op basis van een integrale afweging kan het toezicht doelmatiger worden ingericht: intensief waar daar reden toe is, minder intensief als dat gerechtvaardigd is. Deze integrale afweging leidt tot het selectieve toezicht, zoals dat bedoeld is in de kabinetsvisie *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*.

1.3 Betekenis van de leidraad

De *Leidraad objectgericht risicomanagement* geeft een algemene beschrijving van het vaststellen, implementeren en onderhouden van het risicomanagement. Rijkstoezichthouders kunnen de leidraad gebruiken voor het risicomanagement in hun domein. Daarop kunnen zij de inzet van mensen en middelen funderen. Het maakt bovendien de risicogerichte werkwijze van inspecties transparanter, waardoor het maatschappelijke vertrouwen in de inspecties zal groeien.

De leidraad kan – als hij goed wordt toegepast – rijksbreed zorgen voor een goede en selectieve toezichtfunctie.

De leidraad biedt een kader voor het risicomanagement van rijkstoezichthouders dat nodig is voor het uitvoeren van selectief toezicht. Het is een referentiepunt voor de risicogerichte werkwijze van rijkstoezichthouders.

De leidraad omschrijft wat integraal risicomanagement door toezichthouders omvat. Hij geeft algemene principes weer en bespreekt die aan de hand van zeven elementen van risicomanagement. De domeinspecifieke invulling van afzonderlijke rijkstoezichthouders moet ertoe leiden dat de leidraad flexibel wordt gebruikt en met oog voor de toezichtpraktijk van de individuele toezichthouder. De leidraad is gebaseerd op de richtlijn van de Joint Standards Australia/Standards New Zealand Committee OB/7 inzake risicomanagement, als herziening van AS/NZS 4360:1995 Risk Management. Om de richtlijn toe te spitsen op de situatie van rijkstoezichthouders zijn aanvullingen aangebracht, zodat hij toepasbaar is in Nederland. De elementen die specifiek waren voor risicomanagement in de financiële dienstensector en voor de bepaling van interne bestuurlijke risico's zijn in de leidraad buiten beschouwing gebleven.

Het risicomanagementmodel is een werkmodel waarmee het IG-beraad heeft ingestemd. Het moet zich in de toezichtpraktijk bewijzen. Het beraad wil over drie jaar de waarde evalueren. De leidraad is een levend document, dat juist door ermee te werken aan bruikbaarheid wint. Door de ervaringen met het model vast te leggen inspireren we elkaar en leren we van elkaar.

Rekening houdend met het domein van toezicht, de vastgelegde beleidsinterventies en de wijze van verantwoording zal elke toezichthouder een vertaalslag moeten maken bij de toepassing van de leidraad. Waar de leidraad termen als 'dienen' en 'moeten' gebruikt is overigens veelal vooral sprake van een aanbeveling. Wel heeft het risicomanagementsysteem een fundament, waarvan de werkgroep vindt dat het moet fungeren als gemeenschappelijke kader voor alle toezichthouders. De onderdelen van dat fundament zijn in kaders opgenomen en dus goed herkenbaar.

2. De zeven hoofdelementen van risicomanagement

Het risicomodel – zoals de Australische en Nieuw-Zeelandse overheid die hebben geïnitieerd en toegepast – omvat een integraal risicomanagementproces dat de toezichthouder helpt selectief toezicht uit te oefenen. Het is een conceptueel model met vele facetten, onderverdeeld in zeven hoofdelementen (zie ook figuur 2).

Context vaststellen

Vaststellen van de strategische en organisatorische context van de toezichthouder, waarbinnen het proces van risicomanagement plaatsvindt.

Gevaren identificeren

Vaststellen wat zich kan voordoen als goedgekeurde beleidsinterventies niet worden nageleefd, als basis voor verdere analyse.

Risico's bepalen en analyseren

Analyse van (potentiële) risico's in termen van effect en kans in relatie tot afgesproken beleidsinterventies. In de analyse komen ook het hoe en waarom van normafwijkend gedrag aan de orde.

Toezichtstrategieën

Het afzetten van de (geschatte) risiconiveaus tegen de (geschatte) nalevingniveaus, gewenste beleidsdoelen of politieke gevoeligheid. Na toetsing aan criteria levert dit een prioriteitsstelling op in het optreden van de toezichthouder, vastgelegd in mogelijke toezichtstrategieën. Hierin zijn – tevens op basis van kennis over redenen voor niet-naleving – de verschillende toezichtinterventies afgewogen.

Interveniëren

Het inrichten en uitvoeren van risicogerichte toezichtinterventies op basis van de geformuleerde toezichtstrategieën. Maatwerk is nodig: de situatie verschilt van geval tot geval.

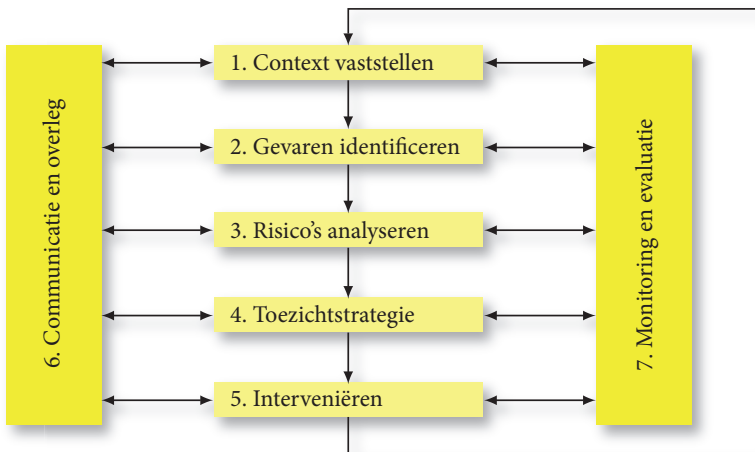
Communicatie en overleg

Communiceren en overleggen met interne en externe belanghebbenden in alle fasen van het proces van risicomanagement over het risicomanagementproces in al zijn facetten.

Monitoring en evaluatie

In de gaten houden hoe het systeem voor risicomanagement functioneert en zo nodig hier en daar bijstellen. Natuurlijk wordt rekening gehouden met veranderingen die van invloed kunnen zijn.

Risicomanagement is een iteratief proces dat kan bijdragen tot organisatorische verbeteringen, verhoging van effectiviteit en efficiëntie van toezicht en daardoor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Met elke cyclus kunnen op basis van meer gegevens de risico-inschattingen aangescherpt worden, zodat het niveau van risicomanagement steeds hoger wordt. Van elke fase van het proces dient een adequate rapportage te worden bijgehouden, waarmee het gehele proces transparant wordt en een onafhankelijke audit van deze processen mogelijk is.



Figuur 2. Overzicht van de zeven hoofdelementen.

3. Het proces van risicomanagement

Alle activiteiten voor de uitwerking van de zeven hoofdelementen, zoals het verzamelen van gegevens, het maken van analyses en het maken van beredeneerde aannamen, moeten inzichtelijk en naleesbaar zijn.

Het risicomanagement is cyclisch en begint in de praktijk vaak bij het jaarplanproces van de rijkstoezichthouder waar keuzes gemaakt moeten worden voor de activiteiten en de planningen van het komende jaar en/of de jaren erna.

3.1 Context vaststellen

Het proces van risicomanagement vindt plaats binnen de context van de strategische, organisatorische en de risicomanagement-procesparameters van de toezichthouder. Die context is gerelateerd aan de missie van het ministerie waaronder de toezichthouder valt en aan de missie van de toezichthouder. Deze context moet als eerste vastgesteld worden. Op die manier is duidelijk en herleidbaar binnen welke context en aannames het selectieve toezicht gehouden wordt. Het biedt een kader voor het risicomanagementproces zodat helder is wat binnen én wat buiten de context van de toezichthouder valt.

Strategische context

Bij het vaststellen van de strategische context wordt de relatie tussen de toezichthouder en zijn omgeving gedefinieerd: het speelveld waarin de toezichthouder zich beweegt moet worden verkend en in kaart worden gebracht.

Dat begint met het ministerie. De toezichthouder is nauw verbonden met de beleidscyclus van het beleidsdomein. Om die reden is het van belang dat ook het risicobeleid zoals dat de desbetreffende minister en de politiek voor ogen staat, in de onderzoeksfase van de context wordt meegenomen. Als het goed is, is het ministeriële risicobeleid een vertaling van algemeen maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van bepaalde maatschappelijke risico's. Vertaling van die maatschappelijke risicoanalyse in beleidsinterventies zoals (inter)nationale wetgeving en andere interventies hoort daarbij. De beleidsdoelen van het domein van toezicht mogen uiteraard niet uit het oog worden verloren.

Aan het vaststellen van de context gaat onderzoek naar de rol en betrokkenheid van andere toezichthouders, van de burgers en andere betrokken actoren vooraf. Nagegaan moet worden

welke initiatieven er al zijn als het gaat om naleving van geaccordeerde beleidsinterventies en welke inbreng van de toezichthouder van belang is.

In alle gevallen is het zinvol de doelstellingen en belangen van alle actoren te kennen, even afgezien van hun perceptie over risico's en maatschappelijk (on)gewenst gedrag.

Organisatorische context

Analyse van de eigen organisatie is onontbeerlijk. Organisatie, werkwijze, beleidsdoelstellingen en beschikbare capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) moeten inzichtelijk worden gemaakt. Het is bovendien van belang inzicht te hebben in de historische en huidige strategieën van de toezichthouder om de ministeriële beleidsdoelen te bereiken. Bestaande toezichtarrangementen moeten worden doorgelicht op hun waarde. De toezichthouder moet vaststellen hoe het toezicht wordt bevorderd of belemmerd. De sterkte-zwakteanalyse van interventies kan daarbij helpen. Ook moet duidelijk worden welke andere toezichthouders werkzaam zijn in de domeinen van toezicht. Als er samenwerkingsverbanden bestaan, moeten ze worden vastgelegd.

De context van het risicomanagementproject

Het proces van risicomanagement moet worden afgebakend. Dat kan door aan de universele managementvoorwaarden te voldoen, zoals projectdefinitie en omschrijving van doelstellingen. Ook voor de beheersfactoren geldt dat moet worden vastgelegd hoeveel tijd, middelen, informatie en kwaliteit nodig zijn en waaraan de organisatie moet voldoen.

In de projectdefinitie wordt vastgelegd op welke toezichtrisico's en op welke objecten van toezicht de aandacht wordt gericht. Prioriteiten worden gesteld en een protocol voor incidenten mag niet ontbreken. Daarvoor moeten meteen criteria worden vastgelegd. Om goed te kunnen evalueren moeten doelstellingen in te bereiken toezichteffecten (outcome) van meet af aan duidelijk zijn.

Wat de beheersaspecten betreft geldt dat de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen bij het risicomanagement moeten worden bepaald en vastgelegd. Dit geldt ook voor de inzet van menskracht en middelen. Het is noodzakelijk kosten, baten en toezichtmogelijkheden met elkaar in evenwicht te houden. Ook de middelen voor studies en rapportages verdienen specificatie. Het is belangrijk vast te leggen welke kwaliteit de toezichtinspanningen moeten hebben en hoe dit wordt geëvalueerd. Daarnaast is het in de contextfase van belang richtlijnen op te zetten voor de communicatie.

Doelstellingen, omvang en verantwoordelijkheden van het risicomanagement moeten vooraf goed worden gedefinieerd.

Er dient een toereikende analyse van de context van de toezichthouder plaats te vinden (bij beleidsdirecties, andere toezichthouders en alle betrokken actoren binnen het domein).

3.2 Gevaren identificeren

Begrippen

Dit hoofdelement is gericht op het identificeren van gevaren: het vaststellen wat zich (potentieel) kan voordoen als gestelde normen en regels niet worden nageleefd. Deze normen en regels zijn vastgesteld om maatschappelijke risico's te beheersen.

Enkele begrippen rond risico's worden behandeld alvorens in te gaan op objectgericht risicomanagement door toezichthouders.

Gevarenidentificatie is het identificeren van de *gevaren* (potentiële ongewenste effecten) van non-conform gedrag, die een *kans* van optreden hebben en die kunnen leiden tot *ongewenste effecten* in de samenleving.

Gevaar is een bron van mogelijke schade of een situatie die schade kan veroorzaken. Dit gevaar kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot een ongewenste gebeurtenis (ongeluk of incident).

Een **gebeurtenis** is een voorval dat of situatie die zich voordoet op een bepaalde plaats gedurende een bepaalde periode. Het gevolg van een gebeurtenis wordt uitgedrukt in kwalitatieve c.q. kwantitatieve termen, zijnde een verlies, schade, nadeel of voordeel.

Een **ongewenste gebeurtenis** is een gebeurtenis waarbij een gevaar optreedt met een negatief effect voor de burger of maatschappij.

Het **risico** wordt bepaald door de kans dat een ongewenste gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin een eenmaal opgetreden ongewenste gebeurtenis negatieve gevolgen heeft voor de maatschappij (effect).

**In deze leidraad wordt onder risico verstaan:
*risico = kans x negatief effect.***

Identificatieproces

Voor de toezichthouder geldt dat uitgebreide gevarenidentificatie in een goed gestructureerd systematisch proces noodzakelijk is. Immers, indien een gevaar in dit stadium niet wordt geïdentificeerd, dan blijft het buiten beschouwing in de verdere analyse en de daaropvolgende keuzes voor selectief toezicht. De gevarenidentificatie strekt zich uit tot alle (reële en gepercipieerde) gevaren die in het toezichtdomein van de toezichthouder kunnen voorkomen.

Een gebruikelijke aanpak is een uitgebreide lijst op te stellen van de gevaren, gebeurtenissen, oorzaken en de kans dat de gebeurtenissen zich voordoen.

Voor het identificeren van gevaren kan onder andere gebruik worden gemaakt van controle-

lijsten, verslagen (historisch cijfermateriaal), stroomschema's, brainstormsessies, systeemanalyse, scenarioanalyse en methoden uit de systeemtechniek. Voor welke benadering wordt gekozen, hangt af van de aard van de activiteiten en het soort risico's in het desbetreffende toezichtdomein.

Stappen bij het identificatieproces.

- **Datavergaring.** Als voldoende feitelijke gegevens over gevaren ontbreken, kunnen technieken met expertpanels een oplossing bieden. Gegevens die niet eerder zijn geregistreerd, kunnen door ervaringendeskundigen worden geschat. Als datavergaring moeilijk is en de gegevens schaars zijn, dan moeten de meest geschikte kennis en inzichten gebruikt worden. Na verloop van tijd kan in de cyclus van risicomanagement de kwaliteit van de lijst verder worden verbeterd.
- **Kans.** Nadat aan de hand van de gevaren de mogelijke ongewenste gebeurtenissen in beeld zijn gebracht, wordt per ongewenste gebeurtenis bepaald hoe groot de kans is dat die zich voordoet. Daarvoor is het belangrijk vast te stellen hoe het met de naleving van randvoorwaardelijke normen en regels is gesteld.
- **Methoden.** Naleving is onder andere te meten door gegevensanalyse uit interne registraties, selecte interviews met experts, enquêtes, bronnenonderzoek en causaal/statistisch modelleren. Deze methoden worden op verschillende manieren toegepast en met verschillende doelen. Er is onderscheid te maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve methoden, waarbij verschillen bestaan in betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid, kosten en tijdsbeslag. Pragmatisch kan gebruik worden gemaakt van de kennis van inspecteurs en experts, eventueel uit te diepen met aselecte controles of enquêtes. Hiaten kunnen worden opgevangen door een representatieve steekproef te houden.
- **Effect.** Per ongewenste gebeurtenis wordt geschat of beredeneerd wat de aard en omvang van de negatieve gevolgen voor de maatschappij zijn, als zo'n gebeurtenis zich zou voordoen.

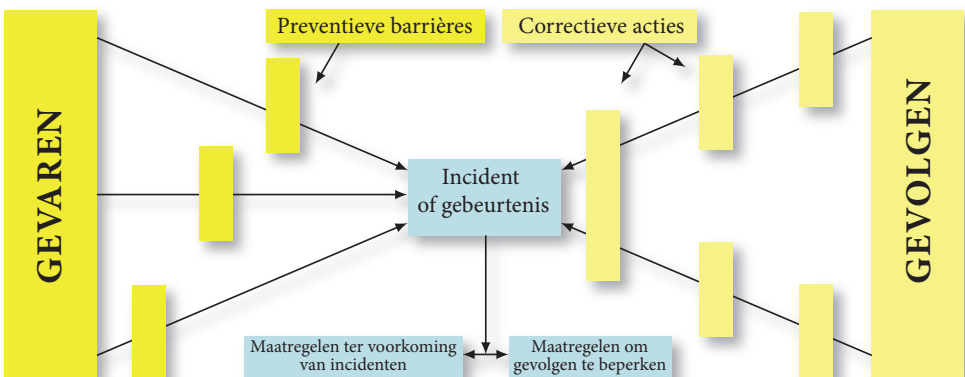
Aandachtspunten

- **Gegevens verzamelen.** Effecten en kansen kunnen worden vastgesteld met statistische analyse en berekeningen. Indien geen historische gegevens beschikbaar zijn, kan een schatting plaatsvinden die weergeeft in welke mate een persoon of groepering gelooft dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet of dat een bepaald resultaat wordt behaald. Om subjectieve vooroordelen te vermijden dient men gebruik te maken van de beste informatiebronnen en technieken die er beschikbaar zijn. Waar mogelijk dient aangegeven te worden hoe valide de gegevens zijn en hoeveel vertrouwen men heeft in het geschatte niveau. Vaak is het moeilijk om die subjectieve kwalitatieve inschatting te maken en maakt men gebruik van bijvoorbeeld vergelijkingsmethoden: de kans op gebeurtenis A lijkt groter dan die op gebeurtenis B, maar is bijvoorbeeld kleiner dan de kans op gebeurtenis C.

- **Overleg.** Belangrijk is dat de toezichthouder met zoveel mogelijk betrokken actoren bepaalt welk risicobegrip hij hanteert bij het vaststellen van zijn selectief toezicht. Wat ziet hij wel als (potentieel) risico en wat niet, op basis van welke gegevens, welke risico-inventarisatiemethode is gevolgd en welke aannames zijn gedaan?
- **Monitoren.** Bij gevarenidentificatie is systematische monitoring van de ontwikkelingen op het domein waarop toezicht wordt gehouden van belang. Maatschappelijke belangen en belangen van de objecten van toezicht lopen noch naar inhoud noch naar tijd parallel. De toezichthouder moet tijdig bedacht zijn op tekorten in de naleving en in de bijstelling van het toezicht. Deze tekorten kunnen zowel gelden voor de korte als voor de langere termijn. Ze zijn niet alleen gebaseerd op wetenschappelijk vastgestelde bevindingen maar ook op de maatschappelijke percepties van dat tekort.

3.3 Risico's bepalen en analyseren

Bij het proces van analyseren en bepalen van risico's gaat het om twee aspecten. Het eerste aspect heeft betrekking op de vraag welke geïdentificeerde gevaren het grootst zijn in relatie tot de beoogde beleidsdoelen en daarmee de maatschappelijke effecten. Door de kans van optreden en de omvang van negatieve effecten te vermenigvuldigen, worden gevaren vertaald naar risico's. Hierbij gaat het erom de prioriteit van de (potentiële) risico's vast te stellen. Het tweede aspect heeft betrekking op de oorzaken van het ontstaan van de risico's. Een goede analyse hiervan is een voorwaarde voor het opstellen van een effectieve toezichtstrategie (zie figuur 3).



Figuur 3. Schematische weergave van het proces rond bepaling en analyse van risico's.

Prioriteren van risico's

Analyse van geïdentificeerde risico's heeft tot doel een waardering te geven aan deze risico's. Door per ongewenste gebeurtenis de in de identificatiefase verkregen informatie over de kans van optreden te vermenigvuldigen met de mate van negatief effect (*risico = kans x effect*), wordt een risico-overzicht verkregen. Op basis hiervan wordt een scheiding aangebracht tussen kleine, maatschappelijk aanvaardbare risico's en grote, onaanvaardbare risico's (externe risico's van de toezichthouder).

In het analyseproces worden zo gegevens gegenereerd voor het prioriteringsproces van de risico's in de volgende fasen van het risicoanalysemodel onder het (toezichtbrede) motto: 'de goede dingen doen en de dingen goed doen'. Risicoanalyse gaat in op het eerste deel: 'de goede dingen doen', wat betekent dat de toezichthouder zich met de hem beschikbare capaciteit primair richt op aanpak van de grote onaanvaardbare risico's. Voor de monitoring en controle van de resterende risico's zullen andere toezichtmethoden worden ingezet (interne risicoanalyse).

Risicoanalyse kan plaatsvinden in verschillende maten van verfijning, al naar gelang de beschikbare informatie en gegevens over het risico. De analyse kan kwalitatief, (semi)kwantitatief of een combinatie daarvan zijn, afhankelijk van de omstandigheden. Qua complexiteit en kosten lopen deze analyses op van kwalitatief via semikwantitatief naar kwantitatief. Aangezien sommige schattingen bij een kwantitatieve analyse onnauwkeurig zijn, is een gevoeligheidsanalyse nodig om het effect van veranderingen in uitgangspunten en gegevens te toetsen.

Oorzaakanalyse

Het achterhalen van oorzaken en redenen van (niet-)naleving is essentieel bij de keuze voor de in te zetten interventiemethoden en toezichtcapaciteit. Daarom is het ook een element in de risicoanalyse. Met de 'Tafel van Elf' kunnen deze motieven worden achterhaald. De Tafel van Elf is primair gemaakt om – bij het opstellen van beleid of wet- en regelgeving – te bepalen of er bijzondere maatregelen nodig zijn voor de handhaving daarvan. Maar in de toezichtpraktijk blijkt het ook een uitstekend instrument te zijn voor het bepalen van de redenen voor het al dan niet naleven van wet- en regelgeving die in uitvoering is. Daarnaast is het mogelijk – op basis van de beschrijving van de motieven voor (niet)naleving – een schatting te maken van de mate van naleving door een doelgroep. Daartoe wordt de Tafel van Elf ingezet in een nalevingsmonitor² waarmee op basis van toezichtgegevens van de toezichthouder, enquêtegegevens uit de doelgroep en expertoordelen een nalevingsprofiel van een doelgroep wordt opgesteld.

Aandachtspunten

Alle actoren moeten op de hoogte zijn van de risicoanalyse. De transparantie van de gemaakte keuzes en de validiteit daarvan zijn daarbij essentieel. Communicatie is belangrijk om te toetsen of de schattingen berusten op dezelfde percepties als die van de andere actoren in het domein. Een continu proces van monitoring en evaluatie van risicoanalyse-elementen is noodzakelijk. In- en externe bronnen kunnen nieuwe gegevens aandragen die de uitgevoerde analyses verfijnen, valideren of in een heel ander licht plaatsen. Ook hier is het raadzaam externe kennisinstituten te gebruiken. Ook inzichten (kwalitatief en kwantitatief) van de politieke en andere maatschappelijke actoren over gevaren, kansen, effecten, naleefniveaus en uitvoeringstekorten moeten voortdurend in beschouwing worden genomen.

3.4 Toezichtstrategieën

Een toezichtstrategie bevat op hoofdlijnen keuzes over de richting en vormgeving van het toezicht en heeft betrekking op alledrie de elementen van toezicht: waarnemen, beoordelen en interveniëren.

De (geschatte) risiconiveaus worden daartoe afgezet tegen de (geschatte) naleefniveaus, gewenste beleidsdoelen, kosten en baten en toezichtlast. Weging van deze facetten levert een prioriteitsstelling op die resulteert in de keuze voor en invulling van een toezichtstrategie.

Strategie

De resultaten van toetsing aan criteria zijn weer te geven in een matrix (zie figuur 4).

	Naleving of uitvoering Laag	Naleving of uitvoering Hoog
Risico groot	Hoge aandacht (actief toezicht houden met aanvullende maatregelen)	Middelhoge aandacht (actief toezichthouden óf aanvullende maatregelen)
Risico klein	Lage aandacht (scans en steekproefbenadering)	Geen of zeer lage aandacht (vrijwel uitsluitend reactieve inspecties)

Figuur 4. Uitwerking van een mogelijke toezichtstrategie.

De uitwerking van een toezichtstrategie van een toezichthouder bestaat uit vier deelstrategieën die al dan niet gecombineerd of gefaseerd kunnen worden toegepast:

- intensief toezicht;
- reactief toezicht (incidenten of klikgestuurd, bijvoorbeeld door klachten);
- aanvullende maatregelen (anders dan handhaving);
- monitoring (de vinger aan de pols houden met scans en steekproeven).

Een toezichtstrategie komt tot stand in dialoog tussen toezichthouder, beleidsdirectie en zo mogelijk andere maatschappelijke actoren. Hierbij kan een mix worden gevonden van preventieve beleidsinstrumenten, repressieve toezichtinstrumenten en maatschappelijke borgingsmethoden (zoals certificering van objecten en informatie aan burgers). De toepassing van deze instrumentenmix en de noodzaak tot gezamenlijk optrekken is afhankelijk van de aard van de risico's en nalevingniveaus van het domein. Voor de uitvoering zal samenwerking of afstemming met andere toezichthouders plaatsvinden.

Efficiency

Bij het bepalen van een toezichtstrategie kan efficiencywinst behaald worden door de schaarse toezichtcapaciteit vooral toe te spitsen op grote maatschappelijke risico's en ongewenste situaties (de bovenste twee kwadranten van de risicomatrix in figuur 4). Objecten van toezicht die het vertrouwen waard zijn gebleken, hoeven bijvoorbeeld niet zo vaak te worden getoetst. Toezichtfrequentie en intensiteit bij objecten met een klein risico kunnen laag zijn of wellicht zelfs worden vervangen door andere vormen van toezicht.

Nog meer efficiencyverbetering is in een aantal gevallen te bereiken door inspectieresultaten uit te wisselen tussen (rijks)toezichthouders onderling en tussen objecten van toezicht en toezichthouders. Door selectief toezicht en door bij de uitvoering van dat toezicht samen te werken, worden de toezichtkosten voor de overheid en de toezichtlast voor burgers, bedrijven en organisaties lager.

Planvorming

De keuzes op basis van risico-inschattingen en -analyse en de vertaling daarvan in toezichtstrategieën, monden uit in planstructuren: jaar-, meerjaren- en projectplannen van toezichthouders. Het meerjarenplan voorziet in de noodzakelijke transparantie als het gaat om de toezichtstrategie. Het plan bestaat deels uit vastlegging van resultaten die zijn behaald en bevat veelal een omgevingsanalyse en doelstelling. Bovendien zijn prioriteiten vastgesteld in toezichtactiviteiten, middelen, capaciteit en productie, programmering van externe activiteiten, samenwerking met derden en de intern gerichte activiteiten om doelen te bereiken.

Toezichtarrangement

Ter uitwerking van de toezichtstrategie worden per domein toezichtarrangementen ontwikkeld, gericht op het uitvoeren van de toezichtfasen waarnemen, beoordelen en interveniëren. Daarvoor is maatwerk nodig dat per toezichtdomein of toezichtobject verschilt. In het toezichtarrangement komen onder andere de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht tot uiting. Waarnemingsmethoden worden vastgesteld, de te beoordelen aspecten uit de analysefase worden gedefinieerd. Tevens wordt een toezichtinterventiebeleid opgesteld voor die gevallen waarin non-conformiteiten worden vastgesteld. Op deze wijze komen in het toezichtarrangement de resultaten uit de contextbeschrijving, de gevarenanalyse en de risicoanalyse tezamen. Zo ontstaat de basis om bij de uitvoering van het toezicht 'de goede dingen te doen'.

Communicatie

Communicatie met de minister en de beleidsdirectie(s) over de gekozen toezichtstrategie en de keuzecriteria is belangrijk. Ook hier zijn transparantie en validiteit van de gemaakte keuzes essentieel. Daarmee toetst de toezichthouder of de gekozen toezichtdomeinen en objecten overeenkomen met de politieke prioriteit en de beleidsprioriteiten. Communicatie over toezichtstrategieën met andere toezichthouders leidt tot betere afstemming, zodat de toezichtlastenverlichting ontstaat voor ondertoezichtstaanden. Communicatie met de andere actoren in het domein over de vastgestelde toezichtarrangementen is eveneens onontbeerlijk. Voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanpassingen van de toezichtstrategie, bijvoorbeeld omdat het gedrag van de objecten van toezicht zich anders ontwikkelde dan verwacht. Periodieke evaluatie van de toezichtstrategie is noodzakelijk omdat de context en de risico's steeds veranderen maar helpt ook alert te blijven op aangepaste naleefstrategieën bij de ondertoezichtstaanden.

3.5 Interviëren

In de beleidscyclus is interveniëren het geheel van randvoorwaardelijke, kaderstellende, ordenende of stimulerende maatregelen. Interventies zijn veelal bedoeld om een maatschappelijk probleem op te lossen of te beheersen. In sommige gevallen wordt preventief gehandeld om te voorkomen dat zich maatschappelijk ongewenste situaties voordoen.

In de toezichtcyclus wordt met de term 'interveniëren' bedoeld op stimulerende of corrigerende maatregelen in een domein of een object van toezicht als vervolg op waargenomen ongewenste gebeurtenissen of non-conformiteiten. Anders gezegd gaan de toezichtfasen 'waarnemen' en 'beoordelen' vooraf aan de fase 'interveniëren'.

Deze leidraad verstaat onder interventie uitsluitend de toezichtinterventie.

Toezichtinterventies

Indien de toezichthouder een (dreigende) non-conformiteit vaststelt, zijn er verschillende mogelijkheden om 'in te grijpen'.

- **Communicatie.** De toezichthouder heeft de expertise om objecten van toezicht te instrueren over oplossingsmogelijkheden voor geconstateerde ongewenste situaties. De communicatie is erop gericht de objecten van toezicht te informeren en ze ervan te overtuigen dat ze de aanbevolen maatregelen moeten nemen. Veelal gaat dit vooraf aan of tezamen met handhaving.
- **Handhaven.** De *Kaderstellende Visie op Toezicht* definieert dit als toezicht met dwang. Dit kan bestuursrechtelijke (boetes) of strafrechtelijke (proces-verbaal) dwang zijn. Ook kan een sanctie door of namens de minister worden opgelegd.
- **Beleidsadvisering.** Bij gebleken hiaten in het geheel van beleidsinterventies kan de interventie bestaan uit adviezen aan de beleidsdirecties.

Randvoorwaarden

Iedere toezichthouder dient vanuit het gelijkheidsbeginsel te handelen. Hiertoe stelt iedere toezichthouder een interventiebeleid op dat deze gelijkheid waarborgt. Er moet voor worden gewaakt dat een te gedetailleerd of technocratisch interventiebeleid maatwerk per object van toezicht onmogelijk maakt.

Samenhang

Toezicht is nauw verbonden met de beleidscyclus van het desbetreffende beleidsdomein. Om die reden is het van belang dat ook het risicobeleid van de beleidsdirecties doorklinkt in de gekozen preventieve en repressieve interventiemix. Strakke en strenge interventies bij grote risico's, zachter optreden bij risico's die klein zijn. Daarom is het van belang dat toezichthouders hun beleid afstemmen op dat van beleidsdirecties en andere toezichthouders. Voor de objecten van toezicht moet een duidelijke overheidslijn ervaren worden.

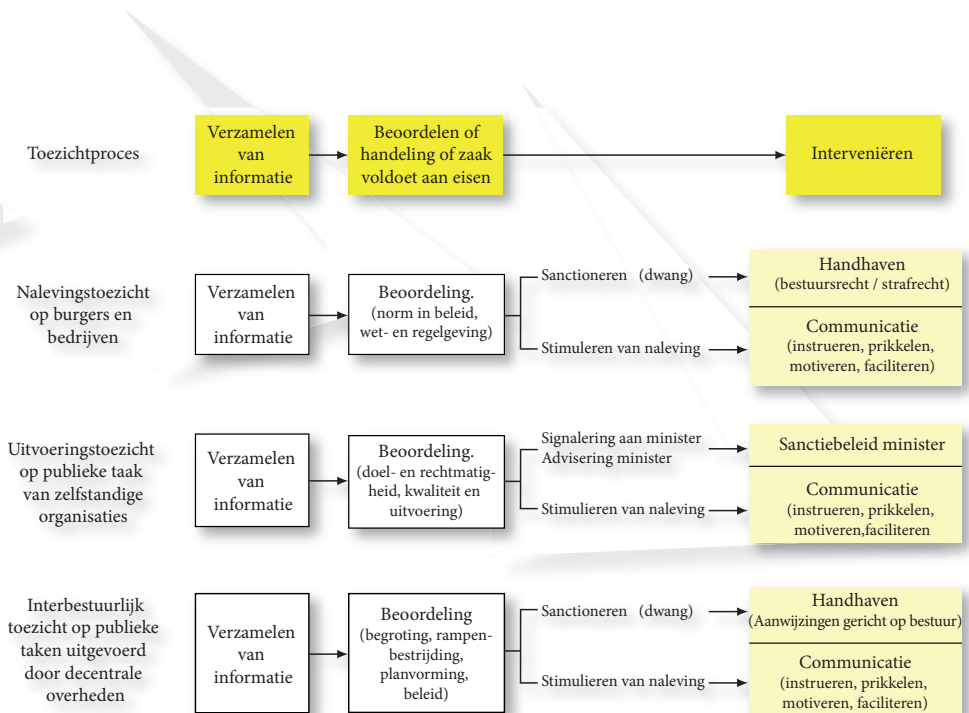
Communicatie

Communicatie over interventies vindt meestal achteraf plaats. In jaarverslagen, de media, in brieven aan ondertoezichtstaanden of aan de Tweede Kamer wordt vermeld welke toezicht-interventies hebben plaatsgevonden.

Soms wordt vooraf gecommuniceerd over te nemen interventies behorende bij bepaald normoverschrijdend gedrag. Zo weet de ondertoezichtstaande welke sancties hij kan verwachten. Deze vorm van interventiecommunicatie beoogt het naleefgedrag in gunstige zin te beïnvloeden.

Evaluatie

Periodiek dient het interventiebeleid op effectiviteit te worden geëvalueerd. Evaluatie richt zich voornamelijk op de vraag of de interventie het gewenste beleidsdoel heeft bereikt. In de gevallen dat het interventiebeleid gericht is op doelgroepen (zoals gemeenten, schepen of scholen) zal het beleid op zichzelf worden geëvalueerd. In specifieke gevallen van interventies (denk aan onveilige vliegtuigen) worden deze van geval tot geval geëvalueerd.



Figuur 5. Verheldering van het toezichtproces vanuit het perspectief van de toezichthouder.

3.6 Communicatie en overleg

Communicatie en overleg met belanghebbenden spelen een belangrijke rol bij beschouwing van elk van de hiervoor besproken hoofdelementen van risicomanagement. Daarom is steeds per hoofdelement aandacht aan de communicatie gegeven.

Bij communicatie en overleg is er sprake van een dialoog tussen belanghebbenden en dus niet van een eenzijdige informatiestroom van de besluitvormer naar de belanghebbenden. Ook is communicatie in het risicomanagementmodel een belangrijk element om eenzelfde taal te leren spreken. Door duidelijke definities en een heldere communicatie hierover is draagkracht en tijdwinst te behalen.

Doeltreffende interne en externe communicatie zorgt ervoor dat iedereen die bij het proces is betrokken, begrijpt hoe keuzes worden gemaakt en waarom maatregelen noodzakelijk zijn. Andersom kan de toezichthouder niet zonder inzicht in de perceptie van alle betrokkenen als het gaat om risico's en belangen die spelen bij de invulling van selectief toezicht.

Communicatie stelt toezichthouders wel voor een dilemma. Zij moeten beslissen hoe transparant zij willen zijn voor het publiek over hun risicogerichte werkwijze. Transparantie hoort bij de huidige opvatting van adequate voorlichting en risicocommunicatie door de overheid en de bewustwording van burgers van risico's in hun leefomgeving. Die openheid kan echter bij burgers, bedrijven en organisaties waarop men toeziet tot ongewenst calculerend gedrag en zelfs tot misleiding leiden. Toezichthouders betrekken deze effecten bij hun communicatiestrategie.

De toezichthouder bespreekt de keuzes van de toezichtrisico's, de wijze waarop dat keuzeproces is verlopen en de vertaalslag naar toezichtstrategieën met belanghebbenden. Niet alleen het proces maar ook de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes worden inzichtelijk gemaakt.

3.7 Monitoring en evaluatie

Monitoren en evalueren geschieden om het functioneren van het risicomanagement te bewaken. Zo kan noodzakelijke bijstelling plaatsvinden op basis van bijvoorbeeld veranderingen in de interne of externe omgeving of als beoogde effecten niet worden bereikt. Monitoring en evaluatie zijn net als communicatie bij alle hoofdelementen van belang. Tussentijdse evaluatie van de uitvoering kan er namelijk toe leiden dat stappen opnieuw moeten worden genomen. Slechts weinig risico's blijven onveranderd!

Monitoring is het controleren van, toezicht houden op, kritisch observeren of vastleggen van de voortgang van een activiteit, actie of systeem. Dit dient regelmatig plaats te vinden om tijds veranderingen te kunnen vaststellen.

Ook voortdurend evalueren (waarderen van de monitorgegevens om corrigerende acties te kunnen ondernemen) is essentieel om zeker te stellen dat het meerjarentoezichtplan actueel blijft. Factoren die van invloed kunnen zijn op de kansen en effecten van een gebeurtenis kunnen veranderen, evenals factoren die van invloed zijn op de geschiktheid of kosten van de diverse opties voor toezichtinterventies. Daarom is het noodzakelijk de fasen van het risicomanagementproces regelmatig te herhalen. Deze herhaling is een integraal onderdeel van goed risicomanagement en dient planmatig te worden vormgegeven.

Evaluatie is het strategisch managementproces waarbij de toestand en veranderingen in het toezichtdomein en zijn context worden gewaardeerd. Een en ander gericht op het actueel houden en eventuele aanpassing van het risicomanagementsysteem en toezichtstrategieën, gericht op bereiken van de beleidsdoelen.

Bij de eindevaluatie van het risicomanagementproces zijn twee vragen relevant.

- **Is met de interventies het beoogde doel bereikt?** Iedere toezichthouder moet een systeem hebben waarmee hij toezichtrisiko's op twee verschillende momenten met elkaar kan vergelijken. Hiervoor zijn protocollen nodig voor dataverzameling en berekening. Tijdens de evaluatie worden de laatste uitkomsten van de risicoanalysefase vergeleken met de uitkomsten op een vorig tijdstip. Voor efficiënte evaluatie is het zinnig de processen die in elk van de hoofdelementen hebben plaatsgevonden, goed te documenteren. Daarmee liggen input (data, randvoorwaarden, veronderstellingen, berekeningsmethoden en technieken) en output vast.
- **Bestaat er aanleiding de gemaakte keuzes aan te passen?** Toezichthouders moeten openstaan voor veranderingen in hun omgeving. Dat kunnen bijvoorbeeld veranderingen zijn in de politiek-maatschappelijke context, juridische randvoorwaarden, techniek van berekeningen en gedrag van ondertoezichtstaanden. Daarom is het nuttig de buitenwereld te betrekken bij het ontwerp van evaluatie en monitoring.

Het ontwerp van een evaluatie is maatwerk. De verschillen tussen toezichthouders, domeinen, objecten en risico's zijn te groot om één methodiek voor te schrijven. In de *Nadere uitwerking van de leidraad* worden enkele methodieken beschreven.³ In het ene geval is het voldoende om experts en belanghebbenden bijeen te roepen voor een kwalitatieve audit op een toezichtstrategie. In dat geval draagt een evaluatie het karakter van reflectie. In een

ander geval is het wellicht raadzaam hoge eisen te stellen aan een evaluatie, voor een wetenschappelijk verantwoorde aanpak te kiezen en de evaluatie uit te besteden. In alle gevallen is het gewenst eerst vertrouwd te raken met evaluaties van risicomanagement en deze een plaats te geven in de planning- en controlcyclus van een toezichthouder, alvorens voor een diepgaande evaluatie te kiezen.

In alle gevallen van monitoring en evaluatie is een belangrijke taak weggelegd voor het management. In eerste instantie moeten zij zich verantwoordelijk voelen voor het initiëren van een evaluatie en in laatste instantie zullen zij moeten handelen in lijn met de conclusies die volgen uit een evaluatie. In de periode daartussenin zullen zij moeten zorgen voor een heldere beschrijving wat met een evaluatie bereikt moet worden, hoeveel tijd, budget en capaciteit hiervoor beschikbaar is en wie de evaluatie uitvoert. Met deze randvoorwaarden kan gericht opdracht gegeven worden en is een goede basis gelegd voor een planmatige evaluatieaanpak.

4. Opzet, implementatie en onderhoud van risicomangement

4.1 Vereisten

Om te beschikken over een kader voor de uitvoering van selectief toezicht is beleid voor risicomangement en organisatorische ondersteuning noodzakelijk. Dit kader is toepasbaar voor een uitgebreide opzet voor risicomangement van een toezichthouder, maar kan ook op kleinere schaal worden toegepast. Dit hoofdstuk beschrijft een proces voor het systematisch opzetten, implementeren en onderhouden van risicomangement.

Beleid voor risicomangement

Het toezichtbeleid inzake risicomangement geeft invulling aan de doelstellingen van de kabinetsvisie *KVoT 2005*. Het speelt in op de strategische context van de toezichthouder, de doelstellingen en de aard van de werkzaamheden. Daarbij is het van belang ervoor te zorgen dat dit beleid begrepen, uitgevoerd en gehandhaafd wordt op alle niveaus binnen de toezichthoudende organisatie. Het is aan de leiding van de toezichthouder om het beleid voor, de doelstellingen van en de betrokkenheid met risicomangement te bepalen en vast te leggen.

Planning en middelen

De toezichthouder stelt zeker dat:

- een systeem voor risicomangement wordt opgezet, uitgevoerd en gehandhaafd dat zoveel mogelijk in overeenstemming is met de hoofdelementen, genoemd in deze leidraad;
- over het functioneren van het systeem voor risicomangement verslag wordt uitgebracht aan de leiding ter controle van het juist functioneren binnen de doelstellingen van het systeem en als basis voor verbetering.

De verantwoordelijkheid, bevoegdheid en de onderlinge verhoudingen van medewerkers die werkzaamheden uitvoeren op het gebied van risicomangement, worden gedefinieerd en vastgelegd. Dat is vooral van belang voor personen die een organisatorische vrijheid en bevoegdheid nodig hebben voor een van de volgende taken:

- nemen van maatregelen om de nadelige effecten van risico's te voorkomen of te beperken;
- sturen van de aanpak van risico's tot het risiconiveau aanvaardbaar is;
- identificeren en vastleggen van problemen op het gebied van risicomangement;

- ontwikkelen of aandragen van oplossingen via daartoe aangewezen kanalen;
- verifiëren of oplossingen ingevoerd zijn;
- waar nodig intern en extern communiceren en overleggen.

De toezichthouder zorgt voor adequate middelen, waaronder begrepen het aanwijzen van daartoe opgeleide medewerkers voor het beheer, de uitvoering van werkzaamheden en verificatietaken.

De toezichthouder doet er verstandig aan ervoor te zorgen dat het systeem voor risicomanagement op gezette tijden wordt heroverwogen, zodanig dat de geschiktheid en de doelmatigheid van het systeem worden gewaarborgd en het systeem blijft voldoen aan de eisen die de toezichthouder op grond van deze leidraad voor zichzelf heeft vastgesteld en, wat nog belangrijker is, dat het voldoet aan het beleid en de doelstellingen van de toezichthouder.

Het systeem van risicomanagement moet gedragen worden door het volledige management. Het volgen van het functioneren en bijtijds bijsturen van het risicomanagementsysteem door het management moet onderdeel zijn van de bedrijfsvoering.

4.2 Checklist

Deze checklist geeft vorm en inhoud aan de uitwerking van de zeven hoofdelementen van risicomanagement. Een praktische handleiding voor dagelijks gebruik.

Stap 1

Ondersteuning door leidinggevenden

De ontwikkeling van een filosofie over risicomanagement en bewustwording van het concept 'risico' op leidinggevend niveau kan bevorderd worden door de leidinggevende staf te trainen, te scholen en te instrueren. Actieve, voortdurende steun van de leidinggevenden is namelijk noodzakelijk voor een optimaal resultaat.

Stap 2

Uitwerken van organisatorisch beleid

Uitwerken en vastleggen van een toezichtbeleid en kader voor risicomanagement, te onderschrijven door de leiding van de organisatie en te implementeren op alle niveaus binnen de organisatie. Het beleid kan de volgende informatie bevatten:

- de doelstellingen van het beleid en de grondgedachte van het risicomanagement;
- de relatie tussen het beleid en het strategisch c.q. bedrijfsplan van de organisatie;
- de reikwijdte van het beleid c.q. de punten waarop het beleid van toepassing is;

- richtlijnen voor aanvaardbaar risico;
- wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement;
- de steun en expertise die de verantwoordelijk voor het risicomanagement ter beschikking staan;
- in hoeverre documentatie vereist is;
- welke regelingen getroffen zijn voor de beoordeling van het functioneren van de toezichthouder in relatie tot het beleid.

Stap 3

Bekendmaken van het beleid

Uitwerken, vastleggen en implementeren van een infrastructuur of afspraken om ervoor te zorgen dat risicomanagement een integraal onderdeel wordt van de planning, de managementprocessen en de algemene cultuur van de toezichthouder. Hierbij valt te denken aan:

- formeren van een team medewerkers dat de verantwoording krijgt voor interne communicatie over het beleid;
- bevorderen van de bewustwording over risicomanagement;
- bevorderen van de dialoog op alle niveaus over risicomanagement en het beleid van de organisatie;
- verwerven van vaardigheden op het gebied van risicomanagement, bijvoorbeeld met behulp van adviseurs, door scholing en training;
- zorgen voor erkenning, beloning en sancties op een passend niveau;
- ontwikkelen van managementprocessen als het gaat om functioneren.

Stap 4

Risico's hanteren op organisatieniveau

Ontwikkelen en vastleggen van een programma voor risicomanagement op organisatieniveau, door het risicomanagementsysteem uit deze leidraad toe te passen. Het proces van het risicomanagement moet worden ingebed in de strategische planning en de managementprocessen. Hiertoe dient het volgende vastgelegd te worden:

- de context van de toezichthouder en het risicomanagement;
- de risico's die geïdentificeerd zijn door de toezichthouder;
- een analyse en evaluatie van deze risico's;
- de strategieën voor aanpak van de risico's;
- de organisatie voor controle van het programma;
- de strategieën om de bewustwording te bevorderen en het verwerven van vaardigheden door training en scholing te stimuleren.

Stap 5

Risico's hanteren op programma-, project- en teamniveau

Het ontwikkelen en vastleggen van een programma voor het beheer van de risico's in alle suborganisatorische domeinen, programma's, projecten of teamactiviteiten, door toepassing van het proces van risicomangement. Het proces van het risicomangement moet onderdeel zijn van andere planning- en managementactiviteiten. Het gevolgde proces, de genomen beslissingen en de geplande maatregelen dienen vastgelegd te worden.

Stap 6

Bewaken en controleren

Het ontwikkelen en toepassen van mechanismen om risico's voortdurend te kunnen controleren. Zo wordt zeker gesteld dat de implementatie en het beleid op het gebied van risicomangement relevant blijven, aangezien de omstandigheden voortdurend veranderen en controle op eerdere beslissingen van essentieel belang is. Risico's zijn niet statisch. Ook de doelmatigheid van het proces van risicomangement dient bewaakt te worden.

5. Documentatie en vastlegging

Om het risicomanagement zo transparant mogelijk te houden luidt het advies elke fase te documenteren. Er zijn verschillende redenen voor documentatie:

- om aan te tonen dat het proces op de juiste wijze verloopt;
- als bewijs dat de identificatie en analyse van risico's systematisch worden aangepakt;
- om risico's vast te leggen en de kennisdatabase van de organisatie te ontwikkelen;
- om de desbetreffende besluitvormers een plan voor risicomanagement te verschaffen ter goedkeuring en verdere implementatie;
- als mechanisme en instrument voor het vaststellen van verantwoordelijkheden;
- om voortdurende bewaking en controle mogelijk te maken (monitoring en evaluatie);
- als gegevensspoor ten behoeve van audits;
- om informatie te delen en over te brengen.

Het heeft de voorkeur om zoveel mogelijk invulling te geven aan de documentatie door gebruik te maken van de bestaande praktijk van procesbeheersing binnen de organisatie. De vastlegging in documentatie kan plaatsvinden door het gehele proces in een notitie te beschrijven, die aandacht geeft aan de gekozen uitgangspunten, werkwijzen en gegevensbronnen.

Voor de documentatie van de uitkomsten van het risicomanagement kan gebruikgemaakt worden van de meerjarenplannen, jaarverslagen, projectplannen en projectverslagen. Voor de evaluatie van het risicomanagement kan gebruikgemaakt worden van alle voorgaande documenten.

Noten

- ¹ 'Tafel van Elf' is ontwikkeld in opdracht van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (<http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving> en <http://www.iT11.nl>)
- ² Nalevingsmonitor, Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie
- ³ De Werkbaarheidsanalyse en de Nalevingsmonitor. Dit zijn maar voorbeelden. Veel meer ontwerpen zijn denkbaar.

Verklarende woordenlijst

In het kader van deze leidraad zijn de volgende definities en toelichtingen van toepassing.

Evaluatie

Strategisch managementproces waarbij veranderingen in het toezichtveld worden gewaardeerd om het risicomanagementsysteem up-to-date te houden en toezichtstrategieën, gericht op bereiken van missie en visie van een inspectie, eventueel aan te passen.

Frequentie

Het aantal malen dat een gebeurtenis zich voordoet in een gegeven periode (waarschijnlijkheid).

Gebeurtenis

Een voorval dat of situatie die zich voordoet op een bepaalde plaats gedurende een bepaalde periode.

Gevaar

Een bron van mogelijke schade of een situatie die mogelijk schade kan veroorzaken. Dit gevaar kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot een ongewenste gebeurtenis (ongeluk, incident).

Gevoeligheidsanalyse

Onderzoek naar de mate waarin de resultaten van een berekening of model variëren als de afzonderlijke uitgangspunten worden gewijzigd.

Gevolgen

Het gevolg van een gebeurtenis wordt uitgedrukt in kwalitatieve c.q. kwantitatieve termen, zijnde verlies, schade, nadeel of voordeel. Uit één gebeurtenis kan een aantal gevolgen voortvloeien.

Handhaven

Handhaven is dwingend doen naleven. Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen is sprake van handhaven, te onderscheiden in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving valt onder de reikwijdte van toezicht als dit als instrument wordt gebruikt en het toezicht ondersteunt als stok achter de deur. Strafrechtelijke

handhaving als instrument van politie en Openbaar Ministerie valt buiten de toezichtvisie van deze leidraad. Handhaving is nauw verwant aan nalevingstoezicht. Interventies in de preventieve sfeer (voorlichting) vallen buiten deze definitie.

Kosten

Van activiteiten, zowel direct als indirect, waarbij sprake is van een negatieve uitwerking, met inbegrip van financiële schade, tijdverlies, verlies van arbeidskracht, ontwrichting, verlies van goodwill, politieke en immateriële schade.

Monitoren

Regelmatig controleren van, toezicht houden op, kritisch observeren van of vastleggen van de voortgang van een activiteit, actie of systeem om veranderingen vast te stellen.

Objecten van toezicht

De 'objecten van toezicht' zijn de onderwerpen waarop het proces van risicomanagement wordt toegepast, zoals bedrijven, werkgevers, werknemers, burgers, jeugd, milieu, gebouwen en voedsel. Maar ook organisaties zoals bestuursorganen en medeoverheden kunnen object van toezicht zijn.

Risico

Risico wordt bepaald door de *kans* dat een bepaald gevaar leidt tot het optreden van een ongewenste gebeurtenis en door het negatieve *effect* ervan. Het gaat hierbij om potentiële risiconiveaus. De bepaling van risico wordt meestal voorgesteld als een (wiskundig) kwantitatief getal ($risico = kans \times effect$). In de praktijk spelen evenwel ook kwalitatieve elementen mee, die mede de latere ranking zullen beïnvloeden, zodat in deze leidraad beter gesproken kan worden over $risico = functie van (kans \times effect)$.

Risicoaanpak

Uitzoeken en uitvoeren van geschikte opties voor het aanpakken van risico's.

Risicoanalyse

Systematisch gebruikmaken van beschikbare informatie om te bepalen hoe vaak bepaalde gebeurtenissen zich kunnen voordoen en hoe groot gevolgen daarvan zijn.

Risicobepaling

Het gehele proces van analyse en evaluatie van risico's.

Risicomanagement

Een systematische toepassing van werkwijzen om de context vast te stellen en risico's te identificeren, te analyseren, te evalueren, aan te pakken, te bewaken en ze bekend te maken. Het is verweven met de cultuur van een organisatie en is geïntegreerd in de filosofie, processen en structuren gericht op beheer van kansen en effecten en geeft sturing aan de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht. Het maakt integraal deel uit van de bedrijfsvoering, de werkwijzen en de bedrijfsplannen en is een zaak van iedereen in de organisatie.

Selectief toezicht

Selectief toezicht is het uitoefenen van toezicht met inachtneming van de aspecten:

- acceptatie van restrisico's door de maatschappij;
- bestaande borgingsmechanismen in de markt;
- aangrijpingspunten van het toezicht (gedragsaspecten en keuze van toezichtobjecten);
- risico's in relatie tot kosten en baten.

Toezicht

Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (*KVoT 2005*).

Toezichtarrangement

In het toezichtarrangement komen de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht tot uiting. Binnen het toezichtarrangement hoeven de drie kernactiviteiten van toezicht (het verzamelen van informatie, de oordeelvorming en de interventie) niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend (*KVoT 2007*). In de *KVoT 2005* is een 'checklist toezicht' opgenomen, die kan helpen bij de analyse van een toezichtarrangement.

Toezichtlast

Wat de ondertoezichtgestelde zowel materieel als immaterieel ervaart als gevolg van toezichtactiviteiten of -verplichtingen.

Toezichtstrategieën

Geschatte risiconiveaus worden afgezet tegen geschatte nalevingniveaus. Na toetsing aan criteria en aan prioriteiten levert dit een mogelijke toezichtstrategie op. De resultaten hiervan worden veelal weergegeven in de vorm van een matrix, in zijn eenvoudigste vorm met vier aandachtsvelden. Een toezichtstrategie heeft betrekking op alledrie de elementen van toezicht: waarnemen, beoordelen en interveniëren.

(Rijks)toezichthouders

Dit zijn op rijksniveau georganiseerde toezichthouders, die toezicht houden op nalevings- toezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. In de naam van de toezichthouder zijn de termen 'inspectie', 'autoriteit' of 'toezicht' opgenomen. In deze leidraad wordt de verzamelnaam toezichthouders gehanteerd voor al deze organisaties.

Toezichtsoorten

Er zijn drie soorten van toezicht te onderscheiden.

- *Nalevingstoezicht* is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Deze soort is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijks- toezichthouders.
- *Uitvoeringstoezicht* is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.
- *Interbestuurlijk toezicht* betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden.

Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid en heeft daarnaast een maatschappelijke functie. Toezicht is nodig om na te gaan of er in de samenleving werkelijk wordt bereikt wat de politiek heeft bepaald.

Waarschijnlijkheid

De aannemelijkheid van een specifieke gebeurtenis of resultaat, gemeten op basis van de verhouding tussen het aantal specifieke gebeurtenissen c.q. resultaten en het totale aantal mogelijke gebeurtenissen of resultaten.

Colofon

Deelnemers aan workshops en werkgroep Risicoanalyse

De leidraad is tot stand gekomen dankzij de vele discussies tijdens een conferentie, vier workshops en in de werkgroep Risicoanalyse. Daarnaast zijn er velen die bijdragen hebben geleverd in de vorm van beschrijvingen van toezichtpraktijken, praktijktoepassingen, toe te passen methodieken en reacties op concepten. Deze activiteiten vonden plaats als project onder de werkgroep Risicoanalyse.

De deelnemers aan de werkgroep Risicoanalyse zijn cursief weergegeven.

Deelnemende toezichthouders

Algemene Inspectiedienst

Arbeidsinspectie

Inspectie Gezondheidszorg

Inspectie Jeugdzorg

Deelnemers van, dan wel op verzoek van, toezichthouder

Veronique Hendriks

Johanneke Oosthoek

Roel Vincken

Attie Logger (SZW/Beleid)

Wim van der Maas

Piet Martens

Jan van der Meer

Han van Midden

Bob van Santen (projectleider opstellen Leidraad)

Louis Smit (SZW/Communicatie)

Rolf Spijkerman

Marlies Struyvé

Hiddo Wessels

Jan Maarten van den Berg

Ronald Boumans

Corry Ketelaars

Inge Duimel

Margriet Hordijk

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	<i>Frank Blaauw</i> Erik Moonen
Inspectie van het Onderwijs	Bert Bulder Kim Lincklaen-Arriëns <i>Kees Reedijk</i> Inge de Wolf
Inspectie Verkeer en Waterstaat	<i>Johan Borsten</i> Frederik Demeyere <i>Robert van Dorp</i> Jaap van der Heide Esther Olthof Peter Roeters
Inspectie voor de Sanctietoepassing Staatstoezicht op de Mijnen	Mike van der Velden Jan van Herk <i>Jos Marx</i> Marco van Pinxteren
Voedsel en Waren Autoriteit	Marie Louise Borsje <i>Jan Eliëns (secretaris)</i> <i>Marijn Colijn (voorzitter werkgroep risicoanalyse)</i> Leanne Honée-Houben Marian Gacsbaranyi-Smink
VROM Inspectie	Eelco Ronteltap <i>Angelique van der Schraaf</i>
NMA/Dte	Gert-Jan de Haas Daniëlle Haenen
Portefeuillehouder voor instrumentontwikkeling in IG-Beraad: Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving	Ron Visser <i>Ralph Vossen</i>

