

# Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008

Een handleiding voor een goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid  
gericht op de toepassing van het instrument risicobeheer

Ministerie van Financiën,  
Directie Begrotingszaken,  
Den Haag.  
[www.minfin.nl/hafir](http://www.minfin.nl/hafir)  
juni 2008

## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding
2. Risicobeheer: centraal en/of decentraal, integraal of partieel, periodiek/jaarlijks
3. Risicobeheer: organisatorische plaatsing
4. Wat houdt risicobeheer in ?
5. Inventarisatie: welke doelstellingen, processen en risico's zijn relevant?
6. Administratie
7. Risicobeoordeling
8. Prioriteitenstelling
9. Beheersmaatregelen
10. Monitoren
11. Audits/evaluatie

Bijlage 1: Handreiking risicobeheer materieelbeheer

Bijlage 2: Handreiking risicobeheer privaatrechtelijke voorschotverlening

## 1. Inleiding

Deze handleiding is bedoeld als een hulpmiddel bij de bedrijfsvoering in de publieke sector en met name bij de ministeries.

Onder *bedrijfsvoering* wordt verstaan: *het sturen en beheersen van de primaire (beleids)processen en van de ondersteunende (PIMOFACH<sup>1</sup>-)processen op een zodanige wijze dat de doelstellingen van de (overheids)organisatie op een effectieve, doelmatige, rechtmatige en transparante wijze worden gerealiseerd.*

Risicobeheer of risicomangement is hulpmiddel bij de bedrijfsvoering. Het brengt voor het management - de politieke en ambtelijke leiding (in casu de minister en de secretaris-generaal of de bestuursraad) - focus aan op de sturingsvariabelen die er echt toe (moeten) doen. Daarop dient de informatiebehoefte te worden afgestemd. Risicobeheer kan behulpzaam zijn bij de bepaling van de informatiebehoefte en daarmee bij een doelgerichte informatievoorziening.

In het kader van de bedrijfsvoering worden dagelijks talloze beheershandelingen verricht. Het management zal in samenspraak met de medewerkers moeten bespreken over welke handelingen en processen hij met name geïnformeerd wil worden, opdat hij kan beoordelen of hij "in control" is; dat wil zeggen of de bedrijfsvoering zodanig plaatsvindt dat de risico's die het bereiken van de doelstellingen mogelijk in de weg staan, worden beheerst, dan wel dat kansen die zich voordoen worden beoordeeld op hun bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen.

In deze handleiding wordt in algemene zin aangegeven hoe het instrument *risicobeheer* zinvol kan worden ingezet. In de bijlagen wordt vervolgens nader ingegaan op hoe aan het instrument praktisch invulling kan worden gegeven met betrekking tot het materieelbeheer en het verlenen van voorschotten. In de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* en in de *Regeling verlening voorschotten 2007*, wordt het toepassen van risicobeheer namelijk voorgeschreven.

## 2. Risicobeheer: centraal en/of decentraal, integraal of partieel, periodiek/jaarlijks ?

Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 is elke minister - en dus elk ministerie – binnen de via de regelgeving gestelde rijksbrede centrale kaders verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering. En binnen een ministerie en de daaronder ressorterende diensten is via de mandaatconstructie elke decentrale manager – met inachtneming van de gestelde departementale kaders - voor de eigen bedrijfsvoering verantwoordelijk. Daarmee is de manager ook verantwoordelijk voor het toepassen van risicobeheer. In het algemeen is de manager het best in staat de risico's te

---

<sup>1</sup> PIMOFACH: Personeel, Inkoop/aanschaffingen, Materieel, Organisatie, Financiën, Administratie, iCt, Huisvesting.

analyseren, de eigen organisatie door te lichten op zwakke plekken en kwetsbaarheden en passende maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking van risico's of ter beperking van de gevolgen als risico's zich daadwerkelijk voordoen. De manager heeft ook het best zicht op de sterke punten van de organisatie. Hij is daardoor in staat is te beoordelen of mogelijke kansen niet ten onrechte dreigen te worden gemist.

Bij *decentraal* risicobeheer moet gewaakt worden voor een te ver doorschietende structurele toepassing van risicobeheer, waarbij elk dienstonderdeel of elke afdeling regulier *integraal* risicobeheer conform de opzet van deze handleiding gaat toepassen. *Integraal* risicobeheer moet primair gericht zijn op de risico's (bedreigingen) voor de hoofddoelstellingen van de organisatie op het niveau van het ministerie of eventueel op het niveau van een directoraat-generaal. Ook bij (grote) uitvoerende diensten, al dan niet in de organisatievorm van een baten-lastendienst, zoals de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en het Gevangeniswezen, maar ook bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's) als het UWV, het Kadaster of de Sociale Verzekeringsbank, is regulier integraal risicobeheer daarom zinvol.

Op het laagste organisatorische niveau van bijvoorbeeld een afdeling is integraal risicobeheer echter meestal minder zinvol, tenzij er een directe verbinding is te leggen tussen de activiteiten waarvoor de afdeling verantwoordelijk is en een van de hoofddoelstellingen van de organisatie (ministerie, directoraat-generaal, uitvoerende dienst, zbo).

*Partieel* risicobeheer kan wel regulier op laag decentraal niveau wenselijk zijn. Risicobeheer richt zich dan bijvoorbeeld op de doelmatige en rechtmatige uitvoering van een bedrijfsproces. Het risicobeheer in het kader van de hiervoor genoemde *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* en de *Regeling verlening voorschotten 2007* zijn voorbeelden van partieel risicobeheer.

Integraal risicobeheer is een logisch repeterend/cyclisch proces (zie het stappenplan in paragraaf 4). De daarbij te hanteren periode kan van organisatie tot organisatie verschillen. In het algemeen is het voor een rijksoverheidsorganisatie aan te bevelen om het integrale sturingssysteem, de hoofdprocessen of strategische thema's en de organisatie op hoofdlijnen een maal per kabinetsperiode door middel van risicobeheer door te lichten (middellange termijn). Op kortere termijn kan het accent gelegd worden op partieel risicobeheer, bijvoorbeeld op de outputsturing (prestaties) van de organisatie.

### **3. Risicobeheer: organisatorische plaatsing**

Risicobeheer wordt vaak nog binnen de financiële directie of de control-afdeling van een organisatie geplaatst vanwege de relatie met de (financiële) informatievoorziening en de budgettaire besluitvorming. Risicobeheer is echter primair een verantwoordelijkheid van de manager en dient dus in *de lijn* te worden toegepast. Ter

ondersteuning verdient het aanbeveling een adviesrol bij *de staf* te beleggen. Omdat risicobeheer ook raakvlakken met andere onderdelen van de bedrijfsvoering heeft (personeelsbeheer, ict-beheer, materieelbeheer, huisvesting), kan de keuze ook voor een andere stafafdeling dan de financiële directie of de control-afdeling worden gemaakt, bijvoorbeeld de interne auditor. Veelal wordt echter de (interne) Auditdienst ingezet om gevraagd en ongevraagd aan de concernleiding en aan lagere managers advies uit te brengen over de inrichting van de controlfunctie.

Vaak is binnen een departement sprake van concern-control (bij FEZ) en van een gedecentraliseerde DG-, directie- of dienst-control. Concern-control stelt dan via de concernleiding kaders aan het beheersen van risico's, beoordeelt de uitvoering van het risicobeheer, adviseert erover en houdt toezicht op de naleving van de gestelde kaders.

Het verdient in elk geval aanbeveling in elke organisatie op centraal niveau een coördinatiepunt in het leven te roepen met een adviesrol naar het (decentrale) management en een evaluerende rol ten behoeve van de departementsleiding. In een kleinere organisatie kan er ook voor worden gekozen om periodiek een externe deskundige de situatie met betrekking tot het risicobeheer te laten evalueren.

#### **4. Wat houdt risicobeheer in ?**

*Risicobeheer* kan als volgt worden omschreven: *Het systematisch inventariseren, beoordelen en door het treffen van maatregelen beheersbaar maken van risico's en kansen die het bereiken van de doelstellingen van een organisatie bedreigen dan wel bevorderen.*

*Risico* kan worden omschreven als: *de kans (waarschijnlijkheid) dat een onzekere gebeurtenis met negatieve effecten zich in een gegeven periode en situatie zal voordoen.*

*Kans* kan worden omschreven als: *de waarschijnlijkheid dat een onzekere gebeurtenis met positieve effecten zich in een gegeven periode en situatie zal voordoen.*

In de gekozen definitie van risicobeheer wordt risico zowel negatief (bedreiging) als positief (kans) benaderd. Bedreigingen kunnen immers ook leiden tot kansen, tot nieuwe mogelijkheden de doelstellingen effectiever of efficiënter te bereiken. Het is van belang deze positieve insteek bij risicobeheer niet uit het oog te verliezen<sup>1</sup>.

De kern van risicomangement ligt in het maken van en communiceren over keuzes met betrekking tot het niveau van beheersing van risico's: hoeveel onzekerheden accepteert een organisatie?.

---

<sup>1</sup> Het begrip *kans* kan aanleiding geven tot verwarring, omdat het meer dan één betekenis heeft: *kans* als (nieuwe mogelijkheid) of als waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis zich zal voordoen.

In onderstaande box wordt (integraal) risicobeheer als een cyclisch proces in de vorm van een (ideaal-typisch) acht-stappen-plan gepresenteerd.

<b><u>Cyclus (integraal) risicobeheer</u></b>	
1.	Inventarisatie/Identificatie van de: <ul style="list-style-type: none"><li>• prioritaire doelstellingen</li><li>• belangrijkste bedrijfsprocessen (beleidsprocessen en ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen)</li></ul>
2.	Inventarisatie van de risico's en de kansen m.b.t. doelstellingen en bedrijfsprocessen
3.	Administratie van relevante gegevens m.b.t. de risico's en de kansen
4.	Risicobeoordeling: het inschatten van: <ul style="list-style-type: none"><li>• de kans (waarschijnlijkheid) dat een risico of een kans zich zal voordoen</li><li>• de gevolgen/impact/schade/voordelen van een risico of een kans op de doelbereiking</li></ul>
5.	Prioriteitenstelling van de te beheersen risico's en kansen
6.	Beheersmaatregelen treffen door: <ul style="list-style-type: none"><li>• risico's te elimineren door het treffen van eigen maatregelen</li><li>• risico's te elimineren door het risico over te dragen aan derden (bijv. door overdracht van bevoegdheden/verantwoordelijkheden)</li><li>• risico(waarde) te verminderen door de kans (waarschijnlijkheid) en/of de impact te verminderen door het treffen van eigen maatregelen</li><li>• risico's te accepteren, maar de gevolgen over te dragen aan derden (bijv. verzekeren)</li><li>• risico's te accepteren en eigenrisicodrager van de gevolgen te zijn</li><li>• kansen te benutten door het treffen van beleidsmaatregelen</li></ul>
7.	Monitoren van de beheersmaatregelen
8.	Audits/evaluatie van de beheersmaatregelen

De eerste vier stappen kunnen tot de analysefase worden gerekend. De kern van het stappenplan is dan ook een systematische periodieke risicoanalyse. Van belang is inzicht te hebben in wat de relevante risico's (bedreigingen) en kansen zijn voor de prioritaire doelstellingen en de daarmee samenhangende bedrijfsprocessen (de inventarisatiefase) en hoe die risico's doorwerken in die processen en de organisatie (de beoordelingsfase). Een belangrijke voorwaarde voor een goede analyse is dat kan worden beschikt over voldoende adequate informatie. Daartoe is het bijhouden van relevante gegevens - dat wil zeggen het voeren van een adequate administratie – van belang. Vervolgens kunnen prioriteiten worden gesteld ten aanzien van de te beheersen risico's en de te benutten kansen en kunnen beheersmaatregelen worden getroffen.

Gewaakt moet worden voor het in alle situaties optuigen van een bureaucratisch-administratief proces. Houd het praktisch. Het is verstandig in eerste aanleg low key

te starten met bijvoorbeeld een brainstorming van interne deskundigen van de organisatie (de ruwe methode). Op die wijze komen veelal de belangrijkste risico's en kansen wel in beeld. Van de daaruit te selecteren prioritaire risico's en kansen kan vervolgens nagaan worden of en welke informatie daaromtrent zinvol verzameld zou moeten worden. Daarop kunnen de administratieve voorzieningen worden afgestemd (de methode – waar zinvol – verfijnt zich). Omdat risicobeheer een cyclisch proces is, komen na verloop van tijd alle relevante stappen vanzelf meer malen aan bod en kan bezien worden of prioriteiten in doelstellingen, processen, risico's en kansen wellicht aanpassing behoeven in het licht van veranderde omstandigheden. En daarmee ook de administratieve voorzieningen.

In de volgende paragrafen worden de verschillende stappen binnen de ideaal-typische cyclus nader besproken.

#### **5. Inventarisatie: welke doelstellingen, processen en risico's zijn relevant ?**

Om te weten welke risico's relevant zijn, is het primair noodzakelijk een goed beeld van de doelstellingen te hebben en van de bedrijfsprocessen waarmee die doelstellingen worden nagestreefd. Communicatie binnen het lijnmanagement over mogelijke risico's is daarbij cruciaal.

Een ministerie of directoraat-generaal is verantwoordelijk voor de realisatie van vele algemene en operationele doelstellingen. Om voldoende focus in het integraal risicobeheer aan te brengen, is het van belang na te gaan wat de kerndoelstellingen – de prioritaire doelstellingen – van de organisatie zijn. Daarbij aansluitend dient ingezoomd te worden op de belangrijkste bedrijfsprocessen.

Als bedrijfsprocessen bij een ministerie gelden de primaire beleidsprocessen en de daarbij ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen. Hier ligt de verbinding met het VBTB-gedachtengoed<sup>1</sup>, waarin de drie www-vragen centraal staan: wat wil de organisatie bereiken (doelen)? wat gaat daarvoor worden gedaan (strategie)? en wat gaat dat in financiële termen kosten en/of opbrengen (financiën)?

Risico's kunnen aangrijpen bij de uitwerking van alle drie de VBTB-vragen. Voor een ministerie kunnen de negatieve effecten van de risico's betrekking hebben op:

1. het beleidsproces; hier moet vooral gedacht worden aan politieke risico's in termen van politieke haalbaarheid van doelstellingen en instrumenten, de effectiviteit van het beleid, waaronder de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook de risico's van een veranderende politieke omgeving als gevolg van verkiezingen;
2. de bedrijfsvoering; hier moet vooral gedacht worden aan de risico's van imagoschade voor de overheid als de effectiviteit, de doelmatigheid, de

---

<sup>1</sup> VBTB: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording.

rechtmatigheid en de transparantie van de bedrijfsvoering aanzienlijk tekort blijken te schieten (politieke en imagoschade gaan dan vaak hand in hand).

In algemene zin kan gedacht worden aan de volgende soorten risico's:

- risico's door veranderende politieke, maatschappelijke, economische, milieu- en culturele omstandigheden;
- risico's door veranderende regelgeving;
- (natuur)risico's door calamiteiten;
- veiligheidsrisico's door criminaliteit en integriteitsinbreuken;
- technische bedrijfsvoeringsrisico's door technische storingen en ict-problemen;
- financiële bedrijfsvoeringsrisico's door hogere dan geraamde kosten of lagere dan geraamde opbrengsten;
- organisatorische en personele bedrijfsvoeringsrisico's door onvoldoende gekwalificeerd personeel of door niet-integer gedrag, maar ook door onvoldoende regievoering bij projecten waarbij meer partijen zijn betrokken;
- juridische risico's door aansprakelijkstelling.

Risico's kunnen worden ingedeeld in interne (ook wel: endogene) risico's (risico's vanuit de organisatie) en externe/exogene of omgevingsrisico's (risico's van buiten de organisatie). Dat onderscheid is van belang, omdat interne risico's in het algemeen door het management beheerst kunnen worden door het treffen van maatregelen die de risico's elimineren; gesignaleerde en geïdentificeerde externe risico's liggen buiten de beïnvloedingssfeer van de manager en kunnen vaak alleen worden beheerst door het treffen van maatregelen die de gevolgen beperken (bijvoorbeeld door een budgettaire voorziening of door het overdragen van de externe risico's aan derden). Een indeling naar endogene/interne en exogene/externe risico's bevordert een betere mix van te treffen maatregelen.

Bij een brainstorming of doorlichting van de organisatie moet ook gedacht worden aan het bestuderen van gesloten contracten, mede met het oog op mogelijke aansprakelijkheidskwesties, en van eerder opgestelde bedrijfsvoeringsrapporten. Het is verder van belang om ook over de reeds bestaande maatregelen op het gebied van risicobeheer te communiceren en deze te onderzoeken, zoals genomen schadepreventievemaatregelen, calamiteitenplannen en verzekeringsarrangementen.

Bij het toepassen van een meer verfijnde methode van risicobeheer kan gebruik worden gemaakt van vragenlijsten (checklists). Deze kunnen in eigen beheer worden opgesteld of door of met behulp van derden. Het is aan te bevelen om een op de eigen organisatie toegespitste vragenlijst te ontwikkelen, eventueel op basis van een standaardvragenlijst. Daarmee kan worden voorkomen dat, door het uitsluitend

gebruik van standaardvragenlijsten, risicosituaties die uniek zijn voor de onderzochte organisatie buiten beschouwing blijven.

## 6. Administratie

Om voor het risicobeheer relevante gegevens bij te houden, kan het noodzakelijk zijn een adequate administratie te voeren. Gegevens die relevant kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld de soorten en de aard van de risico's en de kansen, de frequentie van optreden, de omvang van de gevolgen e.d. Op basis van statistisch materiaal kan een kwantitatieve analyse worden gemaakt van de schadehistorie. Voorwaarde voor deze - retrospectieve - methode is dat er voldoende historische gegevens beschikbaar zijn. Indien dat niet het geval is, is het van belang om voor de prioritaire risico's tot het verzamelen van dergelijke gegevens over te gaan. Op basis van de verkregen gegevens kan een analyse worden gemaakt van de waarschijnlijkheid van optreden van gebeurtenissen, van de relaties met kansverhogende of kansverlagende factoren en van de impact van de gebeurtenissen. Ook kan duidelijk worden waar bestaande preventieve maatregelen onvoldoende gebleken zijn en nieuwe maatregelen moeten worden geïntroduceerd.

Uit schade-overzichten die tijdens de inventarisatiefase zijn samengesteld, kunnen kengetallen worden gedistilleerd, zoals de schadefrequentie en het gemiddeld schadebedrag. Deze cijfers kunnen worden vergeleken met algemeen geldende cijfers, bijvoorbeeld afkomstig van het CBS of cijfers uit de verzekeringsbedrijfstaking, waardoor een indruk kan worden verkregen omtrent het risico voor de eigen organisatie. Daarbij zal men zich steeds moeten afvragen wat de kans is dat de potentieel aanwezige schadekans zich daadwerkelijk manifesteert en als die zich manifesteert wat de gevolgen (de schade-omvang) dan kunnen zijn.

Voor het bijhouden van de relevante gegevens en het analyseren van de risico's kan ook worden gedacht aan de toepassing van geautomatiseerde hulpmiddelen. Veelal bevatten dergelijke hulpmiddelen tevens een bepaalde normering, waaraan de bijgehouden gegevens kunnen worden getoetst (bijvoorbeeld normen ingevolge de Brandweerverordening).

De in de software opgenomen vragenlijsten kunnen zelf of met de hulp van experts van de leverancier worden opgesteld voor een bepaalde sector, bijvoorbeeld brand/diefstalbeveiliging, computer/informatiebeveiliging. Een bijkomend voordeel is dat door het beantwoorden van de vragen de risico's reeds op de "werkvloer" worden geïdentificeerd, hetgeen het risicobewustzijn bevordert.

## 7. Risicobeoordeling

Voor het analyseren van de beschikbare gegevens en voor het stellen van prioriteiten kan gebruik gemaakt worden van het instrument van de *Risicowaardetabel* of de *Risicobeoordelingsmatrix*. Toepassing van de *Risicowaardetabel* kan zinvol zijn als

een kwantitatieve analyse mogelijk is. De *Risicobeoordelingsmatrix* kan toegepast worden ingeval slechts een meer subjectieve waardering van de gevolgen haalbaar is. Van beide wordt hier een voorbeeld gegeven.

Met de *Risicowaardetabel* kan de omvang van een risico inzichtelijk worden gemaakt. Bij het opstellen van die tabel wordt ervan uitgegaan dat de waarde of de omvang van een risico (RW) gelijk is aan het product van de kans (K) en de impact (I):  $RW = K \times I$ . De kans (K) geeft de mate van onzekerheid weer; de mate van waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis zich zal voordoen; de impact (I) de gevolgen in termen van schade of budgettair beslag. De opgenomen waarden zijn illustratief bedoeld.

**Risicowaardetabel**

		Kans		
		Klein (1)	Substantieel (2)	Groot (3)
I m p a c t	Gering (1 - 2)	1 - 2	2 - 4	3 - 6
	Substantieel (3 - 4)	3 - 4	6 - 8	9 - 12
	Ernstig (6 - 9)	6 - 9	12 - 18	18 - 27

Indicatief geeft het witte deel van de *Risicowaardetabel* het gebied van een lage risico-omvang aan, het lichtgrijze deel het gebied van de middelhoge (substantiële) risico-omvang en het donkergrijze deel het gebied van de hoge risico-omvang aan. De risicowaarde is bepalend voor de te treffen beheersmaatregelen.

Indien geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn of doelmatig beschikbaar kunnen komen, kan de tabel ook meer prospectief worden ingevuld. Door meerdere personen (experts) hun – subjectieve – inschatting over de kans en/of de impact te laten geven, kan er toch een zekere objectiviteit aan de risicowaarde worden toegekend. Zie de *Risicobeoordelingsmatrix*.

De (subjectieve) beoordeling van de risico's zal in het algemeen afhankelijk zijn van de risicotolerantie van de organisatie (manager); bij een lage tolerantie (de organisatie is dan niet bereid veel risico's te lopen), zal de risicowaarde hoger worden ingeschat en zullen er bijgevolg eerder en/of zwaardere beheersmaatregelen worden voorgesteld. Het donkergrijze deel van de *Risicowaardetabel* of het vierde kwardrant (grote kans, grote schade) van de *Risicobeoordelingsmatrix* zullen bij een lage risicotolerantie groter uitvallen.

### Risicobeoordelingsmatrix

	<b>Kleine kans/ lage frequentie</b>	<b>Grote kans/ hoge frequentie</b>
<b>Kleine schade</b>	Kleine kans en kleine schade	Grote kans, maar kleine schade
<b>Grote schade</b>	Kleine kans, maar grote schade	Grote kans en grote schade

Op een soortgelijke wijze als hier de risico's (bedreigingen) worden geanalyseerd, kan dat ook voor mogelijke kansen worden gedaan.

#### 8. Prioriteitenstelling

Er vanuit gaande dat gegeven de beperkte middelen niet alle risico's door middel van het treffen van beheersmaatregelen beheerst kunnen worden, zullen er prioriteiten moeten worden gesteld. Wanneer via inventarisatie de risico's in beeld zijn gebracht en er door middel van de risicobeoordeling voldoende inzicht in de risicowaarden is verkregen, moet beoordeeld worden welke risico's worden geaccepteerd en welke risico's door middel van het treffen van maatregelen daadwerkelijk zullen worden beheerst. Er zullen prioritaire risico's aangewezen moeten worden. Door een selectie en een focus op bijvoorbeeld de vijf of tien belangrijkste risico's (een Top-5- of Top-10-lijst) wordt risicobeheer een praktisch instrument, waarmee het management kan sturen.

Binnen een ministerie zal de prioriteitenstelling zich in het algemeen primair richten op de beleidsrisico's. Het gaat dan om het risico dat de realisatie van de gestelde politieke prioriteiten (de doelstellingen):

- niet of niet geheel zal plaatsvinden (grote impact), en/of
- niet binnen de toegezegde periode(n) zal plaatsvinden (grote impact), en/of
- en/of niet binnen de budgettaire afgesproken kaders zal plaatsvinden (grote impact).

In tweede instantie zal de prioriteitenstelling zich richten op de bedrijfsvoeringsrisico's en wel op die risico's die:

- zich frequent manifesteren (hoge kans), en/of
- tot grote verliezen kunnen leiden (grote impact), en/of
- de (financieel-economische) continuïteit van bedrijfsvoering en dienstverlening bedreigen (grote impact).

Voor risico's waaraan een lage of geen prioriteit wordt gegeven, geldt in feite dat bewust de gevolgen ervan worden geaccepteerd (als beheersmaatregel wordt dan uitgegaan van het zijn van eigenrisicodrager). In die zin houdt prioriteitenstelling ook

al het treffen van beheersmaatregelen in. Van deze risico's wordt dan in feite ingeschat dat ze geen bedreiging vormen voor het bereiken van de organisatiedoelstellingen.

Met het vaststellen van de prioritaire risico's is het ook aan te bevelen voor elk risico een "risico-eigenaar" aan te wijzen. Het ligt in de rede als eigenaar van een risico aan te wijzen een medewerker die qua positie binnen de organisatie de meeste invloed op het risico kan uitoefenen. De risico-eigenaar is er primair (namens de manager) verantwoordelijk voor dat de af te spreken beheersmaatregel(en) (zie paragraaf 9) zullen worden getroffen.

## 9. Beheersmaatregelen

De risicowaarde is bepalend voor de te treffen beheersmaatregelen. Hoge risicowaarden zullen ertoe leiden dat de betrokken risico's als prioritaire risico's zullen worden aangewezen. Voor die risico's zullen dan stevige preventieve maatregelen getroffen moeten worden en/of zal besloten kunnen worden tot de overdracht van de financiële gevolgen (verzekeren of verkrijgen van een garantie) of tot het treffen van een financiële voorziening (eigenrisicodrager!). Bij lage risicowaarden kan worden besloten tot het accepteren van het risico en de (financiële) gevolgen ervan, dan wel tot het treffen van eenvoudige preventieve maatregelen. Het al dan niet treffen van beheersmaatregelen is uiteindelijk een kosten-baten-afweging.

Overigens is het beleid van de Rijksoverheid vanuit doelmatigheidsoverwegingen erop gericht om niet te verzekeren<sup>1</sup>. Met name in situaties waarin door de wet van de grote aantallen het risico budgettair-financieel goed beheersbaar is, is in het algemeen verzekeren geen doelmatige optie.

In geval van beleidsrisico's (bijvoorbeeld de politieke risico's) is niet altijd direct het financiële risico maatgevend. Vertraging in de voortgang van een project kan soms grote implicaties hebben. Adequate organisatorische beheersmaatregelen – zoals een goede projectorganisatie en voldoende politieke monitoring en aansturing (bijvoorbeeld hoog-ambtelijke betrokkenheid en commitment) – zijn dan van groot belang.

Risico's kunnen waar mogelijk ook verlegd worden door deze (indirect) over te dragen aan derden, bijvoorbeeld aan andere overheidsorganisaties of aan private derden. Bepaalde activiteiten en processen en soms de daarmee samenhangende bevoegdheden en verantwoordelijkheden (en aansprakelijkheid) worden dan overgedragen. Vanzelfsprekend kunnen bevoegdheden waarvoor de minister de (politieke) verantwoordelijkheid draagt, niet worden overgedragen.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 5, lid 2, *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006*.

Een voorbeeld van aan private derden over te dragen activiteiten en processen is de uitbesteding van werkzaamheden. In moderne PPS-constructies (publiek-private-samenwerkingsvormen) gaat dat bij investeringsprojecten (bouw en infrastructuur) tegenwoordig al verder dan alleen de bouw of constructie van een object. Ook andere fasen van een project (ontwerp, financiering, onderhoud en exploitatie) kunnen worden uitbesteed (zogenaamde DFBMO-contracten). De risico's worden bij een private of andere partij gelegd, die beter in staat is de risico's te beheersen. Daar staat tegenover dat een langjarige min of meer vaste huur- en exploitatievergoeding moet worden betaald, dus een langjarige verplichting moet worden aangegaan, waar meestal zonder grote (financiële) gevolgen (in verband met boeteclausules) moeilijk voortijdig afstand van kan worden gedaan.

Beheersmaatregelen zijn te onderscheiden in een drietal categorieën:

- gedragsbeïnvloedende maatregelen;
- organisatorische maatregelen;
- fysieke maatregelen.

*Gedragsbeïnvloedende maatregelen* beogen een wijziging in de attitude van personen in alle lagen van de organisatie. Deze maatregelen kunnen (bijvoorbeeld door voorlichting of scholing) zeer effectief, duurzaam en relatief goedkoop zijn. Zij grijpen aan bij de meest voorkomende risicobron: de mens.

*Organisatorische of procedurele maatregelen* zijn ook vaak afhankelijk van de menselijke factor. De meeste maatregelen zullen relatief goedkoop zijn. Bijvoorbeeld: een goed sleutelbeheer, goed integriteitsbeleid, functiescheiding of anderszins het inbouwen van checks and balances.

Een belangrijke organisatorische maatregel kan zijn het opstellen van een nood-, crisis- of calamiteitenplan. Ook het overdragen van risico's aan derden (bijvoorbeeld in een contractuele relatie) en het (in uitzonderlijke gevallen) afsluiten van een verzekering behoren tot de organisatorische maatregelen. De mogelijkheid van risicofinanciering uit de lopende (begrotings)middelen of door middel van een reservevorming (bij baten-lastendiensten en zbo's) kan hier eveneens worden genoemd.

*Fysieke maatregelen* zijn de meest herkenbare en ook de meest gehanteerde maatregelen. Fysieke maatregelen zijn veelal eenvoudig toe te passen, maar vergen investeringen. Bekende voorbeelden zijn: het aanbrengen van een sprinklerinstallatie, branddetectoren, etc. Het is van belang deze maatregelen te combineren met mentale maatregelen, omdat fysieke maatregelen kunnen leiden tot een misplaatst gevoel van veiligheid: als een fysieke maatregel eenmaal getroffen is, kan dit aanleiding geven tot minder alertheid.

## **10. Monitoren**

Na het vaststellen van de te treffen beheersmaatregelen is het van belang, dat de beheersmaatregelen worden ingevoerd. De verantwoordelijkheid van het management brengt met zich mee, dat het management zich op gezette tijden laat inlichten over de voortgang van de invoering van de maatregelen en de effecten ervan. De aangewezen risico-eigenaars spelen hierbij een belangrijke rol. De vraag die dan uiteindelijk onder ogen moet worden gezien, is of door de getroffen beheersmaatregelen daadwerkelijk de risico's verminderd.

## **11. Audits/evaluatie**

Het eenmaal geformuleerde beleid met betrekking tot risicobeheer moet regelmatig worden geëvalueerd. Daartoe kan bijvoorbeeld door de auditdienst een op het gevoerde risicobeheer gerichte (interne) audit worden uitgevoerd. Een audit kan zowel gericht worden op een specifiek risicogebied als op het totale systeem van risicobeheer binnen een departement.

De noodzaak voor een evaluatie, al dan niet in de vorm van een audit, is evident wanneer interne of externe omstandigheden zijn gewijzigd. Maar ook wanneer er geen wijzigingen zijn opgetreden, is het noodzakelijk periodiek de risico's van de organisatie te onderzoeken en de schadegebeurtenissen (aantal schaden, omvang en oorzaken) en de effectiviteit van de genomen schadepreventieve maatregelen te evalueren (zijn ze getroffen, hebben ze gewerkt). Een goede verslaglegging is daarbij vanzelfsprekend van groot belang.

Voor de periodiciteit wordt verwezen naar paragraaf 2.

oOo

## **Bijlage 1 bij Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008**

### **Handreiking risicobeheer materieelbeheer**

#### **1. Inleiding**

Het risicobeheer met betrekking tot materieelbeheer kan worden gezien als een vorm van *partieel* risicobeheer<sup>1</sup>. Het is primair gericht op efficiencyverhoging van de bedrijfsvoering door de beheersen van de risico's van het in gebruik en/of beheer hebben van roerende en onroerende zaken. Het inventariseren van de doelstellingen en van de bedrijfsprocessen zullen hier in het algemeen minder relevant zijn (zie de box *Cyclus integraal risicobeheer* van de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*).

De *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* (Stcrt. 2006, 81) bevat inzake het risicobeheer de volgende bepalingen:

*Artikel 3, lid 3: De minister of het college inventariseert de risico's dat door oorzaken gelegen buiten de organisatie aan in beheer of in gebruik genomen zaken aanzienlijke schade kan worden toegebracht.*

*Artikel 4, lid 2: De minister of het college inventariseert de risico's dat met in beheer of in gebruik genomen zaken aanzienlijke schade aan derden kan worden toegebracht, dan wel dat het beheer of het gebruik van die zaken aanleiding kan zijn tot aansprakelijkstelling door derden met aanzienlijke financiële gevolgen.*

*Artikel 5, lid 1: Aan de hand van de inschatting van de kans dat de geïnventariseerde risico's, bedoeld in de artikelen 3 en 4, zich zullen voordoen, wordt besloten of en zo ja welke preventieve maatregelen moeten worden genomen ter voorkoming of beperking van de risico's, dan wel welke repressieve maatregelen moeten worden genomen voor het herstel van de schade of de opvang van de gevolgen van aansprakelijkstelling.<sup>2</sup>*

*Artikel 5, lid 2. De risico's van schade voor en aansprakelijkstelling van de Staat worden om redenen van doelmatigheid in het algemeen niet verzekerd. Een besluit tot verzekeren wordt genomen in overeenstemming met de Minister van Financiën.*

Artikel 5, tweede lid, van het besluit, legt de algemene norm vast dat de rijksoverheid de risico's van schade en van aansprakelijkstelling niet verzekert, maar eventuele schade zelf draagt. Belangrijkste motief hiervoor is dat, gelet op het gezamenlijke volume en de spreiding van de risico's bij het Rijk, het dragen van eigen risico in het algemeen doelmatiger is dan verzekeren. In overeenstemming met de minister van Financiën kan van de norm van niet-verzekeren worden afgeweken. Daartoe kan bijvoorbeeld worden besloten als de wet van de grote aantallen voor de rijksoverheid niet geldt, maar voor een verzekeringsmaatschappij wel. Het (relatief grote) risico zal dan tegen een redelijke premie in de markt zijn te verzekeren.

Van de stappen uit box *Cyclus integraal risicobeheer* zijn de volgende stappen voor materieelbeheer relevant:

- Inventarisatie van risico's dat schade aan (rijks)zaken/goederen kan worden aangebracht;

---

<sup>1</sup> Zie voor het onderscheid integraal en partieel risicobeheer, de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*, paragraaf 2 (Risicobeheer: centraal en/of decentraal, integraal of partieel, periodiek/jaarlijks?).

<sup>2</sup> Op het eerste gezicht wordt in deze bepaling niet uitgegaan van de Risicowaarde (RW=KxI) als aangrijpingspunt voor de te nemen beheersmaatregelen, maar van alleen de Kans en niet ook van de Impact. Echter de verwijzing naar "de risico's, bedoeld in de artikelen 3 en 4" koppelt de risico's aan de Impact, omdat in die artikelen sprake is van risico's die leiden tot aanzienlijke schade of tot aanzienlijke financiële gevolgen.

- Inventarisatie van risico's dat schade aan derden kan worden aangebracht met (rijks)zaken/goederen en met processen, waarin die zaken gebruikt worden;
- Administratie van relevante gegevens;
- Analyse;
- Prioriteitenstelling;
- Beheersmaatregelen;
- Monitoren;
- Audit/evaluatie.

## 2. Inventarisatie van risico's met betrekking tot materieelbeheer

Op grond van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* zijn voor de rijksoverheid risico's verbonden aan de eigendommen en aansprakelijkheidsrisico's relevant. Gedacht moet worden aan:

- Schade aan roerende en onroerende zaken en aan bedrijfsprocessen door brand, door natuurrisico's als storm, explosie, blikseminslag, vorst, overstroming, e.d., door aanrijding, etc.
- Schade aan roerende en onroerende zaken en aan bedrijfsprocessen door inbraak, diefstal, ontvreemding, terrorisme, etc.
- Schade aan roerende en onroerende zaken en aan bedrijfsprocessen door uitvallen van energielevering of van communicatievoorzieningen, kortsluiting, inductie, falen van meet-, regel- en beveiligingsapparatuur, milieuverontreiniging, radioactiviteit, blokkering toegang voor brandweer en hulpdiensten, (slechte) beschikbaarheid van bluswater etc.
- Letselschade aan personen door ongevallen ten gevolge van (arbeids)omstandigheden, gebruik vervoersmiddelen, etc.
- Schade door (computer)fraude, misbruik van persoonsgegevens of ander niet-integer gedrag, etc.

Voor het in kaart brengen van de risico's en relevante informatie met betrekking tot de risico's kunnen twee methoden worden toegepast, te weten de kwantitatieve of historische methode en de kwalitatieve methode.

Het verdient aanbeveling zich nooit alleen op de kwantitatieve methode te baseren daar extrapolatie van schadefrequenties naar de toekomst een gevaar inhoudt. Het schadeverloop in het verleden zegt immers op zichzelf weinig over de schade die zich in de toekomst zal kunnen voordoen. Daarvoor dienen ook de (mogelijke) oorzaken van het schadeverloop zo goed mogelijk bekend te zijn. Bedacht moet worden dat de kwantitatieve methode een vertekend beeld oplevert als naar verhouding te veel aandacht wordt geschonken aan "spraakmakende" gebeurtenissen en een dergelijke onzekere toekomstige gebeurtenis als maatgevend element wordt beschouwd. Na dit soort incidenten worden veelal preventieve maatregelen genomen, zodat de waarschijnlijkheid dat dit incident zich in de toekomst voordoet is afgenomen.

### *De kwantitatieve of historische methode*

Op basis van statistisch materiaal kan bijvoorbeeld een kwantitatieve analyse worden gemaakt van de schadehistorie. Voorwaarde voor deze - retrospectieve - methode is dat er voldoende historische gegevens beschikbaar zijn. Indien dat niet het geval is, is het van belang om voor de prioritaire risico's tot het verzamelen van dergelijke gegevens over te gaan.

Op basis van de verkregen gegevens kan een analyse worden gemaakt van de waarschijnlijkheid van optreden van gebeurtenissen, van de relaties met kansverhogende of kansverlagende factoren en van de impact van de gebeurtenissen. Ook kan duidelijk worden waar bestaande preventieve maatregelen onvoldoende gebleken zijn en nieuwe maatregelen moeten worden geïntroduceerd.

#### *De kwalitatieve methode*

Ook door middel van doorlichting van de organisatie door een aantal interne en/of externe deskundigen of stakeholders kunnen de (bekende en de potentiële) risico's in kaart worden gebracht. Daarbij moet ook worden gedacht aan het bestuderen van gesloten contracten (mede met het oog op mogelijke aansprakelijkheidskwesties) en van opgestelde bedrijfsvoeringsrapporten. Het is van belang om ook de reeds bestaande maatregelen op het gebied van risicobeheer te onderzoeken, zoals genomen schadepreventieve maatregelen, calamiteitenplannen en verzekeringsarrangementen.

Voor het in kaart brengen van de risico's kan gebruik worden gemaakt van vragenlijsten (checklists). Deze kunnen in eigen beheer worden opgesteld of door of met behulp van derden. Het is aan te bevelen om een op de eigen organisatie toegespitste vragenlijst te ontwikkelen, eventueel op basis van een standaardvragenlijst. Daarmee kan worden voorkomen dat, door het uitsluitend gebruik van standaardvragenlijsten, risicosituaties die uniek zijn voor de onderzochte organisatie buiten beschouwing blijven.

Het verdient voorts aanbeveling de vragenlijst onder te verdelen in een aantal risicogroepen en aandachtspunten. Voor een opsomming hiervan wordt verwezen naar de annex.

### **3. Administratie van relevante gegevens met betrekking tot materieelbeheer**

Op grond van artikel 2, lid 2, van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* dient in het kader van het materieelbeheer een adequate administratie te worden bijgehouden.

De Nota van toelichting vermeldt hierover:

*Het tweede aspect van materieelbeheer omvat het bijhouden van administraties die daarmee samenhangen (administratief beheer), teneinde te kunnen voorzien in de benodigde beheers- of managementinformatie en om die administraties te kunnen gebruiken voor controle- en verantwoordingsdoeleinden. Om die reden wordt in het tweede lid de zorg voor het bijhouden van een adequate administratie aan de minister of het college opgedragen.*

*Het bijhouden van een adequate administratie van het materieelbeheer betekent niet dat van alle uitgevoerde beheershandelingen een weerslag in de administratie moet zijn terug te vinden. Ook houdt het niet in dat bijvoorbeeld van alle in gebruik zijnde materiële zaken in de administratie moet worden vastgelegd waar deze in de organisatie in welke omvang (hoeveelheden) worden gebruikt of verbruikt. Het bijhouden van een adequate administratie houdt wel in dat gegevens inzake het materieel zodanig administratief worden vastgelegd, dat daaraan informatie kan worden ontleend die van belang is ter beheersing van de risico's die met het materieelbeheer wordt gelopen. In de artikelen 3 tot en met 5 wordt nader ingegaan op de risico's die kunnen worden onderkend en op de wijze waarop die kunnen worden beheerst.*

*Ook moet een adequate administratie op grond van artikel 26, eerste lid, CW 2001 voldoen aan de (proces)eisen van ordelijkheid, controleerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.*

*In deze regeling worden geen inhoudelijke eisen aan de administraties gesteld, afgezien van hetgeen in artikel 7, lid 2, voor administraties van aangewezen voorraden wordt voorgeschreven. Elke minister (college) dient zelf te bepalen van welke gegevens het vanuit risicobeheersing zinvol en relevant is dat die worden vastgelegd, dan wel welke informatie aan de administraties ontleend moet (kunnen) worden. In het algemeen dient er rekening mee te worden gehouden dat aan een administratie de volgende informatie moet kunnen worden ontleend:*

- (a) informatie ten behoeve van het eigen management om een doelmatig materieelbeheer te kunnen voeren;*
- (b) informatie ten behoeve van de minister van Financiën in het kader van zijn toezicht*

op de uitvoering van de begroting;

(c) informatie die in het kader van de jaarlijkse verantwoording via het departementaal jaarverslag nodig is om aan de Staten-Generaal verantwoording over het gevoerde materieelbeheer te kunnen afleggen;

(d) informatie die op incidentele basis ten behoeve van de verantwoording aan de Tweede Kamer moet kunnen worden overgelegd.

*Wat betreft de behoefte aan managementinformatie ligt het in de rede, dat aan inventaris-administraties andere inhoudelijke eisen gesteld zullen worden dan aan voorraadadministraties. Van inventarisgoederen kan het, afhankelijk van de risico's die daarmee gelopen worden, bijvoorbeeld zinvol zijn om vast te leggen (a) de plaats waar deze zaken zich binnen de organisatie dienen te bevinden, (b) wie daarover het dagelijks beheer voert of wie daarvan dagelijks gebruikmaken, (c) de onderhoudsbeurten en de storingen, (d) de jaarlijkse en cumulatieve afschrijvingen.*

*Het hebben van inzicht in de kosten van afschrijving van duurzame zaken is in het algemeen van belang wanneer aan derden tarieven of prijzen in rekening worden gebracht voor verrichte diensten of geleverde producten. Daartoe kan het wenselijk zijn dat met betrekking tot duurzame zaken met een hoge aanschafprijs, naast gegevens over de aanschafprijzen, ook gegevens over de jaarlijkse en cumulatieve afschrijvingen van die duurzame zaken voorhanden zijn.*

*Ook inzicht in de staat van onderhoud van dergelijke zaken is van belang. Wanneer duurzame zaken niet goed worden onderhouden, kunnen werkprocessen niet meer of in onvoldoende mate worden uitgevoerd en moeten eerder middelen worden aangewend om de zaken opnieuw aan te schaffen. Adequaat onderhoud kan bovendien een eventuele inruilprijs of tweede-handsverkoopprijs positief beïnvloeden. Bijgehouden kan bijvoorbeeld worden wanneer onderhoudsbeurten hebben plaatsgevonden, wanneer de eerstvolgende onderhoudsbeurt zal moeten plaatsvinden, welke belangrijke onderdelen bij het onderhoud zijn vervangen, e.d. Naast gegevens over het onderhoud kan het relevant en zinvol zijn om ook het aantal storingen en de aard van deze storingen bij te houden. Dergelijke gegevens kunnen van belang zijn bij vervangingsbeslissingen en bij besluiten om een beroep te doen op de geldende garantiebepalingen.*

*Aan (risico)administraties van (veroorzaakte) schades en van aansprakelijkstellingen door derden zullen geheel andere inhoudelijke eisen moeten worden gesteld. Naast het bijhouden van gegevens over de meer belangrijke, voorgevallen schaden en aansprakelijkstellingen (onder andere oorzaak, omvang, frequentie, herstellwijze), zullen vaak ook andere van belang zijnde gegevens worden bijgehouden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan gegevens over de (resultaten van de) preventiemaatregelen en met betrekking tot de eventueel gesloten verzekeringscontracten (reden van afsluiten, voorwaarden, premies). De beschikbaarheid van schadestatistieken is een voorwaarde voor het maken van risico-analyses. Wat als meer belangrijke schades en aansprakelijkstellingen moeten worden beschouwd, is ter beoordeling van de betrokken minister. Daarbij kan worden opgemerkt dat ook kleine schaden belangrijk kunnen zijn, met name als het veel voorkomende, identieke schades betreft. Dat kan namelijk wijzen op één enkele oorzaak die alleen door registratie manifest wordt. In het algemeen moet ervan worden uitgegaan, dat er van aansprakelijkstellingen altijd een schriftelijke of elektronische vastlegging (dossiervorming) zal plaatsvinden.*

In aansluiting wat hierboven over de inhoud van risicoadministraties van (veroorzaakte) schades en van aansprakelijkstellingen is vermeld, kan worden gesteld dat het in het algemeen zinvol is dat de volgende gegevens worden geadministreerd:

- het aantal schaden (materiële schade/letselschade/aansprakelijkheidsschade), eventueel onderverdeeld naar omvang, op jaarbasis;
- de directe schadekosten (kosten van herstel, vervanging of verschuldigde schadevergoeding);
- de indirecte schadekosten, zoals gevolgschade (schade aan bedrijfsprocessen), schaderegelingskosten e.d.;

- het aantal schaden en de schadebedragen die konden worden verhaald op derden (ook verzekeraars);
- de (vermoedelijke) schade-oorzaken;
- de tijdsduur van de gevolgen;
- de gekozen herstelwijze;
- het effect van de gekozen herstelwijze;
- maatregelen die, in geval van stagnatie van de bedrijfsprocessen, zijn getroffen (interne of externe uitbesteding werkzaamheden e.d).

Zie ook bij paragraaf 6 (Administratie) van de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*.

#### **4. Analyse en prioriteitenstelling met betrekking tot materieelbeheer**

Zie paragrafen 7 (Risicobeoordeling) en 8 (Prioriteitenstelling) van de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*.

#### **5. Beheersmaatregelen met betrekking tot materieelbeheer**

Zie ook paragraaf 9 (Beheersmaatregelen) van de *Handleiding risicobeheer 2008*.

Na de inventarisatie en analyse van de risico's volgt de fase van de risicobehandeling, met het doel de nadelige effecten van risico's zoveel mogelijk te minimaliseren. Onder het behandelen van risico's wordt verstaan het al dan niet volledig elimineren van een risico en het beperken, overdragen, zelf dragen of desnoods verzekeren. In uitzonderlijke gevallen kan verzekeren de juiste oplossing zijn, maar ook hier geldt dat aan de beslissing daartoe een duidelijke risicoanalyse en een daarop gebaseerde bewuste keuze voor het afsluiten van de verzekering ten grondslag ligt. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006* het besluit is voor het afsluiten van een verzekering schriftelijke toestemming van de Minister van Financiën nodig. Zie voor het verzekeringsbeleid van de rijksoverheid ook bijlage 2 bij de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006*.

Verder wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5, leden 1 en 2, van de *Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006*.

#### **6. Monitoren en Audits/evaluatie**

Zie paragraaf 10 (Monitoren) en 11 (Audits/evaluatie) van de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*.

oOo

### **Annex bij de Handreiking risicobeheer materieelbeheer**

Behoort bij paragraaf 2 (Inventarisatie van de handreiking).

#### **Niet-uitputtende opsomming van risicogroepen en aandachtspunten ten behoeve van een op te stellen vragenlijst (checklist) voor de inventarisatie van risico's met betrekking tot materieelbeheer.**

##### *Locatie en gebouw*

- omgeving (b.v. sociaal zwakke buurt)
- belendingen (diverse risicoverhogende factoren denkbaar)
- constructie gebouw (kwetsbaarheid door bouwaard en materiaalkeuze)
- staat van onderhoud (gebouw, technische installatie, bedrading etc.)
- beschermende maatregelen (hang- en sluitwerk tegen inbraak, mogelijkheden tot inklissing, brandwerende materialen, bliksembeveiliging etc.)
- plaats afvalcontainers (i.v.m. brandstichting)
- gebruik (eigen gebruik en eventueel tevens door derden)
- zichtbaarheid gebouw van buitenaf (sociale controle)
- afscherming voor betreding (afrasteringen etc.)
- bereikbaarheid voor hulpdiensten (politie, brandweer, ambulance)
- beschikbaarheid bluswater (hydranten of open water) in nabije omgeving

##### *Voorzieningen*

- brandsignalering (detectiesystemen, werking en staat daarvan)
- brandbestrijding (blusmiddelen, sprinkler, werking en staat daarvan)
- diefstal- en inbraaksignalering (installatie, personeel)
- bewakingssysteem (installatie, personeel)
- bewegwijzering vluchtroutes
- technische voorzieningen (noodstroomvoorziening etc.)

##### *Procedures*

- is iemand verantwoordelijk gesteld voor risicobeheer in brede zin
- registratiesysteem voor schade en bijzondere risico-omstandigheden
- waarborgen periodieke evaluatie en aanpassing risicobeheer
- regelmatige brandrondes
- (actualiteit van) draaiboeken voor het handelen bij:
  - brand (melding aan brandweer, politie, desbetreffend personeel, publiek)
  - inbraak
  - ontruiming
  - diefstal
  - natuurrampen

- (actualiteit van) recoveryplan
- eigen brandweerploeg
- brand/alarmoefening
- sleutelbeheer

#### *Overeenkomsten*

- met politie (over handelen in geval van diefstal, inbraak, brand, terrorisme, gijzeling)
- met brandweer (optreden bij brand, blusmethoden, optreden bij watersnood, optreden bij andere calamiteiten)
- met beveiligingsbureau (aansluiting op centrale meldkamer)

#### *Informatiebeveiliging*

- organisatie
- fysieke beveiliging
- computer- en netwerkbeheer
- continuïteitsplanning (uitwijkprocedures)
- personeel

#### *Personeel*

- screening personeel (gehele organisatie)
- voorlichting veiligheidszorg aan personeel
- opleiding personeel
- ongevallen
- fraude

#### *Aansprakelijkheid*

- aansprakelijkheid jegens personeel
- aansprakelijkheid jegens derden

#### *Voldoen aan wet- en regelgeving*

- ARBO-wet (noodplan)
- technische voorschriften installaties
- plaatselijke voorschriften

oOo

## **Bijlage 2 bij Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008**

### **Handreiking risicobeheer privaatrechtelijke voorschotverlening**

1. Deze globale handreiking is bedoeld om de departementen een idee te geven hoe *partieel* risicobeheer<sup>1</sup> zou kunnen worden toegepast op het verlenen van voorschotten. Het gaat daarbij om privaatrechtelijke voorschotten, dat wil zeggen voorschotverlening in verband met een levering of een dienstverlening door een derde (een contractuele levering). De handleiding is niet gericht op publiekrechtelijke voorschotten, zoals bijvoorbeeld subsidievoorschotten.

2. Bij het verlenen van (betalings)voorschotten op aangepane (betalings)verplichtingen door het Rijk (de departementen) wordt een risico gelopen, namelijk het risico dat de derde partij zijn (leverings)verplichting jegens het Rijk niet (geheel) nakomt. Het verlenen van voorschotten wordt geregeld in de *Regeling verlening voorschotten 2007 (Stcrt. 2007, 233)*. Op grond van de gewoonte, de billijkheid of het belang van het Rijk kan besloten worden tot het verlenen van een voorschot. In het algemeen zal de betrokken derde om een voorschot verzoeken. De regeling gaat ervan uit dat het risico op verlies van het voorschot wordt ingeschat en dat aan de hand van die inschatting wordt besloten tot:

- het al dan niet bevoorschotten;
- het bepalen van een maximum bedrag of percentage van de bevoorschotting;
- het al dan niet verplichten tot het stellen van een zekerheid door de derde partij.

Zie ook onder punten 5 en 6 hierna.

In de regeling van 2007 is niet meer voorzien in een mede-beoordeling (second-opinion) door de Minister van Financiën van grote voorschotten. De ministers zullen derhalve hun eigen afwegingen moeten maken. Wel geldt voor privaatrechtelijke voorschotten vanaf het grensbedrag van (thans) € 500.000 mln. het voorschrift dat zekerheidstelling geëist moet worden in de vorm van een garantie, afgegeven door een in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar geachte instelling. In de bijlage bij de regeling is een overzicht gegeven van een drietal categorieën instellingen die in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar geacht kunnen worden.

3. Stappenplan ter beoordeling van het al dan niet verlenen van een privaatrechtelijk voorschot.

- Ligt er een verzoek tot een voorschot van de betrokken derde partij? Deze vraag kan al bij een contractbespreking aan de orde zijn.
- Is er een (andere) aanleiding om tot voorschotverlening over te gaan (maatschappelijk gebruik, billijkheid, belang van het Rijk; zie Nota van toelichting bij de *Regeling verlening voorschotten 2007*)?
- Indien één van beide vragen met *ja* wordt beantwoord, dient een risico-inschatting te worden gemaakt, waarbij onderstaande risico-aspecten (punten 4 t/m 7) kunnen worden betrokken.

4. Bij de risico-inschatting kan gebruik gemaakt worden van de Risicowaardetabel. Deze tabel is indicatief bedoeld. Zie paragraaf 6 (Risicobeoordeling) van de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*.

Indicatief geeft het witte deel van de tabel het gebied van een lage risicowaarde aan, het licht grijze deel het gebied van de middelhoge (substantiële) risicowaarde, zoals bedoeld in artikel 2, lid 3, van de regeling, en het donker grijze deel het gebied van de hoge risicowaarde aan. Voor het grijze gebied zou geoordeeld kunnen worden dat

---

<sup>1</sup> Zie voor het onderscheid integraal en partieel risicobeheer, de *Handleiding risicobeheer rijksoverheid 2008*, paragraaf 2 (Risicobeheer: centraal en/of decentraal, integraal of partieel, periodiek/jaarlijks?).

nadere afwegingen wenselijk of zinvol zijn (bijvoorbeeld niet bevoorschotten, tot een lager maximum bevoorschotten of bevoorschotten in combinatie met het stellen van een bepaalde zekerheid).

De inschatting van kans en impact is in het algemeen een sterk subjectieve activiteit die bij voorschotverlening enigszins geobjectiveerd kan worden door de impact (de gevolgen) te verbinden aan het financiële nadeel dat voor het Rijk kan optreden, en door de kans te koppelen aan een percentage voor het aantal verliesgevallen. Dit percentage kan gebaseerd zijn op ervaringsgegevens, maar zal als dergelijke gegevens ontbreken evenzeer een subjectieve inschatting kunnen zijn.

Bijvoorbeeld als volgt:

Bedrag	Impact	Percentage	Kans
< € 500.000	Gering	< 10%	Klein
< € 1.000.000	Substantieel	< 25%	Substantieel
= € 1.000.000	Ernstig	= 25%	Groot

Indicatief wordt in deze tabel ervan uitgegaan dat sprake is van een geringe impact bij een voorschot kleiner dan € 500.000 en van een grote kans bij een percentage van 25 of meer.

5. Bij het inschatten van de kans kunnen o.a. de volgende factoren gelegen bij de tegenpartij/opdrachtnemer een rol spelen:

- a. de juridische vorm (bijvoorbeeld particulier of rechtspersoon; private of publieke rechtspersoon);
- b. de omvang (klein, middelgroot, groot), gemeten naar verschillende criteria (omzet, eigen vermogen, aantal werknemers, e.d.);
- c. de vestigingsplaats (binnenland, EU, niet-EU);
- d. de relatie van het departement als opdrachtgever met de opdrachtnemer (stabiel/langjarig, incidenteel);
- e. de wijze van levering van het product/de dienst (automatische afname, levering op bestelling, korte of lange levertijd).

Dat kan leiden tot bijvoorbeeld de volgende kansinschatting (gebaseerd op ervaringsgegevens of op een subjectieve inschatting).

Tegenpartij	Kans
<b>Binnenland</b>	
a. particulier (natuurlijke persoon, geen rechtspersoon)	substantieel
b. kleine Nederlandse onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	klein
c. middelgrote Nederlandse onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	klein
d. grote, algemeen bekende Nederlandse onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	klein
e. een publiek(rechtelijk)e rechtspersoon	klein

<b>Buitenland - EU</b>	
f. kleine buitenlandse (EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	substantieel
g. middelgrote buitenlandse (EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	substantieel
h. grote, algemeen bekende buitenlandse (EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	substantieel
i. buitenlandse (EU) publiek(rechtelijk)e rechtspersoon	klein
<b>Buitenland – niet-EU</b>	
j. kleine buitenlandse (EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon)	groot
k. middelgrote buitenlandse (niet-EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon):	substantieel
l. grote, algemeen bekende buitenlandse (niet-EU) onderneming, private instelling of private organisatie (rechtspersoon):	substantieel
m. buitenlandse (niet-EU) publiek(rechtelijk)e rechtspersoon	klein
<b>Relatie met tegenpartij</b>	
a. stabiel, d.w.z. langjarige opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie	klein
b. niet-stabiel, d.w.z. incidentele of nieuwe nog kortdurende opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie	substantieel
<b>Levering van het product</b>	
a. automatische levering (openbare nutsvoorzieningen):	klein
b. niet-automatische levering (levering op bestelling)	substantieel
c. korte levertijd	klein
d. lange levertijd	substantieel

In theorie zou de kans op verlies van het voorschot beïnvloed (verkleind) kunnen worden door bijvoorbeeld de keuze van opdrachtnemer. In het algemeen zal echter de keuze van opdrachtnemer meer bepaald worden door andere overwegingen dan de voorschotverlening. In gevallen waarin er nog geen keuze voor een bepaalde opdrachtnemer is gemaakt, kan de omvang van het te verlenen voorschot daarbij echter wel een punt van afweging zijn.

6. Bij het verstrekken van een voorschot kan het risico op verlies (de risicowaarde) beperkt worden door de omvang van het voorschot te beperken, door het laten stellen van voldoende zekerheid of door een combinatie van beide. Daartoe kan bijvoorbeeld de volgende (subjectieve) indeling worden gemaakt:

Risicowaarde		Beperk omvang voorschot tot:	of eis een vorm van zekerheid
a. Zeer hoog	9	Maximaal 10% van de verplichting	Ja
b. Hoog	6	Maximaal 20%	Ja
c. Substantieel/middelhoog	4	Maximaal 50%	Eventueel
d. Laag	3	Maximaal 80%	Nee
e. Zeer laag	1-2	Maximaal 100%	Nee

Door het stellen van de eis van zekerheidstelling (bijvoorbeeld een garantie door een derde) kan het risico worden beperkt, waardoor in beginsel hoger voorschot zou kunnen worden verleend dan zonder zekerheidstelling acceptabel wordt geacht. Bedacht moet overigens worden dat in voorkomende gevallen het doen van een daadwerkelijk beroep op een afgegeven garantie de nodige (administratieve) lasten met zich mee kan brengen.

Vanaf het grensbedrag (omvang van het voorschot) van (thans) € 500.000 geldt het voorschrift (artikel 2, lid 4, *Regeling verlening voorschotten 2007*) dat zekerheidstelling gevraagd moet worden in de vorm van een garantie, afgegeven door een in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar geachte instelling. In de bijlage bij de regeling is een overzicht gegeven van een drietal categorieën instellingen die in het maatschappelijk verkeer betrouwbaar geacht kunnen worden.

oOo