

Vergaderjaar 2004–2005

29 950

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2004

1. Inleiding

Hoe kan de regel- en controledruk uit hoofde van het stelsel van control, controle, en (financieel) toezicht worden beperkt, waarbij risico's voor een rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen worden afgewogen tegen de achtergrond van het belang van minder regel- en controledruk? Met die vraag is de werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en Controletoren¹ aan de slag gegaan.

Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) strekte zich uit over de regelgeving en controletoren van de rijksoverheid en de relatie met de uitvoeringsorganisaties voorzover die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De controletoren werd daarbij breed gezien: het ging niet alleen om «echte» audit-instanties, zoals de auditediensten, de Algemene Rekenkamer (AR) en EU-audit-instanties, maar ook om de control- en toezichtfuncties. Ook de invulling die het Ministerie van Financiën geeft aan zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering, -verantwoording en de controle maakte deel uit van het IBO. Dit gold ook voor de audits in de relaties met zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), gemeentes, subsidieontvangers et cetera. Bij het onderzoek werd ook de (fase van de) beleidsformulering betrokken, waardoor in principe de gehele beleidscyclus in beeld is. De beleidsdoelstellingen (wat wil ik bereiken en wat ga ik daarvoor doen) vormen immers het vertrekpunt voor de (planning en) control. En daarop hebben audit en toezicht (mede) betrekking. Het IBO richtte zich vooral op de comptabele wet- en regelgeving en op (onderdelen van en randvoorwaarden bij de) regelgeving die leidt tot financiële transacties.

In het bij deze brief gevoegde rapport «*Verantwoordelijkheid en verantwoording*» rapporteert de IBO-werkgroep zijn bevindingen en aanbevelingen. Het kabinet neemt deze in grote lijnen over, maar wil ze ook graag concreet maken. In § 2 wordt de hoofdlijn van de oplossingen geschetst. In § 3 worden deze oplossingen nader uitgewerkt en in § 4 worden de concrete acties geschetst.

¹ In de werkgroep zaten vertegenwoordigers van de ambtelijke lijn (SG's, pSG's en DG's), de staf (directeuren FEZ en DAD), de ZBO's, de Algemene Rekenkamer en enige externe deskundigen.

2. Onderweg naar een resultaatgerichte, doelmatige en rechtmatige overheid

Door de Operatie Comptabel Bestel in de jaren '90 is het beheer van de financiën van de rijksoverheid sterk verbeterd. De rechtmatigheid van de uitgaven is op een zeer hoog peil gebracht. In de afgelopen jaren zijn er vrijwel alleen goedkeurende accountantsverklaringen gegeven (dit betekent dat meer dan 99% van de uitgaven van het Rijk rechtmatig is). Internationaal gezien staat Nederland hiermee aan de top. Deze goede positie is mede bereikt door een sterke beheersing en controle.

Het kabinet streeft er naar om de rechtmatigheid op het bestaande hoge niveau te handhaven. De rijksoverheid heeft de plicht haar uitgaven te doen in overeenstemming met de wet- en regelgeving. Wetten zijn er niet voor niets. Bij dit streven dient echter ook de doelmatigheid in het oog te worden gehouden. Het breed levende idee dat de lasten van beheersmaatregelen en audits in veel gevallen niet opwegen tegen de baten ervan, was de aanleiding voor dit IBO.

Het kabinet ziet hiervoor, mede op basis van de uitkomsten van het IBO-onderzoek, een aantal oorzaken:

1. complexe regels leiden tot complexe controlemechanismen.
2. stapeling van regels: iedere laag binnen de rijksoverheid voegt regels toe aan hogere regelgeving.
3. er wordt – op basis van een bewuste inschatting van risico's – nog te weinig een keuze gemaakt tussen uniformering en differentiatie van toegepaste beheersmaatregelen. Hierdoor is de beheersing en de audit niet altijd efficiënt ingericht.
4. stapeling van control(e)s: decentrale controllers, FEZ, accountants bij RWT's/ZBO's, auditdiensten, Financiën en Algemene Rekenkamer.

In aansluiting op het IBO-rapport ziet het kabinet voor de hierboven geschetste problematiek vier oplossingsrichtingen die hierna worden uitgewerkt. De oplossingen leiden ertoe dat de beheersing en audit bij de rijksoverheid zich meer zal richten op de essentiële zaken en de grote risico's. Deze oplossingen gelden primair voor de ministeries en voor de relatie van de ministeries met uitvoeringsorganisaties zoals ZBO's en RWT's en de relaties met gemeenten en provincies. Of deze oplossingen zinvol naar ZBO's en RWT's zelf kunnen worden doorvertaald zal nog nader worden bezien en is mede afhankelijk van het kabinetsstandpunt over het rapport van de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, dat binnenkort zal verschijnen.

1. Efficiëntere regelgeving door sturing op hoofdlijnen en minder stapeling van regels

- Terughoudendheid betrachten bij het realiseren van beleid via regelgeving. Regelgeving is niet per definitie noodzakelijk; ook andere instrumenten zoals zelfregulering of bewustwording via voorlichting kunnen worden ingezet.
- Alleen de essentiële onderdelen van het beleid¹ opnemen in wet- en regelgeving. Vanzelfsprekend kan dit alleen als de Tweede Kamer zich hierin vindt.
- Uitvoeringsregels en -voorschriften zo dicht mogelijk bij de uitvoering regelen. Aanvullende uitvoeringsvoorschriften kunnen worden vastgelegd in bedrijfsvoeringsinstructies. De interne bedrijfsvoering wordt op deze wijze zoveel mogelijk overgelaten aan het management dat direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. Uit het oogpunt van doelmatigheid kan het evenwel wenselijk zijn toch te kiezen voor centrale regelgeving, danwel centrale vaststelling van uitvoeringsvoorschriften.
- Op grond van de VBTB / RPE-evaluatie zal de waarborg van de kwali-

¹ Inclusief bepalingen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechtszekerheid van de burger.

teit van de beleidsinformatie (motie van Walsem) plaatsvinden door middel van bronvermelding en concrete afspraken met de Tweede Kamer. Dit impliceert dat er geen sprake zal zijn van een integrale accountantscontrole van de kwaliteit van beleidsinformatie.

2. *Risicomanagement, verantwoordelijkheid en verantwoording*

- De betrokken minister is en blijft verantwoordelijk voor beleid en bedrijfsvoering. Alleen de minister legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer, door middel van een bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.
- Binnen dit kader is de ambtelijke departementsleiding verantwoordelijk voor een effectieve, efficiënte en rechtmatige realisatie van de doelen van het begrotingshoofdstuk van zijn minister. Op basis van risicoanalyse bepaalt de ambtelijke departementsleiding welke en in welke intensiteit beheersmaatregelen (en daarmee interne regels en procedures) nodig zijn.
- De risicobenadering betekent keuzes maken. Dit is de verantwoordelijkheid van de ambtelijke leiding binnen de door de minister aangegeven contouren. De ambtelijke departementsleiding legt na afloop van het begrotingsjaar klip en klaar verantwoording af aan de minister over de door hen gemaakte keuzes in relatie tot de prestaties, de risico's en de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven¹ in een interne managementparagraaf².
- De interne managementparagraaf is de basis voor de al bestaande bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag, uitgebreid met een paragraaf over de rechtmatigheid.
- Risicomanagement is alleen doelmatig uitvoerbaar als de betrokken partijen in de controleketen (inclusief Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer) een vergelijkbare bandbreedte hanteren voor verantwoord te nemen risico's. Dat vraagt om een goede communicatie. De onderbouwing van de managementparagraaf vindt plaats op basis van de reguliere primaire en ondersteunende processen. De directies financieel-economische zaken (FEZ) bij de ministeries hebben hierbij een coördinerende en adviserende functie. De auditdienst verstrekt adviezen op basis van de – in onafhankelijkheid uitgevoerde – auditwerkzaamheden naar de opzet en werking van de processen.
- Externe leden in het audit comité kunnen de benodigde onafhankelijke, kritische houding versterken. Het audit comité adviseert over de uitkomsten van het risicomanagementproces, de consequenties hiervan voor de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de managementparagraaf. Tevens adviseert het audit comité over de vraag of het auditinstrument op passende wijze is ingezet om de gesignaleerde risico's af te dekken.
- Er komt een interne accountantsverklaring in de vorm van een getrouw-beeld-verklaring bij het jaarverslag. De controlebevindingen op begrotingsartikelniveau worden conform de bestaande afspraak door de auditdienst aan de Algemene Rekenkamer geleverd.
- Bij nieuwe complexe regelgeving kan – onder specifieke omstandigheden – worden afgesproken om rechtmatigheidsfouten tijdelijk minder zwaar aan te rekenen (ingroeitraject). Zulke afspraken kunnen ook gemaakt worden bij complexe regelgeving waarbij de deregulering nog niet is afgerond (uitgroeitraject). Hierover wordt vooraf instemming gevraagd van de Tweede Kamer en met de Algemene Rekenkamer zal hierover worden overlegd.

¹ Waar wordt gesproken over de rechtmatigheid van de uitgaven wordt ook bedoeld de rechtmatigheid van verplichtingen en ontvangsten.

² In het IBO-rapport wordt het begrip «managementstatement» geïntroduceerd. In dit document wordt gesproken over «managementparagraaf» om de relatie met de bestaande P&C-cyclus te benadrukken.

3. *Risicogeorïenteerde audit*

- De auditdienst gaat bij zijn werkzaamheden in het kader van de wettelijke controletaak uit van een eigen risicoanalyse. De risicoanalyse van de ambtelijke departementsleiding vormt hierbij een belangrijke factor.
- Door uit te gaan van risicoanalyse kunnen omvang en intensiteit van

de controle van bepaalde begrotingsartikelen (met een laag risico) minder worden. De controle van bepaalde begrotingsartikelen (met een hoog risico) kan daarentegen worden geïntensiveerd. De audit op de rechtmatigheid is vooral gericht op de naleving van de essentiële onderdelen in de wettelijke kaders.

- Voor wat betreft de planning van de audits op beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen die de auditdienst uitvoert (operational audits) stelt de ambtelijke departementsleiding de prioritering vast op basis van een departementale risicoanalyse. Het auditcommittee heeft hierbij een adviserende rol.¹

4. *Single-audit-gedachte is leidend*

- De departementale auditdienst audit zo efficiënt mogelijk en maar één keer. De auditdienst maakt daarom gebruik van de resultaten van audits die al zijn uitgevoerd (door de eigen dienst of door derden).
- Als het management op transparante wijze kan aantonen dat de bedrijfsvoeringsprocessen op orde zijn en daarmee de risico's beheerst, is minder audit noodzakelijk.
- Uitvoeringsorganisaties kunnen zich door middel van één jaarverslag met daarbij één accountantsverklaring (omvat rechtmatigheid en getrouw beeld) verantwoorden. Alle verantwoordelijken zullen zich ervan moeten vergewissen dat de controle met voldoende diepgang geschiedt. De individueel verantwoordelijke minister moet zijn verantwoordelijkheid waar kunnen blijven maken. Dit geldt ook «bij de uitvoering van meerdere regelingen of meerdere subsidies voor verschillende departementen. Op basis hiervan verantwoordt het departement zich over de regeling of subsidie.
- Het ministerie van Financiën beperkt zich tot toezicht op de kwaliteit van het financieel beheer op systeemniveau. Financiën vult dit in door benchmarking van departementen en door een kenniscentrumfunctie op het gebied van audit en governance van de financiële functie.

Deze oplossingen sluiten aan bij de lijn van het kabinet ten aanzien van resultaatgericht, integraal management. Ze zijn niet altijd nieuw. De oplossingen worden hier in samenhang gepresenteerd. Het IBO-rapport laat – net zoals de VBTB-evaluatie – zien dat resultaatgericht en integraal management nog lang niet overal gerealiseerd is. Om een verdere stap in de richting van een resultaatgerichte, doelmatige en rechtmatige overheid te zetten vindt het kabinet belangrijk te komen tot een cultuur waarin op rationelere wijze omgegaan wordt met risico's. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de IBO-werkgroep dat risicomangement een belangrijk onderdeel is van sturing en beheersing bij het rijk. Verdere uitbouw hiervan is noodzakelijk. In de dialoog met de Tweede Kamer moeten bij de vertaling van (politieke) beleidsdoelstellingen naar operationele doeleinden, de daarmee samenhangende risico's bij de uitvoering centraal staan. Er moet daarbij inzicht worden geboden in de risico's, die acceptabel zijn ten opzichte van de kosten die (eventueel) additionele beheersingsmaatregelen met zich meebrengen. Dialoog over risico's is nodig om binnen de kaders van doelmatigheid en rechtmatigheid te kunnen komen tot heldere, uitvoerbare, op het realiseren van het beleid, gerichte afspraken.

Het IBO-rapport geeft alleen de hoofdlijnen aan van de oplossingen, er is geen uitwerking aan gegeven. Het kabinet is met een ontwikkeltraject gestart waarin concrete acties zijn geformuleerd. De eerste resultaten uit het ontwikkeltraject laten zien dat er op langere termijn voldoende mogelijkheden zijn om de beheers- en controlelasten te verminderen en tegelijkertijd de meerwaarde van beheersing en auditing te vergroten. Aangezien op dit moment geen meting van de beheers- en controlelasten voor

¹ De audits zelf voert de auditdienst onafhankelijk uit.

de rijksoverheid zelf plaatsvindt, is het moeilijk in te schatten hoe groot of klein de lasten nu zijn en in welke mate een vermindering mogelijk is.

Om dit inzichtelijk te maken heeft het kabinet het voornemen een pilot te gaan uitvoeren om de beheers- en controlelasten bij de overheid zelf te meten (vergelijkbaar met de meting van de administratieve lasten in het bedrijfsleven). In de volgende paragraaf wordt bovenstaande lijn verder uitgewerkt aan de hand van voorbeelden. In de afsluitende paragraaf zijn de concrete acties van het kabinet met een tijdspad opgenomen.

3. Uitwerking van de oplossingsrichting

3.1 Efficiëntere regelgeving door sturing op hoofdlijnen

Het kabinet streeft ernaar te komen tot heldere, op output gerichte wetten en regels die liefst zo min mogelijk uitwerking behoeven. Voorts wil het kabinet uitvoeringsvoorschriften (Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen) beperken tot alleen die zaken die voor de burger van belang zijn. Meer gedetailleerde uitvoeringspunten moeten zo dicht mogelijk bij en door uitvoerders in interne voorschriften en procedures worden vastgelegd. Bedrijfsvoeringsinstructies als maatwerk leiden tot meer flexibiliteit bij het vormgeven aan de uitvoering. Minder regelgeving betekent minder beheersings- en controlelasten. Dit alles dient uiteraard de rechtszekerheid van de burger niet in gevaar te brengen.

Het kabinet zal in samenhang met de activiteiten in het kader van de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ook de vermindering van de uitvoerings- en controlelasten bij de overheid stimuleren door:

1. overleg met de Tweede Kamer over uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van regelgeving in relatie tot de risico's voor doelrealisatie, doelmatigheid en rechtmatigheid;
2. nieuwe regelgeving te toetsen op eenvoud, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid;
3. bestaande regelgeving door te lichten teneinde de beheers- en controlelasten in te perken;
4. doorlichting van de rijksbrede comptabele regelgeving;
5. vermindering van uitvoerings- en controlelasten van Europese regelgeving door rijksbrede afspraken te maken om binnen de huidige Europese regelgeving efficiënter met de regelgeving om te gaan.

Ad 1. Overleg met de Tweede Kamer

In de overleggen met de Tweede Kamer komt de afweging tussen de baten van regelgeving en de kosten van beheersing en audit expliciet aan de orde. Dit gebeurt vooraf bij de behandeling van nieuwe wet- en regelgeving en gedurende de uitvoering via de jaarlijkse verantwoording, beleidsanalyses, evaluatieonderzoeken en IBO's. Tevens voorkomt de dialoog met de Tweede Kamer dat wordt teruggevallen op de bijna automatische reflex van het creëren van meer regelgeving en meer audit bij geconstateerde risico's of incidenten.

Ad 2. Toetsen van nieuwe regelgeving

Het kabinet hanteert bij nieuwe regelgeving de toets op basis van de Aanwijzingen voor de Regelgeving¹. Hierin worden onder meer de uitvoerbaarheid van het beleid, de bedrijfsvoeringaspecten en de mogelijkheden voor control(e) en verantwoording meegenomen². De opsteller van regelgeving dient een meer expliciete afweging te maken tussen de baten van de vastlegging in regelgeving, de risico's die worden gelopen en de beheers- en controlelasten die deze voor de overheid met zich meebrengt. In de toelichting bij nieuwe regelgeving dient hierop te

¹ Deze aanwijzing is een ministeriële regeling met rijksbrede werking.

² Daarbij kan ook de Handleiding Doorlichting regelgeving op accountancyaspecten (DOREAC) worden gebruikt.

worden ingegaan. In samenhang met de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven zal ook de vermindering van de beheers- en controlelasten bij de overheid zelf punt van aandacht zijn.

Ad 3. Doorlichting bestaande regelgeving

Het kabinet streeft naar meer focus en meer eenvoud in de bestaande regelgeving. Momenteel lopen er – onder meer – in het kader van de programma Andere Overheid rijksbreed een aantal projecten en acties ter sanering en reductie van regelgeving en ter verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Het kabinet wil bij de implementatie van de hier voorliggende oplossingen maximaal gebruik maken van de resultaten van deze projecten en acties. Deze doorlichtingen bevatten veel aanknopingspunten voor het verminderen van de lasten van wet- en regelgeving voor de overheid zelf.¹ Het kabinet wil waar mogelijk en verantwoord schrappen in bestaande regelgeving.

Box departementen schrappen in bestaande regelgeving

VROM

VROM streeft in het kader van «meer eenvoud, meer focus» naar vermindering van de regel- en controledruk en uniformering van processen. VROM bewandelt twee sporen. Enerzijds is een beleidsmatig herijkingstraject ingezet waarin zijn regelgeving wordt herzien. VROM beziet of de subsidieregulering vanuit één departementaal kader kan worden ontwikkeld en uitgevoerd. Hierdoor wordt ook de beheersing van de regelingen vanuit één punt mogelijk met als gevolg dat ondermeer de lagere overheden minder controledruk zullen ervaren. Anderzijds is ook *binnen* VROM een herijking in de bedrijfsvoering in gang gezet. VROM streeft naar uniformering van processen, procedures en beheersinstrumentarium. Hierdoor wordt de uitvoering, de beheersing en de audit een stuk eenvoudiger.

SZW

Ook op SZW-beleidsterreinen is sprake van een grote regeldichtheid, veel bureaucratie en hoge administratieve lasten voor bedrijven en burgers. SZW heeft een actieplan opgesteld en in uitvoering genomen voor de vereenvoudiging van SZW-regelgeving. In essentie komt het actieplan neer op een strikte toepassing van de SZW-toets (stappenplan voor een systematische ontwikkeling van beleid en regelgeving). Daarin staan de vragen centraal of overheidsinterventie noodzakelijk is en of er alternatieven zijn voor het instrument wet- en regelgeving. Indien regelgeving noodzakelijk is kiest SZW voor de vorm die het minst belastend is. In het actieplan zijn per SZW-beleids(deel)terrein concrete actiepunten gericht op deregulering opgenomen. Deze actiepunten zijn een mix van toepassing van andere reguleringsconcepten, het schrappen van regels, vereenvoudiging van regels, (interdepartementale) harmonisatie van begrippen en slimmer uitvoeren. Een concreet voorbeeld van deze benadering is deregulering van de bijstandswetgeving door invoering van de nieuwe wet Werk en Bijstand, waarbij de governancestructuur ingrijpend is gewijzigd, minder gebaseerd op gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften en meer gericht op doelbereik.

V&W

Verkeer en Waterstaat heeft op verschillende niveaus uitgangspunten benoemd voor de sturing van de organisatie. Eén van de resultaten is dat 66 interne regelingen zijn geschrapt. V&W heeft daarvoor een toetsingskader ontwikkeld waarin onder andere als uitgangspunten zijn opgenomen dat de bestuurslasten voor de overheid aanvaardbaar moeten zijn en dat de uitvoerbaarheid van de in te zetten instrumenten voldoende vaststaat. V&W biedt zo nodig in aanvulling op open normen beleidsregels als service, niet als pseudo-regelgeving. Consequente toepassing ervan leidt tot vermindering van en meer focus in de regelgeving en daarmee tot vermindering van de beheers- en controlelasten.

OCW ontregelt

OCW wil de regeldruk en administratieve lasten met een kwart terugbrengen voor instel-

¹ Reductie Administratieve lasten bedrijfsleven (Actal, IPAL), Reductie Administratieve lasten burgers (PAO 2.2), Doorlichting ministeriële regelingen (eindrapport, juni 2004), Programma Bruikbare Rechtsorde (kamerstuk 29 279, nr. 9) en Project herijken van departementale regels (PAO 2.1.1/nota Bruikbare rechtsorde). Deze doorlichtingen bevatten veel aanknopingspunten voor het verminderen van de overheidsinterne lasten van wet- en regelgeving. De focus van de doorlichtingen ligt echter niet op uitvoerings- en controlelasten bij de overheid zelf. Wel zal iedere vermindering of harmonisatie van regelgeving een beperking van de uitvoerings- en controlelasten bij de overheid betekenen.

lingen en burgers. Hiertoe is het project «OCW ontregelt» gestart. OCW heeft daarbij een website waarop de instellingen de last van administratieve lasten kunnen melden. Door het gebruik van internet kan in breed verband informatie worden verstrekt en kunnen belanghebbenden op eenvoudige wijze actief bij de vermindering van de administratieve lasten worden betrokken.

De website biedt OCW-instellingen informatie over verschillende producten en diensten waarmee ze administratieve processen kunnen vereenvoudigen. Een voorbeeld van zo'n vereenvoudiging is het concept servicegericht uitvoeren. Momenteel dienen onderwijsinstellingen bij iedere afzonderlijke subsidie aanvraagformulieren in te vullen. Door gebruik te maken van standaardgegevens die bij OCW centraal bekend zijn, zal nu automatisch de subsidie aan de onderwijsinstellingen worden toegekend, waardoor deze aanvraagprocedure verdwijnt. Voor het voortgezet onderwijs zal dit in 2004 worden gerealiseerd en in de periode tot 2007 komen het primair onderwijs en de volwasseneducatie aan de beurt.

Financiën

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Toezicht Europese Subsidies (TES) is besloten de informatieplicht uit de wet te schrappen in verband met de onevenredig hoge administratieve lasten die deze plicht met zich meebrengt.

Naast het schrappen in de regelgeving is het mogelijk regelgeving zo in te richten dat deze met eenzelfde effectiviteit minder beheers- en controlelasten met zich meebrengt. Specifieke bepalingen in regelgeving ten aanzien van de verantwoording over besteding van middelen (zoals data en rapportagevereisten) vragen bijvoorbeeld veel beheersing en audit op de naleving. Het kabinet wil dergelijke bepalingen zoveel mogelijk buiten de hoofdregeling houden, zodat deze geen doel op zich worden. Dergelijke bepalingen kunnen noodzakelijk zijn om de rechtszekerheid van de burger te waarborgen. Dan dienen ze in wet (hoofdzaken), AMvB (nadere uitwerking van de hoofdzaken) of ministeriële regeling (technische en administratieve voorschriften) te worden opgenomen. Daarbij kan het doelmatig zijn om de mogelijkheid te creëren om van procedurele bepalingen te mogen afwijken.

Het Ministerie van Financiën zal inventariseren in hoeverre de Algemene wet bestuursrecht bepalingen bevat die onevenredig hoge beheers- en controlelasten voor de overheid met zich meebrengen. Voorzover de uitkomsten hiertoe aanleiding geven, zullen de voor de Awb verantwoordelijke ministers bezien of aanpassingen noodzakelijk zijn.

Box termijnen

VWS

VWS heeft in de kaderwet voor subsidies naast specifieke bepalingen ten aanzien van termijnen ook de mogelijkheid opgenomen hiervan af te wijken. Hierdoor wordt voorkomen dat een subsidie die enkele dagen te laat wordt ingediend niet kan worden toegekend of bij toekenning als tegen de regels wordt beschouwd.

Beperking van het aantal, liefst zo eenvoudig mogelijke, voorwaarden bij bekostiging en subsidiëring leidt tot beperking van beheers- en controlelasten. Lumpsumfinanciering kan heel effectief en efficiënt zijn.

Box lumpsumfinanciering

OCW

Bij het primair onderwijs zijn er voorstellen om lumpsumbekostiging in te voeren. Hiermee wordt samen met de invoering van een jaarverslag de vergroting van autonomie gekoppeld aan een adequate wijze van verantwoording. De lumpsumfinanciering beoogt

scholen en besturen meer ruimte te bieden om zelf invulling te geven aan de organisatie van het onderwijs en het onderwijs zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de ontwikkelingsmogelijkheden van de kinderen. Met de invoering van lumpsumbekostiging krijgen de scholen meer bestedingsvrijheid en zijn ze minder gebonden aan gedetailleerde regels die de huidige declaratiebekostiging met zich meebrengt. Dit leidt tot minder lasten bij uitvoering en audit.

Beheers- en controlelasten bij uitvoerende diensten worden verminderd door bij de uitwerking van regelgeving zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande bedrijfsvoering en de bestaande informatiesystemen van de uitvoerende diensten. Zo hoeven de uitvoerende diensten zo min mogelijk aanpassingen aan te brengen bij beleidswijzigingen.¹

Box rekening houden met bedrijfsvoering uitvoering

BZK

Jaarlijks wordt de specifieke uitkering aan brandweerregio's verstrekt voor de uitvoering van rampenbestrijdingstaken. Sommige bepalingen in de regeling zijn voor de regio's nauwelijks uitvoerbaar. Zo moeten de regio's bijvoorbeeld in hun uitgavenverantwoording en financiële reservepositie een splitsing maken tussen de uitgaven en reserves in verband met brandweezorg en rampenzorg. Deze bepaling is niet of nauwelijks uitvoerbaar omdat de regio's in hun beleids- en bedrijfsvoering dit onderscheid niet of nauwelijks maken en ook niet kunnen maken als gevolg van de grote verwevenheid van brandweeren rampenzorg. Dit knelpunt zorgt tot op heden voor veel administratieve lasten bij de regio's en bij BZK. Het heeft ook tot aanzienlijke achterstanden in de definitieve afrekening met de regio's geleid. Het toezicht op de regio's kan effectiever worden georganiseerd en de regel- en controledruk kan worden verminderd door het laten vervallen van het onderscheid tussen rampenzorg en brandweezorg. Het toezicht zou primair georganiseerd kunnen worden rond te maken prestatieafspraken over rampenzorg en brandweezorg gezamenlijk (output). Dit argument wint aan betekenis gezien het beperkte aandeel van de rijksbijdrage in de begroting van de regio's.

LNV

LNV hanteert sinds enige tijd het concept «*partner in beleid*». Dat wil zeggen dat niet wordt uitgegaan van de beleidsontwikkelaar die moet bedenken hoe op de bedrijfsvoering van de uitvoering kan worden aangesloten, maar van de uitvoerder die aan de beleidsdirecties veel te bieden heeft om tot efficiënt uitvoerbaar en handhaafbaar beleid te komen. Evaluaties en een audit van de eerste beleidstrajecten die volgens dit concept zijn opgezet laten zien dat deze manier van werken gepaard gaat met een wezenlijke cultuuromslag.

4. Doorlichting rijksbrede comptabele regelgeving

De doorlichting van bestaande comptabele regelgeving heeft geleid tot een eerste opschoning door het schrappen van verouderde en niet meer relevant geachte regelgeving. Het gaat daarbij onder meer om de regeling BTW-compensatie voor departementen, de circulaire betalingsgedrag en de handleidingen kengetallen en agentschappen.

De nu lopende analyse om te komen tot een meer fundamentele aanpassing en inkorting van de Comptabiliteitswet 2001 en van daarmee samenhangende rijksbrede comptabele regelgeving vraagt meer tijd. Doel is alleen datgene te regelen dat essentieel is en regels te formuleren in termen van output. De meer uitvoeringstechnische uitwerking zal op een lager niveau of helemaal niet meer in de Comptabiliteitswet 2001 worden opgenomen. Dit biedt departementen de ruimte om binnen strakke en heldere kaders de financiële organisatie optimaal te laten aansluiten bij de

¹ Hierbij is ook het nog te verschijnen kabinetsstandpunt over de IBO VOR relevant.

bedrijfsvoering die nodig is voor het realiseren van het eigen beleid. Bij het aanpassen van het comptabele bouwwerk zullen de leerpunten uit de evaluatie van VBTB betrokken worden. Dit kan leiden tot aanpassing van de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid (RPE)

In het kader van de VBTB-evaluatie en de vermindering van de controlelasten zal de waarborg voor de kwaliteit van de beleidsinformatie wijzigen door de beoogde aanpassing van de RPE. Gestreefd wordt om de kwaliteit van beleidsinformatie te waarborgen door duidelijke bronvermeldingen en door tijdens begrotings-behandelingen of via het beleidsproces concrete afspraken met de Kamer te maken over de kwaliteit van beleidsinformatie. Op deze manier wordt op andere wijze inhoud gegeven aan het – in de motie Van Walsem (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 – 2003, 27 849 en 28 035, nr. 25) geformuleerde – verzoek van de Kamer om een uitvoerbaar kader waarmee de betrouwbaarheid van beleidsinformatie kan worden getoetst. Dit impliceert dat er geen sprake is van een integrale accountantscontrole van de kwaliteit van beleidsinformatie. De accountantscontrole en de daarbij behorende accountantsverklaring richt zich op de financiële informatie; de niet-financiële informatie in het jaarverslag wordt dan – net als in het bedrijfsleven – beoordeeld op al dan niet strijdig zijn met de financiële informatie. De discussie met de Tweede Kamer hierover zal in het kader van de herziening van de Regeling prestatie-indicatoren en beleidsevaluatie plaatsvinden.

Voorts wil het kabinet de definitie van rechtmatigheid, zoals die in het IBO-rapport is geformuleerd, in de Comptabiliteitswet 2001 vastleggen. De inhoud en strekking van dit begrip wordt dan voor iedereen duidelijk en vormt een helder uitgangspunt voor een doelmatige inrichting van de beheers- en controlestructuur. In de praktijk is gebleken dat de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer niet altijd dezelfde definitie van rechtmatigheid hanteren. Met de Algemene Rekenkamer is in april 2004 ambtelijk afgesproken voor de accountantscontrole de volgende definitie te hanteren: rechtmatigheid betekent dat de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten conform wetten, AMvB's en ministeriële regelingen zijn gedaan; onrechtmatigheid betekent dat de uitgaven niet volledig conform deze regelgeving zijn gedaan. Deze definitie zal nog in een bestuurlijk overleg met de AR worden bekrachtigd. Bij onrechtmatigheden kan het hier gaan om grote fouten (een uitkering verstrekken aan iemand die hier geen recht op heeft), maar ook om kleine fouten (het één dag te laat indienen van een subsidieaanvraag).

Box deregulering comptabele regelgeving

Regeling departementale begrotingsadministratie

In de Regeling departementale begrotingsadministratie kan alleen de op rijksniveau gewenste informatie worden vastgelegd. De decentrale administratieve procedures wijzen uit hoe dit georganiseerd moet worden. Op deze manier kan een departement op gecontroleerde wijze zijn informatievoorziening zo inrichten dat deze past bij zijn eigen systemen, processen en informatiebehoeften.

Baseline financieel en materieel beheer

De Baseline Financieel en Materieel beheer geeft een overkoepeling van de normen zoals neergelegd in de bestaande regelgeving (Comptabiliteitswet 2001, Rijksbegrotingsvoorschriften, Besluit materieelbeheer, Regeling Departementale Begrotingsadministratie en dergelijke). De Baseline bevat zelf geen nieuwe of extra normen. Gelijktijdig met het verankeren van de hoofddoelstellingen in de wet en de deregulering van de financiële regelgeving vindt aanpassing van de Baseline plaats. Hierdoor wordt de toepassing van de Baseline eenvoudiger.

5. Europese regelgeving

Het kabinet streeft naar reductie van administratieve lasten in Europese regelgeving in het kader van de administratieve lastenverlichting. Het is lastig bestaande Europese regelgeving aan te passen. Het kabinet wil daarom binnen de bestaande Europese regelgeving op bepaalde gebieden efficiënter met deze regelgeving omgaan. Hierover zullen rijksbreed afspraken worden gemaakt. Zo kunnen in het traject van Europese aanbestedingen in het inkoopproces bijvoorbeeld een aantal waarborgen worden ingebouwd, waardoor aan de eisen van de Europese aanbestedingsregels wordt voldaan. Tevens kan de beheersing van en de audit op de Europese regels gericht worden op de essentiële bepalingen, blijkend uit een risicoanalyse.

Box efficiëntere audit bij Europese regelgeving

Europese aanbestedingsregels

Veel departementen hebben de inkoopfunctie geprofessionaliseerd. De naleving van de Europese aanbestedingsregels is sterk verbeterd, maar er vinden nog steeds relatief veel onrechtmatigheden plaats. De departementen ervaren de maatregelen om deze onrechtmatigheden verder terug te dringen als een zware belasting. Om de regel/controlelasten van de Europese aanbestedingen te kunnen verminderen, maar tegelijkertijd de controle te richten op de doelstelling van de regelgeving, heeft een analyse gevonden van de Europese aanbestedingsregels (EAR). Dit heeft geresulteerd in een splitsing in essentiële bepalingen in de EAR die de doelstelling van de EAR (vrije concurrentie) raken en gedetailleerde uitvoeringsbepalingen, die het aanbestedingsproces regelen. De essentiële bepalingen zijn in een paar pagina's te vatten, terwijl de rest van de 127 pagina's (zeer) gedetailleerde uitvoeringsbepalingen bevat.

De controlelast van de EAR zou zeer beperkt kunnen worden (en tevens veel meer gefocust kunnen worden op de essentie van de regelgeving) wanneer afgesproken wordt dat de auditdiensten en de AR de jaarlijkse audit in het kader van de rechtmatigheid (op basis van een risicoanalyse) richten op de naleving van de essentiële bepalingen. De overige bepalingen zouden (bijvoorbeeld eens in de drie jaar) bij een operational audit naar het inkoopproces beoordeeld kunnen worden. Gevonden fouten zijn wel rechtmatigheidsfouten en tellen als zodanig wel mee, maar de aanbevelingen op basis van de operational audit dienen er primair op gericht te zijn deze rechtmatigheidsfouten door een betere bedrijfsvoering in de toekomst te voorkomen.

3.2. Risicomanagement, verantwoordelijkheid en verantwoording

Risicomanagement is een proces waar de risico's die de belangrijkste beleidsdoelstellingen beïnvloeden optimaal beheerst worden. Door de risico's te onderkennen en te onderscheiden in grote en kleinere risico's kan een expliciete keuze worden gemaakt welke risico's wel en welke risico's niet worden geaccepteerd. Risicomanagement is primair een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Het begint met een realistische inschatting van de risico's bij de uitwerking van de beleidsdoelstellingen (zoals die met de Tweede Kamer zijn afgesproken). Hierdoor ontstaat inzicht in de risico's en de al dan niet te nemen beheersingsmaatregelen. Zo is een afgewogen keuze over kosten en baten van het beheersingsinstrument mogelijk. Deze risico's vormen verder het aangrijpingspunt voor de besturing en beheersing van de organisatie en voor de inzet van instrumenten als audit en toezicht. Het lijnmanagement geeft dus top-down aan welke mate van beheersing en audit noodzakelijk is in een bepaald beleidsveld. Als sluitstuk legt het topmanagement aan de minister verantwoording af over de resultaten die

zijn behaald, de risico's die zijn gelopen en de wijze waarop hiermee is omgegaan. De minister legt vervolgens verantwoording af aan de Tweede Kamer.

Het management is transparant over de risicoanalyse en de beheersmaatregelen (en daarmee regels) die nodig zijn voor effectieve, efficiënte en rechtmatige doelrealisatie. Toepassing van sturing op hoofdlijnen en risicomangement voorkomt dat beheersingsmaatregel op beheersingsmaatregel wordt gestapeld en veelvuldig uitgebreide rapportages worden gevraagd. Het moet mogelijk zijn een reductie in regels te realiseren en focus aan te brengen in de verantwoordingsplicht en de audit.

Box risicomangement en opschoning interne regelgeving

Defensie

Defensie heeft een top-10 opgesteld van gebieden waar sprake is van teveel regeldruk. Deze regeldruk wordt verminderd door het opschonen van de regelgeving als onderdeel van de oprichting van nieuwe defensieonderdelen. Regeldruk (en controledruk) wordt een vast onderdeel in de beleidsafweging. Daarbij is een systematiek ingevoerd waarbij regels na verloop van tijd vervallen of opnieuw worden bezien.

Justitie

Justitie heeft in de afgelopen jaren de bureaucratie in de interne bedrijfsvoering zien toenemen. Jaarplannen en verplichte rapportages hierover waren «verplichte nummers» geworden en daarmee geen sturingsinstrument meer van de lijn. Met «terug naar de basis» wil Justitie de bureaucratie terugbrengen door sturing op managementafspraken als uitgangspunt te nemen. Het uitgangspunt is de beheersing van risico's die er echt toe doen met daarbij zoveel mogelijk gebruik maken van uitzonderingsrapportages.

Op basis van risicoanalyse kan ook worden bepaald welke elementen uit de algemene, vaak interdepartementaal ontwikkelde, handreikingen van toepassing zijn op de specifieke situatie bij het departement en welke niet. Dit leidt tot op maat gesneden toepassing per beleidsveld. Zo kan worden voorkomen dat een handreiking onbedoeld tot algemene norm verheven wordt. De status van handreikingen dient vooraf duidelijk te zijn. Er kunnen daarbij twee vormen worden onderscheiden:

1. handreikingen als hulpmiddel voor de werkwijze in de praktijk, die geen normenkader zijn (toolboxen). Hiervan mag onbeargumenteerd worden afgeweken zolang de bovenliggende regelgeving wordt nageleefd.
2. handreikingen waarvan interdepartementaal is afgesproken deze als standaard te gebruiken. Hiervan mag alleen beargumenteerd worden afgeweken (comply or explain).

Bij veel ministeries is aandacht voor risicomangement. Veelal is de afweging tussen beheersing of acceptatie van risico's nog niet expliciet en is de toepassing van risicomangement nog niet goed doorgedrongen tot de gehele organisatie. Door benchmarking en door middel van uitwisseling van goede voorbeelden tussen de departementen wil het kabinet de verdere invoering van risicomangement stimuleren.

Box Ontwikkeling risicomangement departementen

Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft bij de Jaarplanaanschrijving 2004 Justitie een risicoanalyse voorgeschreven die ondermeer gebruikt wordt om managementafspraken met de directies te maken en om beredeneerde beslissingen over het afdekken van de belangrijkste risico's te kunnen nemen. In het *omschrijven* van de risico's worden die situaties

uiteengezet die niet doeltreffend of doelmatig zijn. De risicovolle situaties moeten tot herkenbare problemen worden geconcretiseerd en de gevolgen moeten worden aangegeven. Vervolgens vindt een waardering van de risico's plaats. De risico's die van belang zijn voor de omgeving, ketenpartners en bovenstaand hiërarchisch niveau worden gemotiveerd geaccepteerd of afgedekt en als managementafspraken opgenomen in het jaarplan.

OCW

OCW maakt in de managementafspraken 2003 een eerste begin met risicoanalyse en het benoemen van beheersmaatregelen. Inmiddels heeft het Ministerie van OCW een handreiking gemaakt waarmee risicoanalyses voor te behalen beleids- en overige doelstellingen op uniforme wijze kunnen worden uitgevoerd. De belangrijkste risico's en de te nemen beheersmaatregelen worden opgenomen in de managementafspraken voor 2005.

De risicobenadering betekent keuzes maken. De departementsleiding is hiervoor verantwoordelijk. Dit vraagt om een cultuurverandering binnen de rijksoverheid. Het kabinet ondersteunt deze cultuurverandering door:

1. de invoering van een managementparagraaf door de ambtelijke departementsleiding;
2. versterking van de adviserende rol van het audit committee;
3. invoering van een getrouw-beeldverklaring door de auditdienst;
4. Versoepeling rechtmatigheidseis in specifieke omstandigheden.

Ad 1. De invoering van een managementparagraaf door de ambtelijke departementsleiding;

Elke minister is en blijft verantwoordelijk voor het beleid en de bedrijfsvoering van zijn ministerie. Aan dat principe wordt niet getornd. De minister legt op dit moment verantwoording af over de bedrijfsvoering in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze bedrijfsvoeringsparagraaf wordt uitgebreid met een paragraaf over de rechtmatigheid. De ambtelijke leiding legt ter onderbouwing van deze externe bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister door middel van een managementparagraaf intern helder en transparant verantwoording af over de prestaties, de bedrijfsvoering, de risico's en de doel- en rechtmatigheid van de uitgaven. Deze interne managementparagraaf vormt de onderbouwing van de externe verantwoording over de bedrijfsvoering, inclusief de rechtmatigheid, door de minister. Deze wijze van verantwoorden past in een filosofie waarin de departementsleiding invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het departement en op de gewenste sturing binnen de rijksoverheid (resultaatgerichte, decentrale sturing met integrale verantwoordelijkheid). Het geeft daarbij een nieuwe impuls die aansluit op de ontwikkelingen in het kader van VBTB en kan bijdragen aan de gewenste cultuurverandering binnen de rijksoverheid.

Het kabinet benadrukt dat de managementparagraaf wordt onderbouwd op basis van informatie uit de reguliere primaire en ondersteunende processen. De secretaris-generaal bepaalt, gegeven de politieke verantwoordelijkheid van de minister, de wijze waarop de managementparagraaf wordt onderbouwd en hoe hij tot het statement komt. Het statement is vormvrij, heeft een kwalitatief karakter en geeft dus geen kwantitatieve informatie over de rechtmatigheid van de uitgaven.

In de managementparagraaf heeft de secretaris-generaal de mogelijkheid om uitgaande van de uitgevoerde risicoanalyse aan te geven dat er problemen zijn gerezen bij bepaalde taken of regelingen, waardoor het niet of slechts ten dele mogelijk is gebleken om tot een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitkomst te komen. Daarbij kunnen bijvoorbeeld al in gang gezette verbeteringen worden genoemd. De managementparagraaf biedt de mogelijkheid eventuele onrechtmatigheden toe te

lichten. Dit leidt tot een betere beoordeling van de betekenis van eventuele onrechtmatigheden.

Het introduceren van de managementparagraaf behoeft niet tot extra beheersingsmaatregelen of extra audits te leiden; de managementparagraaf onderstreept slechts de bestaande verantwoordelijkheden. De managementparagraaf is in feite de nu al bestaande bedrijfsvoeringsparagraaf uit het jaarverslag met daarbij een paragraaf over de rechtmatigheid van de uitgaven. De minister kan de informatie uit de interne managementparagraaf vervolgens meewegen bij het opstellen van zijn jaarverslag en daarmee inbrengen in het verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer. Hierdoor wordt de dialoog met de Kamer om te komen tot heldere, uitvoerbare en op output gerichte afspraken tussen kabinet en Kamer versterkt.

De accountantscontrole blijft gericht op getrouwheid en rechtmatigheid. De kwantitatieve gegevens over de rechtmatigheid blijven beschikbaar. Er vindt hierover geen expliciete rapportage meer plaats in de vorm van een accountantsverklaring. De accountantsverklaring beperkt zich tot een getrouw beeld en geeft daarmee de zekerheid dat de informatie die in het jaarverslag is opgenomen klopt. Het aspect rechtmatigheid is een onderdeel van het jaarverslag geworden. Een getrouwbeeld-verklaring zegt ook over dit aspect dat de informatie die erover wordt verstrekt klopt (of niet). De rechtmatigheid is onderdeel van de vormvrije interne managementparagraaf die de basis vormt voor de externe verantwoording in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Het voordeel hiervan is dat de onrechtmatigheden kunnen worden toegelicht en in breder perspectief kunnen worden geplaatst. Ook stimuleert de managementparagraaf de dialoog tussen het verantwoordelijke management en de minister en via de bedrijfsvoeringsparagraaf tussen de minister en de Tweede Kamer.

Ad 2. Rol audit committee

Het departementale audit committee heeft een belangrijke interne adviesfunctie. Het audit committee bespreekt onder leiding van de secretaris-generaal het risicomanagementproces en de onderbouwing van de managementparagraaf. De secretaris-generaal is eindverantwoordelijk. Om de kritische houding van het audit committee te versterken kan het zinvol zijn ook externe onafhankelijke leden in het audit committee op te nemen. Dit is mede afhankelijk van de specifieke departementale situatie. Het audit committee adviseert over de wijze waarop het auditinstrument wordt ingezet om risico's te beheersen.

Externe onafhankelijke leden in het auditcommittee

De ministeries van OCW en van BZK hebben al externe leden in het audit committee. De ervaringen hiermee zijn positief. Het blijkt dat «vreemde ogen» dwingen om kritischer naar de eigen bedrijfsvoering te kijken.

Ad 3. Invoering getrouw beeldverklaring door de auditdienst

De accountantsverklaring bij de jaarrekening omvat in de huidige situatie een expliciete verklaring dat aan de rechtmatigeis is voldaan. Met de invoering van de managementparagraaf legt de departementsleiding expliciet verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven. Daarom vormt het kabinet de huidige accountantsverklaring om tot een verklaring die zekerheid geeft over de getrouwheid van het jaarverslag. Dit betekent dat de auditdienst verklaart dat het jaarverslag een getrouw beeld geeft. De auditdienst geeft dit oordeel voor wat betreft de financiële informatie op basis van de bevindingen uit uitgevoerde audits. Voorzover mogelijk beoordeelt de auditdienst ook de bedrijfsvoeringsparagraaf op basis van eigen bevindingen uit audits. Dit geldt in ieder geval voor de

rechtmatigheid, het financieel en het materieel beheer. Daarnaast verklaart de auditdienst dat de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie. Deze verklaring van getrouwheid is in lijn met de internationale ontwikkelingen ten aanzien van de accountantsverklaring¹.

Deze verandering betekent niet dat er minder zekerheid is over de rechtmatigheid. Ze legt juist de verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid waar deze hoort te liggen: bij het lijnmanagement. De aanpassing onderstreept de onafhankelijkheid van de auditors. Het betekent wel dat een verklaring van getrouwheid kan worden gegeven bij een jaarverslag dat (belangrijke) onrechtmatigheden bevat, als dat maar duidelijk en transparant in de managementparagraaf wordt toegelicht. In geval van fraude zal per individueel geval moeten worden bekeken welke invloed deze heeft op de getrouw beeldverklaring. Dit is mede afhankelijk van de ernst van de fraude en de wijze waarop hiermee is omgegaan. Indien de toelichting ontoereikend is – en dus geen getrouw beeld geeft – leidt dit tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring² waarin wordt ingegaan op de redenen hiervan.

Ad 4. Versoepeling rechtmatigheidseis in specifieke omstandigheden.

Op dit moment wordt voor de accountantsverklaring een goedkeurings-tolerantie van 1% gehanteerd. Een goedkeurende verklaring wordt gegeven, indien meer dan 99% van de uitgaven bij de rijksoverheid rechtmatig is.

Het kabinet is van mening dat door met de in de kabinetsstandpunt opgenomen voorstellen het huidige, hoge niveau van rechtmatigheid gehandhaafd. Het kabinet neemt de aanbeveling van het IBO-rapport om de mogelijkheid te creëren structureel te differentiëren in de goedkeurings-tolerantie niet over. Een dergelijke differentiatie levert onvoldoende voordelen op.

Toch ziet het kabinet dat het in bepaalde situaties tijdelijk gewenst kan zijn om bepaalde onrechtmatigheden minder zwaar te wegen. Hierover dient vooraf instemming te worden gevraagd van de Tweede Kamer en het Ministerie van Financiën. Daarnaast dient overleg plaats te vinden met de Algemene Rekenkamer. Op dit moment denkt het kabinet met name aan de volgende situaties:

- ingrijpende veranderingen in wet- en regelgeving die met een bepaald ingroeitraject gepaard gaan;
- te complexe regelgeving, waarbij deregulering (nog) niet heeft plaatsgevonden en vooruitlopend op de nieuwe situatie nog bestaande onrechtmatigheden minder zwaar wegen (uitgroeitraject).

Daarnaast kunnen in bepaalde uitzonderingssituaties specifieke afspraken worden gemaakt met de Tweede Kamer.

Box

Huursubsidie (VROM)

In 2002 had VROM door problemen bij de invoering van een nieuw geautomatiseerd systeem achterstanden opgelopen bij de uitbetaling van de huursubsidie. Hierdoor ontstond grote maatschappelijke onrust. In overleg met de Tweede Kamer is besloten de huursubsidie snel uit betalen en daarbij de rechtmatigheid pas achteraf na uitbetaling volledig te toetsen. Bij achteraf geconstateerde onrechtmatigheden werd afgesproken terug te vorderen. De auditdienst en de Algemene Rekenkamer hebben bij hun audit de afspraken met de Tweede Kamer als norm gehanteerd.

¹ Bij gemeenten en provincies is onlangs met het «Besluit Accountantscontrole Gemeenten en Provincies» de zogenaamde eisenverklaring, inclusief een oordeel door de accountant over de rechtmatigheid, ingevoerd. Dit besluit leidt weliswaar vermoedelijk tot veel niet-goedkeurende accountantsverklaringen in het eerste jaar, maar heeft tevens naar verwachting een positief effect op de interne regelgeving van gemeenten (omdat veel niet-goedkeurende accountantsverklaringen voortkomen uit te gedetailleerde en/of verouderde regelgeving bij gemeenten). Het kabinet zal de ontwikkelingen in de rechtmatigheid bij gemeenten en provincies nadrukkelijk volgen.

² Afhankelijk van de materiële betekenis van de fout is dit een verklaring met beperking of een afkeurende verklaring.

3.3. Risicogeoriënteerde auditing

De inrichting van de met het oog op het realiseren van de beleidsdoelstellingen te nemen beheersingsmaatregelen en de audit hierop vindt plaats op basis van risicoanalyse van het lijnmanagement. Ook de auditplanning vindt plaats op basis van risicoanalyse, waardoor een link wordt gelegd tussen de door het management gesignaleerde risico's en de uitgevoerde audits.

Door risicogeoriënteerde auditing ontstaat:

1. meer focus in auditing;
2. differentiatie in intensiteit van audits.

Ad 1. Meer focus in auditing

Een risicogeoriënteerde auditing leidt door haar integrale benadering van doelmatigheid en rechtmatigheid ook tot meer focus. De audit op de rechtmatigheid is met name gericht op de naleving van de essentiële onderdelen in de wettelijke kaders (wet, AMvB, ministeriële regeling).

Door de eisen van procedurele aard in het proces te borgen, is audit achteraf minder noodzakelijk. Dit is eenvoudiger bij uniforme en gestandaardiseerde processen. Harmonisatie en uniformering van vergelijkbare processen maakt het daarnaast mogelijk om standaardprocessen zoveel mogelijk te automatiseren. Door in het systeem voldoende waarborgen aan te brengen is de auditinspanning achteraf te minimaliseren. Het management kan daarbij (operational) audits laten uitvoeren om te beoordelen of de processen en/of de geautomatiseerde systemen voor de uitvoering van de regelgeving van voldoende kwaliteit zijn en in algemene zin tot een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitkomst leiden. Zo is de toegevoegde waarde van auditing groter en wordt deze als minder belastend ervaren.

Box uniformering, standaardisatie en automatisering

Uniformiteit en vereenvoudiging bedrijfsvoering Rijkswaterstaat (V&W)

Rijkswaterstaat is gestart met het herinrichten van zijn bedrijfsvoering. Uitgangspunten zijn: heldere aansturing, vergroting van het kostenbewustzijn, resultaatgericht werken en optimale ondersteuning van het primaire proces. Enkele maatregelen in dit verband zijn de volgende.

1 Uniformering en vereenvoudiging van de bedrijfsvoering

Sleutelwoorden zijn uniformiteit en vereenvoudiging. Een vereenvoudiging is mogelijk door slim gebruik te maken van ICT ondersteuning. De efficiëntie van ICT wordt vergroot door samenwerking (intern en strategische partnerships om kennis te delen met de markt), standaardisatie en gezamenlijk inkopen. Door minder ingewikkeld te gaan werken verminderen de beheers- en controlelasten. Bovendien is de verantwoording over de bedrijfsvoering ook eenvoudiger.

2 Stopzetten interne facturering

Rijkswaterstaat heeft het systeem van interne factureren voor interne dienstverlening stopgezet en vervangen door een systeem van voorcalculatie. Hierdoor is ca. 40% van de interne factuurstroom vervallen en daarmee tevens de beheersing voor en tijdens het proces net zoals de audits achteraf.

3 Opdrachten niet meer tot in detail voorschrijven

De manier waarop Rijkswaterstaat zijn producten realiseert (of laat realiseren door de markt) wordt niet meer tot in detail vastgelegd maar vertaald in outputafspraken. Hierdoor wordt het mogelijk om zonder zeer gedetailleerde controles de kwaliteit van producten vast te stellen.

Het lijnmanagement is binnen de wettelijke kaders verantwoordelijk voor de departementale normatiek. De auditdienst en de Algemene Rekenkamer gaan bij hun controle uit van de de rijksbrede regelgeving en kunnen daarbij rekening houden met de departementale invulling daarvan. De auditdienst en de Algemene Rekenkamer bepalen voorafgaand aan de audit de van toepassing zijnde normatiek en overleggen die met het lijnmanagement. Wanneer daar verschillen bestaan worden die (en de eventuele gevolgen daarvan) in de uiteindelijke rapportage toegelicht. Aanbevelingen die uit audits voortvloeien, vormen op zich geen nieuwe normen. Het management zal op basis van risicoanalyse de waarde van de uitvoering van de aanbeveling moeten bepalen en op basis daarvan besluiten of de aanbeveling wel of niet of aangepast wordt opgevolgd. Binnen de kaders van de wet- en regelgeving kan het management besluiten de door auditors gesignaleerde aandachtspunten op een andere wijze op te lossen.

Box aanbevelingen uit audits en risicoanalyse

LNV

Kenmerkend voor crisismanagement is dat er geïmproviseerd moet worden, juist ook waar het betreft de aanpak en de te hanteren normatiek. Bij een grote dierziekte of voedselveiligheids crisis voorzien de draaiboeken in het in actie komen van het Crisis Auditteam (CAT) en het permanent Borgingsoverleg (een verbijzonderd Audit Committee). Op grond van een analyse van de meest risicovolle deelprocessen wordt binnen enkele dagen een intensief auditprogramma opgesteld en gedurende de crisis uitgevoerd. De daaruit voortkomende aanbevelingen aan het Borgingsoverleg worden direct daarna in nieuwe of aangepaste normen en handelwijzen omgezet, gedocumenteerd en vervolgens gemonitord. Dit alles binnen het kader van expliciete bevoegdheden.

Ad 2. Differentiatie in intensiteit van audits

De auditdienst heeft – bij de uitvoering van de wettelijke controletaak – een eigen onafhankelijke verantwoordelijkheid voor de planning, inrichting en uitvoering van audits en voert in dat kader een omgevingsanalyse uit. De risicoanalyse van het lijnmanagement wordt daarbij meegenomen. Indien de audit van de auditdienst meer uitgaat van risicoanalyse betekent dit dat niet meer alles met dezelfde intensiteit wordt geaudit om tot een bepaalde zekerheid te komen. De controle van bepaalde begrotingsartikelen (met een laag risico) wordt minder en de controle van bepaalde begrotingsartikelen (met een hoog risico) wordt meer¹. Ook binnen begrotingsartikelen kan differentiatie plaatsvinden. De inzet van de beschikbare capaciteit richt zich op deze manier op de meest risicovolle objecten. Inzet van capaciteit op deze speerpunten betekent niet dat de audit zich hiertoe kan beperken. De accountantscontrole als geheel moet zekerheid geven dat het jaarverslag een getrouw beeld geeft.

Box Audit op basis van risicomanagement (ambassades)

Ambassades in bepaalde landen besteden grote bedragen, terwijl bij andere ambassades maar weinig geld omgaat. Toch wordt aan iedere ambassade dezelfde managementrapportage gevraagd. Bezoeken door medewerkers van de accountantsdienst worden onder meer bepaald door het financieel belang van de ambassade. Door meer differentiatie in managementrapportages en audits aan te brengen hoopt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de control- en controlelast te verminderen. Bij Buitenlandse Zaken is nu het voornemen om naast financieel belang andere elementen in de risicoanalyse zwaarder mee te laten wegen door concentratie op risicofactoren zoals kwaliteit interne controle, consulaire aspecten. Dit leidt tot minder rapportages en minder controlelast bij ambassades met een laag risicoprofiel.

¹ In een pilot, die samen met de Algemene Rekenkamer zal worden uitgevoerd, zullen de consequenties van de invoering van risicomanagement voor de audits van de auditdiensten worden onderzocht. De auditdiensten zullen vooralsnog de extra werkzaamheden voor de controle op begrotingsartikelniveau van de Algemene Rekenkamer voortzetten conform de bestaande afspraken.

3.4. *Single-auditgedachte is leidend*

Voor de audit is het principe van *single audit* leidend, hetgeen inhoudt dat controllers, departementale auditors en externe auditors – vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid – zoveel mogelijk van elkaars werk gebruik maken.

Uitgaande van de single-auditgedachte betekent dit:

1. een efficiënte controletoeren door er van uit te gaan dat maar één keer wordt geaudit;
2. één jaarverslag en één accountantsverklaring.

Ad 1. Efficiënte control(e)toren

Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, de doelmatigheid en de rechtmatigheid. De directies FEZ en de auditdienst adviseren daarbij. Daarbij is het belangrijk te voorkomen dat er doublures zijn in decentrale en centrale controlfuncties. Als het management op transparante wijze kan aantonen dat de bedrijfsvoeringprocessen op orde zijn is minder audit achteraf door de auditdienst noodzakelijk.

Met ingang van begrotingsjaar 2004 houdt het Ministerie van Financiën geen toezicht meer op de individuele knelpunten in het financieel beheer (zogenaamd verticaal toezicht), omdat dit een doublure is met de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer. De minister van Financiën heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het financieel management bij het rijk wel rijksbreed inzicht nodig in de kwaliteit hiervan op systeemniveau. Door middel van door Financiën opgestelde rijksbrede overzichten (benchmarks) worden departementen met elkaar vergeleken en kunnen de departementen van elkaar leren. Dit stimuleert verbeteringen bij de departementen. Het Ministerie van Financiën heeft een kenniscentrumfunctie op het gebied van audit, bedrijfsvoering en governance van de financiële functie en heeft een coördinerende rol voor de ontwikkeling van het auditbeleid. Daarnaast kan in voorkomende gevallen in coördinerende zin een belangrijke bijdrage worden geleverd aan rijksbrede onderzoeken, zoals in 2004 naar de ambtelijke topsalarissen.

Ad 2. Eén jaarverslag, één accountantsverklaring

Door harmonisatie en standaardisatie van subsidieregelingen, uitvoeringsbepalingen en controleprotocollen zijn er meer mogelijkheden om de beheersing efficiënter en effectiever vorm te geven. Het maakt meer procesgerichte audits mogelijk, waardoor de controlelasten verminderen. Ook is het mogelijk controles op te nemen in geautomatiseerde systemen. RWT's/ZBO's en gesubsidieerde instellingen krijgen met minder verschillende verantwoordings- en controle-eisen te maken, waardoor de controlelasten verminderen. Samenvoeging of bundeling van regelingen en uitvoering «over de departementen heen» leidt in de huidige situatie vaak tot meerdere accountantsverklaringen bij de uitvoeringsorganisatie. Het kabinet acht dit niet efficiënt en vindt één verantwoording van de uitvoeringsorganisatie en één accountantsverklaring hierbij voldoende.

De vereenvoudiging van de verantwoordings- en de controlelasten bij gemeenten en provincies zal een belangrijk onderwerp zijn in het kabinetsstandpunt over het rapport van de stuurgroep – Brinkman. Dit standpunt zal u binnenkort bereiken.

Box Harmonisatie en bundeling leiden tot vermindering controlelasten

EZ en VROM

Uitvoering van gelijksoortige regelingen door één uitvoeringsorganisatie kan veel efficiënter zijn, dan uitvoering bij het eigen departement. Het moet dan voldoende zijn te volstaan met één accountantsverklaring over de gehele verantwoording van de uitvoeringsorganisatie, waarin de afzonderlijke regelingen zijn opgenomen in plaats van afzonderlijke accountantsverklaringen per regeling. Nu leidt dit nog tot soms wel 50 of 60 accountantsverklaringen bij dezelfde uitvoeringsorganisatie (Senter/Novem) ten behoeve van alle afzonderlijke afnemers.

Bundeling regelingen over de departementen heen

In het Grotestedenbeleid in de periode 1999–2004 (GSB II) zijn verschillende regelingen van verschillende departementen samengebracht. Deze regelingen hebben verschillende verantwoordingsvoorschriften. De regelingen gelden voor alle gemeenten, het GSB betreft alleen de 30 grote gemeenten. Departementen willen zekerheid op het gebied van de rechtmatigheid per regeling. Dit gaat ten koste van de handelingsvrijheid van de gemeenten om de gelden gebundeld in te zetten. Op dit moment is GSBIII bijna ingevoerd. GSBIII kent drie brede doeluitkeringen, waarbij er één verantwoordingsplicht en één audit per Brede Doel Uitkering is. Doelstelling van GSBIII is dat de grote steden de gebundelde gelden in samenhang kunnen inzetten teneinde vooraf geformuleerde prestaties (in meerjarige ontwikkelingsplannen) te kunnen realiseren.

Rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd» (rapport stuurgroep Brinkman)

Specifieke uitkeringen en de audit daarop leggen een grote verantwoordingslast op aan decentrale overheden. De stuurgroep Brinkman is bij haar doorlichting van alle specifieke uitgegaan van een bestuurlijke invalshoek. Het bestuurlijke arrangement dient zich zo veel mogelijk te beperken tot sturing op hoofdlijnen en de medeoverheden krijgen meer beleids- en uitvoeringsruimte. Het financiële en het informatiearrangement dient hierop aan te sluiten. Consequente toepassing van deze benadering betekent dat het aantal specifieke uitkeringen op korte termijn drastisch omlaag kan: van 150 naar 30. Een flinke stap daarin wordt gemaakt door het forse aantal aflopende uitkeringen en de tendens tot bundeling van specifieke uitkeringen.

Harmonisatie arbeidsvoorwaarden rijkspersoneel BZK

Al enige tijd geleden is geconstateerd dat bij alle ministeries als gevolg van decentralisatiebeleid de afgelopen 15 jaar een veelheid aan uiteenlopende regelingen rond secundaire arbeidsvoorwaarden gelden. Veel fouten in de uitvoering zijn terug te voeren op een gebrek aan helderheid en uniformiteit van de regels. Daarom is het programma Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Rijkspersoneel (HARP) gestart. Dit programma is gericht op harmonisatie over een breed front. Daarbij gaat het ook om eenduidige normering inzake bijvoorbeeld representatie, dienstreizen en bewust belonen.

Dienst Regelingen LNV

Op grond van een gedegen analyse van de uitvoeringswijze van een groot aantal LNVen EU-regelingen, is een zogenoemd Gemeenschappelijk Bedrijfsvoerings Model ontworpen. Dit heeft er toe geleid dat vier agentschappen konden worden samengevoegd tot één agentschap Dienst Regelingen. Niet zozeer de samenvoeging, maar vooral het model geeft veel duidelijkheid en daardoor efficiencyverbetering door vermindering van coördinatie en afstemming, betere sturingsmogelijkheden en vereenvoudiging van audit.

4. Acties nu, in 2005 en verder

Het kabinet streeft ernaar in de komende jaren de volgende acties te realiseren:

4.1 Algemeen

Actie	Wanneer
Pilot meting beheers- en controlelasten voor de rijksoverheid zelf	2005

4.2 Efficiëntere regelgeving

Actie	Wanneer
Doorlichting bestaande regelgeving aansluitend op lopende rijksbrede activiteiten zoals Programma Andere Overheid	Vanaf heden
Rapportage voorgenomen aanpassingen comptabele regelgeving	2005
Inventarisatie bepalingen Awb die onevenredig hoge controlelasten voor de overheid met zich meebrengen	2005
Rijksbrede afspraken over hoe efficiënter om te gaan met Europese regelgeving	2005

4.3 Risicomanagement, verantwoordelijkheid en verantwoording

Actie	Wanneer
Verder invoering risicomanagement	vanaf heden
Invoering interne managementparagraaf	uiterlijk in kader van jaarverslag 2006
Versterking rol audit committee	vanaf heden
Invoering getrouw beeldverklaring	2007 (over jaarverslag 2006)

4.4 Risicogeorïenteerde audit

Actie	Wanneer
Verdere invoering risicogeorïenteerde auditing (rijksbreed)	2005

4.5 Single-auditgedachte is leidend

Actie	Wanneer
Geen toezicht van de minister van Financiën op individuele knelpunten in het financieel beheer, alleen rijksbreed inzicht in kwaliteit hiervan op systeemniveau	is al gerealiseerd
Start van bundeling van subsidieregelingen met één verantwoording en één accountantsverklaring	Vanaf 2005

De Minister van Financiën,
G. Zalm