

Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering

Versie 21 juli 2020, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

Financieel Besturings- en Beheersingsstelsel rijksoverheid

Inleiding

Wat houdt financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering in?

De beleidsvoering behelst de uitvoering van het beleid - na vaststelling van keuzes voor een beleidsaangelegenheid -, zoals de doelstelling(en), de doelgroepen, de in te zetten instrumenten of middelen, waaronder de financiële middelen voor programma en apparaat, de organisatie van de uitvoering, de organisatie van de handhaving of het toezicht en de tijdsplanning.

De bedrijfsvoering omvat de handelingen die ondersteunend zijn aan het primaire proces van een organisatie. Dit proces hangt samen met het beleid of de taak die de organisatie uitvoert. De ondersteuning bestaat uit de inzet van personele en materiële middelen voor de zogenaamde PIMOFACH-activiteiten, te weten het **P**ersoneelsbeheer, **I**nkoop/aanschaffingen, **M**aterieelbeheer, **O**rganisatiebeheer, **F**inancieel beheer, **A**utomatisering/ICT-beheer, **C**ommunicatie en **H**uisvesting.

Besturing en beheersing

Het Financieel Besturings- en Beheersingsstelsel van de rijksoverheid (FBBR) is het besturingsstelsel van de rijksoverheid vanuit financieel perspectief, gericht op de beheersing van het beleid en de bedrijfsvoering. Besturen is de koersbepaling van de taken van de overheidsorganisatie. Beheersen is het erop toezien dat het beleid wordt uitgevoerd overeenkomstig het vastgestelde beleid.

Extern toezicht (externe control)

Het toezicht door het parlement op de regering ondersteund door de externe controle- en onderzoeksfunctie van de Algemene Rekenkamer (AR).

Interne besturing en beheersing (interne control)

De besturing en beheersing door de betrokken minister (interne politieke control) en door de ambtelijke leiding (interne ambtelijke control); daarbij ondersteund door het 'Three Lines of Defense'-model:

- 1.) het lijnmanagement (verantwoordelijk voor de eigen processen);
- 2a.) de interne control door de directeur FEZ (adviseert, coördineert, bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden daadwerkelijk neemt);
- 2b.) het toezicht door het Ministerie van Financiën/DG Rijksbegroting op budgettaire aspecten op basis van de artikelen 4.12 tot en met 4.16 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016);
- 3.) de interne auditfunctie van de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR controleert op basis van het Besluit Auditdienst Rijk of het samenspel tussen het lijnmanagement en de interne control conform de voorgeschreven afspraken en regelgeving functioneert.

Het FBBR is gericht op het besturen en beheersen van:

- a. de **uitvoering van beleid**: de beleidsprocessen;
- b. de **taakuitvoering**: de taakprocessen;
- c. de **bedrijfsvoering**: de processen ter ondersteuning van de primaire processen.

De beleidsprocessen en de taakprocessen worden ook wel de primaire processen genoemd. De beleidsvoering is gericht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen van beleidsorganisaties, zoals de meeste ministeries.

De taakuitvoering is gericht op het uitvoeren van de wettelijke taken door taakorganisaties zoals de Hoge Colleges van Staat conform de definitie van colleges in artikel 1.1. van de CW 2016 (zoals de Tweede Kamer, Raad van State), maar ook de Belastingdienst of Rijkswaterstaat, de Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's, zoals UWV en het Kadaster) behoren tot de taakorganisaties.

Beleidsproces is het geheel van handelingen met betrekking tot een beleidsaangelegenheid, d.w.z. een aangelegenheid van overheidszorg, gericht op het oplossen of het verminderen van een maatschappelijk of politiek probleem.

In het beleidsproces kunnen de volgende fasen worden onderscheiden:

- a. de beleidsontwikkeling;
- b. de beleidsvaststelling;

- c. de beleidsuitvoering;
- d. het beleidstoezicht/beleidshandhaving;
- e. de beleidsevaluatie.

Taakproces is het geheel van handelingen met betrekking tot de wettelijk geregelde taak, waarin de fasen, taakontwikkeling, taakuitvoering en taakevaluatie kunnen worden onderscheiden.

Randvoorwaarden beleid

a. De belangrijkste randvoorwaarde waarbinnen overheidsbeleid tot stand komt, is het behouden van voldoende duurzame parlementaire steun (externe control door het parlement).

b. Voor de budgettaire houdbaarheid van het overheidsbeleid is het respecteren van de begrotingsregels van het kabinet en daarmee van het begrotingskader van belang. Het begrotingskader wordt voor een belangrijk deel door de EU bepaald (i.c. een structureel overheidssaldo van minus 0,5% bbp, een overheidstekort van maximaal 3% bbp en een overheidsschuld van maximaal 60% bbp).

c. De beleidsuitvoering vanuit de financiële functie dient te voldoen aan de normen van doeltreffendheid, doelmatigheid en (financiële) rechtmatigheid van het beleid. De definitie van deze normen voor het begrotingsbeheer, financieel beheer en materiele bedrijfsvoering zijn in hoofdstuk 3 van de CW 2016 geregeld. Het begrip (financiële) rechtmatigheid is in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen. Zie voor andere eisen bijvoorbeeld het Integraal afwegingskader waarin vragen worden gesteld om de keuze voor in te zetten instrumenten (zoals een wet, subsidieregeling), goed te onderbouwen onder andere om ook aan de eisen van artikel 3.1 van de CW 2016 te kunnen voldoen (de doeltreffendheid, doelmatigheid en de maatschappelijke gevolgen¹).

Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering wordt gedefinieerd als: de inzet van *personeel* en *materieel* ter ondersteuning van het beleidsproces of het taakproces (artikel 1,1. van de CW 2016).

De bedrijfsvoeringsfuncties binnen een overheidsorganisatie zijn de zogenoemde PIMOFACH-functies:

P=Personeelsbeheer;

I=Inkoop/aanschaffingen/aanbestedingen;

M=Materieelbeheer;

O=Organisatiebeheer (klein);

F=Financieel beheer (incl. begrotingsbeheer, treasury en audit);

A=(kantoor)Automatisering/ICT;

C=(interne) Communicatie;

H=Huisvesting.

Het *financieel beheer* (F) als onderdeel van de bedrijfsvoering is enigszins bijzonder, omdat het financieel beheer zowel betrekking heeft op de beleidsbudgetten/programmageden (onderdeel van het beleidsproces/beleidsprogramma) als op de bedrijfsvoeringsbudgetten, de budgetten voor het P&M-apparaat ter ondersteuning van het beleid.

Inkoop (I), (kantoor)Automatisering/ICT (A) en Huisvesting (H) vormen in feite een onderdeel van *Materieelbeheer* (M).

Nadere toelichting extern toezicht door het parlement, interne control binnen ministeries en externe controle

Ministeriële verantwoordelijkheid

In het Nederlandse politieke systeem zijn ministers individueel verantwoordelijk tegenover het parlement (Staten-Generaal). Het kabinet - de gezamenlijke ministers - bevordert de eenheid van het regeringsbeleid. Een kabinetsbeslissing is uiteindelijk altijd een besluit waarvoor een bepaalde minister verantwoording verschuldigd is aan de Staten-Generaal.

De verantwoordelijkheidsrelaties in het FBBR zijn relaties tussen een minister en het parlement, dus de externe verantwoording door de minister aan parlement en tussen een minister en zijn ambtelijke

¹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

medewerkers (interne verantwoording door medewerkers aan de minister). Er is geen verantwoordelijkheidsrelatie tussen het parlement en ambtenaren.

Politiek (parlementair) toezicht versus ministeriële verantwoording (extern) en politieke (ministeriële) besturing/leiding versus ambtelijke verantwoording (intern)

Zie onderstaande tabel. De tabel geeft op een andere wijze hetzelfde FBBR-beeld als het kleurenschema.

In het FBBR wordt onderscheid gemaakt tussen externe control/toezicht en interne control/beheersing, evenals tussen ex ante (preventieve) en ex post (repressieve) control/beheersing. De externe control is het politieke toezicht door de Staten-Generaal op de ministers/regering. Het parlement stuurt vooraf door de begrotingswetten vast te stellen en achteraf door de ministers/regering decharge te verlenen aan de hand van de jaarverslagen, waarin de financiële jaarrekening is opgenomen.

Alle andere control is interne control/beheersing van de beleidsvoering en de bedrijfsvoering: de politieke sturing en beheersing door de ministers en de ambtelijke beheersing door de ambtelijke leiding. Hierbij wordt vaak het 'Three lines of defence' model gehanteerd.

Het uitgangspunt bij dit model is dat het lijnmanagement (eerste lijn van verdediging) zelf verantwoordelijk is voor haar eigen processen.

De tweede lijn van verdediging ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het lijnmanagement zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. De tweede lijn van verdediging is bij het Rijk belegd bij de directie FEZ en bij DG Rijksbegroting: De directeur FEZ ondersteunt als controller de ambtelijke leiding; hij is daarbij onafhankelijk van de beleidsdirecties en kan zo nodig de SG en de minister rechtstreeks informeren en adviseren. Daarnaast is de tweede lijn ook belegd bij de Minister van Financiën en namens hem bij de Directeur-Generaal van de rijksbegroting. Het betreft de centrale financiële coördinatie door middel van regelgeving en kaderstelling en het toezicht daarop.

De derde verdedigingslinie behoort toe aan de interne auditfunctie. De interne auditfunctie wordt uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR) die aanvullende zekerheid verstrekt over de financiële verantwoording en over de organisatie.

Externe onafhankelijke controle en onderzoek Algemene Rekenkamer

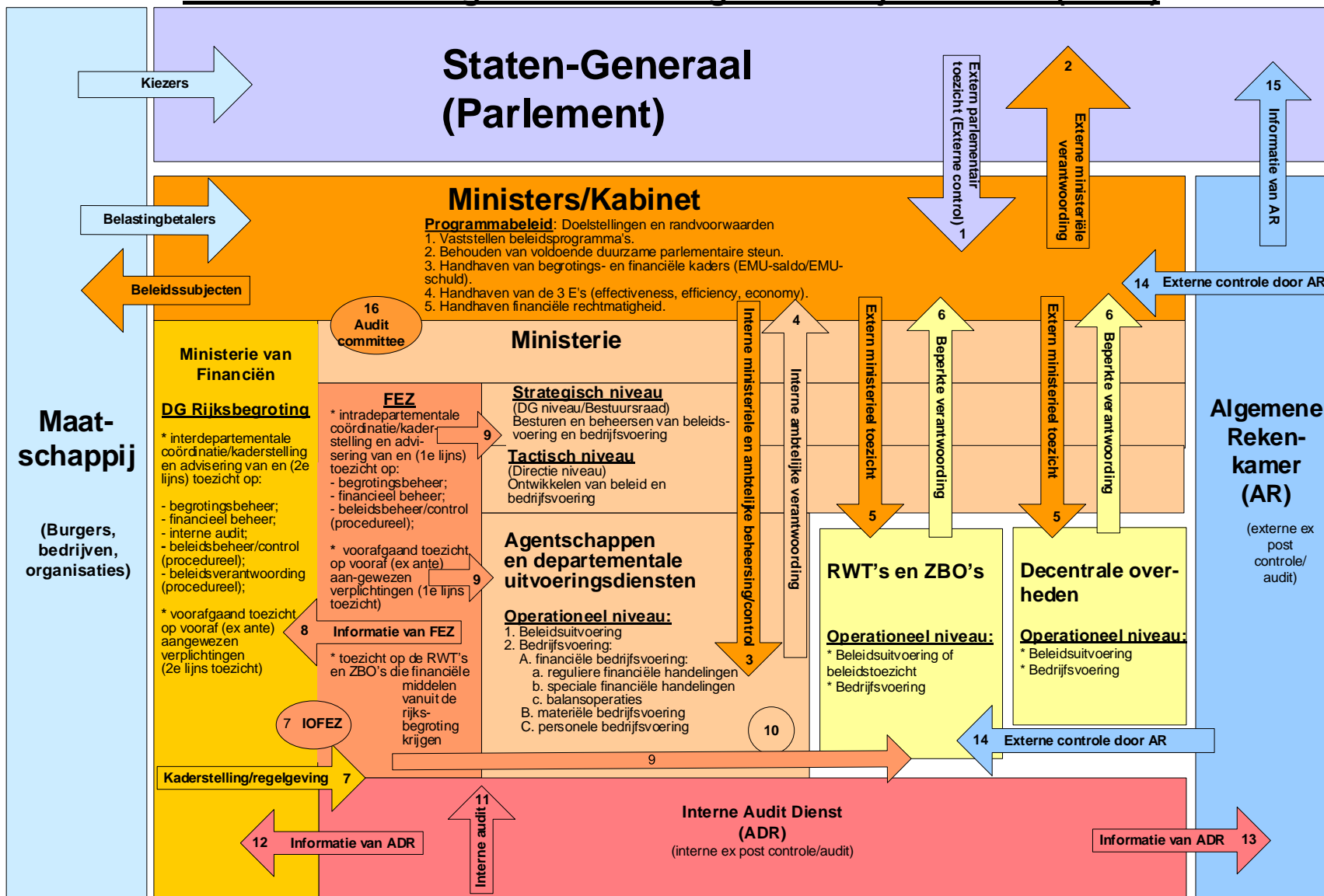
De onafhankelijke controle en onderzoek door de AR t.b.v. van de Staten-Generaal:

- a. Jaarlijks onderzoeken van de (financiële) jaarverslagen en het financieel beheer in het kader van haar wettelijke controletaak op basis van artikel 76 van de Grondwet en hoofdstuk 7 van de CW 2016.
- b. Periodiek uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken.

Financiële besturing en beheersing samengevat

Ex ante versus ex post →		Ex ante control en toezicht op begrotingsbeheer en financieel beheer	Ex post toezicht, controle en audit op begrotingsbeheer en financieel beheer
Extern versus intern ↓			
Politiek/parlementair toezicht op de regering = externe control/toezicht	Externe control/toezicht	Extern politiek toezicht door parlement op ministers/regering door middel van: a. Jaarlijks vaststellen van de begrotingswetten. b. Algemene kaderstelling door vaststelling van o.a. de Comptabiliteitswet.	Extern politiek toezicht door parlement op ministers/regering door middel van: a. Jaarlijks goedkeuren van de (financiële) jaarverslagen (dechargeverlening); b. bespreken onderzoeksrapporten van de AR.
	Externe audit/onderzoek		Externe audit/onderzoek Onafhankelijk onderzoek door de AR t.b.v. de externe toezichtsfunctie van het parlement: a. Jaarlijks onderzoeken van de (financiële) jaarverslagen en het financieel beheer. b. Periodiek uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken.
Politieke/ministeriële en ambtelijke besturing en beheersing= Interne control (of management control)	1e lijn	a. Interne politieke control door de minister op de bestuursraad (SG en DG's/ strategisch niveau). b. Interne ambtelijke control door de bestuursraad (SG en DG's/strategisch niveau) via het directieniveau op het operationele niveau.	Soms, afhankelijk van risico-inschatting, <i>interne controle</i> (achteraf) door een controle unit/afdeling, in opdracht van de manager/beleidsuitvoerder (bijvoorbeeld in geval van grootschalige subsidieverlening)
	2 ^e lijn	Toezicht door FEZ Algemene financiële kaderstelling, interne regelgeving en advisering (administratieve organisatie en intern beheer). Aangevuld met beperkt preventief/voorafgaand toezicht in specifieke gevallen (situaties/handelingen), d.w.z. verplichte medeparaaf van FEZ (verplichte instemming = "hard" control).	Geen formele "hard" ex post controls (zoals bijv. een aanwijzing). Toepassen van "soft" controls door informeren, argumenteren, overtuigen.
	2 ^e lijn	Toezicht door MvF/DG Rijksbegroting Algemene financiële kaderstelling en rijksbrede regelgeving. Aangevuld met beperkt preventief/voorafgaand toezicht in specifieke gevallen (situaties/handelingen), d.w.z. dat de voorafgaande instemming van de MvF nodig is ("hard" control).	Geen formele "hard" ex post controls (zoals bijv. een aanwijzing). Toepassen van "soft" controls door informeren, argumenteren, overtuigen.
	3e lijn		Interne audit/ADR Financiële audits en operationele audits door de interne auditor/accountant. Onafhankelijk van de manager/beleidsuitvoerder, maar wel ondergeschikt aan de minister.

Financieel Besturings- en Beheersingsstelsel Rijksoverheid (FBBR)



Toelichting bij het FBBR schema

De besturings- en verantwoordingsrelaties

(de nummers verwijzen naar de nummers in het kleurenschema)

1. Extern toezicht door de Staten-Generaal d.m.v. informatie vragen aan de ministers

Vragen stellen aan de ministers op periodieke en incidentele basis, waaronder het mondeling en schriftelijk overleg, een parlementair onderzoek.

Periodiek: bijv. door middel van het bespreken van de jaarlijkse begrotingen, met het recht van amendement en indienen van moties, de (financieel) jaarverslagen.

2. Afleggen van externe verantwoording door de ministers d.m.v. het informeren van de Staten-Generaal

De ministers zijn verplicht het parlement te informeren en de Kamervragen te beantwoorden (plicht tot informatievoorziening). Informeren op een periodieke basis via wetsvoorstellen, beleidsnota's, evaluatierapporten, jaarlijkse begroting, periodieke budgettaire nota's (Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota, Financieel jaarverslag van het Rijk) e.d.. Daarnaast geldt de voorhangprocedure om het voornemen tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen etc. vooraf aan het parlement voor te leggen. Denk daarbij aan de aankoop van aandelen of het oprichten of doen oprichten van een stichting/ NV.

De minister is volledig verantwoordelijk en moet daarom verantwoording aan de Staten-Generaal afleggen over alle activiteiten, handelingen, transacties e.d. van de ambtelijke organisatie van zijn ministerie.

3. Interne sturing en beheersing door de ministers van het ambtelijk apparaat

Binnen een (vak)ministerie kunnen in het algemeen drie besturingsniveau's worden onderscheiden.

A. het topmanagement/strategisch niveau (bestuursraad): Minister, Staatssecretaris, SG en DG's; verantwoordelijk voor de strategische planning/sturing.

B. Middenkader/tactisch niveau: de directeuren; verantwoordelijk voor de tactische sturing van de beleidsontwikkeling en de bedrijfsvoering.

C. Uitvoeringskader/uitvoeringsniveau: afdelingshoofden, hoofden interne agentschappen; verantwoordelijk voor de operationele activiteiten en transacties in het kader van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering.

De minister is extern verantwoordelijk (tegenover de Staten-Generaal) voor alle beslissingen door hem/haar genomen of namens genomen zijn.

De minister moet kunnen beschikken over een intern beheersingssysteem om er zeker van te zijn dat op alle niveau's beslissingen worden genomen in overeenstemming met zijn/haar politieke opvattingen en instructies. Dit systeem is in het algemeen gebaseerd op een consistente set van beheersstandaarden (normen, criteria). In internationaal verband worden de zogenaamde INTOSAI-standaarden voor controle onderscheiden (INTOSAI: internationale organisatie van nationale rekenkamers).

Agentschappen

Agentschappen worden in het algemeen belast met beleidsuitvoering of met inspectie en toezicht. Agentschappen zijn (interne) organisatieonderdelen van een ministerie. Deze vallen onder het bereik van het interne sturingssysteem binnen een ministerie. De minister is volledig verantwoordelijk tegenover het parlement voor alle activiteiten, handelingen en transacties van een intern agentschap. Agentschappen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid. Ze maken deel uit van de rechtspersoon de Staat (der Nederlanden).

4. Extern toezicht (beperkte beheersing) door de ministers op de ZBO's/RWT's en op de decentrale overheden

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn in het algemeen belast met beleidsuitvoering van de centrale overheid of met toezicht op beleidsuitvoering door andere derde partijen. Zij hebben hun eigen wettelijk geregelde taken en bevoegdheden en in bepaalde gevallen eigen rechtspersoonlijkheid. Ze maken ingeval van eigen rechtspersoonlijkheid geen deel uit van de rechtspersoon de Staat (der Nederlanden).

Voor individuele handelingen (activiteiten, transacties e.d.) is de leiding (het bestuur) van een ZBO of RWT verantwoording verschuldigd aan een minister (indien nodig kan de betrokken minister ingrijpen

en aan het eigen wettelijk geregelde toezichtsorgaan (raad van toezicht, raad van commissarissen). Een ZBO of RWT heeft dus zijn eigen extern en intern beheersingssysteem. Bewust wordt hier niet gesproken over een eigen *besturings-* en beheersingssysteem. ZBO's en RWT's bepalen immers niet zelfstandig hun maatschappelijke of politieke doelstelling. Die is door de wetgever bepaald. Het beleid dat zij voeren is uitvoeringsbeleid: de aanpak van hun taak, niet (in directe zin) de aanpak van een beleidsaangelegenheid.

Het eigen beheersingssysteem van een RWT of ZBO wordt aangevuld met extern toezicht door de betrokken minister. Evenals bij agentschappen wordt hiervoor een driehoeksmodel (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) gehanteerd, waarbinnen werkafspraken kunnen worden gemaakt. Wettelijk is dit ministeriële toezicht meestal beperkt tot de hoofdlijnen van de beleidsuitvoering of van het toezicht (bijvoorbeeld vooraf goedkeuren van een jaarplan en/of begroting, achteraf goedkeuren van het jaarverslag en/of de financiële jaarrekening, soms het geven van algemene aanwijzingen e.d.).

De minister en het parlement zijn als wetgever gezamenlijk verantwoordelijk voor de opzet van het wettelijk geregelde toezichtssysteem; de minister is verantwoordelijk voor de goede werking ervan (systeemverantwoordelijkheid). Als het systeem niet goed blijkt te werken door het ontbreken van adequate toezichtbevoegdheden voor de minister, dan kan de minister ingrijpen door, bijvoorbeeld de wet te wijzigen (bijvoorbeeld het regelen van een aanwijzingsbevoegdheid). Voor het al dan niet in gang zetten van zo'n wetwijziging is de minister verantwoording verschuldigd aan het parlement.

Decentrale overheden hebben de wettelijk geregelde taak - en de daarbij behorende bevoegdheden - om hun eigen huishouding te voeren. Voor de operationele handelingen (activiteiten, transacties e.d.) zijn de colleges van B&W, van GS en het bestuur van de waterschappen geen verantwoording verschuldigd aan een minister of het parlement, maar alleen aan de regionale of lokale, democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. De decentrale overheden hebben hun eigen externe en interne besturings- en beheersingssysteem. NB. Binnen het domein van de eigen huishouding bepalen met name de gemeenten en de provincies hun eigen doelstellingen.

Op vele beleidsterreinen moeten de decentrale overheden evenwel centraal overheidsbeleid uitvoeren (medebewindtaken), of legt de wet aan de decentrale overheden op om bepaalde publieke taken uit te voeren (anders dan in medebewind). De daarvoor benodigde taken en bevoegdheden van zowel de decentrale overheden als de ministers worden dan specifiek wettelijk geregeld. Het eigen extern toezicht door de gemeenteraden, provinciale staten e.d. wordt dan aangevuld met extern toezicht door de betrokken minister en het verticaal toezicht, van provincies op gemeenten/waterschappen en van BZK op dit stelsel. Dit toezicht is beperkt tot de hoofdlijnen van de beleidsuitvoering. De besturen van de decentrale overheden zijn vaak beperkt verantwoording verschuldigd aan de minister; de mate van verantwoording hangt van geval tot geval af van de specifiek wettelijk geregelde bevoegdheden of verantwoordelijkheden die zijn overgedragen.

6. Beperkte verantwoording van RWT's, ZBO's en lagere overheden aan de minister(s)

Het bestuur van een RWT of een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid is volledig verantwoording verschuldigd aan zijn eigen - op de wet gebaseerde - toezichtorgaan, is beperkt verantwoording verschuldigd aan de minister en is in het geheel geen verantwoording verschuldigd aan het parlement. De minister is beperkt verantwoording verschuldigd aan het parlement, namelijk alleen voor de werking van het wettelijk toezichtkader. Minister en parlement zijn als wetgever gezamenlijk verantwoordelijk voor de opzet van het toezichtkader. Waar het gaat om het wettelijk toezichtkader, wordt opgemerkt dat bijvoorbeeld de Kaderwet ZBO's eisen stelt ten aanzien van de financiële verantwoording van alle ZBO's.

Decentrale overheden

De politieke leiding, het bestuur, van een decentrale overheid (B&W, GS) is volledig verantwoording verschuldigd aan de eigen - op de wet gebaseerde - volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten), is slechts beperkt verantwoording verschuldigd aan de betrokken minister - in het geval van uitvoering van centraal overheidsbeleid (medebewind) - en is geen verantwoording verschuldigd aan het parlement.

De minister is beperkt verantwoording verschuldigd aan het parlement in geval van medebewind door decentrale overheden, namelijk alleen voor de werking van het wettelijk toezichtskader. Voor de wettelijke opzet van dat kader is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister en het parlement.

7. Kaderstelling door de Minister van Financiën (DG Rijksbegroting)

De centrale coördinatie voor de financiële beheersing binnen de rijksdienst is belegd bij het DG Rijksbegroting/Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Die coördinatie vindt plaats door middel van kaderstelling voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer enerzijds en voor de interne audit (waaronder de accountantscontrole) anderzijds. De kaderstelling is in de Comptabele wet- en regelgeving vastgelegd. Voordat de Minister van Financiën overgaat tot regelgeving, wordt overleg gevoerd tussen de DG Rijksbegroting en de gezamenlijke directeuren FEZ van de ministeries (in het zogenoemde IOFEZ).

Binnen de door Financiën gestelde kaders zijn de vakministers autonoom met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering (begrotingsbeheer en financieel beheer). DG Rijksbegroting beoordeelt met name of de kaders worden gerespecteerd. Daarnaast kan Financiën/DGRB preventief toezien op *alle* uit te voeren financiële transacties. Het zogenaamde *voorafgaande (uitvoerings)toezicht* door de Minister van Financiën wordt toegepast op specifieke transacties, zoals het aangaan van garantieverplichtingen of op specifieke organisaties waar hardnekkige beheerproblemen zich voordoen. Dit voorafgaande toezicht houdt in, dat ministers/departementen ondanks dat via een begrotingswet voldoende middelen door het parlement zijn geautoriseerd, geen (garantie)verplichtingen mogen aangaan zonder de voorafgaande instemming van de Minister van Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën/IRF). Financiën/IRF beoordeelt dan samen met het betrokken vakdepartement (beleidsdirectie en FEZ) vooraf de doelmatigheid ervan en de financieel-budgettaire risico's (begrotingsbeheersing) aan de hand van het garantiekader.

8. Informatieverstrekking door de directies FEZ aan het DG Rijksbegroting

Het DG Rijksbegroting ziet tijdens het begrotingsjaar toe op het begrotingsbeheer en het financieel beheer van de vakdepartementen (vakministers). De directies FEZ voorzien het DG (en met name de IRF) periodiek en op speciaal verzoek van informatie over de begrotingsramingen (prognoses) en over de begrotingsuitvoering (realisaties). De Minister van Financiën (en namens hem de DG Rijksbegroting) heeft wettelijk de bevoegdheid om al die (financiële) informatie op te vragen die hij/zij nodig acht voor zijn/haar toezicht. De vakministers (en namens hen de directeuren FEZ) zijn wettelijk verplicht om die informatie te verstrekken. Deze bevoegdheid en verplichting zijn geregeld in de Comptabiliteitswet 2016.

9. Coördinatie, toezicht en advisering door de directeur Financieel-economische zaken (FEZ) in een ministerie

Er zijn thans 12 ministeries en elk ministerie heeft zijn eigen FEZ. Een directeur FEZ is op basis van artikel 2 van het Besluit FEZ van het Rijk hiërarchisch rechtstreeks ondergeschikt aan de secretaris-generaal en de minister, dus intern onafhankelijk van de beleidsdirecteuren.

De hoofdtaken van directie FEZ van een ministerie zijn in artikel 4 van het Besluit taak FEZ van het Rijk geregeld, te weten:

- a. het opstellen van de begroting en de wijziging van de begroting, slotverschillen en het jaarverslag;
- b. de deelname aan het Interdepartementale overleg financieel-economische aangelegenheden (IOFEZ) en de relevante departementale overleggen met de minister, de secretaris-generaal en directeuren-generaal van het betreffende ministerie.
- c. het houden van toezicht op de:
 - onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering;
 - de voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk die aan de ministerraad of het parlement worden voorgelegd;
 - de uitvoering van de departementale risicoanalyses;
 - de uitvoering van het begrotingsbeheer, de materiele bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties;
 - de ondersteuning van de departementale audit committee.
- d. het op verzoek en uit eigen beweging in elk geval adviseren over:
 - de financiële gevolgen van het beleid en de bedrijfsvoering;
 - de onderzoeken, voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk en uitgevoerde risicoanalyses hierover;
 - het begrotingsbeheer, de materiele bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties van het Rijk;

- het begrotingsbeheer, de materiele bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties van de ZBO's en de RWT's voor zover dat betrekking heeft op de financiële middelen die ten laste van de rijksbegroting zijn ontvangen.

De directie FEZ richt mede op basis van de Regeling Financieel beheer van het Rijk bevoegd het betaalproces (kasbeheer) in. Verder kan de directeur FEZ als het van toepassing is aanwijzing geven aan de externe kasbeheerders (zij beschikken over de bankrekeningen) en van de veilige bewaring van de financiële waarden (kasgelden, creditkaarten en bankpassen, verleende garanties, e.d.).

Ook is de directeur FEZ bevoegd om *nadere uitvoeringsvoorschriften op te stellen* binnen het ministerie met betrekking tot het financieel beheer, het begrotings- en het verantwoordingsproces. Dit om de centrale comptabele kaderstelling van het DG Rijksbegroting indien wenselijk nader uit te werken naar behoefte binnen het ministerie.

10. Activiteiten- en transactieniveau

Op dit niveau vinden de beleidsuitvoerende operationele activiteiten en transacties plaats (1) en de bedrijfsvoeringsactiviteiten (2) ter ondersteuning van de beleidsuitvoering. De bedrijfsvoering wordt onderverdeeld in: financiële bedrijfsvoering (A), materiële bedrijfsvoering (B) en personele bedrijfsvoering (C).

A. Tot de financiële bedrijfsvoering wordt gerekend:

a. *Reguliere handelingen ten aanzien van het financieel beheer:*

- het aangaan van financiële verplichtingen, zoals contracten sluiten, subsidiebeschikkingen verstrekken;
- het verrichten van de kasuitgaven (betalingen);
- het opleggen van belastingen en andere heffingen (bestemmingsheffingen), het in rekening brengen van wettelijke tarieven voor individuele diensten en goederen (retributies);
- het invorderen van de financiële vorderingen en het innen van de ontvangsten.

b. *Speciale handelingen ten aanzien van het financieel beheer:* bijvoorbeeld het verstrekken/betalen van voorschotten, het kwijtschelden en buiten invordering stellen van vorderingen, het veilig bewaren van de financiële waarden, het toepassen van schuldvergelijking.

c. *Balansoperaties:* zoals treasury-operaties (geld- en kapitaalmarktactiviteiten i.v.m. tekortfinanciering en herfinanciering staatsschuld), het beheren van financiële activa (deelnemingen, debiteuren, voorschotten, e.d.) en financiële passiva (verplichtingen/schulden, garanties).

B. De materiële bedrijfsvoering omvat:

- de verwerving van materieel (inkoop, aanschaffingen);
- het *materieelbeheer* in enge zin: voorraadbeheer, beheer investerings/kapitaalgoederen, vastgoedbeheer;
- het beheer overtollig materieel (afstoten door verkoop of vernietiging; tijdelijk verhuur, e.d.);

C. De personele bedrijfsvoering omvat het hele scala van human resource aspecten:

- werving en selectie;
- personeelsbeheer (beloning, beoordeling en functionering, opleiding, disciplinaire maatregelen, e.d.);
- beëindiging dienstverband: ontslag.

11. Financiële en operationele auditing door de interne Auditdienst (ADR)

De Taken van de ADR zijn als volgt in het Besluit Auditdienst Rijk geregeld:

De wettelijke taken: de controle op de financiële verantwoordingsinformatie en de niet -financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 1.1 en 2.31 van de CW 2016;

- het onderzoeken van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiele bedrijfsvoering en van de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk;
- het jaarlijks onderzoeken van de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel jaarverslag van het Rijk, bedoeld in artikel 2.35 van de CW;
- het onderzoeken van de centrale administratie van het schatkist van het Rijk, bedoeld in artikel 4.17 van de CW 2016;
- onderzoek uitvoeren naar een door de Tweede Kamer aangewezen groot project.

Bij genoemde wettelijke taken toetst de ADR aan de normen op basis van hoofdstuk 3 van de CW 2016, zoals de (financiële) rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid van het begrotingsbeheer, financieel beheer, de financiële informatie en de totstandkoming van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen, met als resultaat de jaarlijkse rapport van bevinding en bijbehorende controleverklaring.

De adviestaken: de operationele audits² - het op verzoek van de ambtelijke leiding adviseren over:

- het beleid en de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld een onderzoek naar uitvoeringssystemen en - procedures (personeelsbeheer, inkoop/aanschaffingen, materieelbeheer, organisatiebeheer, financieel beheer, automatisering/ICT, communicatie, huisvesting);
- de jaarrekening van een agentschap;
- de taakuitoefening van de rechtspersonen (RWT's, ZBO's, commanditaire vennootschappen, vennootschap onder firma en, bedoel in artikel 6.1, aanhef en onder a tot en met c, van de CW 2016;
- de naleving van de voorwaarden die aan het beheer en de verantwoording van de subsidie, leningen, bijdrage die worden gesteld aan de rechtspersonen (RWT's, ZBO's, commanditaire vennootschappen, vennootschap onder firma, bedoel in artikel 6.1, aanhef en onder a tot en met c, van de CW 2016;
- de verklaring van de besteding van de Europese middelen in gedeeld beheer door Nederland.

De ADR rapporteert (onafhankelijk van de beleidsdirecties) aan de secretaris-generaal en de minister van het betrokken ministerie over de bevindingen van de jaarlijkse financiële audits. Deze onafhankelijke rapportering aan de ambtelijke en politieke leiding is een belangrijk element van de interne audits.

De algemeen directeur van de ADR is hiërarchisch ondergeschikt aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën en de Minister van Financiën, maar functioneel ondergeschikt aan de secretaris-generaal en de minister van het betrokken ministerie.

De ADR is dus geen centrale auditdienst ten behoeve van de Minister van Financiën, maar de interne auditdienst van het gehele Rijk. De bevindingen van de audits (in de auditrapporten) en de accountantsverklaringen worden rechtstreeks uitgebracht aan de betrokken minister.

12. Informatieverstrekking door de ADR aan het DG Rijksbegroting

De vakministers zijn wettelijk verplicht de auditrapporten met betrekking tot de financiële audits (inclusief de controleverklaring) met bijbehorende jaarverslagen (artikel 2.37 van de CW 2016) aan de Minister van Financiën ter beschikking te stellen. Feitelijke controle geschiedt door de ADR.

13. Informatieverstrekking door de ADR aan de Algemene Rekenkamer (AR)

De jaarlijkse financiële auditrapporten van de ADR met bijbehorende jaarverslagen worden naar de AR gestuurd. De AR kan aldus gebruikmaken van de bevindingen in deze rapporten (kwestie van doelmatigheid van het auditproces). Deze verplichting is vastgelegd in artikel 2.37 van de CW 2016. Echter, de AR is onafhankelijk; zij heeft de bevoegdheid zelf te besluiten om aanvullend een eigen financiële onderzoek in te stellen, indien zij dat nodig vindt.

14. Extern onderzoek door de AR

De AR onderzoekt of het Rijk publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Haar wettelijke taak is het controleren van de inkomsten en uitgaven van het Rijk en hierover rapporten aan het parlement op Verantwoordingsdag (derde woensdag in mei). De AR geeft jaarlijks een verklaring van goedkeuring (artikel 105 van de Grondwet en artikel 7.14 van de CW 2016) af bij de rijksrekening en de rijksaldibalans, die worden opgenomen in het Financieel jaarverslag van het Rijk (artikelen 2.35 en 2.38 van de CW 2016). Op basis van het oordeel van de AR kan het parlement besluiten of hij decharge verleent aan het kabinet.

Naast het verantwoordingsonderzoek doet de AR ook onderzoek naar doelmatigheid. Zo kunnen Kamerleden bepalen of het beleid van een minister doeltreffend is.

ZBO's/RWT's

Met betrekking tot de ZBO's en RWT's onderzoekt de AR de publieke of wettelijke taken van die agentschappen en het publieke geld dat daarmee gemoeid is.

² In Engelstalige gebieden wordt operationele audits aangeduid met performance audits.

NB. Sommige ZBO's en RWT's verrichten ook private, dus niet wettelijk opgedragen, activiteiten/taken.

Het doel van het onderzoek bij de ZBO's en RWT's is om onder meer, naast een oordeel over het gevoerd beleid, taakuitvoering en het financieel beheer, ook een oordeel te geven over het toezicht van de minister en of de minister zijn/haar zogenoemde systeemverantwoordelijkheid, zoals dat in de wet is geregeld, kan waarmaken (artikel 7.25 van de CW 2016).

Om doelmatigheidsredenen maakt de AR gebruik van de bevindingen/resultaten van de ADR (auditrapporten en controleverklaringen).

Van haar bevindingen brengt de AR rapport uit aan de gecontroleerde: de minister en de leiding van een ZBO en/of RWT. Daarbij wordt hoor en wederhoor toegepast.

Decentrale overheden

De AR heeft geen onderzoeksbevoegdheid met betrekking tot de eigen publieke huishouding van de decentrale overheden.

Met betrekking tot de uitvoering door de decentrale overheden van centraal overheidsbeleid (medebewind) kan de AR alleen onderzoek uitvoeren aan de hand van de dossiers die daarover bij de ministers/ministeries aanwezig zijn. De AR heeft geen toegang tot (de kantoren en financiële systemen van) de decentrale overheden. Op deze *geen-toegangs-regel* is één uitzondering: als er sprake is van besteding van Europese subsidies door de decentrale overheden.

De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het organiseren en het wettelijk inkaderen/regelen van de eigen externe audit. In het algemeen worden de externe audits uitgevoerd door een eigen lokale Rekenkamer, door een Rekeningcommissie of door een publiek accountantskantoor.

15. Informatie van de AR aan het parlement (en aan de ministers)

De AR informeert jaarlijks (primair) het parlement over de financiële rechtmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering.

Over de doelmatigheid (de 3 E's) van het beleid wordt geregeld, maar niet jaarlijks aan het parlement gerapporteerd (elk jaar met betrekking tot andere beleidsprogramma's; risico-gestuurd).

Alvorens de AR haar bevindingen aan het parlement voorlegt, krijgt de betrokken minister de gelegenheid op de concept-bevindingen te reageren (hoor en wederhoor). De opmerkingen van de betrokken minister worden in het rapport opgenomen en komen aldus ook ter kennis van de Staten-Generaal.

16. Audit committee

Elk ministerie kent een Audit Committee op basis van de Regeling Audit Committee's van het Rijk. Dit is het adviesorgaan van een ministerie met betrekking tot audit- en bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Concreet adviseert een Audit Committee in ieder geval over:

- het borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de financiële verslaggeving;
- de regie op het auditbeleid;
- het risicomanagementbeleid en de uitkomsten ervan;

Het Audit Committee is een functioneel (niet een hiërarchisch) orgaan binnen een ministerie en is in het algemeen samengesteld uit personen die behoren tot de ambtelijke leiding van het betrokken ministerie (Bestuursraad) en ten minste twee onafhankelijke externe leden. De betrokken directeur FEZ en een directeur van de Auditdienst Rijk ondersteunen vanuit hun deskundigheid het audit committee bij zijn taken. De AR ontvangt de vergaderstukken van het audit committee en kan op haar verzoek deelnemen aan de vergaderingen.

oOo