

Vergaderjaar 2003–2004

28 880

Jaarverslagen over het jaar 2002

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2003

Inleiding

In het overleg met de Commissie van de Rijksuitgaven op 24 juni 2003 (28 880, nr. 110) is naar voren gekomen dat op basis van dezelfde gegevens de beoordeling van mijn ministerie en van de Algemene Rekenkamer op het punt van het financieel en materieel beheer van elkaar afwijken: het ministerie van Financiën signaleerde (per saldo) vooruitgang ten opzichte van 2001; de Algemene Rekenkamer concludeerde dat er (per saldo) sprake was van achteruitgang. In dit overleg heb ik toegezegd in overleg met de President van de Algemene Rekenkamer te treden. In dit overleg is afgesproken na te gaan wat de achtergrond is van de verschillen in weging en oordeelsvorming en vervolgens na te gaan of die verschillen kunnen worden opgeheven. Dit heb ik u later in de brief van 16 juli bevestigd en daarbij toegezegd u over de uitkomsten van deze gezamenlijke inspanning te informeren. Onderstaand geef ik hieraan invulling.

Van beide kanten is nadrukkelijk vastgesteld, dat het doel van Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën, hoewel beide vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid opereren (controle respectievelijk toezicht), gemeenschappelijk is, namelijk het financieel beheer en de bedrijfsvoering bij het Rijk op orde te krijgen en te houden.

Rollen en verantwoordelijkheden

Uitgangspunt in het overleg is geweest dat de departementale auditdiensten, Financiën en de Algemene Rekenkamer verschillende rollen en verschillende verantwoordelijkheden hebben. Deze zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Door deze verschillen in rollen en verantwoordelijkheden kunnen er verschillen in oordeelsvorming optreden.

In hoofdlijnen:

De departementale auditdienst is belast met de controle van de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans, uitmondend in een

accountantsverklaring. De opdracht hiertoe is vastgelegd in art. 66 CW. Voor het afgeven van deze verklaring is de accountant gehouden bij zijn controle en oordeelsvorming de richtlijnen voor de accountantscontrole na te leven. Naast de financiële controle ten behoeve van het afgeven van de accountantsverklaring beoordeelt de auditdienst tevens het financieel en materieel beheer en brengt daarover een rapport van bevindingen uit.

De minister van Financiën heeft op grond van art. 42 van de Comptabiliteitswet een coördinerende en toezichthoudende verantwoordelijkheid voor het financieel management bij het Rijk. Deze toezichttaak wordt op systeemniveau uitgevoerd en resulteert in bevindingen die worden samengevat in het Financieel Jaarverslag voor het Rijk. Hierbij baseert Financiën zich onder meer op de bevindingen van de auditdiensten, De Algemene Rekenkamer verricht als onafhankelijk Hoog College van Staat de externe controle, waarbij zij zich baseert op de werkzaamheden van de departementale auditdiensten, nadat deze door middel van reviews zijn getoetst. Daarnaast voert de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek uit. Haar opdracht is vastgelegd in de artikelen 82 en 83 van de Comptabiliteitswet. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer leidt tot oordelen bij de departementale jaarverslagen en de goedkeuring van het financieel jaarverslag van het Rijk. De oordelen van de Algemene Rekenkamer zijn geen accountantsverklaringen. Zij heeft derhalve meer vormvrijheid in oordeelsvorming en rapportering dan de auditdiensten.

Verschillen in weging en oordeelsvorming

Een groot deel van het verschil in weging en oordeelsvorming is te verklaren omdat de criteria en normen waaraan het financieel en materieel beheer moet voldoen veelal nog niet voldoende ontwikkeld zijn. Daardoor zijn zowel auditdiensten als de Algemene Rekenkamer tot nu toe veelal genoodzaakt geweest zelf impliciet invulling te geven aan de criteria en normen voor hun oordeelsvorming van het financieel en materieel beheer, hetgeen tot onderlinge verschillen heeft geleid.

Daarnaast is er geen uniformiteit in de wijze waarop oordeelsvorming en weging door de auditdiensten, de Algemene Rekenkamer en Financiën plaatsvindt. Het gaat dan om de vraag of en hoe bepaalde factoren in de oordeelsvorming en weging worden meegenomen. Hierover waren veelal geen expliciete afspraken gemaakt. Een voorbeeld om dit te illustreren is dat indien bij een departement een omvangrijke reorganisatie plaatsvindt het een ervaringsfeit is dat het financieel beheer als gevolg hiervan onder druk komt te staan. Een kleine achteruitgang in het financieel beheer is in dit geval acceptabel indien het management van te voren het risico van achteruitgang heeft ingeschat en maatregelen heeft genomen om deze zoveel mogelijk te beperken. Indien dan alleen naar het blote feit wordt gekeken dat het financieel beheer is achteruitgegaan geeft dit een verkeerd beeld, indien deze achteruitgang was ingecalculeerd en voldoende is beheerst.

Door de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën is gewerkt aan een oplossingsrichting waarbij alle partijen zoveel mogelijk opereren langs de volgende afspraken

Afspraken:

De oplossing voor bovengenoemde problematiek kan worden gezocht in een gemeenschappelijk normenkader. In interdepartementaal verband is de afgelopen jaren de Baseline financieel en materieelbeheer opgesteld. Deze is zowel door de departementen als de Algemene Rekenkamer als

handleiding aanvaard. Daarom is ervoor gekozen de baseline als gemeenschappelijk uitgangspunt te nemen.

De baseline financieel en materieel beheer bevat de basisvereisten waaraan het financieel en materieel beheer op grond van bestaande wet- en regelgeving moet voldoen. Nadrukkelijk wordt daarbij aangetekend dat departementen voor beleids- en bedrijfsvoeringsvelden binnen de wettelijke kaders departementsspecifiek invulling kunnen geven aan de baseline. Binnen de departementsspecifieke invulling van de baseline financieel en materieelbeheer bepaalt het management vooraf de criteria en bijbehorende normering per beleidsproces. Hierbij zal het management op basis van risicoanalyse aangeven welke aspecten in het financieel en materieel beheer in een specifiek beleidsproces zeer belangrijk, minder belangrijk of niet van toepassing zijn aan de hand van een in de baseline opgenomen leidraad.

Daarbij is het wenselijk voor die beleidsterreinen waaraan rijksbreed invulling gegeven wordt, te komen tot rijksbrede harmonisatie van kaders op hoofdlijnen met daarbij behorende normstelling (bijvoorbeeld het financieel beheer op het gebied van personeelsadministraties).

Indien het management haar verantwoordelijkheid expliciet en transparant *vooraf* invult, wordt bereikt dat alle partijen die betrokken zijn bij het financieel en materieel beheer uitgaan van een gemeenschappelijk vertrekpunt. Dit geldt dan zowel voor het (operationele) management dat belast is met de aansturing van de uitvoeringsprocessen, als voor de audit door de departementale auditdienst, het toezicht vanuit mijn departement en de controle door de Algemene Rekenkamer.

Indien de Algemene Rekenkamer afwijkt van de door het departementale management vastgestelde normstelling (bijv. vanwege het willen verkrijgen van een evenwichtig beeld bij rijksbreed onderzoek) zal zij dit *vooraf* en tijdig op een transparante wijze toelichten aan betrokkenen en tevens in haar rapportage expliciet vermelden.

Overigens zal niet ieder jaar door de departementale auditdienst voor alle processen van het ministerie een specifieke audit naar het financieel en materieel beheer worden gehouden. In overleg met het management zal via risicoanalyse een keuze worden gemaakt. Wel zal de departementale auditdienst op basis van de gehouden onderzoeken een beoordeling van het financieel en materieel beheer geven. Deze beoordeling hoeft, tenzij de departementsleiding hiervoor kiest, geen totaaloordeel op basis van een volkomen controle te zijn.

Indien zowel de departementale auditdienst, mijn ministerie als de Algemene Rekenkamer bij de uitvoering van de controle en de daaropvolgende oordeelsvorming dezelfde systematiek van weging en oordeelsvorming uit de baseline hanteren, kan de harmonisatie van de oordeelsvorming aanmerkelijk worden bevorderd. Door middel van het toekennen van gewicht (de ernst) van de fout en de geconstateerde frequentie waarin fouten voorkomen, worden de diverse aspecten van het financieel en materieel beheer in een onderzocht proces gewogen. Indien de departementale situatie dit vraagt kan door de departementen beargumenteerd worden afgeweken van de systematiek van weging en oordeelsvorming uit de baseline. Hierbij dient dan wel transparant te worden aangegeven welk alternatief instrumentarium is gebruikt en hoe invulling is gegeven aan de uitgangspunten van de baseline.

De overall beoordeling van het financieel en materieel beheer door alle partijen is in principe meer kwalitatief van aard. Veel factoren zijn nu eenmaal niet louter kwantitatief vast te stellen zijn. Zo kunnen geconstateerde fouten procedureel van aard zijn, waardoor zij niet altijd kunnen

worden gekwantificeerd De oordeelsvorming over het financieel en materieel beheer bestaat derhalve altijd uit twee componenten:

- de kwantitatieve onderbouwing door middel van gewicht en frequentie;
- de kwalitatieve elementen.

Voorbeelden van kwalitatieve elementen die kunnen worden meegewogen zijn:

- een omvangrijke reorganisatie;
- een brand, een crisis of een noodsituatie (zoals bijvoorbeeld de varkenspest);
- veel vacatures, veel ziektegevallen, overlijdensgevallen op cruciale functies;
- een onverwacht grote aanvraag op subsidies.

De genoemde kwalitatieve elementen zijn gebeurtenissen die een negatief effect op het financieel en materieel beheer kunnen hebben, maar waar een departement niet altijd zo veel aan kan doen dan wel zijn gebeurtenissen die redelijkerwijs niet voorzien kunnen worden. Indien het management in deze gevallen de geschetste problematiek direct goed aanpakt – bijvoorbeeld door het opstellen van een goed onderbouwd en van tijd-paden voorzien plan van aanpak ter oplossing c.q. ter voorkoming van de problematiek in de toekomst – dan kan dit kwalitatief positiever worden meegewogen in de oordeelsvorming, dan wanneer passende actie van het management achterwege blijft.

De wijze van oordeelvorming is dan ook geen rekenkundige exercitie, maar is een kwalitatief oordeel gebaseerd op *professional judgement*.

In de rapportages zal transparant worden opgenomen hoe de kwantitatieve en kwalitatieve elementen hebben meegewogen in de uiteindelijke beoordeling over het financieel en materieel beheer op basis van de gehouden audits.

Tot slot

In bovenstaande zijn de afspraken weergegeven die tussen de direct betrokkenen (het departementale management, de departementale audit-diensten, de Algemene Rekenkamer en mijn Ministerie) zijn gemaakt. Allen hebben aangegeven de gemaakte afspraken reeds zo veel mogelijk bij het onderzoek van de jaarverslagen van 2003 te zullen toepassen. Het is echter pas in volgende jaren mogelijk de afspraken volledig, inclusief de risicoinschatting van het management vooraf, in te voeren. Ik vertrouw erop dat met deze gemaakte afspraken onduidelijkheden ten aanzien van de weging in de toekomst kunnen worden voorkomen. Door explicitering van ieders rol en verantwoordelijkheid, een duidelijke communicatie daarover en hantering van de afgesproken gemeenschappelijke kaders verwacht ik dat de harmonisatie van het oordeel over het financieel en materieel beheer aanmerkelijk wordt bevorderd.

Na afronding van de accountantscontrole, mijn toezicht en het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2004 zal de hierboven geschetste werkwijze worden geëvalueerd door een interdepartementale werkgroep onder leiding van mijn ministerie waarin ook de Algemene Rekenkamer is vertegenwoordigd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm