



Mr. R.O. Vos is hoofd Projectbureau Audit- en Beheersingsvraagstukken bij de Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën.



Dr. Ing. M.A. de Bree MBA is verbonden aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus University Rotterdam.

Meer zuurstof in het systeem

Regelmatig wordt bij de rijksoverheid gepleit voor meer ruimte voor de professional. Hoe kan meer beleidsruimte voor het management binnen de financiële bedrijfsvoering van de rijksoverheid op een gestructureerde manier inhoud gegeven worden? Welke randvoorwaarden zijn hierbij van belang?¹

Door **Robert Vos en Martin de Bree**

Bij de rijksoverheid wordt regelmatig gepleit voor een doelmatiger en een meer resultaatgericht controlebestel en een ontwikkeling van *zero tolerance* naar meer ruimte voor passende oplossingen: 'zuurstof in het systeem' (vgl. Vosselman, 2015). Tegelijk wordt wel benadrukt dat de aandacht voor een goede (rechtmatigheids)beheersing, verantwoording en controle gehandhaafd dient te blijven, met name bij essentiële wettelijke bepalingen en grote risico's in geval van niet-naleving. Dit zorgt voor een inherente spanning (vgl. Hakvoort en Klaassen, 2016).

Vijf randvoorwaarden

Dit artikel heeft als doelstelling aan te geven hoe dit 'zuurstof in het systeem' (beleidsruimte voor het management) binnen de financiële bedrijfsvoering van de rijksoverheid op een gestructureerde manier inhoud gegeven kan worden om te voorkomen dat de 'zuurstof' die er aan het begin ingestopt wordt, in de loop van het proces 'verdamp't'. Hierbij komt een vijftal randvoorwaarden naar voren die daarvoor belangrijk zijn.

Andere visie/cultuur

Zuurstof in het systeem betekent een andere visie op control(e) en – deels – een andere cultuur: niet meer regels en controle als enig uitgangspunt, maar de doelstelling en het in control zijn van de organisatie meer centraal. Een duidelijke splitsing tussen stringente regels enerzijds en regels met beleidsruimte anderzijds, kan hierbij helpen.

Basis op orde

De stringente regels moeten bijdragen aan de gewenste duidelijkheid en uniformiteit. Zij moeten zorgen dat de basis op orde is. Dit moet voor het management en de medewerkers gebruiksvriendelijk geregeld zijn, zoveel mogelijk met behulp van IT-systemen (verwerking in de systemen 'onder de motorkap'). Met deze systemen zelf moeten management en medewerkers zo min bezig zijn, alleen met het bepalen van de bestemming en het besturen van de 'auto' met een helder dashboard dat aangeeft wanneer zaken niet goed gaan of aandacht vragen.

Samenvatting

Meer ruimte voor de professional (zuurstof in het systeem) is niet alleen een kwestie van ruimte in de regelgeving. Daar zal het wel moeten beginnen, maar het zal doorvertaald moeten worden in het managementcontrolestelsel, de verantwoording en de controle. Alleen dan kan voorkomen worden dat de zuurstof verdamp't.

¹ Dit artikel is een samenvatting van een uitgebreide achtergrondverkenning. Deze integrale achtergrondverkenning is op te vragen bij de corresponderende auteur (r.o.vos@minfin.nl).

Risico-acceptatie

Er bestaat geen (volledige) zekerheid. Regels en controle geven vaak een gevoel van zekerheid, maar leiden in de praktijk vaak tot schijnzekerheid. Belangrijk is te investeren in gerechtvaardigd vertrouwen met een daarbij behorend loslaten (= risico-acceptatie) binnen bepaalde grenzen, ook al kan dit leiden tot zekere verschillen. Hierbij is het tevens belangrijk dat er goed zicht bestaat op de risico's.

Professionaliteit/volwassenheidsniveau

Gerechtvaardigd vertrouwen is sterk afhankelijk van de mate van volwassenheid en professionaliteit van de organisatie. Dat zou voorop moeten staan: het 'in control zijn' van de organisatie met behulp van het managementcontrolestelsel. Het omgaan met de naleving van regels is dan een onderdeel daarvan, maar niet meer dan een middel om het hoofddoel te realiseren. Tot de professionaliteit van een organisatie hoort ook het open en transparant verantwoorden op hoofdlijnen over gemaakte keuzes en zaken die minder goed gegaan zijn.

Gemeenschappelijk belang in de controleketen

De maatschappij die steeds complexer wordt, zorgt ervoor dat binnen organisaties, maar ook tussen organisaties, in toenemende mate sprake is van ketens met onderlinge afhankelijkheden. Dan gaat het erom in te zetten op het gedeelde gemeenschappelijk belang en niet op het eigen deelbelang. Dit kan alleen als er sprake is van gerechtvaardigd

vertrouwen tussen de ketenpartners. Dit geldt ook in de controleketen. De controleur moet kunnen vertrouwen op het managementcontrolestelsel en de verantwoording door het management. Het management moet kunnen vertrouwen op een professionele beoordeling door de controleur met gevoel voor de doelstellingen van de organisatie en de relevante regelgeving, inclusief de gemaakte afwegingen.

Meer zuurstof

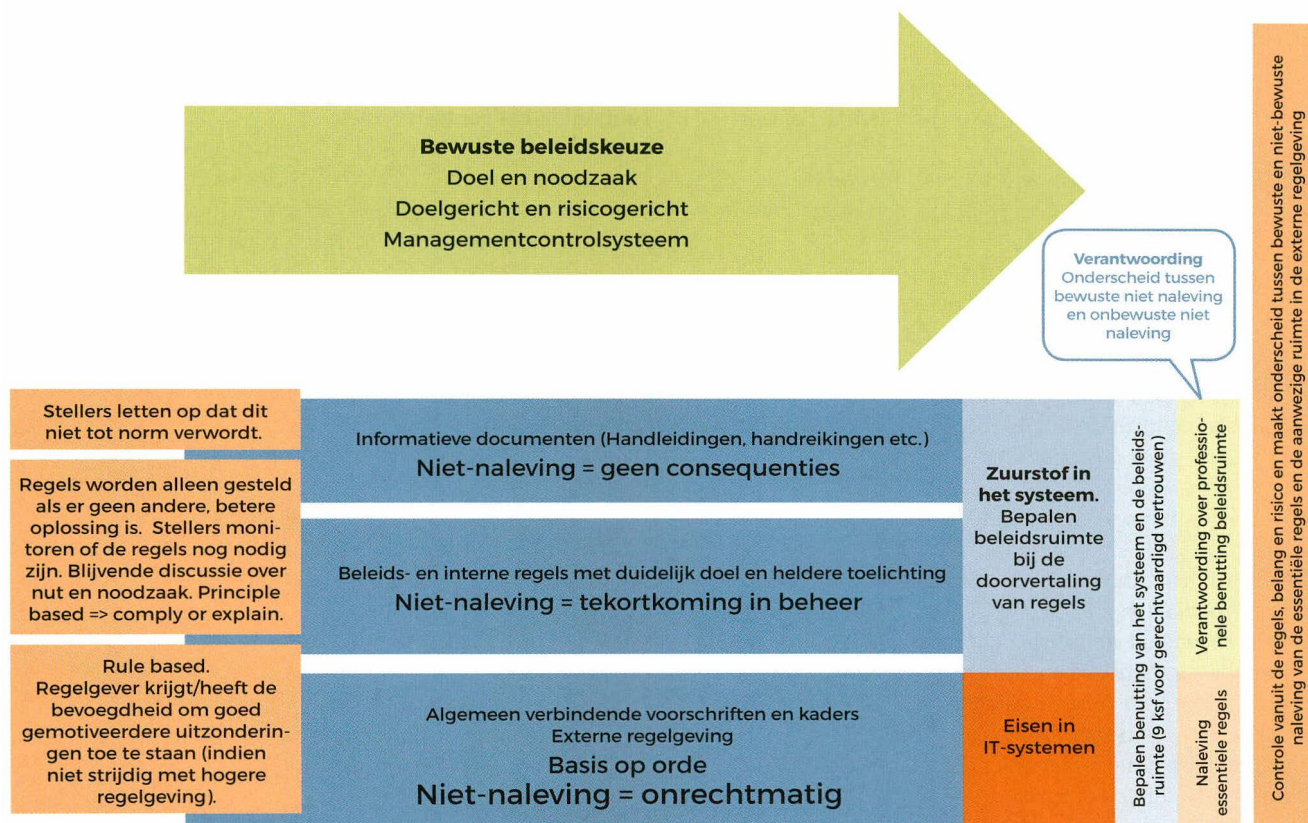
In de navolgende paragrafen zal worden ingegaan op een samenhangende uitwerking van deze randvoorwaarden in achtereenvolgens:

- a de regelgeving,
- b het managementcontrolestelsel,
- c de verantwoording, en
- d de controle.

Zuurstof in de regelgeving

Regels en naleving van regels zijn belangrijk voor een goed openbaar bestuur, maar evenzeer voor een professionele bedrijfsvoering. Regels zijn er niet zomaar. Regels zijn – als het goed is – afgeleid van een achterliggend doel. Als regels worden gesteld, moet het doel duidelijk zijn en opgenomen worden in de toelichting. Regels kunnen nodig zijn om bedrijfsvoeringprocessen ordelijk (met regelmaat, dus niet willekeurig) te laten plaatsvinden. Regels vormen dan de basis voor die processen.

Zuurstof in het systeem



Vaak zijn er ook andere beïnvloedingsmogelijkheden, zoals: convenanten/afspraken, informatieve documenten, visitatie en voorlichting. Bovendien kan bij het strikt naleven van regels het doel voorbij worden geschoten. In die situaties kan het verstandiger zijn van de regelgeving af te wijken en/of (rechtmatigheids)risico's te accepteren. Terughoudendheid met stringente regelgeving en toepassing blijft derhalve altijd geboden. De noodzaak of wenselijkheid van stringente regels zal steeds afgewogen moeten worden tegen de behoefte in de praktijk om over voldoende beleidsmatige ruimte ('zuurstof') te beschikken.

Vorkomen moet worden dat zuurstof in de loop van het proces verdampt

Bedrijfsvoeringsregels kunnen worden onderscheiden in:

- wettelijke regels (alle regels die bij of krachtens de wet zijn geregeld, dus in een wet, een AMvB of een ministeriële regeling); bij niet-naleving van financiële bepalingen is sprake van financiële onrechtmatigheid;
- bestuurlijke regels (zoals organisatieregels, beleidsregels, administratieve organisatieregels); bij niet-naleving is geen sprake van onrechtmatigheid, maar van een tekortkoming in het beheer;
- adviserende regels (zoals handreikingen, best practices); bij niet-naleving zijn er geen consequenties.

Regels kunnen verder worden onderscheiden in regels die extern zijn voorgeschreven (bijvoorbeeld wettelijke regels en rijksbrede bestuurlijke regels) en regels die een organisatie (ministerie, agentschap, uitvoerende dienst) zichzelf oplegt (interne bestuurlijke regels).

Niet alle regels zijn even stringent voorgeschreven (één mogelijkheid: 'goed' of 'fout'). Een regel kan ook beleidsruimte bevatten door het opnemen van:

- doelstellingen of uitgangspunten die bij een beslissing in acht moeten worden genomen (*principles*);
- de mogelijkheid van afwijking, al dan niet met procedurele waarborgen of een motiveringsplicht (*comply or explain*);
- een (limitatieve) keuzemogelijkheid;
- een 'kan'-bepaling (discretionaire bevoegdheid: geeft de bevoegdheid, maar geen plicht).

Vanuit 'zuurstof in het systeem' leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- Regel bedrijfsvoeringaangelegenheden zoveel mogelijk als bestuurlijke of adviserende regels, niet als wettelijke regels.
- Regel in stringente wettelijke of bestuurlijke regels alleen de essentiële kaders en bepalingen (*minimal critical specification*). Het gaat dan om zaken waar 'goed' of 'fout' in principe geen ruimte voor discussie toelaat: zaken waarop je zeker moet kunnen rekenen en/of zaken waarvoor uniformiteit geboden is. Dit zijn de *rode regels*. Bij de bedrijfsvoering zullen organisaties zich hier strikt aan moeten houden, zoveel mogelijk vanuit intrinsieke motivatie: het

onderschrijven van de doelstelling.

- Geef bij stringente bestuurlijke regels aan degenen die de regel heeft uitgevaardigd (minister/bestuurder/manager), de bevoegdheid om in bijzondere gevallen – gemotiveerd en met waarborgen omgeven – uitzonderingen toe te staan.
- Regel de overige bedrijfsvoeringzaken zoveel mogelijk als bestuurlijke regels met beleidsruimte (*comply or explain*). Dit zijn de *blauwe regels*. Hier zijn afwegingen mogelijk: er is geen sprake van 'goed' of 'fout'. Er kan ook een ander goed verhaal zijn ('goed'/'goed').
- Maak voor 'beïnvloeding' gebruik van informatieve handreikingen. Deze handreikingen moeten niet tot regels (normenkader) uitgroeien. Deze adviserende regels zijn *groene regels*. Het volgen van deze regels kan handig zijn: er is goed over nagedacht, maar er is geen enkele verplichting.

In het Binnenvaart Politie Reglement staat het concept van 'goed zeemanschap': 'De schipper moet in het belang van de veiligheid of de goede orde van de scheepvaart, voor zover dit door de bijzondere omstandigheden waarin het schip zich bevindt is geboden, volgens goed zeemanschap afwijken van de bepalingen van dit reglement.' Het lijkt een nogal tegenstrijdig principe: een generieke regel die stelt dat je moet afwijken van de regels indien de specifieke situatie dat vereist. Toch is het een logische manier om de beslissingsbevoegdheid te leggen waar deze hoort. Een schipper kan in een concrete situatie het best zelf beoordelen wat er dient te gebeuren. De regels zijn een belangrijk extern stuurmiddel, maar volgens dezelfde regels moet hij ook zijn gezond verstand gebruiken (Damen en van Mierlo, 2015).

Zuurstof in het controlsysteem

Het nemen van de juiste beslissingen in de bedrijfsvoering zal in de praktijk steeds om keuzes vragen. Het gaat erom dat die beslissingen/keuzes op basis van professionele afwegingen (vakmanschap) worden genomen. Uitgangspunt zal daarbij moeten zijn dat die afwegingen zijn gestoeld op betrokkenheid bij de publieke zaak en moreel besef: de basis voor de legitimiteit en betrouwbaarheid van de overheid. Dit afwegingsproces zal binnen de organisatie verankerd moeten zijn – evenals de naleving van regelgeving – in het management-controlsysteem.

Regels en controle leiden in de praktijk vaak tot schijnzekerheid

Het managementcontrolsysteem is een middel, geen doel op zich. Het managementcontrolsysteem moet zorgen voor de verbinding tussen de doelstellingen van de organisatie enerzijds en het gedrag (de werkelijkheid) in de praktijk anderzijds en is als zodanig veel breder dan alleen de maatregelen

gericht op naleving van regels. Het gaat zowel om hard als soft controls. Vanwege het gevaar van ritualiseren – oftewel het zonder na te denken uitvoeren van procedures – moet het systeem ook voorzien in een beoordeling of het resultaat wel overeenkomt met het beoogde doel. Het gaat erom een verschuiving van doel naar systeem te voorkomen.

Bij de hard controls gaat het om de doorvertaling van de externe en interne regelgeving op het gebied van de bedrijfsvoering in het managementcontrolsysteem. Een deel van de regelgeving (de *minimal critical specification*) is voor de organisatie een gegeven dat zo goed mogelijk in de organisatie (en het managementcontrolsysteem) ingebed moet worden, zoveel mogelijk met behulp van IT-systemen: inbouwen onder de 'motorkap', met signalen op het dashboard als er zaken niet goed lopen. Dit is de basis die op orde moet zijn.

Bij de soft controls gaat het om het commitment van de medewerkers van hoog tot laag aan de doelstellingen van de organisatie en het in hun feitelijk gedrag daaraan invulling geven. Hierbij komen de te maken keuzes/afwegingen aan de orde en de wijze hoe daarmee intern wordt omgegaan. De term 'soft' is misleidend, want deze controls zijn essentieel voor een juiste implementatie.

Artsen aan een operatietafel hebben te maken met een groot aantal protocollen. Allen op zich even zinvol. Maar als een arts eerst alle protocollen moet aflopen of zich die tijdens een operatie permanent voor ogen moet houden, is de patiënt – gechargeerd – inmiddels overleden. Bij een audit naar de toepassing van het ene protocol komt vaak naar voren dat een of meerdere elementen van een protocol niet (expliciet) nageleefd wordt. Door daar dan het accent op te leggen, zal dit een volgende keer verbeterd zijn, maar tegelijkertijd zullen andere elementen van dit of een ander protocol dan weer minder aandacht krijgen (etc.). In zo'n situatie zullen (meer) regels en controle geen oplossing bieden. Wel: (een combinatie van) vergroting van de interne motivatie (handen wassen voor de operatie scheelt veel infecties/sterfterisico's), risicovolle elementen in ieder geval veel aandacht geven (achterblijven van medische instrumenten) en andere fouten technisch onmogelijk maken (elkaar uitsluitende koppelingen zuurstof en lachgas). Dan heb je het over de professionaliteit van een organisatie die gericht is op het openlijk verbeteren en waar fouten gezien wordt als iets dat helaas soms voorkomt, maar waarvan het belangrijkste is dat daarvan iets geleerd wordt.



Vanuit 'zuurstof in het systeem' leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- Vertaal de *minimal critical specification* (de 'rode regels') in de eisen voor de IT-systemen die de bedrijfsvoering ondersteunen. Zorg dat handelingen in strijd met deze rode regels, in deze ondersteunende systemen niet mogelijk zijn (of alleen met opheffing van deze blokkade op het vereiste hogere niveau).
- Als de regelgeving (de wettelijke en rijksbrede bestuurlijke regelgeving) de organisatie de mogelijkheid biedt van beleidsruimte, zorg dan voor een sturing en monitoring gericht op het realiseren van de doelstellingen. Gebruikmaken van de 'blauwe regels' is mogelijk op basis van een goed (kwalitatief) verhaal.
- Maak in het managementcontrolsysteem vanuit de eigen verantwoordelijkheid handig gebruik van handreikingen etc. (de 'groene regels'). Daar is immers al over nagedacht.

Regels zijn – als het goed is – afgeleid van een achterliggend doel

Voor de leiding van een organisatie is het belangrijk inzicht te hebben in hoeverre het kan steunen op het functioneren van het interne managementcontrolsysteem, inclusief een goed gebruik van de beleidsruimte door de medewerkers: 'Gaan de zaken goed?', 'Worden de doelstellingen gerealiseerd?', 'Welke risico's worden daarbij gelopen en kunnen die worden geaccepteerd?'. Zorg ervoor dat het managementcontrolsysteem niet alleen de naleving van regels borgt, maar ook proactief meet in welke mate dit lukt (zelfcontrole), eventuele afwijkingen corrigeert (zelfcorrectie) en wordt aangepast naar aanleiding van analyse vanuit de effectiviteit (*plan-do-check-act*).

Het gaat daarbij om een goede werking van zowel de 'hard' als de 'soft' controls. Dit inzicht kan verkregen worden door de negen kritische succesfactoren voor intern gerechtvaardigd vertrouwen in het managementcontrolsysteem langs te lopen (in bijlage 2 van de achtergrondverkenning uitvoerig uitgewerkt).

Een organisatie die zich vanuit intrinsieke motieven open en transparant verantwoordt, stelt zich kwetsbaar op. Een ministerie of een politiekorps dat intensief met integriteit bezig is en in dat kader alle integriteitsinbreuken meldt, krijgt zelden een compliment maar juist veel (negatieve) aandacht. Een ministerie of een politiekorps dat er weinig mee bezig is en ook nauwelijks iets meldt, komt daar vaak te gemakkelijk mee weg, terwijl er alle reden zou zijn om juist op die organisatie(s) de externe aandacht te richten. Dit kan veranderen als in de maatschappelijke verantwoording het accent ligt bij het 'in control zijn' in plaats van alleen maar bij het aantal fouten.

Zuurstof inzake de verantwoording

Een expliciete verantwoording op hoofdlijnen over de gemaakte keuzes/afwegingen en de bewust geaccepteerde (rechtmatigheids)risico's hoort bij de gegeven beleidsruimte aan het management. Het management heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat doelen, managementcontrolsysteem, dagelijkse praktijk en resultaten consistent zijn. Bij de verantwoording over het realiseren van de organisatie-doelstellingen (op basis van de informatie uit het managementcontrolsysteem) moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verantwoording over de naleving van de *minimal critical specification* (de 'rode regels') en anderzijds de verantwoording over de professionele benutting van de beleidsruimte ('zuurstof') inclusief eventueel gebruik van de comply-or-explainregelgeving (de 'blauwe regels').

Daarbij zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen bewuste en onbewuste niet-naleving/afwijkingen. Het gaat erom aan te geven dat de organisatie toch in control is c.q. welke maatregelen daartoe worden ondernomen.

- Bij bewuste niet-naleving gaat het om de afwegingen om bewust van de regelgeving af te wijken, oftewel de kwaliteit van de professionele afwegingen.
- Bij onbewuste niet-naleving gaat het om de vraag waarom het managementcontrolsysteem de niet-naleving niet gesignaleerd heeft, oftewel de kwaliteit van het managementcontrolsysteem.

Er moet in de omgeving in principe begrip voor zijn dat niet-naleving van regels kan voorkomen en niet altijd erg is. Belangrijk is dat er open verantwoording over wordt afgelegd, verantwoordelijkheid voor wordt genomen en van wordt geleerd.

Het managementcontrol- systeem is een middel, geen doel op zich

Vanuit 'zuurstof in het systeem' leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- Geef open, transparant verantwoording op hoofdlijnen over het realiseren van de organisatie-doelstellingen, inclusief signalering van (bewuste/onbewuste) niet-naleving/afwijkingen van regels en het verhaal erachter.
- Het gaat erom een beeld te geven van het 'in control zijn' van de organisatie, inclusief eventueel noodzakelijke maatregelen om dat te bereiken. Dit moet bijdragen aan een gerechtvaardigd vertrouwen in de organisatie bij de omgeving.

Zuurstof bij de controleur

De gemaakte afwegingen en dus ook de bewust geaccepteerde (rechtmatigheids)risico's, zullen ten slotte door de controleur bij zijn beoordeling van het in control zijn van de organisatie, inclusief de naleving van de regelgeving, betrokken moeten worden. De controleur zal bij deze beoordeling

uit moeten gaan van het onderscheid tussen enerzijds de naleving van de *minimal critical specification* ('rode regels') en anderzijds de benutting van de in de regelgeving aanwezige beleidsruimte ('blauwe regels').

Voor de controleur is daarbij een goed functioneren van het managementcontrolsysteem van groot belang voor de betrouwbaarheid van de aangeleverde verantwoordingsinformatie. Een beoordeling van dit managementcontrolsysteem is derhalve noodzakelijk in geval van systeemgerichte controle. Bij deze beoordeling zal de controleur gebruik maken van steekproeven (*reality checks*). Het aantal steekproeven kan beperkter zijn naarmate het managementcontrolsysteem meer 'volwassen' is.

Niet-naleving van regels kan voorkomen en is niet altijd erg

Vanuit 'zuurstof in het systeem' leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- De controle moet primair gericht zijn op de *minimal critical specification* ('rode regels') voor de financiële bedrijfsvoering. Deze controle zal leiden tot een *controleverklaring* (in geval van een accountant). Tot de *minimal critical specification* die de controleur moet controleren, zullen in ieder geval de 'rode regels' voor het opstellen van de jaarrekening behoren. In een accountantsprotocol kan de lijst met de bij de controle te betrekken 'rode regels' worden opgenomen.
- De beoordeling door de controleur van de overige financiële bedrijfsvoering – met daarin ook de beleidsruimte ('zuurstof') – kan leiden tot een *beoordelingsverklaring/rapport van onderzoeksbevindingen* (in geval van een accountant). Daarin kunnen eventuele tekortkomingen in het financieel en materieel beheer worden opgenomen. Deze beoordeling vergt van de controleur dat hij ook kan omgaan met open geformuleerde regels ('blauwe regels'). Het gaat dan mede om de kwaliteit van professionele afwegingen, die vallen buiten een 'goed' of 'fout'. Daarbij moet de controleur voorkomen dat hij op de stoel van de organisatie gaat zitten. Bij deze beoordeling kan de controleur ook komen tot een overallbeoordeling van het managementcontrolsysteem. Idealiter is het managementcontrolsysteem self supporting, dat wil zeggen, de externe controleur is eigenlijk niet meer nodig omdat het systeem zelfcontrolerend, -correcterend en lerend is. Voor de bepaling van de mate van volwassenheid kan gebruik gemaakt worden van de negen kritische succesfactoren voor extern gerechtvaardigd vertrouwen in het managementcontrolsysteem (in bijlage 4 van de achtergrondverkenning uitvoerig uitgewerkt). De beoordeling van de totstandkoming van niet-financiële informatie (prestatiegegevens) kan de controleur uitvoeren als onderdeel van deze overallbeoordeling van het managementcontrolsysteem. Voor een meer inhoudelijke beoordeling van niet-financiële informatie (prestatiegegevens) kan gedacht worden aan een facultatief gericht

onderzoek, als de controleur daarvoor de vereiste inhoudelijke kennis bezit. Maar wellicht ligt in veel gevallen een gerichte beoordeling door anderen dan de controleur meer voor de hand via *peer reviews*, intervisie, inspecties ter plaatse, deskundigenverklaringen, sociale media etc.

Teveel zit de controleur nog gevangen in werken vanuit een normenkader (afvinken; ja/nee). Voor de 'rode regels' is dat goed en de essentie van zijn controlewerk ('Is de uitgaaf op het voorgeschreven begrotingsartikel geboekt'), maar als het gaat om de 'blauwe regels', het 'in control zijn' van de organisatie (bijv. 'aandacht voor integriteit') gaat het niet om het maken van een normenkader daarvoor en die afvinken, maar om het in kaart brengen van de uitgangssituatie, de aanpak en de resultaten die door de organisatie wordt geogd, die te bespreken, op essentiële punten reality checks uit te voeren en op basis daarvan tot een beoordeling van het systeem en de werking te komen met bevindingen (leerpunten) die meerwaarde hebben.

Laatste schakel

Bij zuurstof in het systeem gaat het om het (eind)resultaat: de beleidsruimte in de praktijk. Aan intenties vaak geen gebrek, maar dit zal in de hele (controle)keten onderschreven en omgezet dienen te worden in gedrag dat daarop aansluit. Een lekkende schakel laat de zuurstof ontsnappen. De controleur is daarbij de belangrijkste laatste schakel.

Literatuur

- Camps, M. (2015), 'Nieuwjaarsartikel', *ESB*, nr. 1.
- Damen, P. & Van Mierlo H. L. (2015), 'Geef banken het recht van regels af te wijken', *Financieel Dagblad* van 9 oktober 2015.
- De Bree, M.A. (2013), 'Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht', RSM Erasmus University in opdracht van ministerie van Infrastructuur en Milieu, 21 juni 2013.
- Hakvoort, J & Klaassen H. (2016), 'Botsende rationaliteiten', *TPC*, april 2016.
- Karssing, E. (2013), 'Uit de boekenkast van de Bedrijfsethiek', *Tijdschrift voor Compliance*, jrg. 49, oktober 2013.
- Schillemans, T. (2013), 'Conditie voor vertrouwen', *TPC*, februari 2013.
- Vos, R.O. & Witte R. (2009), 'Vertrouwen geven en in control zijn', Ministerie van Financiën, april 2009.
- Vosselman, E. (2015), 'De wankeling van een sturingsparadigma', *TPC*, oktober 2015.