

Eerste ervaringen met IBO

Even wennen

de Overheid
accountant

De verantwoording door departementen wordt per 2006 op nieuwe leest geschoeid. Vier ministeries liepen al voor de troepen uit. De eerste ervaringen, discussies en voetangels.

WILLIAM ROTHUIZEN

Om de druk van regels en de opeenstapeling van controles te lijf te gaan, stelde de ministerraad in 2003 een werkgroep in die een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) heeft uitgevoerd naar regeldruk en 'controletoeren'. Dit onderzoek werd in 2004 afgerond. Kabinet en Tweede Kamer gingen akkoord met het pakket voorstellen 'IBO Regeldruk en controletoeren'. De departementen hebben de veranderingen stapsgewijs ingevoerd en de effecten ervan zullen in de departementale jaarverslagen over 2006 zichtbaar worden (zie kader 'IBO Regeldruk en controletoeren'). Maar vier departementen liepen dit jaar al voor de troepen uit.

Andere verklaring

Voor het controlewerk van de departementale auditdienst verandert er onder het nieuwe model weinig. De inhoud van de verklaring verandert wel. Werd daarin vroeger een aantal eisen (waaronder die van rechtmatigheid) aangegeven, nu wordt gezegd dat het jaarverslag een getrouw beeld geeft. In dat jaarverslag neemt het management nu, in de bedrijfsvoeringsparagraaf, ook een rechtmatigheidsverantwoording op. De auditdienst geeft in zijn verklaring een oordeel dat de informatie die de minister geeft over eventuele onrechtmatigheden klopt en volledig is. Het rapport van de auditdienst was en blijft een intern stuk. Het gaat niet naar de Tweede Kamer, wel naar de Algemene Rekenkamer.

Toeslagen

Vanwaar de 'haast' van de vier snelle departementen?

In de loop van 2005 kwamen er wijzigingen in

de toeslagregelingen zorg, huur en kinderopvang van respectievelijk de ministeries van VWS, VROM en SZW. De Belastingdienst (Financiën) zou die regelingen gaan uitvoeren. Men zag aankomen dat het een enorme operatie ging worden, mede door de behoefte aan nieuwe automatiseringssystemen.

"Toen werd bedacht dat het een mooie gelegenheid was om, vooruitlopend op 2006, met de desbetreffende departementen de IBO-besluiten versneld te gaan invoeren", zegt Thomas van Tiel, afdelingshoofd Auditbeleid bij de Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD) van het ministerie van Financiën. "Zo kon ervaring met IBO worden opgedaan waar ook de andere departementen wat van kunnen leren. Omdat we zagen aankomen dat onder tijdsdruk bepaalde dingen niet helemaal goed zouden gaan, konden we de systematiek van het afleggen van verantwoording en de controle van de auditdienst over de rechtmatigheidsverantwoording in de bedrijfsvoeringsparagraaf uittesten."

Voorschotten en rechtmatigheid

Pas op 20 februari 2006 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer gevraagd akkoord te gaan met de versnelde invoering van het IBO bij de vier departementen over het begrotingsjaar 2005. Eerder was er vanuit de Tweede Kamer druk ontstaan: krijgen de mensen hun zorgtoeslag wel voordat de rekeningen van de zorgverzekeraars op de mat vallen? Het kabinet beloofde uitbetaling voor 15 december. Maar uit controles was al duidelijk geworden dat niet alle aanvragen volledig konden worden verwerkt.



Thomas van Tiel (CAD, Financiën):
‘Omdat we zagen dat onder tijdsdruk bepaalde dingen niet helemaal goed zouden gaan, konden we de systematiek van verantwoording en controle uittesten.’



Pieter van Nes (Auditdienst VWS): *‘De knoop werd doorgehakt met de redenering: het heeft nu geen zin om wekenlang te gaan studeren op welk bedrag iedere aanvrager precies recht heeft.’*

FOTO'S: SIMONE VAN ES

IBO Regeldruk en controletoeren

De essentie van het project 'IBO Regeldruk en controletoeren' is dat de irritatie over de lasten van beheer en controle moet worden bestreden door 'aan de voorkant' te zorgen voor minder en eenvoudiger regels. De intensiteit van beheersing en controle moet afhankelijk zijn van de geïdentificeerde risico's. Het management is daarbij aan zet, ook wat betreft het afleggen van verantwoording. Omdat de discussie over rechtmatigheid tot op heden werd gevoerd tussen auditdienst en Algemene Rekenkamer, leek het er soms op dat niet de minister maar de auditdienst verantwoordelijk was voor de rechtmatigheid. Daarom is afgesproken dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf 'nieuwe stijl' van het jaarverslag zelf verantwoording aflegt over de rechtmatigheid. De Tweede Kamer kan hem hierover vragen stellen en er zonodig met hem over debatteren.

Cijferfetisjisme?

Bij alle nadruk op verantwoording rijst de vraag wat de Tweede Kamer daaraan heeft. Na het Kamerdebat over 2005 schreef NRC Handelsblad dat het enthousiasme voor VBTB is verdwenen. CDA-Kamerlid Verhagen sprak van een 'politieke accountancyverklaring'. Bij de vele rapporten en verslagen zei PvdA-leider Bos: "De hele exercitie waar we nu mee bezig zijn is een metafoor van hoe dit kabinet in de samenleving staat. In zichzelf gekeerd, gericht op cijfertjes, niet luisterend en niet lerend. Ik maak mij sterk dat niemand buiten Den Haag zich voor deze debatten interesseert." SP-Kamerlid Irgang had het over 'cijferfetisjisme' en Rouwvoet (CU) merkte op: "De Tweede Kamer is geen rekenkamer."

PvdA-leider Bos: *‘Ik maak mij sterk dat niemand buiten Den Haag zich voor deze debatten interesseert.’*

Pieter van Nes, directeur Auditdienst van VWS, zegt dat er ongeveer 940.000 problematische aanvragen waren. "Maar de knoop werd doorgehakt met de redenering: het heeft nu geen zin om wekenlang te gaan studeren op welk bedrag iedere aanvrager precies recht heeft, dus ze krijgen een - in de geest van de regeling voorlopig vastgesteld - bedrag in de vorm van een voorlopig voorschot. Met een inhaaloperatie in 2006 breien we dat weer recht en worden de voorlopige vaststellingen omgezet in definitieve voorschotten."

De auditdiensten van Financiën en VWS concludeerden vanuit de uitgevoerde joint audit dat het management voorrang had gegeven aan tijdige betaling boven rechtmatigheid. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van het ministerie van Financiën ver- ►

Twee bewindslieden: wie is verantwoordelijk?

Doordat beleid en uitvoering wat de toeslagen betreft over twee departementen zijn verdeeld (Financiën doet via de Belastingdienst de uitvoering), ontstond er discussie over de vraag welke minister uiteindelijk verantwoording moet afleggen. "Dat kon niet op basis van de Comptabiliteitswet worden vastgesteld, want die voorziet daar niet in", zegt Thomas van Tiel, hoofd Auditbeleid bij de Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen. "De Algemene Rekenkamer zei: het geld staat op de begroting van - ik neem even de zorgtoeslag als voorbeeld - VWS, dus daar moet verantwoording worden afgelegd over de uitvoering en dus ook over onrechtmatigheden en onvolkomenheden in dat proces. De departementen stelden zich op het standpunt dat niet zij maar Financiën (Belastingdienst) verantwoordelijk is voor de uitvoering, en dat voor het uitvoeringsdeel dus verantwoording wordt afgelegd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van Financiën. En omdat daarvan in het jaarverslag van het beleidsdepartement ook iets moet zijn terug te vinden, is gezegd dat als er onrechtmatigheden en of onvolkomenheden in de uitvoering zitten, deze door het beleidsdepartement in hoofdlijnen in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerecapituleerd, met een verwijzing naar de bedrijfsvoeringsparagraaf van Financiën." Anneke van Zanen, oud-directeur bij de Algemene Rekenkamer: "Als een minister met geld van een andere minister de uitvoering verzorgt van bepaald beleid, moet je daar natuurlijk heldere afspraken over maken. Dat laat onverlet dat een minister eindverantwoordelijk blijft voor die gelden die in zijn jaarverslag staan. Zitten er fouten in die bedragen, dan kun je die niet aan het jaarverslag van een ander, in dit geval de Belastingdienst toekennen. Wel is er over gesproken dat de desbetreffende ministeries bij de Belastingdienst tussentijds zouden kunnen informeren of alles goed verloopt, of er misschien problemen zijn. Iedereen moet de juiste balans nog vinden. Het is een nieuw spelpatroon. Ook voor de Tweede Kamer zal deze nieuwe rolverdeling helder moeten zijn, zodat zij de juiste bewindspersoon kan aanspreken."

Thomas van Tiel: 'De departementen stelden dat niet zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en dat Financiën verantwoording aflegt.'

Anneke van Zanen: 'Een minister blijft eindverantwoordelijk voor die gelden die in zijn jaarverslag staan.'



Marleen Stafleu (Algemene Rekenkamer):
'Het blijft voorlopig een leerproces, ook voor de departementen die nu de kastanjes uit het vuur hebben gehaald.'



Anneke van Zanen-Nieberg (Algemene Rekenkamer, Justitie):
'Het is goed dat de minister nu zelf het debat over rechtmatigheid met de Kamer aangaat en het niet een discussie tussen auditors is.'

Pieter van Nes: **‘De Algemene Rekenkamer rekent onzekerheden net zo zwaar als fouten.’**

Eén tolerantiegrens

“In het rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat bij ons de tolerantie op artikelniveau voor zeven begrotingsartikelen is overschreden”, constateert Pieter van Nes, directeur Auditdienst van VWS.

“Maar wij zeggen: voor niet meer dan drie begrotingsartikelen. De rekenkamer hanteert een andere maatstaf en rekent onzekerheden, met een tolerantie van drie procent, net zo zwaar als fouten met een tolerantie van één procent. Voor alle controllers en accountants is dat een bron van ergernis.

Immers: fouten zijn zekerheden, onzekerheden zijn dat niet. Het is een van de gedragingen van de rekenkamer die nu worden uitvergroot doordat we

Marleen Stafleu: **‘Het is niet anders dan we het altijd hebben gedaan, alleen maakt IBO dat nu duidelijker zichtbaar.’**

met IBO in een ander systeem werken. De rekenkamer zou zich daaraan moeten aanpassen.”

Marleen Stafleu, projectleider bij de Algemene Rekenkamer: “Het is niet anders dan we het altijd hebben gedaan, alleen maakt IBO dat nu duidelijker zichtbaar. De rekenkamer moet met redelijke mate van zekerheid een oordeel geven dat het aantal onrechtmatigheden niet groter is dan een bepaald percentage. Als je fouten constateert heb je een redelijke mate van zekerheid dat er fouten zijn, als er onzekerheden zijn heb je een redelijke mate van zekerheid dat er onzekerheden zijn. Dus het deel waarover we redelijke zekerheid hebben over de

Thomas van Tiel: **‘Fouten en onzekerheden zijn twee verschillende dingen, die je apart moet wegen.’**

rechtmatigheid is honderd procent minus het deel dat fout is minus het deel dat onzeker is.”

Thomas van Tiel (CAD, Financiën): “Wij zien het anders: fouten en onzekerheden zijn toch echt twee verschillende dingen, die je apart moet wegen. Wij zien natuurlijk dat het niet goed is - en de Algemene Rekenkamer realiseert zich dat ook - als er op dit punt verschil van mening blijft bestaan. Ook de Kamer zal zoiets niet begrijpen. Dus we zullen met de rekenkamer rond de tafel moeten gaan zitten om te bekijken hoe we hier uit kunnen komen.”

klaarde minister Zalm dat de op dit punt genomen risico's vooraf bewust onder ogen zijn gezien.

Geen 'auditordiscussie'

De Algemene Rekenkamer was nauw betrokken bij de discussies over IBO en heeft het project vanaf het begin gesteund. “Wat voor de rekenkamer het zwaarste weegt is de verantwoordelijkheid die aan de Kamer wordt afgelegd”, zegt Anneke van Zanen-Nieberg, tot 1 juni 2006 directeur bij de Rekenkamer en inmiddels plaatsvervangend secretaris-generaal op het ministerie van Justitie. “De transparantie wordt vergroot nu de minister zich, gesteund door een getrouwbeeldverklaring van de auditdienst, expliciet verantwoordt over de rechtmatigheid. Het is alleen maar goed dat de minister nu zelf het debat over de rechtmatigheid met de Kamer aangaat en het niet een discussie tussen auditors is.”

Voor de accountants binnen de departementale auditdiensten is volgens Van Zanen een beter herkenbare situatie ontstaan, vergelijkbaar met de governanceverhoudingen in het bedrijfsleven. De auditdienst oordeelt over de rechtmatigheid, maar legt daar niet langer verantwoording over af - dat doet de minister.

Sluimerende verschillen

Departementale auditdiensten en Algemene

Rekenkamer zitten in hun oordeelsvorming niet altijd op één lijn. Al bestaande 'sluimerende verschillen' komen nu meer aan de oppervlakte, bijvoorbeeld over de tolerantiegrens voor onzekerheden (zie kader). “Over die verschillen van inzicht moet discussie worden gevoerd”, zegt Van Zanen, “want het is niet prettig voor een Tweede Kamer om te constateren dat de minister A zegt, en de rekenkamer B, allebei met goede reden. Als de feiten gelijk zijn, zou het oordeel ook vergelijkbaar moeten zijn.”

Lange weg

Het op korte termijn implementeren van het IBO heeft veel energie gevergd van de auditdiensten van de toeslagdepartementen. Het was even wennen om vanuit de joint auditgedachte met vier diensten aan één auditproces te werken. En er liggen nog veel onderwerpen die aandacht vragen. Zoals het maken van keuzes voor de joint audit in het voortraject en een andere manier waarop tegen risico's moet worden aangekeken. Ook wordt regelmatig opgemerkt dat er punten zijn waarover serieus met de Algemene Rekenkamer moet worden gesproken. André de Jong, als directeur-generaal verantwoordelijk voor de rijksbegroting, zegt in Zien (mei 2006), kwartaalblad voor rijksauditors, dat de versnelde invoering van het IBO door vier departementen goed is verlopen. “Nu is er veel informatie beschikbaar en ervaring opgebouwd

over waar je tegenaan kunt lopen.” De Jong tekent daarbij aan dat er nog een lange weg te gaan is. Hij merkt onder meer op dat de auditdienst eerder in het jaar signalen zal moeten afgeven. Doet men dat pas in november, dan is het te laat. Dit betekent dus ook dat de auditdienst zijn auditplanning moet aanpassen.

Haarvaten

“Wil je het IBO in de volle breedte invoeren, dan moet het in de haarvaten van de organisatie zitten”, stelt Anneke van Zanen. Marleen Stafleu, projectleider bij de Algemene Rekenkamer: “En dan nog blijft het voorlopig een leerproces, een groeipad, ook voor de departementen die nu de kastanjes uit het vuur hebben gehaald. Het moet niet zo zijn dat, als er achteraf een controleur langskomt, men zegt: ‘O ja, we hebben IBO ook nog, we hebben een bedrijfsvoeringsparagraaf.’ Het management is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. De manager kan niet achteraf zeggen dat hij nog moet opschrijven wat hij het afgelopen jaar heeft gedaan en wat hij daarvan vond. Nee, daar moet hij vanaf het begin steeds op letten. Als de accountant achteraf moet constateren dat dat niet is gebeurd, zou dat jammer zijn.” ■