

# Liefst minder,

**De administratieve lasten zijn sterk toegenomen.**

**Verantwoording is echter onontbeerlijk. Waar ligt het optimum tussen 'minder' en 'noodzakelijk moeten'.**

**Een eeuwigdurende discussie.**

PETER VAN RIETSCHOTEN

Het in oktober 2004 in Den Haag gehouden najaarscongres van het Instituut van Internal Auditors (IIA) was geheel gewijd aan de vraag welke rol regels spelen in het functioneren van bedrijven en overheid. Centraal stonden de vragen 'leiden minder regels tot betere besturing, betere prestaties en betere beheersing?' en 'zijn regels een voorwaarde om te komen tot een beheerste realisatie van de gewenste prestaties?' Tevens werd stilgestaan bij het effect van regelgeving op de praktijk van de internal auditor, en met name bij de vraag of regels en de controle op naleving daarvan echt productief zijn, of uiteindelijk leiden tot een contra-productieve bureaucratie met de illusie van beheersing.

## Lastengroei

Dat het om een actueel onderwerp gaat, zal niemand ontkennen. Ook niet dat er nogal wat tegenstrijdigheden aan vast zitten. Het kabinetsbeleid is immers gericht op een substantiële verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, namelijk van 25 procent. In concrete euro's betekent dit dat er op de ruim zestien miljard die het bedrijfsleven nu uitgeeft aan het voldoen aan de van overheidswege opgelegde informatieverplichtingen, in 2007 circa vier miljard moet zijn bespaard.

De hoeveelheid regels en richtlijnen waar ondernemingen aan moeten voldoen, neemt echter eerder stevig toe dan af. En hoewel niet alle regelgeving direct ingrijpt in de praktijk van interne en externe accountants, geldt dat wel voor het merendeel daarvan. De Internal Financial Reporting Standards (IFRS), de Amerikaanse Sarbanes-Oxley Act en de

Nederlandse code Tabaksblad zorgen voor meer regels en een grotere administratieve last, evenals organisaties als de SEC, AFM, IFAC, AICPA, NIVRA, Raad voor de Jaarverslaggeving en tal van dwingende EU-voorschriften.

## Economische groei

Brigitte van der Burg is zelfstandig adviseur en lid van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Kerntaak van dit tijdelijke overheidscollege (ingesteld in 2000 en werkzaam tot medio 2006) is het toetsen van, adviseren over en stimuleren van de overheidsinspanningen om de administratieve lastendruk op het bedrijfsleven zoveel mogelijk te verminderen.

Van der Burg stelde dat als de lastenverlichting van 25 procent inderdaad wordt gerealiseerd (nu zit men op circa achttien procent), er door de verbetering van de arbeidsproductiviteit een extra groei van de economie van 1,5 procent mogelijk is. Zij ziet daarbij een duidelijke rol weggelegd voor de internal auditor. "Actal streeft vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor het bedrijfsleven namelijk naar het vinden van de optimale weg om een regelgevingsdoel te bereiken. Auditors zouden dat proces kunnen versterken door van binnenuit, dus vanuit hun positie in de concrete organisatieprocessen, daaraan bij te dragen."

## 'Gradueel handhaven'

Bijvoorbeeld door te kijken of elke verantwoordingsverplichting wel nodig is en of het misschien efficiënter kan, bijvoorbeeld door de inzet van ICT. "Door bij te dragen aan een verandering van mentaliteit en cultuur, dus minder vasthouden aan regels en meer werken

# zeker anders

vanuit vertrouwen, waarbij schending daarvan keiharde sancties tot gevolg heeft”, aldus Van der Burg. “Ze kunnen ook meer oog hebben voor onbedoelde neveneffecten van wetten en regels. Ik ben tevens een groot voorstander van het werken met risicoprofielen. Ook waar het gaat om regels en verantwoording kunnen we heel goed een onderscheid maken tussen waar dat echt nodig is en waar het wel met wat minder kan. Gradueel handhaven is effectiever dan elke organisatie over één kam scheren.” Van der Burg is daarnaast van mening dat uitdijende regelgeving doorgaans leidt tot slechtere handhaving en teruglopende productiviteit. “Degenen die zich aan al die regels moeten houden kunnen het niet meer bevatten, ook treden er vaak tegenstrijdigheden op.”

## Belemmering

Daarmee preludeerde ze op de later door VNU-controller Ad van Schaik uitgesproken wens om in de regelgeving tot meer vereenvoudiging en standaardisatie te komen.

Van der Burg hoopt dat de toenemende regelgeving er niet toe zal leiden dat beslissers en hun auditors en accountants door zullen gaan met zichzelf ‘indekken’. “Transparantie en bestuurbaarheid liggen immers precies de andere kant op.”

De standpunten van Van der Burg zijn in lijn met de recente publicatie van de Stichting Maatschappij en Onderneming, ‘De kracht van het geduldig kapitaal’. Daarin wordt geconcludeerd dat de regelgeving voor financiële verslaggeving en corporate governance de verscheidenheid in het bedrijfsleven kan ondermijnen. Met name voor de ‘stille motor’ van de economie - familiebedrijven, maar ook coöperaties en vennootschappen onder firma - kan de regelgeving, die primair is toegesneden op de grote internationals, een belemmering vormen voor de op continuïteit gerichte bedrijfsvoering.

## Minder door meer

Leonard Kok, plaatsvervangend secretaris-generaal op het ministerie van Justitie, gaf aan

dat een organisatie met veertigduizend medewerkers vanzelfsprekend behoefte heeft aan een effectieve planning- en controlcyclus. “Reden waarom we bezig zijn een omslag te maken van de steeds maar groter wordende planningsboom met steeds zwaarder wordende planlast en werkdruk en afnemend nut, naar een benadering waarin de nadruk wordt gelegd op de kern der werkzaamheden. Waardoor de organisatie strakker kan worden bestuurd en de verantwoording beter en efficiënter verloopt.”

Over de meetbaarheid daarvan zegt Kok dat de omvang van jaarplannen en -verantwoordingen en tussentijdse rapportages een goede indicatie is. “Wat vroeger honderd pagina’s was, telt er nu tien. Dat is betekenisvol.”

## Geen automatisme

Bij de omslag, zo vertelde Kok, treden er wel dilemma’s en discussies op. “Zoals de opvatting dat het vervangen van specifieke regels door generieke, tot minder verplichtingen ten aanzien van planning en verantwoording zal leiden. Ik ben het daar niet per se mee eens, want algemene regels worden maar al te vaak op alle onderliggende niveaus aangevuld met specifieke. Versimpeling kan snel leiden tot een onoverzichtelijke situatie. Minder is dus lang niet altijd beter, in ieder geval is het geen automatisme. Ik ben, om het wat prikkelend te zeggen, eerder het tegenovergestelde van mening: meer goede regels op een centraal niveau leidt op de lagere niveaus tot minder werk.”

Kok vindt net als Van der Burg dat er in het kader van lastenverlichting veel meer gebruik moet worden gemaakt van de ICT-mogelijkheden. “Het gaat vaak niet zozeer om de regels zelf, als wel om de manier waarop er mee wordt omgegaan. ICT biedt grote mogelijkheden. Men zou zich mijns inziens dan ook niet uitsluitend moeten richten op het aanpassen van richtlijnen, maar ook op een efficiëntere toepassing.”

## Identiteit en innovatie

Met veel ervaring in diverse functies op en ►

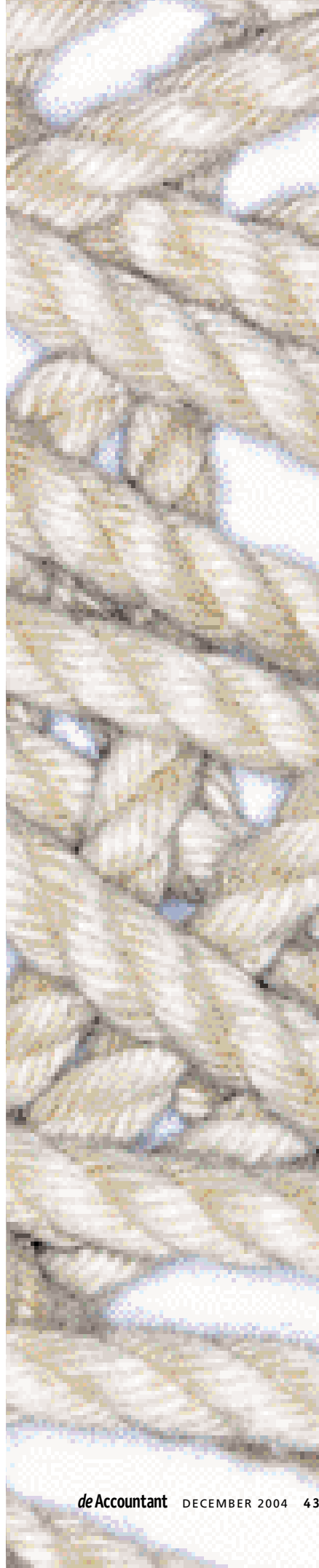


FOTO: ZEFA IMAGES

voor diverse departementen en momenteel als organisatie-adviseur verbonden aan Het Expertise Centrum (consultants voor overheidsinformatisering), stelde Joop van Lunteren vast dat er met name bij de overheid een kloof bestaat tussen de gebruikte en de wenselijke sturingsinstrumenten. Daarbij is hij, meer dan Van der Burg en Kok, een uitgesproken voorstander van minder regels. "Traditionele sturingsinstrumenten zijn ten eerste wetten en regels, die je waardenvrij kunt samenvatten met het begrip Weberiaanse overheidsbureaucratie. En ten tweede de feiten en cijfers en de analyses daarvan. Heel belangrijk, maar naar mijn idee onvoldoende om de hedendaagse complexe wereld te kunnen volgen. Er moet tevens veel meer worden gestuurd op identiteit, dus uitgaande van vragen als: waarom zijn wij, wat doen wij, wat is het wezen van onze activiteiten. En ook meer sturen op innovatie, kort gezegd de mate van ontwikkeling en vernieuwing."

## Beperking administratieve lasten

Dit kabinet wil tijdens de kabinetsperiode (tot 2007) de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verlagen met 25 procent, ofwel vier miljard euro. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), onder voorzitterschap van SER-kroonlid Robin Linschoten, zorgt daartoe voor een onafhankelijke toetsing en advisering tijdens de voorbereiding van wet- en regelgeving en voor een formele beoordeling daarvan. Inmiddels is een lastenverlaging gerealiseerd van circa achttien procent.

### Resultaten:

- vereenvoudigingen ARBO-wetgeving
- invoeren van één loonbegrip
- elektronisch aanleveren belastingaangiften
- simpeler regelgeving voor gebruik van auto
- veranderen van milieuvergunningplicht voor kleine bedrijven in meldingsplicht
- basisbedrijvenregister (éénmalig aanleveren van identificerende bedrijfsgegevens voor meervoudig gebruik)
- digitaal bedrijvenloket
- cultuuromslag op diverse departementen in gang gezet
- start administratieve lastenverlichting burger

**Joop van Lunteren (Het Expertise Centrum):** 'Er moet veel meer worden gestuurd op identiteit en op innovatie.'

**Ad van Schaik (VNU):** "Voldoen aan' kan gemakkelijk leiden tot 'in slaap sussen'"

### Weggeschoven

Van Lunteren geeft toe dat identiteit en innovatie moeilijk zijn te concretiseren en dat auditors en accountants er mede daardoor vooralsnog nauwelijks oog voor hebben. De genoemde instrumenten passen volgens Van Lunteren niet in hun referentiekader. Ook bestaat er volgens hem binnen de overheid nog maar weinig ruimte om identiteit en innovatie al sturingsinstrumenten te gebruiken. "Innovatie bijvoorbeeld betekent risico's durven nemen, fouten mogen maken en er van mogen leren. Dat staat haaks op de overheids-cultuur. En er wordt veel te veel weggeschoven onder de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Dat is ons staatsrechtelijk paradigma. Maar te doen alsof er onder de minister niemand bestaat, komt de transparantie van de bedrijfsprocessen, en ook hun efficiency, niet ten goede."

### Politiek en zakelijk

Van Lunteren concludeerde dat bestuurders een groot deel van de druk door de regelgeving over zichzelf hebben afgeroepen, er meer behoefte is aan managers die zichzelf helder willen - maar ook mogen - verantwoorden en dat er een duidelijker onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen politieke en zakelijke verantwoordelijkheid. Hij hoopt dat meer internal auditors actief gaan bijdragen aan het ontwikkelen en meer gebruiken van identiteit en innovatie als sturingsinstrumenten.

### Niet rijk rekenen

Corporate controller Ad van Schaik van VNU hield de toehoorders voor dat het nog maar de vraag is of meer regels leiden tot meer zekerheden. 'Voldoen aan' kan volgens hem gemak-

**Brigitte van der Burg (Actal):** 'Gradueel handhaven is effectiever dan elke organisatie over één kam scheren.'

**Leonard Kok (Justitie):** 'Minder is lang niet altijd beter, in ieder geval is het geen automatisme.'

kkelijk leiden tot 'in slaap sussen'.

Van Schaik: "Laten we ons niet ophangen aan bijvoorbeeld een Sarbanes-Oxley, laten we ons niet rijk rekenen als we aan dat soort eisen voldoen. Want het is dan niet per definitie zo dat alles in orde is."

VNU was, zo herinnert Van Schaik er vervolgens aan, nog niet zo lang geleden een Nederlandse uitgeverij. Nu is het een multinationaal mediaconcern met in meer dan honderd landen dochtermaatschappijen die vroeger voor het merendeel zelfstandig waren. Vanuit dit gegeven moet hem van het hart dat de regelgeving voor concerns als VNU tot een competitief nadeel kan leiden.

"Die regels leiden ten opzichte van ondernemingen die er niet aan hoeven te voldoen tot meer werk, kosten en bureaucratie. Waarmee niet gezegd is dat die andere ondernemingen dus beter zijn, maar wel dat ondernemingen als VNU die lasten er extra bij hebben."

### Onder druk

Daarnaast wijst Van Schaik erop dat een formatieproces zoals VNU dat heeft doorgevoerd, in eerste instantie leidt tot een stevige toename van de regeldruk en administratieve belasting, en dat het op termijn wenselijk is dat er in de regelgeving een zekere mate van vereenvoudiging dan wel standaardisatie gaat optreden. Van Schaik: "Anders komt de toegevoegde waarde die wij menen te kunnen realiseren toch wel behoorlijk onder druk te staan."

Zijn slotconclusie - vanuit VNU bezien - komt erop neer dat (internationale) regelgeving positief is waar het gaat om wereldwijd optimaal en vergelijkbaar te kunnen opereren, en negatief waar zij belemmerd en initiatiefbeperkend werkt. ■