

# Tabaksblat publieke stijl

Het kabinet verlangt van publieke instellingen die beleid uitvoeren een professionelere governance. Algemene uitgangspunten van Tabaksblat worden daartoe vertaald in sectorgewijze branchecodes. Maar concrete uitwerkingen ontbreken. Hier ligt een taak voor de accountants.

MARTIN ABBINK\*

Veel taken in de publieke sector worden uitgevoerd door instellingen 'op afstand' van het Rijk. Voorbeelden van zulke organisaties die zorgen voor de feitelijke uitvoering van overheidsbeleid zijn zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties, politieregio's, de Autoriteit Financiële Markten en Staatsbosbeheer. Sinds begin jaren negentig bestaat de wens de bestuurlijke relatie tussen de overheid en deze instellingen meer te structureren en te instrumenteren. Sinds kort wordt daarnaast nadruk gelegd op het terugdringen van regelgeving en toezichtlast.

## Systemtoezicht

De politiek worstelt met de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze instellingen en het daaruit voortvloeiende toezicht. Kabinetsadviseurs zoals de Wetenschap-

pelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal Economische Raad wij-

zen hierbij op de notie van 'systeemtoezicht': de minister hoeft geen toezicht uit te oefenen op alle individuele handelingen van de instellingen, maar draagt alleen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem als geheel. Denk bijvoorbeeld aan de inrichting van het onderwijsveld of de zorgverzekeringsector.

Voor de instellingen is het van belang te weten hoe de minister bepaalt of het systeem naar behoren werkt.

## Publiek belang

In relatie daarmee wordt gesteld dat het systeemtoezicht van de minister zich moet richten op borging van het publieke belang. Een concreet uitgewerkte definitie van 'publiek belang' bestaat echter nog niet. Wel wijzen de kabinetsadviseurs op door de ministers te specificeren elementen, zoals kwaliteit, betaalbaarheid en leveringszekerheid. Voor individuele instellingen is het dus belangrijk te anticiperen op de mogelijk te

benoemen relevante elementen. Sterker nog, het kan aanbevelenswaardig zijn het initiatief te nemen tot dialoog hierover.

## Intern toezicht

Het kabinet streeft naar vermindering van regelgeving en het verbeteren van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Ze ziet participatie van maatschappelijke organisaties bij bestuurstaken daarbij als een belangrijk element.

Het kabinet wenst het toezicht daarop soberder en minder belastend te maken, maar dit kan alleen als de instellingen hun eigen interne toezicht goed op orde hebben en open communiceren over hun prestaties, afwegingen en handelen. Als het interne toezicht en de interne beheersing zichtbaar goed op orde zijn, kan de minister zijn toezichtactiviteiten verminderen en kunnen de direct betrokkenen zich beter een oordeel vormen over het functioneren. Goede verantwoording, ook over dat interne toezicht, helpt daarbij. ►



WEDERZAKELIJKE  
MARKTEN

ONDERWIJSVELD

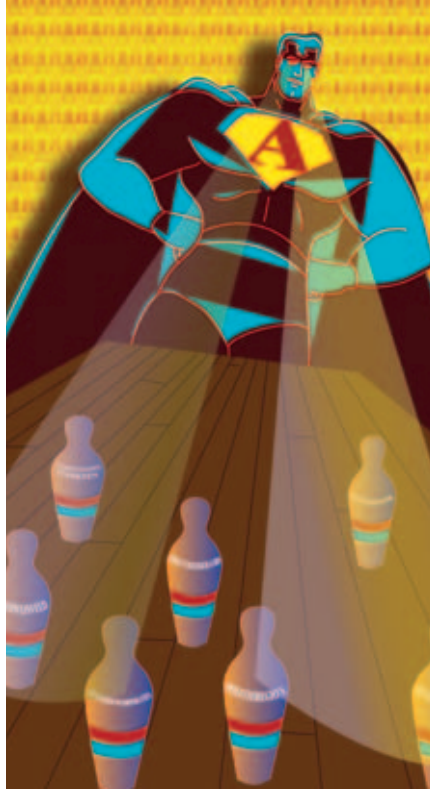
PERCYTZERAIERS

STAGIUSBOSBEHEER

PROFESORCORPORATIES

POLITIEREGIO'S

STAGIUSBOSBEHEER



## Governance-codes

Net als in de private sector hebben ook in de publieke sector debacles de roep om meer toezicht en transparantie versterkt: denk aan de affaires in het hoger beroepsonderwijs en bij de woningbouwcorporaties. En dat heeft het belang versterkt van vastlegging van principes van goed bestuur in governance-codes.

Deze codes zijn min of meer 'vertalingen' van de code Tabaksblat (zie kader).

Het zonder meer toepassen van codes uit het bedrijfsleven op de publieke sector gaat echter op een aantal punten mank:

- Anders dan bij NV's en BV's kennen publieke instellingen vaak geen **eigenaars**, zoals aandeelhouders. Daarmee is ook het toezicht op het functioneren van de raden van toezicht nog een vraagstuk. Sommige codes leggen die rol bij de minister, andere zoeken naar nog in te stellen onafhankelijke organen.
- Ontbreken van goed ontwikkelde **regelgeving** over de verhoudingen in en tussen de rechtspersonen, en over de jaarverslaggeving. De publieke sector ontbeert een algemeen kader zoals het Burgerlijk Wetboek, deel 2.
- Waar in de private sector de verantwoording duidelijk over financiële resultaten moet gaan, ontbreekt zo'n gemeenschappelijke maatstaf voor toegevoegde waarde, en verantwoording daarover in de publieke sector.

Idealiter nemen de instellingen zelf het initiatief om deze zaken met de toezichthouders en overige stakeholders te bespreken.

## Informatievoorziening

Goede governance is primair een zaak voor de instellingen zelf. De governance-codes leggen die verantwoordelijkheid vervolgens bij de raden van bestuur en raden van toezicht. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moeten die raden beschikken over een goede interne beheersing en informatievoorziening, die aansluit bij de met de toezichthouders en andere stakeholders gemaakte

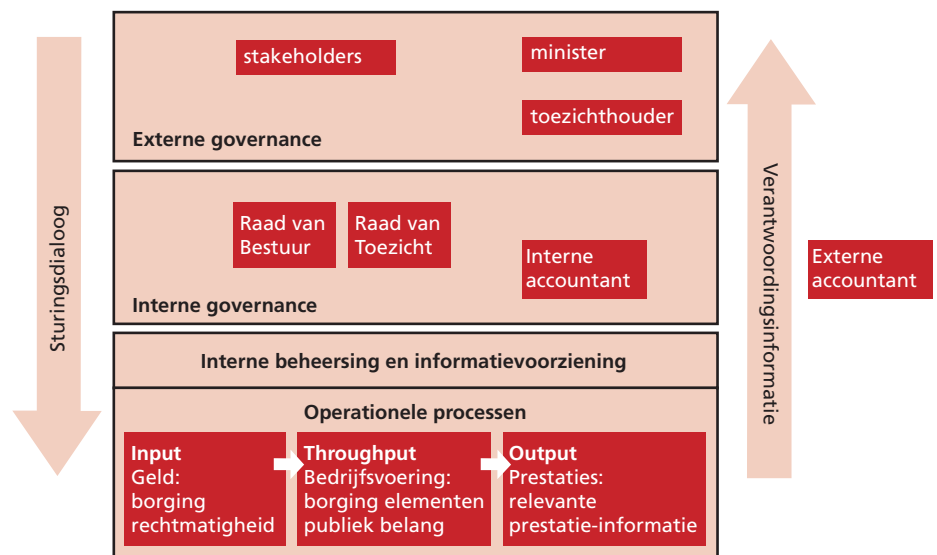
afspraken. Denk hierbij aan de informatievoorziening over de prestaties van de instelling, maar ook aan de rechtmatige inning en besteding van het geld en het waarborgen van de benoemde elementen van publiek belang zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid, kostenbeheersing en integriteit.

## Accountant

Goede bestuurlijke informatie vraagt wel om een betrouwbare informatievoorziening. Daar kan de accountant vanuit zijn deskundigheid een bijdrage aan leveren. Het lijkt daarom raadzaam te anticiperen op de te verwachten behoefte aan zekerheid over de betrouwbaarheid van alle informatie die wordt betrokken in de toekomstige verantwoordings- en toe-

Het lijkt raadzaam te anticiperen op de te verwachten behoefte aan zekerheid over de betrouwbaarheid van alle informatie.

## Bestuurlijke informatievoorziening rond governance in publieke sector

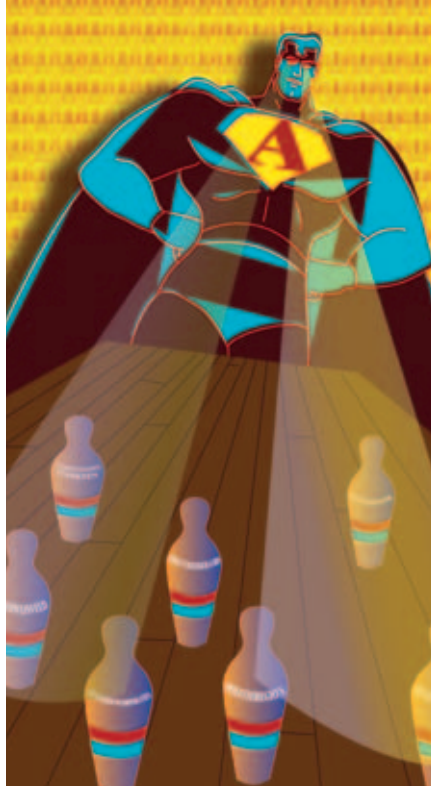


### Attentiepunten:

*Externe governance:* tijdige dialoog met de externe stakeholders en minister.

*Interne governance:* compliance met branchecode.

*Interne beheersing en informatievoorziening:* keuze en gebruik van dezelfde basisgegevens als relevante elementen voor de sturingsdialoog en de verantwoordingsinformatie in externe en interne governance en in de interne beheersing.



zichtdialogen. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt tussen middelen die die zekerheid kunnen leveren. Daarbij valt te denken aan benchmarks, visitaties en peer reviews, of aan certificatie van de instelling of haar processen, maar ook aan accountantscontrole. Een kosten-batenanalyse bij deze afweging is wenselijk.

### Belangrijke vragen

Al met al lijkt het met het oog op deze ontwikkelingen raadzaam een aantal zaken na te gaan:

- Hoe ver zijn de ontwikkelingen in de desbetreffende sector en hoever is de instelling daar zelf in?

**Als intern toezicht en interne beheersing zichtbaar op orde zijn, kan de minister zijn toezicht-activiteiten verminderen.**

- Maakt de instelling gebruik van een governance-code uit zijn sector?
- Is de (interne) governance van de instelling al branchecode bestendig?
- Hoe is de relatie met de accountant daarin geregeld, in het bijzonder de relatie tussen accountant en raad van toezicht?
- Is er een dialoog met toezichthouders en (overige) stakeholders?
- Is er duidelijkheid over de verlangde informatie over prestaties, de rechtmatigheid en de borging van het publiek belang?
- Hoe goed is de interne informatievoorziening daar op ingericht?
- Wat zijn de consequenties voor de accountantscontrole? ■

#### Noot

- \* Martin Abbink werkt als projectleider bij de Algemene Rekenkamer en is verantwoordelijk voor het rijksbrede onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak.

### Recente codes voor de publieke sector

- Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs), Health Care Governance, Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, 1999
- Commissie Glasz, Health Insurance Governance, 2002
- Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd, inclusief Branche Code Maatschappelijke onderneming, 2003
- De Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties van de Handvest-groep ZBO's, 2004
- Nederlandse Vereniging van ziekenhuizen, NVZ-Governance-code, Principes met aanbevelingen, 2004
- Commissie Governance Beroepsonderwijs (Commissie Meijerink), Educational governance bij BVE-instellingen, 2005
- HBO-raad-werkgroep governance BC, Branchecode Governance Hogescholen (advies), 2005
- Commissie Code Goed Bestuur voor Goede Doelen (Commissie Wijffels), Goed bestuur voor goededoelenorganisaties (advies), 2005

### Governance, bedrijfsvoering en publieke verantwoording

De Algemene Rekenkamer voert een velddialog rondom de thema's moderne governance, bedrijfsvoering en publieke verantwoording. In maart 2005 is daar een expertmeeting over gehouden. Het verslag daarvan (en overige informatie) is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Als vervolgstap volgt dit najaar een werkconferentie. Belangstellenden en belanghebbenden kunnen daar gratis aan deelnemen. Wel wordt van alle deelnemers een eigen inbreng en bezinning op deze thema's verlangd. Nadere informatie is te verkrijgen via [rwt@rekenkamer.nl](mailto:rwt@rekenkamer.nl).



VOORTGEZETTE EDUCATIE REGISTERACCOUNTANTS

#### Publieke sector en accountant

Datum: 20 juni 2006

Locatie: nog niet bekend

Actuele ontwikkelingen die relevant zijn voor de accountant in de publieke sector: rechtmatigheid, controle daarop, verslaggevingsstandaarden.

Kijk voor meer informatie op [www.nivra.nl](http://www.nivra.nl)/vera. Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.