

Expertforum Rechtmatigheid in een nieuwe tijd

WHITEPAPER

25 april 2018

Inhoud

Het Expertforum (preamble)	3
1. Ontwikkeling in Public Management	4
2. Ambitie en benadering expertforum	6
3. Uitwerking in ‘veranderlabs’	9
Bijlage 1 Deelnemers Expertforum	10
Bijlage 2 Een aantal voorlopige uitkomsten van het Expertforum	11
Bijlage 3 Verzamelde onderzoeksvragen	13

Het Expertforum (preambule)

Het Zijlstra Center buigt zich in een confrontatie tussen experts van verschillende disciplines vanuit open vraagstellingen over vernieuwing van bestuur, organisatie, verantwoording en controle in de publieke sector. Daarin wordt ruimte gemaakt om zowel de nuance te zoeken als scherpe formuleringen, noodzakelijk voor zinvol onderzoek. Waar worden nieuwe paradigma's aangetroffen? Welke nieuwe wegen moeten worden ingeslagen en waarom?

Het centrale thema is verwoord in een aantal hartenkreten:

Doorgesloten bureaucratische regels benemen het zicht op het doel; detaillisme in uitwerking en uitleg van regelgeving leidt tot onvrede/discontent bij burgers en bedrijven; rechtmatigheid overheerst doelmatigheid; disharmonie tussen werkelijkheid en regels; steeds meer modificerende in plaats van codificerende regelgeving; tekort aan innovatie in het openbaar bestuur; ongelijke gevallen ongelijk behandelen; experts en algemeen publiek staan soms lijnrecht tegenover elkaar.

Rechtmatigheid speelt een centrale rol. Organisatie en bestuur van overheden is vastgelegd in omvangrijke wet- en regelgeving. Rechtmatigheidscriteria vormen niet alleen een substantieel deel van de meetlat voor de beoordeling van operationele en financiële uitkomsten van beleid maar ook in de criteria die rechters en controleurs gebruiken bij hun oordeelsvorming. Maar hoe voorkom je dat de samenleving er niet door in een kramp schiet, ingeval de toetsing tot onrechtvaardigheden leidt, of zo wordt ervaren. Welke ruimte hebben bestuurders nog om met gezag een afweging te maken? Wie neemt nu de leiding? Als de rechtmatigheid op orde is, ben je dan ook 'in control'?

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw is (financiële) rechtmatigheid de dominante norm geworden bij de controle van overheidsrekeningen en -verantwoordingen en heeft zo een eigen wereld gecreëerd. Velen ervaren de uitwerking van de huidige rechtmatigheidsopvattingen als verstikkend en vragen om extra zuurstof. Tegelijk worden rechters, toezichthouders en accountants als schuldigen aangewezen als zij een niet welkome boodschap brengen. De werkelijkheid is echter zo complex dat zicht op de exacte werking vaak beperkt is, ook bij bestuurlijk verantwoordelijken; mogelijk een oorzaak dat het soms 'knalt' tussen politiek en bestuur.

Innovatie van de opvattingen over de organisatie van het publieke domein en de normstelling bij de beoordeling en controle van het materiële en financiële overheidshandelen wordt daarom door velen gewenst en noodzakelijk gevonden.

De ervaring van experts, inbreng uit de praktijk en methodologie vanuit de wetenschap kunnen er gezamenlijk voor zorgen dat nieuwe ontwikkelingen en gerechtvaardigde kritiek op

het bestaande vanuit verschillende invalshoeken worden geanalyseerd en beoordeeld. Invalshoeken kunnen onder meer zijn macro-micro, eenvoudig–gecompliceerd, regels-gedrag, normen–waarden. Hoe krijgen we beter zicht op de onderliggende mechanismen.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de deelnemers vanaf de start.

1. Ontwikkeling in Public Management

Het management van de publieke sector is de afgelopen decennia volop in ontwikkeling geweest. Vanaf het eind van de negentiende eeuw tot het einde van de jaren 70 van de twintigste eeuw prevaleerde het (later zo benoemde) Traditional Public Administration (TPA), een stroming die sterk gebaseerd was op het gedachtegoed van Max Weber (1946). Ten opzichte van de periode daarvoor betekende TPA een sterke professionalisering van het openbaar bestuur (Hyndman & Liguori, 2016). Een belangrijk kenmerk van TPA was een scheiding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Een ander kenmerkend element was het duidelijk definiëren van rollen en verantwoordelijkheden: burgers en ambtenaren moesten weten waar ze aan toe waren. De aansturing was vooral gericht op het borgen van processen binnen bestaande hiërarchieën (Wiesel & Modell, 2014) en het blijven binnen de budgetten. De transactiekosten voor het uitvoeren van het overheidsbeleid waren relatief laag, de meeste taken werden immers door de overheid zelf ter hand genomen. Daar stond tegenover dat er door het ontbreken van marktmechanismen relatief weinig druk was om efficiënt en effectief te werken.

Juist die twijfel over de efficiency en effectiviteit van de overheid lag ten grondslag aan het New Public Management (NPM) paradigma. De overheid zelf zou meer resultaatgericht moeten gaan werken. Eind jaren '70 zetten Ronald Reagan in de Verenigde Staten en Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijke hervormingen door in het openbaar bestuur. Onderdelen van de overheid werden geprivatiseerd en diverse activiteiten die de overheid eerder zelf ter hand nam werden uitbesteed. Niet langer was het zich houden aan wet- en regelgeving het belangrijkste goed, maar zaken als efficiency en financiële resultaten (Wiesel & Modell, 2014). Het werken in competitieve verhoudingen droeg echter het risico in zich dat uitvoerders (agenten) niet die zaken ter hand zouden nemen – kwantitatief dan wel kwalitatief – zoals die werden beoogd door de opdrachtgever (de principaal). Om dit risico te beperken werd het van groot belang gevonden om duidelijke afspraken te maken over wederzijdse verwachtingen (in de vorm van normen, prestatie-indicatoren en contracten) en hierop te monitoren. Kortom, in termen van de transactiekostentheorie werden er relatief hoge bondingkosten en monitoringkosten gemaakt (Jensen & Meckling, 1976). De verwachting was echter dat deze kosten gecompenseerd zouden worden door de winst van het werken met markten. Overigens bleek in de praktijk dat de focus op efficiency

niet betekende dat het voldoen aan wet- en regelgeving losgelaten kon worden. De sterke opkomst van het rechtmatigheidsbegrip is hier een duidelijk voorbeeld van.

Het werken met markten bleek in de praktijk echter gecompliceerder dan verwacht. Ondanks hoge bonding- en monitoringkosten gebeurde in de praktijk toch regelmatig niet datgene wat door de opdrachtgever was beoogd. Het besef groeide dat door het werken met normen en prestatie-indicatoren er een schijnwerkelijkheid werd gecreëerd waarin niet meer de echte maatschappelijke doelstellingen centraal kwamen te staan, maar de afgesproken en gemeten indicatoren. Bovendien werd het steeds duidelijker dat de overheid (slechts) een co-producent was bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken die veelal complex van aard zijn. Kortom, samenwerkende netwerken dienden het primaire uitvoeringsmechanisme te zijn. Hierbij was het belangrijkste doel te werken aan effectiviteit en klant- c.q. burgertevredenheid (Wiesel & Modell, 2014). De focus qua sturing zou dan op inter-organisatorische processen en outcomes moeten liggen. Voor deze nieuwe gedachten over het public management zijn diverse noemers in omloop, waaronder New Public Governance en Public Value Management. Vanwege het ontbreken van een consistente naam wordt er tegenwoordig simpelweg gesproken over het post-NPM paradigma.

Zoals we hebben gezien betekende de introductie van het New Public Management niet dat de oude waarden van het Traditional Public Administration – met zijn nadruk op het voldoen aan wet- en regelgeving – losgelaten konden worden. Net zomin bleek dit het geval te zijn bij de opkomst van het post-NPM paradigma. De nadruk op de burgertevredenheid betekende in de praktijk niet dat regels niet meer belangrijk waren, noch dat efficiency geen rol meer zou spelen. Kortom, de paradigma's stapelden. Qua transactiekosten betekende dit dat bonding- en monitoringkosten hoog bleven. Er leek wel steeds meer besef te zijn dat het goed zou zijn om meer vanuit vertrouwen te werken. In de theorie kreeg het begrip 'trust' in toenemende mate aandacht, evenals de stewardship-theorie die poogt een alternatief te bieden voor het principaal-agentdenken. In de praktijk hebben deze ideeën echter niet tot grote wijzigingen geleid in het openbaar bestuur.

Het probleem lijkt vooral te zijn dat de oude paradigma's die zich laten gelden in een op command-and-control gebaseerde wijze van reguleren, die steeds meer botst met de complexiteit en dynamiek van de moderne samenleving (De Bree, 2005). Hierdoor leiden regels tot onvoorziene en doorgaans ongewenste effecten, en zitten ze de professional in de weg (Vos & De Bree, 2016). Niet alleen leidt dit tot problemen in de doeltreffendheid, maar ook tot aantasting van het vertrouwen in de overheid.

2. Ambitie en benadering expertforum

Hoe nu deze algemene en verstrekkende problematiek te benaderen? Het expertforum beoogt de geschetste problematiek te onderzoeken, en te verkennen welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Om recht te doen aan de vele verschillende facetten van het thema is het noodzakelijk om op verschillende niveaus onderzoek te doen.

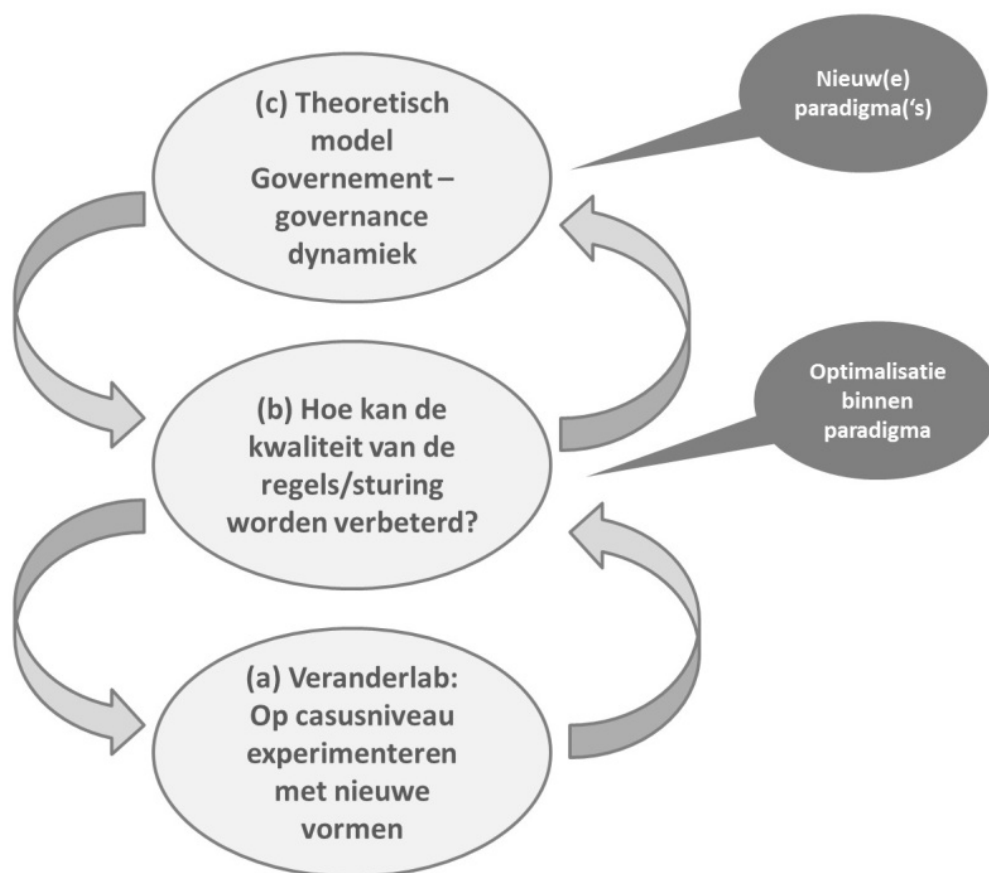
- (a) Allereerst is er het niveau van de individuele casus, waarbij kan worden gekeken of, en zo ja, hoe ruimte kan worden gecreëerd ('zuurstof in het systeem'). Voor een aantal concrete gevallen kan het forum problemen in kaart brengen en trachten tot oplossingen te komen. In eerste instantie wordt hiertoe het instrument van het 'veranderlab' ingezet. Dit instrument wordt later toegelicht.
- (b) Als alleen op casusniveau wordt gewerkt ontstaat geen duiding en begrip van de oorzaken van de problemen. Om echt tot algemene noties te komen is het noodzakelijk dat er ook op een hoger niveau wordt gekeken. Ten eerste binnen het bestaande paradigma. Hier is de vraag aan de orde hoe de kwaliteit van het bestaande instrumentarium (zoals regulering) in algemene zin kan worden verbeterd. Vanuit de theorie kan op dit niveau worden voortgebouwd op concepten met betrekking tot innovatie- en leerprocessen uit de bedrijfskunde en kwaliteitsmanagement / lerende organisatie.¹
- (c) Op een nog hoger niveau gaat het vooral om de vraag welke andere paradigma's functioneel kunnen zijn ten aanzien van de verhouding government – governance. Het werken met complexe vraagstukken vraagt om andere typen leiderschap: van command-and-control naar dialogical leadership (zie Van Loon & Van Dijk, 2015). Het is van belang een vraagstuk te typeren van simpel naar complex. Er zal overeenstemming moeten zijn tussen alle betrokken partijen over de mate van complexiteit om van daaruit stappen te kunnen maken. Vanuit de praktijk wordt verwezen naar meer experimenteren en learning by doing (Camps, 2017). Vanuit de theorie kan dit niveau worden gevoed met modellen en concepten op het gebied van zelfsturing, metaregulering en complexiteitstheorie.²

Het expertforum beoogt op al deze drie niveaus te opereren en deze met elkaar te verbinden zodat empirie uit de veranderlabs voeding vormt voor theorievorming op de hogere niveaus en vice versa. In de volgende figuur is e.e.a. schematisch weergegeven.

¹ Voorbeelden zijn experimenten met Wiki-wetgeving (Voermans, 2009) en systeemtoezicht in de zorg (Stoopendaal 2014) en luchtvaart (Van Dorp 2017).

² Gedacht kan worden aan andere verhoudingen tussen government en governance, experimentalist governance (Stoopendaal 2016)

Figuur 1 Reikwijdte Expertforum



Kwadrantenmethode

Gebleken is dat een analyse in 4 kwadranten (zie figuur 2) een bijdrage levert om aan te geven waar mogelijke oplossingsrichtingen gewenst zijn.

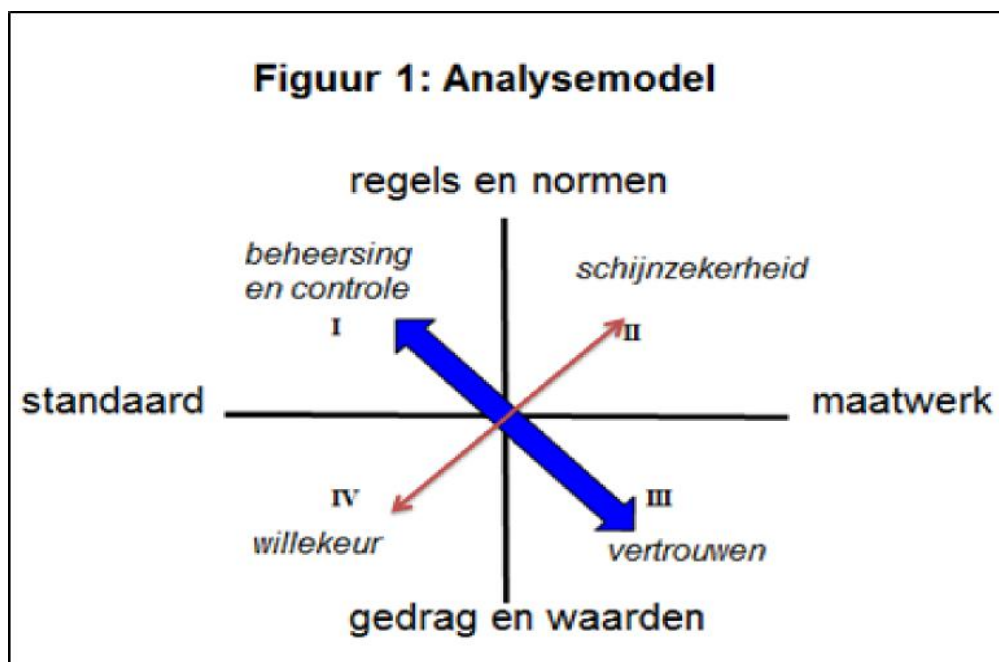
Regels en normen

Rechtmatigheid heeft als vertrekpunt een bestaande geformaliseerde regel, doorgaans opgenomen in formele en materiële regelgeving. Daarnaast zijn er interne regels, praktijkstandaarden, handreikingen, zoals opgenomen in bijvoorbeeld gedragscodes.

Gedrag en waarden

Toepassing van ‘gedrag en waarden’ als ordeningsprincipe is afhankelijk van de overheersende cultuur. Elementen daarbij zijn overlevingsstrategie, ex-of inclusiviteit, ofwel de mate van ego- versus altruïsme.

Figuur 2 Kwadrantenmethode

**Standaard**

'Standaard' is dynamisch op te vatten. Technologische vernieuwingen bieden steeds meer ruimte complexe processen te standaardiseren. Als resultaat daarvan krijgt standaardiseren meestal in de vorm van digitalisering draagvlak omdat het zekerheid biedt in een complexe samenleving (zie opkomst social media, internet of things, digitaal winkelen, robotisering).

Maatwerk

Maatwerk staat voor een optimale keuze in één concreet geval. De mate van maatwerk wordt mede bepaald door de inbreng van precedenten bij de uiteindelijke uitkomst.

In de 'veranderlabs' zal deze benadering op de verschillende thema's worden toegepast om de mate van complexiteit te bepalen en van daaruit te analyseren en naar oplossingen te zoeken.

3. Uitwerking in ‘veranderlabs’

Stellingen en opvattingen kunnen worden samengebracht als nieuw of bestaand paradigma in de zin van een samenhangend geheel van modellen en theorieën voor een benadering op systeemniveau. Onderkende paradigma’s kunnen effectief worden onderzocht in ‘veranderlabs’, een door het Zijlstra Center beproefde methode om wetenschap, experts en praktijk in een afgegrensde periode samen te brengen in een onderzoeksteam. In bijlage 3 is een beschrijving opgenomen van de algemene werkwijze van een ‘veranderlab’.

Hoofdtak van het Expertforum is paradigma’s en thema’s aan te wijzen die zich lenen voor een zelfstandig ‘veranderlab’, deze technisch en financieel mogelijk te maken en waar nodig te begeleiden.

Bijlage 1 Deelnemers Expertforum

Naam	Werkzaam bij
Arie van den Berg	Auditdienst Rijk
Jan van der Bij	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Sylvie Bleker – van Eyk	Vrije Universiteit Amsterdam / Compliance
Martin de Bree	Erasmus Universiteit Rotterdam
Alex Brenninkmeijer	Europese Rekenkamer, Universiteit Utrecht
Tjerk Budding	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Martin Dees	Algemene Rekenkamer
Gerda van Dijk	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Bram Faber	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Raymond Gradus	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Peter Hartog	SVB
Paul Hofstra	Rekenkamer Rotterdam
Edwin Poels	UWV
Ronald van Rijswijk	SVB
Paul Scholte	
Theo van Uum	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sociale Zaken / FEZ
Pieter Veen	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Wim Veldman	Vrije Universiteit Amsterdam / Het Zijlstra Center
Peter Verheij	VNG / Gemeente Alblasterdam
Robert Vos	Ministerie van Financiën
Koos Vos	NBA
Bas Wakkerman	Algemene Rekenkamer
Peter van der Zanden	

Bijlage 2 Een aantal voorlopige uitkomsten van het Expertforum

- Publieke organisaties zullen zich moeten inspannen hun functioneren aan te passen aan technische, politieke en sociale trends en omstandigheden.
- De verhouding tussen aan de ene kant markt en private belangen en aan de andere kant overheden en publieke belangen zijn verschoven ten gunste van markt. Marktbelangen en publieke belangen worden meer en meer een verweven geheel.
- Leiding vanuit het publieke belang is niet meer vanzelfsprekend. Het aanbod uit de markt biedt mogelijkheden voor werk, communicatie en vrije tijd. Overheden kunnen de feitelijke ontwikkelingen niet voldoende volgen en bieden in tegenstelling tot de markt slechts onnodige restricties en creëren ongelijke speelvelden voor jongeren en ouderen voor hun ontwikkeling.
- Een gevolg is (of kan zijn) dat het marktdomein en het publieke domein ook in onderlinge samenhang imperfect worden. Zo ontstane onevenwichtigheden hebben invloed niet alleen op individuen en het welbevinden van mensen, maar ook op ieders individuele plaats in de verschillende delen van de samenleving door tekort aan inclusiviteit, empathie en rechtvaardigheid.
- Goed bestuur, publieke besluitvorming, rechtvaardige en effectieve geschillenbeslechting staan onder druk. Toenemende complexiteit in de samenleving en zwak functionerende ketenorganisaties om burgers en samenleving te helpen en te beschermen vergroten die druk.
- Er is een tekort aan interne beheersing van financiële processen bij overheden; het voldoen aan eisen van rechtmatigheid is een te grote last geworden; bestuurders en controleurs kunnen onvoldoende steunen op de administratieve organisatie en interne controlemechanismen binnen publieke organisaties.
- Een direct gevolg van de huidige rechtmatigheidscontrole is dat de financiële performance van overheden en gesubsidieerde projecten te zwak wordt voorgesteld en daarmee negatief uitwerkt op het beeld dat burgers van het financiële beheer van overheden en publieke instellingen hebben.
- Ter vereenvoudiging en verbetering van de controle op publieke middelen is verdere harmonisatie gewenst of nodig van (inter)nationale comptabele regelgeving, zowel met het oog op de financiële rekeningen verantwoording van publieke bestedingen als op de toetsing daarvan.
- Publieke en private controle- en verantwoordingssystemen stellen geheel verschillende eisen en hebben grotendeels contraire uitgangspunten; internationale controlestandaarden voor de private sector kunnen om die redenen niet één op één worden toegepast in de publieke sector.
- Het begrip rechtmatigheid kan worden ontdaan van de ingeslopen hybriditeit van beleids- en beheersverantwoordelijkheden enerzijds en financiële verantwoordelijkheden anderzijds, zodat het onderscheid tussen rekening en verantwoording en daarmee tussen geregistreerde feiten

en de betekenis daarvan weer zichtbaar wordt. Deelnemers in het Expertforum hebben casussen ingebracht om inzicht te krijgen in specifieke maatschappelijke problemen en systeemfouten:

- *Inkoopbeheer van de Rijksoverheid; rijksinkoop op zoek naar balans*
- *Trekkingsrechten Persoonsgebonden Budget*
- *Aanvullende Inkomensvoorziening voor Ouderen*
- *Governance code en toezicht/systeemtoezicht IGZ/NVWA*
- *Rechtsonzekerheid ontvangers van Europese subsidies*
- *Schuldhelpverlening*
- *Thuiszorg*
- *Aanbesteding persoonsgebonden inzet*

De casussen hebben belangrijke informatie opgeleverd voor het Expertforum om de verdere aanpak te bepalen. Op veel plekken in het maatschappelijk verkeer en binnen organisaties is wet- en regelgeving tot stand gekomen die gewenste ontwikkeling of vernieuwing bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Verantwoordelijk organen laten soms één bepaald perspectief prevaleren, bijvoorbeeld veiligheid boven kosten of efficiëntie en soms worden zelfs tegenstrijdigheden in regels gesignaleerd. Dit woud aan regelgeving leidt in de perceptie van velen tot ‘verstikking’. Deze verstikking van het systeem moet worden aangepakt door er ‘zuurstof’ in te brengen, maar de strop is vaak niet eenvoudig los te halen. De onderzoeksvraag zou kunnen zijn: hoe beadem je het systeem?

- De accountant wordt gevraagd een oordeel uit te spreken en te rapporteren over de rekening als het geheel van geregistreerde financiële bestuurshandelingen en over de rechtmatigheid van die handelingen door deze te toetsen aan regelgeving. Uitvoering van de toetsen is gereguleerd in internationale standaarden en specifieke wet- en regelgeving. Voor de praktijk is dit paradigma verstrekkend. Hoe is de verhouding tussen het verantwoordingsrecht en -plicht van het bestuur en de rol van de accountant; wie bepaalt het normenkader voor de accountant en welke rol heeft de accountant daarin; welke methoden gebruikt de accountant om tot een oordeel te komen; in hoeverre worden kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van rechtmatigheid over- of onderbelicht; welke zijn de eigenheden van de publieke sector, waarin deze zich onderscheidt van de private sector; welke ruimte is er om primair vanuit de werkelijkheid te onderzoeken wat nodig is en secundair vanuit de regelgeving.
- Complexiteit in de samenleving wordt onder meer zichtbaar in een systeem van samenhangende en van elkaar afhankelijke organisaties in ketens. Voorbeelden van ketens worden gevonden in de ‘Trekkingsrechten Persoonsgebonden Budget’, Europese subsidies, systeemtoezicht Gezondheidszorg, gemeentelijke schuldhelpverlening, Thuiszorg. Ketens zijn kwetsbaar omdat de onderlinge afstemming tussen de ketenpartners niet vanzelfsprekend is. Toch worden vele overheidstaken via ketens georganiseerd en uitgevoerd. De kans op systeemfouten is groot. Burgers kunnen het gevoel krijgen van zwakke bureaucratie en gevoel krijgen een speelbal te zijn van onduidelijke krachten. Een ‘veranderlab’ zou kunnen bestaan uit verschillende ketens die in het onderzoek worden betrokken.

In bijlage 3 is meer in detail een lijst opgenomen met gesignaleerde onderzoeksvragen en oplossingsrichtingen.

Bijlage 3 Verzamelde onderzoeksvragen

A. Controle en publieke verantwoording

1. Is verantwoording op hoofdlijnen door leiding vanuit doelstellingen publieke organisatie het juiste vertrekpunt?
2. Kunnen instrumenten zoals datamining, process mining en continuous monitoring een geschikte en voldoende basis zijn voor het afleggen van verantwoording?
3. Welke ondersteuning kunnen definiëring en monitoring Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Kritische Risico Indicatoren (KRI's) en Kritische Controle Indicatoren (KCI's) bieden voor publieke beoordeling van beleidsprestaties?
4. Welke (innovatieve) vormen van beoordeling van de (niet-financiële) verantwoording van een publieke organisatie door stakeholders/maatschappelijke groeperingen zijn op dit moment of in de toekomst mogelijk op basis van beschikbaar te stellen (open) data.
5. Welke verschillen zijn er tussen de systematiek 'rechtmatigheid' in de publieke sector en de systematiek 'compliance' in de private sector?
6. Welke consequenties heeft een eventuele overgang binnen de publieke sector van het begrip rechtmatigheid naar compliance voor de werkzaamheden in het kader van de controle jaarrekening door de accountant?
7. In hoeverre geeft de controleverklaring van de jaarrekening (getrouw beeld) en de naleving van regelgeving (compliance) voor zover materieel een getrouw beeld van de jaarcijfers (NV COS 250)? Wat is de rol van de accountant?
8. Kan beleids-, financiële en controleverantwoording op een andere manier plaatsvinden, waarmee directe interactie met betrokkenen, belanghebbenden en burgers kan plaatsvinden (interactive social accountability)?
9. Wat is de ratio van de verschillen in terminologie tussen de verschillende overheden waar het gaat om de betrouwbaarheidsverklaring bij de rekening, met als subvraag of en zo ja hoe deze verschillen van invloed zijn op de oordeelsvorming door de verschillende controleorganen?
10. Hoe kan beter invulling worden gegeven aan de organisatie van controleketens, zodat meer efficiëntie en betere toepassing van single audit kan worden bereikt?

B. Disfunctionerend beleid en regelgeving

1. Wanneer is regelgeving beste oplossing voor bereiken doelstelling? Zijn er andere beïnvloedingsmechanismen? Hoe in de praktijk direct alternatieven voor regelgeving bezien (zie DOREAC, Tafel van elf, Schrijfwijzer accountantsprotocollen).
2. Beleids- en beheersfunctie is een verantwoordelijkheid van de leiding van de publieke organisatie.
3. Goed bestuur en de (maatschappelijke) doelstellingen van de organisatie dienen hier voorop te staan. Om dit te kunnen realiseren heeft de leiding zuurstof in het systeem nodig. De regelgeving is belangrijk, maar wel in relatie met de doelstelling van de regelgeving/instelling en de context/omstandigheden.
4. In dit kader verantwoordt de leiding zich op hoofdlijnen over de gerealiseerde maatschappelijke prestaties van de organisatie (vanuit de doelstellingen van de

organisatie) en het in control zijn van e organisatie ook op het punt van de bedrijfsvoering.

5. Onderdeel daarvan is de verantwoording over de naleving van de regelgeving (rechtmatigheid), naast de verantwoording over de doelmatigheid van de organisatie en afwegingen tussen naleving van de regelgeving, realiseren doelstellingen en doelmatigheid.
6. De accountant betreft deze verantwoording over de naleving van de regelgeving bij het getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening (zie hierboven). Daarnaast kan de accountant op specifieke punten gevraagd worden om een rapport van bevindingen op te stellen op het punt van naleving van (specifieke) regelgeving met een duidelijke afgebakende opdracht.
7. De beleids- en in control verantwoording van de leiding gaat gepaard met het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk onderliggende (open) data.
8. Innovatieve vormen van controle kunnen zich in ‘fuzzy processen’ ontwikkelen voor de beoordeling van (onderdelen van) de beleidsprestaties en het in control zijn van de organisatie door pers, belangengroeperingen, leveranciers, (wetenschappelijke) onderzoekers/peers, burgers etc. Kortom: verantwoording aan de maatschappij en beoordeling daarvan door de maatschappij.
9. Op welke manier kunnen controleurs van (financiële) overheidsverantwoordingen en subsidies een oplossing vinden voor de afwikkeling van interpretatievraagstukken bij toepassing van wet- en regelgeving; welke rol kunnen ADR, AR en NBA hierbij spelen.

C. Zuurstof in het systeem en organiserend vermogen

1. Wat houdt het in control zijn van processen in? Is naleving van (alle) regelgeving daarvan een onderdeel (niet meer, niet minder)?
2. Wat moet prioritair zijn: regelnaleving of doelrealisatie/risicobeheersing?
3. Is naleving een absolute doelstelling? In praktijk brengen onderscheid tussen rode, blauwe en groene regelgeving (direct labelen).
4. Regelgeving inbouwen in (bedrijfsvoeringondersteunende) ICT systemen (inkoop, personeel etc.) als onderdeel management control systeem.
5. Basis op orde (rood, blauw en groen als zodanig inbouwen in ICT systemen).
6. Monitoren regelgeving via datamining, procesmining, continuous monitoring, continuous auditing.
7. Ruimte voor afwijkingen op basis van afwegingen (= zuurstof).
8. Hoe kan je regelgeving direct al bij het opstellen daarvan uitwerken in heldere definities(taxonomie) en helder gedefinieerde processtappen voor verwerking in ICT systemen, inclusief ruimte voor afwijkingen (blauwe en groene regels).
9. Onderzoeken ervaringen (bijvoorbeeld RVO, ADR) met datamining, procesmining, continuous monitoring, continuous auditing bij op dit moment al in ICT-systemen verwerkte regelgeving voor interne beheersing en controle. Hierbij gaat het zowel om de ‘basis op orde’ als ruimte voor afwijkingen.
10. In het verlengde hiervan: in beeld brengen van ervaringen met het definiëren en inbouwen van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI’s), Kritische Risico Indicatoren (KRI’s) en Kritische Controle Indicatoren (KCI’s).
11. Comptabele performance (interne beheersing van de financiële processen: AO/IC en IT controls) is een verantwoordelijkheid van de financiële functie. Dit is de basis die op orde moet zijn. Hierbij zou veel meer gebruik gemaakt moeten worden van indeling

van de betreffende regelgeving in rood (verplicht), blauw (comply or explain) en groen (niet verplicht).

12. Dit moet leiden tot maximale duidelijkheid en alleen rood voor zaken waarop je zeker moet kunnen rekenen en/of waarvoor uniformiteit geboden is.
13. Accountant geeft uitsluitend getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening met toepassing van COS 250 voor beoordeling invloed 'compliance' op getrouwheidsoordeel.
14. Hoe kan (financiële) regelgeving beter worden ingericht en vormgegeven om te voorkomen dat het systeem zonder zuurstof komt zitten, zonder afbreuk te doen aan de wet- en regelmatigheidseis?
15. Is het haalbaar en/of zinvol om te komen tot een andere constructie van rechtmatigheid waarin de professionaliteit van de toezichthouder/controlleur/accountant een plaats heeft?