



Handreiking Sturing Semipublieke Sector

Bij Normenkader financieel beheer voor instellingen met een publiek belang

Versie

Datum 17 mei 2016
Status Definitief

Colofon

Titel	Handreiking Sturing Semipublieke Sector
Auteur(s)	dhr. dr. mr. J. Sleifer mw. A. Ademovic, mw. M.A.A. van Berkum MA
Bijlagen	
Inlichtingen	Directie Begrotingszaken dhr. dr. mr. J. Sleifer 070-342 7791 j.sleifer@minfin.nl

Inhoud

- 1 Algemeen—7**
 - 1.1 Voor wie is deze handreiking?—7
 - 1.2 Wat is de status van het normenkader en van deze handreiking?—7
 - 1.3 Waarom deze handreiking?—7
 - 1.4 Wat staat er in deze handreiking?—7
 - 1.5 Hoe verhouden het normenkader en de handreiking financieel beheer zich tot specifieke wet- en regelgeving?—8

- 2 Implementatiewijzer normenkader financieel beheer—9**
 - 2.1 Twee implementatieslagen—9
 - 2.2 De “in-control-matrix”—9
 - 2.3 Toepassing van het normenkader—11

- 3 Criteria voor financieel beheer—12**
 - 3.1 Ordentelijk en sober financieel beheer (waaronder treasury beleid)—12
 - 3.2 Algemene eisen van financieel beheer—12
 - 3.2.1 Een jaarplan met bijbehorende meerjarenbegroting—13
 - 3.2.2 Adequaat planning- en controlsysteem—14
 - 3.2.3 Administratieve organisatie / interne beheersingssysteem (AO/IB)—15
 - 3.2.4 Risicobeheerssysteem (Risicomangement)—16
 - 3.2.5 In control statement en een transparante jaarverantwoording, waaronder de financiële verantwoording—17
 - 3.2.6 Helder governance-systeem—19

- 4 Veel gestelde vragen (en antwoorden)—20**
 - 4.1 Wat moeten accountants en toezichhouders met deze handreiking?—20
 - 4.2 Hoe wordt omgegaan met het normenkader (en deze handreiking) als sectorregelgeving van toepassing is?—20
 - 4.3 Hoe wordt omgegaan met het normenkader (en deze handreiking) als de instelling een zelfstandig bestuursorgaan betreft waarop de kaderwet zbo’s van toepassing is?—20
 - 4.4 Is het normenkader ook van toepassing als de semipublieke instelling wordt gefinancierd met een subsidie (waardoor het uniform subsidiekader van toepassing is)?—20
 - 4.5 Als wordt gebruik gemaakt van de “leg uit”, wat is dan de plaats om deze uitleg kenbaar te maken?—20

- 5 Bijlage I: Hyperlinks—21**

- 6 Bijlage II: Normenkader financieel beheer—22**
 - 6.1 Algemene uitgangspunten—22
 - 6.2 Meerjaren begrotingen—22
 - 6.3 Risicomangement en misbruik & oneigenlijk gebruik—22
 - 6.4 Transparante verantwoording—23
 - 6.5 Governance; versterking van ‘countervailing powers’—23
 - 6.6 Toekomstgerichte signalerende rol accountant—24

1 Algemeen

1.1 Voor wie is deze handreiking?

Deze handreiking is vooral geschreven voor ambtenaren die beroepsmatig veel met semipublieke instellingen te maken hebben, zoals medewerkers FEZ en beleidsambtenaren die het gesprek aangaan met semipublieke instellingen over de implementatie van het normenkader financieel beheer. Daarnaast is de handreiking geschreven voor semipublieke instellingen die het normenkader financieel beheer willen implementeren en die de (bestaande) sturing van hun instelling willen evalueren.

Instellingen met een publiek belang die onder de werkingssfeer van het normenkader vallen zijn naast zelfstandige bestuursorganen (zbo's) ook andere instellingen met publieke taken zoals woningcorporaties, scholen en ziekenhuizen. De rijksdienst en medeoverheden hebben eigen regelgeving op het terrein van financieel beheer en vallen niet onder het normenkader.

1.2 Wat is de status van het normenkader en van deze handreiking?

Het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer voor semipublieke instellingen betreft een kabinetsbesluit. De Tweede Kamer is hiervan op 27 november 2013 per brief geïnformeerd. Alle departementen zijn geëncmitteerd om de minimumeisen zoals in het normenkader vastgesteld volledig te implementeren.

Daarbij kunnen departementen rekening houden met de geldende systematiek en ordening in de onder hen ressorterende sectoren en instellingen.

De handreiking is bedoeld als hulpmiddel, en bevat geen (extra) eisen ten opzichte van het normenkader.

1.3 Waarom deze handreiking?

Op 27 november 2013 is het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer naar de Tweede Kamer verzonden. Zie hiervoor:

<https://wettenpocket.overheid.nl/portal/0ff0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/Normenkader%20financieel%20beheer.pdf>

In het normenkader werd expliciet aangekondigd dat een afzonderlijke handreiking zal worden opgesteld waarin wordt ingegaan op het algemene uitgangspunt dat instellingen ordentelijk en sober financieel beheer voeren (waaronder ook het treasurybeleid).

1.4 Wat staat er in deze handreiking?

Deze handreiking geeft een nadere duiding aan en uitwerking van het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

(hieronder voortaan aangeduid als normenkader). De handreiking is bedoeld ter ondersteuning van de implementatie en uitvoering van het normenkader. Dit betekent dat het primair dient als hulpmiddel voor instellingen en dat de minimum-eisen zoals die in het normenkader zijn neergelegd leidend zijn.

In hoofdstuk 2 is een implementatiewijzer voor het normenkader opgenomen. Hierin staan afwegingen die aan bod (kunnen) komen bij de implementatie van het normenkader. Hoofdstuk 3 gaat expliciet in op het begrip ordentelijk en sober financieel beheer (waaronder treasurybeleid), en geeft bovendien een nadere schets van algemene criteria voor financieel beheer. Hoofdstuk 4 adresseert enkele veel gestelde vragen en antwoorden.

1.5 Hoe verhouden het normenkader en de handreiking financieel beheer zich tot specifieke wet- en regelgeving?

Specifieke wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en/of sectorregelgeving, blijven onverminderd van kracht. Bovendien hebben de betreffende ministers ruimte in de wijze waarop het kader in onder hun ressorterende sectoren en instellingen wordt geëffectueerd en gehandhaafd. In deze context kan het normenkader worden geïmplementeerd volgens het principe "pas toe of leg uit".

Bij de toepassing van het principe "pas toe of leg uit" is het van belang dat departementen inzicht geven in de (alternatieve) wijze waarop de belangrijkste doelen van het normenkader geborgd zijn. Dat betreft in ieder geval de kerndoelen van het kader:

- een meer toekomst- en risicogericht perspectief zoals meerjarige begrotingen, aandacht voor (toekomstige) risico's, en de verantwoording daarover;
- betere financiële «checks and balances» door het versterken van transparantie en het kritisch vermogen binnen de instellingen;
- een meer transparante verantwoording door verplichte rapportage over het «in control zijn» van het bestuur ten aanzien van het financieel beheer en de naleving van geldende (sector)codes;
- een meer toekomstgerichte rol van de accountant naast de controlerende taak. Dit kan bijvoorbeeld door in controleprotocollen de controle van de onderbouwing en aannames van begrotingen, van risicoanalyses en van de meerjarige strategie van de instelling op te nemen.

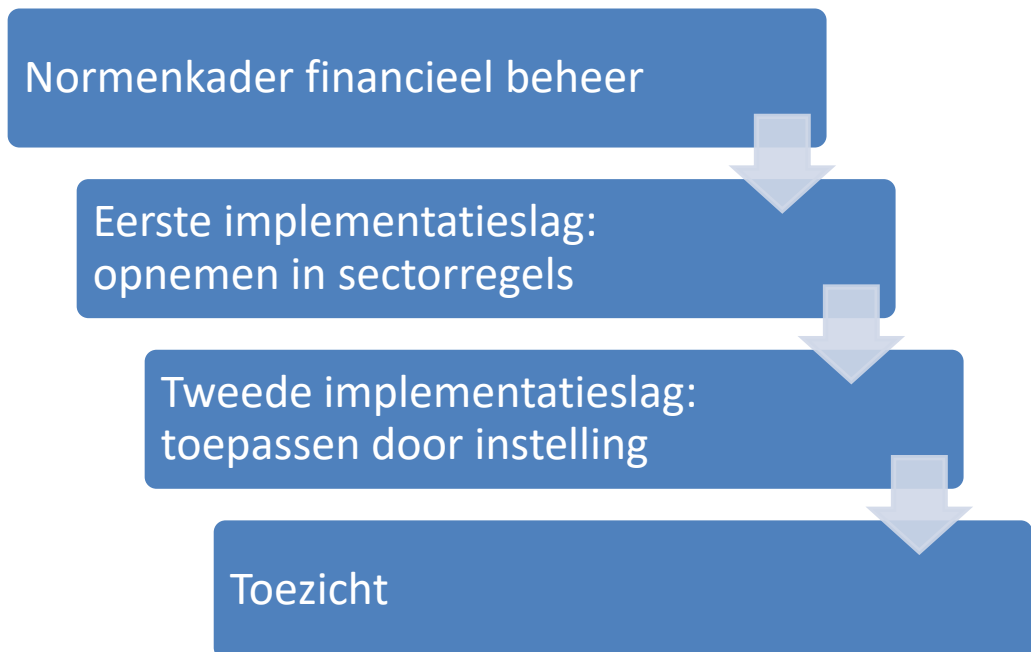
Daarbij staat het belang van de uitoefening van de publieke taak voorop. Een heldere afbakening en definiëring van deze taak is dus eveneens van belang.

2 Implementatiewijzer normenkader financieel beheer

2.1 Twee implementatieslagen

Het kabinet is van mening dat de inhoud van het normenkader tot het normale gedachtegoed van bestuurders en toezichthouders moet behoren bij instellingen die een publiek belang dienen. Het betreft minimumeisen. Niettemin is er voor gekozen deze eisen niet in één keer wettelijk vast te leggen, maar om de toepassing per sector (of instelling) te regelen. Hierdoor kan beter worden ingespeeld op sector-specifieke kenmerken.

Dit betekent in feite dat er twee implementatieslagen moeten worden gemaakt. De eerste implementatie betreft de omzetting van het normenkader in regels voor de sector en/of sectorinstellingen. Dat kan in wetgeving, maar mogelijk ook in sector-codes. Deze eerste implementatieslag wordt door de departementen gemaakt.



De tweede implementatieslag betreft de daadwerkelijke toepassing van de regels voor de sector door de instellingen. Vanuit het perspectief van de departementen komt dit ook terug in de toezichtsfeer.

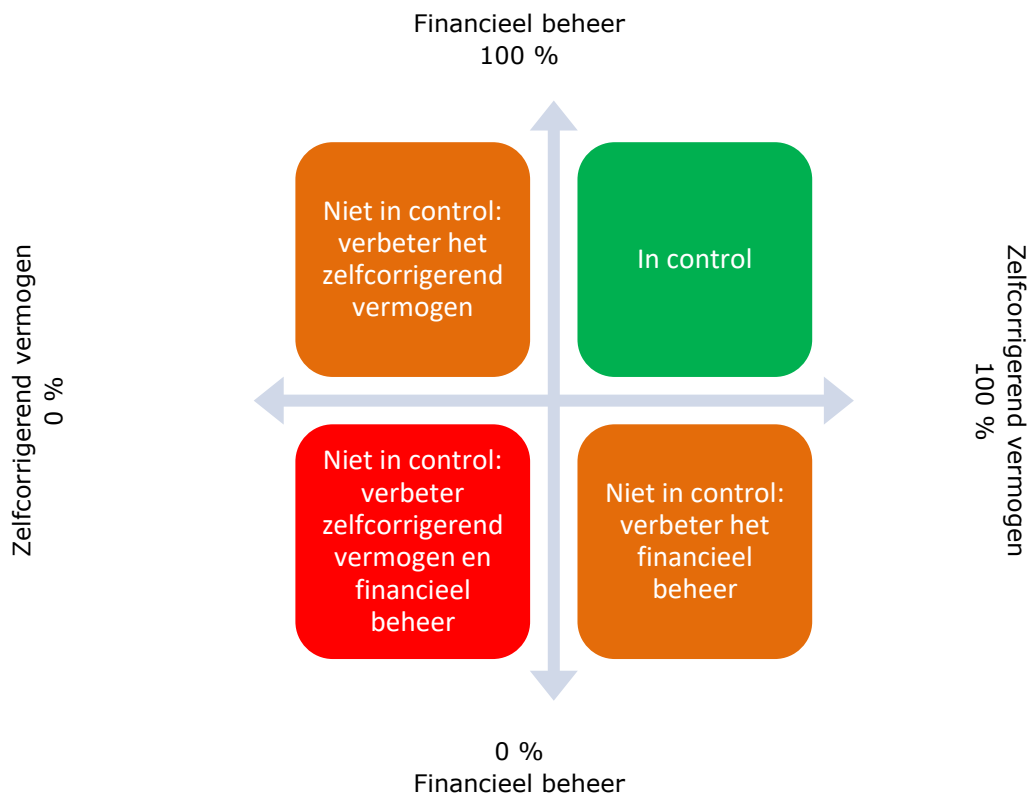
2.2 De "in-control-matrix"

Het normenkader schetst uitgangspunten en principes. De implementatie is maatwerk, van het normenkader financieel beheer kan worden afgeweken onder toepassing van het principe "pas toe of leg uit". Het normenkader is daarmee niet vrijblijvend, bindend is het na te streven doel dat instellingen "in control" zijn.

Instellingen zijn *in control* als het financiële beheer op orde is en er bovendien voldoende corrigerend vermogen is. Concreet: als het financiële beheer tekort schiet dan is er een risico dat gebrekkige informatie leidt tot verkeerde beslissingen; als het corrigerend vermogen tekort schiet dan is er een risico dat ook met goede informatie verkeerde beslissingen worden genomen.

Grafisch kan dit worden weergegeven als matrix. Op de horizontale as staat het corrigerend vermogen (links niet op orde; rechts op orde). Op de verticale as staat het financiële beheer (onder niet op orde; boven op orde). Als hulpmiddel voor de implementatie van het normenkader kunnen instellingen zichzelf op deze (theoretische) matrix positioneren.

Figuur "In-control-matrix"



De positionering van een instelling in één van deze vier kwadranten geeft een indicatie op welk vlak een instelling verbeteringen zou moeten doorvoeren om aan het normenkader te voldoen. De precieze positie is geen exacte wetenschap. Instellingen verschillen en maken gebruik van alternatieve of specifieke inrichtingen – zowel ten aanzien van het zelfcorrigerend vermogen als het financieel beheer. Bij de beoordeling van deze alternatieven gaat het erom of ze voldoende waarborgen bieden. Dit geldt in het bijzonder voor de bestendige en adequate uitvoering van publieke taken. Deze beoordeling dient in de sector zelf te worden gemaakt.

2.3 Toepassing van het normenkader

Het zelfcorrigerend vermogen van instellingen kan intern zijn, maar ook extern. In het normenkader staan de interne tegenspraak (countervailing power) en het externe toezicht (toekomstgerichte signalerende rol van de accountant). Mogelijk zijn er ook nog andere regels van toepassing die van invloed zijn op het corrigerend vermogen, zoals de *Kaderwet zbo's* of sectorregels.

De bepalingen in het normenkader voor het financieel beheer hebben betrekking op de benodigde (financiële) informatie, de kwaliteit- en ook de actualiteit hiervan. Er kunnen andere regels van toepassing zijn die van invloed zijn op het financieel beheer, in het bijzonder sectorregels.

Voor zover de afzonderlijke elementen uit het normenkader 1 op 1 worden geïmplementeerd (of reeds van toepassing zijn) binnen een instelling is een verdere uitleg niet nodig. Als wordt afgeweken van (een afzonderlijk element uit) het normenkader dan kan dit alleen met een nadere uitleg. Het normenkader heeft het karakter van minimumeisen.

3 Criteria voor financieel beheer

3.1 **Ordentelijk en sober financieel beheer (waaronder treasury beleid)**

Het financiële beheer is fatsoenlijk, bescheiden, eenvoudig en onopgesmukt. De continuïteit (toekomstbestendigheid) van de publieke taakverlening is hierbij van groot belang.

Naar analogie met de *Baseline Financieel en Materieel Beheer* kan hieronder worden verstaan dat moet worden voldaan aan rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid. Voorts dient verantwoording te worden afgelegd in het jaarverslag.

Dit betekent concreet:

- a. Rechtmatigheid: de beheershandelingen komen tot stand in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Dit betreft baten, lasten, kapitaaluitgaven en –ontvangsten, kosten en opbrengsten. Daarbij geldt dat ook de administraties ten behoeve van het financieel beheer voldoen aan de comptabele voorschriften.
- b. Ordelijkheid: het financieel beheer en de administraties zijn in overeenstemming met de in de administratieve organisatie vastgelegde procedures en regels.
- c. Controleerbaarheid: de uitkomsten van het financieel beheer worden duidelijk vastgelegd, opdat achteraf door (interne/externe) auditors de controle efficiënt kan worden uitgevoerd. Dit impliceert dat verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op adequate wijze in de administraties worden geregistreerd en dat de achterliggende bescheiden in logisch toegankelijke vorm beschikbaar zijn.
- d. Doelmatigheid: de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten dienen zich te verhouden tot de risico's die de organisatie loopt.

Ten aanzien van het treasury beleid wordt nog opgemerkt dat er voor verschillende sectoren specifieke regels zijn opgesteld. In het bijzonder gelden er beperkingen ten aanzien van financiële derivaten (zie het beleidskader Derivaten). Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/09/17/beleidskader-derivaten>.

Ook ten aanzien van het aangaan van leningen is terughoudendheid het devies.

3.2 **Algemene eisen van financieel beheer**

De algemene eisen die aan financieel beheer worden gesteld, kunnen worden uitgewerkt in een aantal criteria/aandachtspunten. Deze criteria dienen als kapstok voor dit hoofdstuk. De volgende paragrafen corresponderen met de criteria.

De criteria voor de inrichting het financieel beheer van uitvoeringsorganisaties zijn:

1. een jaarplan met bijbehorende meerjarenbegroting;

2. een adequaat plannings- en control systeem;
3. een goede administratieve organisatie en systeem van interne beheersing (AO/IB);
4. een risicobeheerssysteem;
5. een transparante jaarverantwoording, waaronder de financiële verantwoording;
6. een helder governancesysteem.

3.2.1 *Een jaarplan met bijbehorende meerjarenbegroting*

De meerjaren begroting is mede opgenomen in het normenkader om te voorzien in een meer toekomst- en risicogericht perspectief. Idealiter worden hiertoe niet alleen onderliggende aannames geëxpliciteerd en financiering onderbouwd, maar ook getoetst op robuustheid en/of gevoeligheid voor veranderingen.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan:

- a. Het vermelden en motiveren van de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorige jaar.
- b. Het per jaar toelichten van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.
- c. Het onderbouwen van de in de raming gehanteerde veronderstellingen, uitgangspunten en projectiemethoden, bijvoorbeeld door referentiecijfers, ervaringscijfers, branchecijfers etc.
- d. Het onderbouwen van de prijscomponent en de volumecomponent en de in de begroting opgenomen prestatiegegevens die zijn gebaseerd op financiële gegevens.

Het jaarplan/begroting wordt door de instelling voorafgaande aan het uitvoeringsjaar opgesteld. Hierin staan de volgende elementen:

- een sluitende meerjaren begroting (minimaal T+3) met onderliggende aannames, gebaseerd op het meerjarig beleidsplan;
- de wijze waarop de instelling haar (maatschappelijke) doelstellingen (al dan niet door het ministerie bepaald) wil behalen en de wijze waarop de inzet van (financiële) middelen hieraan is gekoppeld. Streefwaarden en KPI's die hiervoor een indicatie vormen, zijn SMART geformuleerd;
- indien van toepassing; het voorgenomen investeringsplan met een onderbouwing van de financiering.

In de toelichting op de meerjarenraming staan de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan, en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorige jaar. Ook staat er een overzicht per jaar van de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden is het toezicht op naleving van interne richtlijnen van belang. De verantwoordelijkheden van de financieel directeur/controller zijn (a) de jaarlijkse opstelling van de ontwerp-begroting en de meerjarenramingen; (b) de beoordeling van de voorstellen met inachtneming van gegeven richtlijnen. De financieel directeur legt de voorstellen – tezamen met een rapport waarin zij/hij een oordeel over de voorstellen geeft - aan het bestuur voor, zo nodig vergezeld van wijzigingsvoorstellen.

In gevallen waar de goedkeuring van de vakminister nodig is, dient de semipublieke instelling er zorg voor te dragen dat de (ontwerp)begroting uiterlijk op de in de regelgeving bepaalde datum aan de vakminister wordt gezonden.

3.2.2 *Adequaat planning- en controlsysteem*

Voor een adequaat planning- en controlsysteem dient de administratie van de begrotingsbedragen en meerjarenramingen zodanig te worden ingericht en bijgehouden, dat daaraan op doelmatige wijze adequate informatie kan worden ontleend zowel ten behoeve van een geordende begrotingsvoorbereiding als ten behoeve van een beheersbare begrotingsuitvoering. Kernwoorden zijn: onderbouwing, totstandkoming, bewaking en bijsturing.

Hiervoor zijn de volgende criteria van belang:

1. De begrotingssystemen behoren te worden ingericht in overstemming met de (comptabele) voorschriften. De begrotingsadministratie dient de onderbouwingen van de ramingen te bevatten, zoveel mogelijk in termen van hoeveelheden en prijzen. In geval van meerjarenbegrotingen bevat deze administratie naast de ramingen van het lopend jaar, de ramingen voor minimaal drie op het lopende begrotingsjaar volgende jaren met daaruit voortvloeiende uitgavenramingen voor deze jaren. Lasten samenhangend met de publieke taak moeten rechtstreeks (en afgezonderd van eventueel andere taken) uit de financiële administratie kunnen worden afgeleid. Daarbij moet ook een onderscheid kunnen worden gemaakt naar eventueel meerdere vakministers die als opdrachtgever fungeren.
2. Met het oog op een effectieve begrotingsbewaking worden periodiek overzichten opgesteld (dit kunnen zijn trimester-, kwartaal- of maandrapportages) omtrent de uitvoering van de begroting en de verwachte ontwikkeling daarvan. De frequentie van deze overzichten wordt afgestemd op de binnen de instelling gewenste planning en controlcyclus en wordt vastgesteld in administratieve procedures. In de rapportages worden analyses opgenomen van de verschillen tussen de realisatiebedragen en de begrotingsbedragen aan de hand van prestaties/activiteiten/aantallen en de daarbij gehanteerde prijseenheden.

3. Ingeval van opvallende verschillen tussen de begroting en de realisatie tijdens de uitvoeringsperiode vindt een adequate bijsturing van de begrotingsuitvoering plaats. Per instelling is het verstandig om een drempelbedrag te benoemen waarboven begrotingsafwijkingen dienen te worden gerapporteerd en geanalyseerd. Dit kan gebaseerd zijn op bedragen die in het kader van begrotingsrechtmatigheid als materieel kunnen worden aangemerkt en dient in lijn te liggen met reeds vastgestelde normen- en controlekaders. Indien noodzakelijk worden begrotingswijzigingen doorgevoerd, na goedkeuring van het bestuurlijk dan wel toezichthoudend orgaan.

3.2.3 *Administratieve organisatie / interne beheersingssysteem (AO/IB)*

AO/IB heeft betrekking op (a) begrotingssystemen, (b) beheer van lasten en baten (c) inrichting geautomatiseerde en administratieve systemen.

Hieronder worden drie kernpunten eruit gelicht, namelijk de prestatiegegevens, de adequate administratieve organisatie en de beveiliging, integriteit, continuïteit en controleerbaarheid.

1. Prestatiegegevens. Indien in de begroting prestatiegegevens worden geraamd, wordt - in overeenstemming met de voorschriften van de vakminister - tijdens de begrotingsuitvoering van het desbetreffende jaar voorzien in de betrouwbare totstandkoming van deze informatie.
2. Adequate administratieve organisatie. Dit betreft het geheel van organisatorische maatregelen dat betrekking heeft op de ordelijkheid en de controleerbaarheid van het financieel beheer. Het doel is het bereiken van een aanvaardbaar risiconiveau met betrekking tot het kunnen ontstaan van fouten in het financieel beheer. Hiervoor kan een risicoanalyse worden gemaakt. Daarnaast is het onderhoud van de administratieve organisatie van belang. Het gaat hier om het geheel van mensen, handmatige en technische hulpmiddelen, procedures, regelgeving e.d. Bij de te treffen maatregelen kan een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen op een hoger niveau (van een departementsonderdeel en een instelling) en maatregelen op het lagere niveau (onderdelen financieel beheer binnen de instelling).
Bij wijze van voorbeeld kan voor de te treffen maatregelen op hoger niveau onder meer worden gedacht aan: personeelsbeleid met onder andere adequate selectieprocedures, opleidingsbeleid voor personeel in verband met de vereiste materiedeskundigheid, integriteitsbeleid en een adequate organisatiestructuur met toekenning van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Op het lagere niveau zijn onder meer van belang: de benodigde functiescheidingen, beschrijving processtructuur (de activiteiten/processen die het systeem uitvoert of ondersteunt), procedure-, taak- en bevoegdhedenbeschrijvingen, werkinstructies, primaire vastlegging van transacties en dossiervorming, administratieve verwerking van alle transacties, kwalitatief goede informatievoorziening, alsmede maatregelen van interne controle.

3. Beveiliging, integriteit, continuïteit en controleerbaarheid. De beveiliging is erop gericht te voorkomen dat het systeem door onbevoegden wordt misbruikt en dat onbetrouwbare informatie tot stand komt. Of, in de uitvoering, voorkomen dat onrechtmatige beheershandelingen tot stand komen. Dit impliceert dat er maatregelen moeten worden getroffen ter beperking van de bevoegdheid en mogelijkheid tot muteren, uitlezen, kopiëren, of kennisnemen van informatie tot een bevoegde groep personen.

Andere aandachtspunten zijn:

- Naleving afspraken;
- Beheer van lasten;
- Aanvaardbaarheid aangegane contracten;
- Naleving regelgeving bij betaling van contracten;
- Toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving;
- Beheer van baten;
- Aanvaardbaarheid verkoopovereenkomsten;
- Juiste en volledige inning verkoopopbrengsten;
- Financiële componenten van uitvoeringssystemen;
- Inrichting administratie conform wettelijke voorschriften;
- Boeken van lasten/baten op de juiste grootboekrekening;
- Beheer van balansposten.

3.2.4 *Risicobeheerssysteem (Risicomangement)*

Risicobeheer kan als volgt worden omschreven: Het systematisch inventariseren, beoordelen en door het treffen van maatregelen beheersbaar maken van risico's en kansen die het bereiken van de doelstellingen van een organisatie bedreigen dan wel bevorderen.

Risico kan worden omschreven als: de kans (waarschijnlijkheid) dat een onzekere gebeurtenis met negatieve effecten zich in een gegeven periode en situatie zal voordoen.

Kans kan worden omschreven als: de waarschijnlijkheid dat een onzekere gebeurtenis met positieve effecten zich in een gegeven periode en situatie zal voordoen.

In de gekozen definitie van risicobeheer wordt risico zowel negatief (bedreiging) als positief (kans) benaderd. Bedreigingen kunnen immers ook leiden tot kansen, tot nieuwe mogelijkheden om de doelstellingen effectiever of efficiënter te bereiken. Het is van belang deze positieve insteek bij risicobeheer niet uit het oog te verliezen. De kern van *risicomangement* ligt in het maken van en communiceren over keuzes met betrekking tot het niveau van beheersing van risico's: hoeveel onzekerheden accepteert een organisatie? Een belangrijk doel betreft hier het detecteren en bijsturen waar nodig.

Een instelling rapporteert over haar belangrijkste risico's (financieel, bedrijfsvoering inclusief¹ investeringen en doelstelling/prestaties). In de rapportage wordt inzicht gegeven in:

- organisatie- en branchespecifieke (externe) risico's;
- waarschijnlijkheid- en impactanalyse (o.a. financieel) van risico's in de toekomst;
- beheersmaatregelen met betrekking tot deze risico's.

Risicobeheer: organisatorische plaatsing

Risicobeheer (management) wordt geprotocolleerd in proces- en functiebeschrijvingen en wordt verankerd in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie.

Risicobeheer is primair een verantwoordelijkheid van het management en dient dus in de lijn te worden toegepast. Ter ondersteuning verdient het aanbeveling een adviesrol bij de staf te beleggen. Bijvoorbeeld bij de financiële afdeling of de controlafdeling van een organisatie vanwege de relatie met de (financiële) informatievoorziening en de budgettaire besluitvorming. Omdat risicobeheer ook raakvlakken met andere onderdelen van de bedrijfsvoering heeft (personeelsbeheer, ict-beheer, materieelbeheer, huisvesting), kan de keuze ook voor een andere stafafdeling worden gemaakt. Veelal wordt echter de (interne) controller ingezet om gevraagd en ongevraagd aan de concernleiding en aan lagere managers advies uit te brengen over de inrichting van de controlfunctie. In een kleinere organisatie kan er ook voor worden gekozen om periodiek een externe deskundige de situatie met betrekking tot het risicobeheer te laten evalueren.

De risico's worden minimaal twee keer per jaar gezamenlijk besproken door de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht. Daarnaast kan de Raad van Toezicht of de auditcommissie dit onderwerp eveneens periodiek in afwezigheid van het Bestuur met de financieel directeur en de accountant bespreken.

3.2.5 In control statement en een transparante jaarverantwoording, waaronder de financiële verantwoording

Een in control-statement is een verklaring van het bestuur over de opzet en werking van de interne risicobeheersing- en controlesystemen. Deze systemen hebben tot doel de risico's van het niet realiseren van de strategische, operationele en financiële doelstellingen optimaal te beheersen.

De systemen kunnen uiteraard nooit de absolute zekerheid bieden dat deze doelstellingen zullen worden bereikt. De werkelijkheid is dat bij het nemen van de beslissingen menselijke beoordelingsfouten kunnen optreden en dat er steeds

¹ Methoden voor het doen van risico-inventarisaties zijn terug te vinden in de Handleiding risicobeheer Rijksoverheid en voor subsidies ook in M&O beleid subsidies.

kosten-baten afwegingen worden gemaakt bij het aanvaarden van risico's en treffen van beheeringsmaatregelen.

Voor het uitgeven van een In control-statement dient gedurende het verslagjaar zelfstandig en op systematische wijze de beheersingsomgeving, de strategische risico's en de verslaggevingsrisico's van de organisatie geanalyseerd en beoordeeld te worden. Bij het In control-statement wordt aangegeven op basis van welke criteria de systemen beoordeeld worden.

- Jaarlijkse financiële verslaggeving in overeenstemming met de inrichtingsvoorschriften: de verantwoording van de instelling/organisatie bestaat ten minste uit het jaarverslag, de jaarrekening en de overige gegevens. De jaarlijkse verslaggeving wordt opgesteld in overeenstemming met de van toepassing zijnde (verslaggevings)voorschriften. Daarbij gaat het in het bijzonder om de relevante bepalingen uit de wet, de instellingswet en de nadere afspraken die tussen minister en het bestuur van de instelling zijn gemaakt.
- Jaarlijkse verslaggeving in overeenstemming met de administratie: de jaarlijkse verslaggeving is gebaseerd op en sluit aan met de gevoerde administraties.
- Consistentie van de financiële verslaggeving: de wijze van presentatie van informatie over het financiële beheer, ten opzichte van voorgaande jaarverslagen, blijft zoveel mogelijk ongewijzigd. Dit betekent dat informatie in de loop van de tijd stelselmatig volgens dezelfde systematiek wordt berekend c.q. samengesteld en wordt weergegeven. Een wijziging in de berekeningswijze wordt toegelicht en zo nodig worden gegevens over voorgaande periodes (die ter vergelijking worden opgenomen) herberekend. Verder geldt dat gegevens die binnen een instelling bij meerdere onderdelen van de instelling voorkomen op dezelfde wijze worden berekend.
- Specificatie en analyse van de balansposten: de saldi van de balans(grootboek)rekeningen worden geanalyseerd en gespecificeerd.
- Jaarverslag van de instelling is op de wettelijke vastgestelde datum gereed en voldoet aan de eraan te stellen eisen: in relatie tot het financieel beheer voldoet dit jaarverslag aan de volgende eisen:
 - een 'in control statement' van het bestuur m.b.t. opzet, bestaan en werking van de risicobeheersing- en controlesystemen alsmede inzicht in en evaluatie van risico's (zie risicomangement);
 - een bedrijfsvoeringsparagraaf waarin wordt ingegaan op de onderdelen rechtmatigheid, totstandkoming beleidsinformatie, financieel en materieel beheer, het M&O-beleid en overige aspecten van bedrijfsvoering;
 - overige onderdelen: een analyse van begrote en gerealiseerde cijfers; inzicht in en ontwikkeling van de kritische financiële indicatoren, de vermogenspositie en de continuïteit; financieel meerjarenbeleid/prognoses (scenarioanalyses), alsmede de onderliggende aannames; inrichting en kwaliteit van de

bedrijfsvoering; inzicht in de aard, de (financiële) omvang en de risico's van de niet tot de publieke kerntaken van de instelling behorende activiteiten; naleving van (sector)codes voor goed bestuur en organisatiespecifieke reglementen/voorschriften; gemotiveerde uitleg bij onderdelen van codes waarop 'licht toe' van toepassing is; een verslag van de Raad van Toezicht over de keuzes van het intern toezichtorgaan en de belangrijkste bespreekpunten met de accountant; uitleg van de wijze waarop de evaluatie van het bestuur en de directie wordt geborgd en een toelichting van eventuele veranderingen op dit punt.

Het bestuursverslag en de jaarrekening van de instelling en de controleverklaring van de accountant worden openbaar gemaakt (denk aan: actieve publicatie op de website van de instelling).

3.2.6 *Helder governance-systeem*

Met de governance-code wordt beoogd om tot betere checks-and-balances te komen in het financieel beheer. Daartoe geeft het normenkader een heldere indicatie hoe functies en verantwoordelijkheden kunnen worden ingericht, zodat de governance hieraan kan voldoen. Daarbij gaat het om de financiële functie en controller, de directie, Raad van Bestuur, en de Raad van Toezicht. Voor zbo's geldt dat zij op grond van de kaderwet zbo's in beginsel geen Raad van Toezicht hebben. Dit vraagt aandacht voor een alternatieve inrichting van de juiste checks-and-balances.

4 Veel gestelde vragen (en antwoorden)

4.1 **Wat moeten accountants en toezichthouders met deze handreiking?**

De handreiking is bedoeld voor instellingen (en beleidsambtenaren die het gesprek met instellingen aangaan) en dient als hulpmiddel bij de implementatie van het normenkader. Voor accountants en toezichthouders is de neerslag van het normenkader in sectorregels vertrekpunt. Daarbij kunnen de formele regels van het normenkader worden betrokken. De handreiking bevat op zichzelf geen aanvullende normen voor instellingen.

4.2 **Hoe wordt omgegaan met het normenkader (en deze handreiking) als sectorregelgeving van toepassing is?**

Sectorregelgeving kan op onderdelen afwijken van het normenkader. Daarbij geldt het pas toe of leg uit principe.

4.3 **Hoe wordt omgegaan met het normenkader (en deze handreiking) als de instelling een zelfstandig bestuursorgaan betreft waarop de kaderwet zbo's van toepassing is?**

De bepalingen in de kaderwet zbo's met betrekking tot de governance zijn startpunt, uit het normenkader vloeien aanvullende eisen voort. In het normenkader (en deze handreiking) staan verdere aandachtspunten en uitgangspunten, in het bijzonder met betrekking tot het (toekomstbestendige) financiële beheer.

4.4 **Is het normenkader ook van toepassing als de semipublieke instelling wordt gefinancierd met een subsidie (waardoor het uniform subsidiekader van toepassing is)?**

Ja. Beide kaders zijn dan van toepassing. Het uniform subsidiekader is verbonden aan de financiering; en het Normenkader financieel beheer aan de instelling die (semi-) publieke taken uitvoert.

4.5 **Als wordt gebruik gemaakt van de "leg uit", wat is dan de plaats om deze uitleg kenbaar te maken?**

Waar wordt afgeweken van het normenkader is de aangewezen plek in ieder geval openbaar. Als de afwijking voor de gehele sector geldt dan ligt uitleg in de sectorcode (en of sectorregels) voor de hand. Waar het instellingsspecifieke afwijkingen van het normenkader betreft kan worden gekozen voor de jaarrekening, het bestuursverslag (of eventueel het jaarverslag).

5 Bijlage I: Hyperlinks

- **Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer voor instellingen met een publiek belang**

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/27/gemeenschappelijk-normenkader-financieel-beheer>

Uitgesplitst:

- **Kamerbrief**
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/27/gemeenschappelijk-normenkader-financieel-beheer>
 - **Normenkader**
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/11/27/gemeenschappelijk-normenkader-financieel-beheer/gemeenschappelijk-normenkader-financieel-beheer.pdf>
 - **Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht**
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/11/27/kaderstelling-voor-versterking-extern-financieel-toezicht>
- **Beleidskader Derivaten**
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2013/09/17/beleidskader-derivaten>
- **Financieel Jaarverslag Rijk (Rapportage over implementatie normenkader)**
 - **2013**
http://www.rijksbegroting.nl/2013/verantwoording/financieel_jaarverslag,kst195493_25.html
 - **2014**
http://www.rijksbegroting.nl/2014/verantwoording/financieel_jaarverslag,kst208273_5.html
 - **2015**
http://www.rijksbegroting.nl/2015/verantwoording/financieel_jaarverslag,kst221780_5.html

6 Bijlage II: Normenkader financieel beheer

6.1 Algemene uitgangspunten

1. De instelling is verantwoordelijk voor:
 - een (kwalitatief) goede publieke taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig);
 - de continuïteit van de taakuitvoering en doelen;
 - het daarover op transparante wijze en integraal verantwoording afleggen, waarbij de belangen van de stakeholders centraal staan.
2. Administratieve systemen en processen worden zo ingericht dat doorlopende interne monitoring en auditing op streefwaarden, KPI's en de financiële positie en -risico's (vermogen, financieringsinstrumenten, cashflow, liquiditeit en solvabiliteit) kan plaatsvinden.
3. De instelling voert een ordentelijk en sober financieel beheer (waaronder treasurybeleid). Hiervoor wordt een handreiking beschikbaar gesteld.
4. Naleving van de codes is primair de verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen en secundair van de betreffende sectoren. De sector zorgt voor adequate monitoring op de naleving van de codes.
5. De sector is verantwoordelijk voor het uitvoeren van benchmarks op basis van financiële kengetallen en prestaties die in overleg met het ministerie worden bepaald.

6.2 Meerjaren begrotingen

- De instelling stelt voorafgaande aan het uitvoeringsjaar een jaarplan/begroting op, waarin in ieder geval de volgende elementen zijn opgenomen:
- een sluitende meerjaren begroting (minimaal T+3) met onderliggende aannames, gebaseerd op het meerjarig beleidsplan;
 - de wijze waarop de instelling haar (maatschappelijke) doelstellingen (al dan niet door het ministerie bepaald) wil behalen en de wijze waarop de inzet van (financiële) middelen hieraan is gekoppeld. Streefwaarden en KPI's die hiervoor een indicatie vormen, zijn SMART geformuleerd;
 - indien van toepassing; het voorgenomen investeringsplan met een onderbouwing van de financiering.

6.3 Risicomanagement en misbruik & oneigenlijk gebruik

1. Risicomanagement wordt geprotocolleerd in proces- en functiebeschrijvingen en wordt verankerd in de integrale bedrijfsvoering van de organisatie.
2. Risico's worden in kaart gebracht vanuit de strategische doelstelling van de instelling en de karakteristieke eigenschappen van de sector.
3. Een instelling rapporteert over haar belangrijkste risico's (financieel, bedrijfsvoering inclusief investeringen en doelstelling/prestaties). In de rapportage wordt inzicht gegeven in:
 - organisatie- en branchespecifieke (externe) risico's;
 - waarschijnlijkheid- en impactanalyse (o.a. financieel) van risico's in de toekomst;
 - beheersmaatregelen met betrekking tot deze risico's.
4. De instelling kent de van toepassing zijnde richtlijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving.

5. De risico's worden minimaal 2x per jaar gezamenlijk besproken door de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht.ⁱ

6. Daarnaast kan de Raad van Toezicht of de auditcommissie dit onderwerp eveneens periodiek in afwezigheid van het Bestuur met de financieel directeur/controller en de accountant bespreken.

6.4 Transparante verantwoording

1. In het jaarverslag wordt op geïntegreerde wijze en vanuit het perspectief van de stakeholders aandacht besteed aan de strategische doelstellingen (incl. streefwaarden), de governance en het risicomanagement van de instelling. Het gaat hierbij niet alleen om een financiële terugblik, maar vooral ook om een strategische vooruitblik (bestaansrecht in de toekomst).

2. De verantwoording van de instelling/organisatie bestaat ten minste uit:

- o de jaarrekening;
- o het jaarverslag.

3. Aan de verantwoording worden de eisen gesteld zoals vastgelegd in BW2 Titel 9 – de jaarrekening en het jaarverslag, en voor de onderwijssectoren de RJO en de RJ660.

4. Het jaarverslag bevat in ieder geval:

- o een 'in control statement' van het bestuur m.b.t. opzet, bestaan en werking van de risicobeheersing- en controlesystemen alsmede inzicht in en evaluatie van risico's (zie risicomanagement);
- o een bedrijfsvoeringsparagraaf waarin wordt ingegaan op de onderdelen rechtmatigheidⁱⁱ, totstandkoming beleidsinformatie, financieel en materieel beheer, het M&O-beleid en overige aspecten van bedrijfsvoering;
- o overige onderdelen:
 - een analyse van begrote en gerealiseerde cijfers;
 - inzicht in en ontwikkeling van de kritische financiële indicatoren, de vermogenspositie en de continuïteitⁱⁱⁱ;
 - financieel meerjarenbeleid/prognoses (scenarioanalyses), alsmede de onderliggende aannames;
 - inrichting en kwaliteit van de bedrijfsvoering;
 - inzicht in de aard, de (financiële) omvang en de risico's van de niet tot de publieke kerntaken van de instelling behorende activiteiten;
 - naleving van (sector)codes voor goed bestuur en organisatiespecifieke reglementen/voorschriften;
 - gemotiveerde uitleg bij onderdelen van codes waarop 'explain' van toepassing is;
 - een verslag van de Raad van Toezicht over de keuzes van het intern toezichtorgaan en de belangrijkste bespreekpunten met de accountant;
 - resultaten en evaluatie van het functioneren van de Raad van Bestuur en van de Raad van Toezicht en in welke mate die nog aansluiten bij de gewenste toekomstige governance.

5. Het jaarverslag van de instelling/organisatie en de controleverklaring van de accountant worden openbaar gemaakt.

6.5 Governance; versterking van 'countervailing powers'

Financiële functie en controller

1. De financiële functie is apart in taak en persoon belegd op bestuurs/directieniveau.

2. De control-functie is onafhankelijk binnen de organisatie belegd. De controller wordt tijdig betrokken bij besluitvorming over strategie en uitvoering.

3. Er is een verplichte betrokkenheid van de financieel directeur/financiële functie bij voorgenomen (investerings-)beslissingen met substantiële (financiële) implicaties.
4. De controller toetst en adviseert (gevraagd en ongevraagd) over de niet-financiële componenten (bv. integriteit van informatievoorziening) en over value for money^{iv}.
5. De benoeming, schorsing en ontslag van de financieel verantwoordelijke en/of de controller vindt plaats door of met instemming van de Raad van Toezicht/Raad van Commissarissen.

Raad van Bestuur

6. De Raad van Bestuur draagt de collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van de financiën en het financieel beheer.
7. Het bestuur bespreekt het conceptjaarplan en conceptjaarverslag met haar belangrijkste stakeholders. Raad van Bestuur en Raad van Toezicht bepalen gezamenlijk wie de stakeholders zijn.
8. Het bestuur legt het concept jaarplan, het jaarverslag en het investeringsplan ter goedkeuring voor aan de Raad van Toezicht en rapporteert daarbij over de bevindingen van het overleg met de stakeholders.
9. Ten minste eens in de vijf jaren vindt een integrale visitatie plaats door een externe onafhankelijke en gecertificeerde instelling. Deze visitatie ziet op het functioneren van de organisatie en de werking van governancestructuur.

Raad van Toezicht^v

10. De Raad van Toezicht draagt de collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van het toezicht op de financiën en op het financieel beheer. In de bezetting van de Raad moet voldoende financiële kennis aanwezig zijn. Het instellen van een audit committee kan hierbij een hulpmiddel zijn. Voor grote organisaties is dit verplicht.
11. De Raad van Toezicht werkt met competentieprofielen. De werving van leden van de Raad van Toezicht vindt openbaar plaats.
12. De Raad van Toezicht heeft goedkeuringsrecht op het treasury- en mandaatregelement van de instelling.
13. De Raad van Toezicht houdt toezicht op ten minste:
 - o de realisatie van doelstellingen/streefwaarden en kpi's;
 - o op risico's (op korte en lange termijn);
 - o het jaarplan, het (meerjaren) beleidsplan inclusief investeringsplan en het (financiële) jaarverslag;
 - o het functioneren van het bestuur.
14. De Raad van Toezicht stelt criteria en financiële grensbedragen vast voor specifieke besluiten waarvoor voorafgaande instemming van de Raad van Toezicht nodig is.
15. De Raad van Toezicht benoemt de externe accountant. De Raad van Toezicht stelt, na raadpleging van het bestuur en de controller, in overleg met de externe accountant jaarlijks de controleaanpak en speciale aandachtspunten voor de controle vast.
16. De Raad evalueert jaarlijks haar functioneren en rapporteert over de resultaten hiervan in het jaarverslag.

6.6 Toekomstgerichte signalerende rol accountant

1. De accountant van de instelling geeft in een controleverklaring een oordeel over het getrouw beeld van het jaarverslag en de financiële rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering.

2. In een accountantsverslag informeert de accountant belanghebbende interne partijen van de instelling over de uitkomsten van de controle. In het accountantsverslag wordt tenminste ingegaan op:

- o het 'in control statement' en daarmee de risicobeheersing van de instelling;
- o de (financiële) continuïteit van de instelling;
- o de kwaliteit van de governance;
- o betrouwbaarheid van aannames t.o.v de onderliggende aannemens bij meerjarenbeleid; en
- o de onderwerpen die tijdens de controle bijzondere aandacht hebben gevraagd.

3. De externe toezichthouder heeft recht op het verkrijgen van dit accountantsverslag.

De accountant bespreekt jaarlijks met de Raad van Toezicht signalen (die betrekking hebben op onder andere de kwaliteit van de governance, de bedrijfsvoering en de financiële functie) en de toekomstige risico's en beheersmaatregelen van de instelling.

ⁱ In gevallen waar het van toepassing is, kan de Raad van Toezicht vervangen worden met de Raad van Commissarissen.

ⁱⁱ Onder rechtmatigheid wordt verstaan: rapportage over de niet-naleving van voorwaarden in wet- en regelgeving m.b.t. financiële transacties gedurende het boekjaar die de uitkomst van die financiële transacties beïnvloeden.

ⁱⁱⁱ Het begrip continuïteit wordt uitgebreid in RJ170 beschreven.

^{iv} Het gaat om de vraag of de maatschappelijke taak van de instelling (de strategische koers) op een doelmatige wijze wordt vervuld met de daarvoor (ten behoeve van het publiek) beschikbare middelen.

^v Het kader schrijft niet voor dat er een Raad van Toezicht moet komen. Als er geen Raad van Toezicht is (bijvoorbeeld bij ZBO's waar op grond van de kaderwet ZBO's geen Raad van Toezicht mogelijk is), moet bij de uitwerking van het kader in de sectorale regelgeving worden aangegeven hoe aan de 'checks and balances' conform de strekking van het kader wordt vormgegeven bij die groep van instellingen.