



Rapport Taskforce Publieke Verantwoording

Versie

Datum 13 januari 2017
Status Definitief

Colofon

Titel	Rapport Taskforce
Auteur(s)	Ids Tijsseling Robert Vos Bas Verberne
Bijlagen	7
Inlichtingen	Directie Begrotingszaken Ids Tijsseling 070-342 8013 i.c.tijsseling@minfin.nl

Inhoud

1	Inleiding—7
2	Managementsamenvatting—8
3	Afbakening opdracht—11
3.1	(Semi-)publieke sector—11
3.2	Verantwoordingsinformatie—12
3.3	Doorlichtingsvragen—12
3.4	Governance van het project—12
4	Bevindingen en analyse—14
4.1	Hoe is de informatievoorziening voor de jaarrekening en het bestuursverslag georganiseerd?—14
4.2	Welke initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren om door middel van regelgeving de informatievoorziening efficiënter en beter onderling vergelijkbaar te maken?—16
4.3	Is er een breder kader waarbinnen de totale informatievoorziening t.a.v. de jaarverslagen efficiënter kan worden vormgegeven? Welke digitale initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren die ervoor kunnen zorgen dat de informatievoorziening efficiënter en beter onderling vergelijkbaar wordt?—18
4.4	In hoeverre kunnen het verder op elkaar afstemmen en toepassen van controleprotocollen ertoe bijdragen dat de informatie meer betrouwbaar wordt?—20
4.5	Samenvattend beeld—21
5	Aanbevelingen—22
6	Lijst met afkortingen—25
7	Bijlagen (apart document)—27

1 Inleiding

In 2013 heeft het Platform Publieke Jaarverslaggeving over verantwoordingslasten bij (semi-) publieke organisaties een rapport uitgebracht. In dat rapport is beschreven dat de verantwoording sectorspecifiek is geregeld en dat verantwoordingsaangelegenheden tussen, maar ook binnen de verschillende sectoren in de (semi-) publieke sector¹ niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Hierdoor zijn de verantwoordingen voor gebruikers veelal moeilijk onderling vergelijkbaar en onvoldoende transparant. Voor de opstellers van de verschillende verantwoordingen leiden de verschillen vaak tot extra administratieve lasten, die door betere afstemming van de verantwoordingseisen zouden kunnen worden voorkomen.

Het kabinet heeft destijds met instemming kennis genomen van het rapport. Er zijn toen vier gerichte actielijnen opgesteld:

- Vergroting van de transparantie en toegankelijkheid van relevante verantwoordingsinformatie in jaarverslagen.
- Oplossingen voor de verantwoordingsproblematiek in twee concrete cases, namelijk bij het Leger des Heils en Universitaire Medische Centra, uitwerken.
- Doorlichting van de onderlinge afstemming van de eisen voor beleids- en verantwoordingsinformatie in het kader van de drie decentralisaties.
- Bundeling van kennis en het over en weer benutten van de kennis van de verschillende actoren om de kwaliteit van de jaarverslaggeving en de verantwoording te verhogen.

De regie en uitwerking van deze actielijnen is opgepakt door de *Taskforce Publieke Verantwoording*. Voor u ligt de rapportage van deze Taskforce. Het rapport biedt oplossingsrichtingen voor besluitvormers en bestuurders van de verschillende (semi-)publieke sectoren. Het doel van de oplossingsrichtingen is om de verantwoordingslasten voor de uitvoerders terug te dringen en de verantwoordingsinformatie efficiënter en beter toegankelijk te maken. Voor de opdrachtgevers, beleidsbepalers of andere belanghebbenden zullen de oplossingsrichtingen bijdragen aan een beter vergelijkbare en transparantere verantwoording.

De Taskforce heeft gefunctioneerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De minister van Financiën is 'systeemverantwoordelijk' ten aanzien van de financiële verantwoording van de (semi-)publieke sector. Ook de verschillende vakministeries die verantwoordelijk zijn voor de regelgeving met betrekking tot de financiële verantwoording in deelsectoren van de (semi-)publieke sector - in het bijzonder BZK (inclusief Wonen & Rijksdienst), OCW, en VWS - hebben via de Taskforce, werkgroepen, bestuurlijke adviesraad of het overlegplatform actief bijgedragen aan de resultaten van dit rapport.

Na de managementsamenvatting in paragraaf 2, gaat paragraaf 3 in op de doorlichting zoals die door de Taskforce is uitgevoerd. Paragraaf 4 zet per sector de feiten op een rij en beantwoordt vervolgens de verschillende doorlichtingsvragen. Paragraaf 5 tenslotte, verwoordt de aanbevelingen. In de bijlagen wordt op deelonderwerpen een verdere verdieping gegeven.

¹ Waar in dit rapport de term (semi-)publieke sector wordt gebruikt, wordt hiermee zowel de publieke sector als de semi-publieke sector bedoeld.

2 Managementsamenvatting

In 2013 heeft het Platform Publieke Jaarverslaggeving een rapport over de verantwoording van de (semi-)publieke sector gepubliceerd. Het rapport maakte duidelijk dat de verantwoording in de (semi-)publieke sector specifiek is geregeld. Verder werd aangetoond dat verantwoordingsaangelegenheden tussen, maar ook binnen de verschillende sectoren niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt tot extra administratieve lasten. Het kabinet heeft hier destijds kennis van genomen en aangegeven dat een Taskforce Publieke Verantwoording naar oplossingen zou moeten zoeken. Deze Taskforce Publieke Verantwoording heeft het volgende onderzocht:

In hoeverre kan in de (semi-)publieke sector de informatievoorziening rondom de jaarrekening en het bestuursverslag efficiënter en transparanter worden vormgegeven?

De aanbevelingen die de Taskforce geeft zijn toepasbaar in zowel de zorgsector, de onderwijssector, de gemeentelijke sector (inclusief sociaal domein) als de woningcorporatiesector. Dit geldt ook voor de problematiek inzake Leger des Heils en de Universitaire Medische Centra. In meer of mindere mate worden de aanbevelingen al opgepakt binnen de sectoren. De mate en tempo van toepassing zal afhangen van de kenmerken en stand van zaken per sector.

Het doel van de geïnventariseerde oplossingsrichtingen is om de verantwoordingslasten terug te dringen en de verantwoordingsinformatie zelf efficiënter en beter toegankelijk te maken.

De aanbevelingen hebben betrekking op het harmoniseren van data, automatiseren van de informatievoorzieningsketen, focus in het bestuursverslag en kennisuitwisseling tussen de sectoren.

Harmonisatie financiële en niet-financiële data

In regelgeving zijn data niet altijd helder omschreven. Hierdoor ontstaat er ruimte voor interpretatie van de begrippen. Dit heeft tot gevolg dat data onderling slecht te vergelijken zijn en dat voor dezelfde begrippen meerdere indicatoren worden opgeleverd. Per sector kan voor een minimale data-set worden gekozen. Dit kan zowel voor financiële indicatoren als voor beleidsindicatoren. Geadviseerd wordt deze data tot op het niveau van de verantwoording te definiëren, te uniformeren en deze definities en de onderliggende bouwstenen op te nemen in de administratie. Een voorbeeld hiervan zijn de standaardartikelen van 'contract tot controle' voor het sociaal domein. Deze helpen bij het automatiseren van informatievoorziening- en verantwoordingsprocessen en beperken daarmee de administratieve lasten.

Regelgeving kan ondersteunend zijn aan een efficiëntere verantwoording door bredere toepassing van uniforme kaders zoals het Uniform Subsidiekader (USK) en Single Information, Single Audit (SISA). Bredere toepassing dient gestimuleerd te worden.

Door heldere regelgeving en gebruik te maken van goed gedefinieerde data (inclusief gehanteerde begrippen) zal het gebruik van bijvoorbeeld controleprotocollen minder nodig zijn. Een controleprotocol is alleen zinvol als dit in overleg met de betrokken partijen wordt opgesteld op basis van duidelijke meerwaarde.

Automatisering van informatievoorziening- en verantwoordingsprocessen

De afgelopen jaren zijn de mogelijkheden om processen verder te automatiseren verder toegenomen. Deze nieuwe technologieën kunnen bijdragen aan een efficiëntere informatievoorziening. Bij sommige instellingen zien we zelfs een forse toename van de efficiëntie (Universiteit Leiden). Dit leidt tot de volgende aanbeveling: maak deze automatiseringsslag in de hele informatievoorzieningsketen. Deze automatiseringsslag is op meerdere niveaus mogelijk. Ten eerste zijn er in de financiële administraties mogelijkheden voor efficiëntie. Daar zal onderzocht moeten worden of centralisatie van de (verschillende) systemen binnen organisaties mogelijk is. Grote instellingen als bijvoorbeeld gemeenten hebben soms tientallen financieel administratieve systemen. Het samenvoegen van deze systemen draagt niet alleen bij aan minder kosten (bv. licentiekosten en beheerskosten), maar biedt ook nieuwe mogelijkheden om dwarsverbanden tussen nu nog gescheiden dataverzamelingen te analyseren. Daarnaast zal er geïnvesteerd moeten worden om de handmatige handelingen in de administraties zoveel mogelijk te automatiseren. En

als de financiële administraties geautomatiseerd zijn, is een logische volgende stap om ook de (rechtmatigheids)controles zo veel mogelijk te automatiseren. Hierdoor worden rechtmatigheidsproblemen eerder gesignaleerd (met behulp van datamining, procesmining en continuous monitoring) en voorkomen. Daardoor hebben accountants minder werk bij de controle van rechtmatigheid. De geautomatiseerde administratie maakt het voor de accountants makkelijker om gebruik te maken van continuous auditing: rechtmatigheidsproblemen worden niet slechts eenmaal per jaar opgemerkt, maar doorlopend.

De meeste sectoren werken met SBR/XBRL of verkennen de mogelijkheden daartoe. Het automatisch transporteren van data levert grote efficiency op bij uitwisseling met meer partijen. Het gebruik van SBR en XBRL biedt grote kansen op een efficiëntere inrichting van verantwoordingsprocessen en onderlinge vergelijkbaarheid, ook over sectoren heen. De standaardisatie en het gebruik van SBR en XBRL hoeft zich niet te beperken tot financiële data: ook niet-financiële data kunnen hiermee worden uitgewisseld (zie onder a).

Aan accountants doen we de aanbeveling om bij de jaarrekeningen over te gaan op digitale accountantsverklaringen (zoals in de SBR/XBRL pilot bij de woningcorporaties). We doen verder aan de afzonderlijke sectoren de aanbeveling om aan de slag te gaan met pilots waarin geëxperimenteerd wordt met het centraal verzamelen, opslaan en analyseren van data. Dit kan bijvoorbeeld in een cloud of datawarehouse. Door verschillende databestanden in zo'n datawarehouse aan elkaar te koppelen kan tot nieuwe (betere) inzichten worden gekomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de verantwoording). Daarbij is het natuurlijk van belang dat privacy en veiligheid van de data goed zijn geborgd. Streef naar automatisering van (grote delen van) het opstellen van jaarverslagen. Experimenteer daarbij met technieken die reeds beschikbaar zijn bij bijv. de SDU (auteursomgeving).

Het openbaar maken van data draagt bij aan betere data en kan leiden tot minder WOB-verzoeken. De sectoren dienen de ontwikkeling van het openbaar maken van data door te zetten. Naast het ontsluiten van open data worden door veel organisaties de jaarrekeningen en bestuursverslagen digitaal ontsloten. Deze ontwikkeling dient te worden voortgezet waarbij steeds meer gebruik gemaakt zal moeten worden van infographics om data toegankelijker te maken.

Een hele nieuwe technologie is de blockchain. In potentie kan deze techniek zorgen voor grote efficiëntie in de informatievoorziening van (semi-)publieke instellingen. Hoewel de techniek nog niet direct toepasbaar zal zijn in elke proces is het van belang dat sectoren nu al aan de slag gaan met experimenten. Hiermee kan kennis worden opgedaan met de nieuwe technologie en kan een beeld verkregen worden van de efficiencymogelijkheden. Veelvuldig wordt in dit verband vermindering van accountantskosten genoemd.

Actualisatie bestuursverslag en standaardisatie op hoofdlijnen

Het verdient aanbeveling meer focus in het bestuursverslag aan te brengen vanuit twee hoofdinvulhoeken:

- toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling;
- bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen.

Deze twee hoofdinvulhoeken zouden centraal moeten staan bij de volgende hoofdthema's die breed gekwalificeerd worden als 'need to know':

- visie
- besturingsmodel
- bedrijfsvoering
- financiële cijfers
- belangrijkste (beleids)prestaties
- risicoprofiel, inclusief continuïteit
- naleving/rechtmatigheid
- omgang met de omgeving
- aandacht voor duurzaamheid
- in control zijn (als sluitstuk).

De kernpunten en hoofdconclusies zouden opgenomen moeten worden in een vormvrij overzicht van 'twee A4-tjes'. Voor toelichting past verwijzing naar informatie elders in het jaarverslag of daarbuiten, bij voorkeur met gebruikmaking van een minimale dataset. Daar zou direct naar doorgeklikt moeten kunnen worden. Het jaarverslag zelf kan hierdoor (fors) dunner.

Vanwege de eigenheid van de semi-publieke sector adviseren we om in lijn met het voorgaande een apart hoofdstuk van de richtlijnen voor de jaarverslaggeving, t.w. de RJ 641, te wijden aan een standaardisatie op hoofdlijnen, met ruimte voor specifieke invulling en aanvulling per sector.

Goede samenwerking en uitwisseling van kennis

Goede samenwerking binnen en tussen sectoren kan voor efficiëntie zorgen. Binnen sectoren gebeurt dit bijvoorbeeld door en in de commissie BBV(W) bij de regelgeving voor gemeenten, provincies en waterschappen (overzicht op de website) en OCW in de (jaarlijkse) Brochure Richtlijn Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO). Het opstellen van een integraal overzicht is een goede aanleiding om het samenstel van verslaggevings- en verantwoordingsregels per sector door te lichten op overlap, verouderde regels etc. en zo nodig op te schonen.

Gebleken is dat het Overlegplatform Publieke Verantwoording (georganiseerd door het ministerie van Financiën) bijdraagt aan efficiëntie in de vorm van samenwerking en kennisdeling tussen de sectoren. Het Overlegplatform kan dienen als aanjager van vernieuwing. Het is van belang dat dit platform gecontinueerd wordt.

3 Afbakening opdracht

3.1 (Semi-)publieke sector

De (semi-)publieke sector is een veelomvattend en breed begrip. Er is sprake van een groot aantal bestaande, soms elkaar overlappende (sub)sectoren. Ook zijn er privaat georganiseerde sectoren die tot de (semi-)publieke sector worden gerekend. Gegeven het Nederlandse, overwegend decentrale, besturingsmodel en de scheiding tussen beleid en uitvoering, kent elke (sub)sector een betrekkelijk specifiek landschap van verslaggevings- en verantwoordingseisen. Op dit punt hebben specifieke structuren, terminologieën en wensen via vaak separate wet- en regelgeving geleid tot verschillen in verantwoording zowel binnen als tussen bijvoorbeeld Rijk, agentschappen, decentrale overheden, rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), gesubsidieerde instellingen etc..

Ook verschillen in financieringswijze (publiek, privaat of hybride) spelen hierin een rol. Voor het doel van het werk van de Taskforce hanteren wij als werkdefinitie voor de (semi-)publieke sector:

Instellingen die bekostigd/gefinancierd worden uit middelen die tot de collectieve sector gerekend worden en/of een publiek belang of taak dienen, en over de besteding van de middelen en de uitvoering van de taak publiek verantwoording afleggen.

Aangezien niet naar volledigheid wordt gestreefd, heeft de doorlichting zich beperkt tot vier grote sectoren in de publieke en semi-publieke sector: onderwijsinstellingen, woningcorporaties, gemeenten en zorginstellingen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van belangrijke kenmerken per sector. Waar telkens het beleidsverantwoordelijke ministerie is genoemd moet dit niet worden verward met de per beleidsdomein verschillende invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

<i>Sector:</i>	Onderwijs	Woningcorporaties	Zorg	Gemeenten
Omvang van / Instellingen in de sector	PO: 6.500 instellingen; VO: 640; BVE: 70; HBO: 40; WO:13; div.: 90	350 toegelaten instellingen volkshuisvesting (Woningcorporaties)	Geen exacte aantallen: 40.000 volgens IGZ.	393
Financiering/Bekostiging	Rijksbijdragen (lump sum), gemeentelijke bijdrage (po en vo), doelsubsidies, eigen inkomsten	Eigen inkomsten, garanties	Zorgverzekeraars, zorginkopende ministerie Venj, gemeenten*	Gemeentefonds, specifieke decentralisatie en integratie uitkeringen, eigen inkomsten
Verantwoordelijkheid	Autonoom	Autonoom	Autonoom	Zelfstandige Bestuurslaag
(Externe) verantwoording aan*	OCW (via SBR/XBRL in EFJ)	BZK/W&R, (via CorpoData)	VWS (via DiGiMV), Venj (Forensische zorg), OCW (onderwijs aan gehandicapten-instellingen), Gemeenten**, zorgverzekeraars	Rijk over specifieke uitkeringen
Toezicht	Intern: Raad van Toezicht Extern: Inspectie	Intern: Raad van Toezicht Extern: Autoriteit woningcorporaties (ILT)	Intern: Raad van Toezicht Extern: IGZ, IJZ, ACM en NZa	Intern: Gemeenteraad, Lokale rekenkamer (commissie) Extern: Provincie

*In dit overzicht is alleen de zgn. verticale verantwoording opgenomen. Binnen sectoren vinden echter ook diverse vormen van horizontale verantwoording (naar stakeholders) plaats.

** In het kader van Sociaal domein.

3.2 Verantwoordingsinformatie

De verantwoording geschiedt door het opstellen en indienen van het jaarverslag. Het jaarverslag bestaat uit: (1) de jaarrekening en (2) het bestuursverslag. Daarnaast vindt verantwoording deels plaats buiten het jaarverslag om door middel van (3) overige verantwoordingsinformatie. Deze worden hierna getypeerd als de drie 'ringen van verantwoordingsinformatie' :

- De binnenste ring is de financiële informatie in het kader van de jaarrekening. Deze informatie betreft met name cijfermatige gegevens, gecontroleerd door de accountant.
- De middelste ring is de informatie uit het jaarverslag, onderdeel bestuursverslag. Deze informatie is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie. De accountant beoordeelt het bestuursverslag op consistentie met de gegevens uit de jaarrekening, aangevuld met eventuele gerichte aanvullende assurance-opdrachten.
- De derde ring is de overige informatie die in een samenwerkingsverband, eigenstandig of op verzoek wordt verstrekt (benchmarks etc.). Ook deze informatie kan gezien worden als een vorm van verantwoording in de brede zin des woords. Deze informatie is zeer divers (kwantitatief en kwalitatief) en wordt alleen bij een gerichte aanvullende assurance-opdracht gecontroleerd door de accountant (niet gebruikelijk).

De focus van deze doorlichting ligt op de financiële informatie in het kader van de jaarrekening (eerste ring) en de informatie uit het bestuursverslag (tweede ring). Deze informatie is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie.

3.3 Doorlichtingsvragen

Deze doorlichting spitst zich toe op een aantal vragen. Deze zijn gedefinieerd in een hoofdvraag en vier subvragen. De hoofdvraag van de doorlichting is:

In hoeverre kan in de (semi-)publieke sector de informatievoorziening rondom de jaarrekening en het bestuursverslag efficiënter en transparanter worden vormgegeven?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- a. Hoe is de informatievoorziening voor de jaarrekening en het bestuursverslag per sector georganiseerd?**
- b. Welke initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren om door middel van regelgeving de informatievoorziening efficiënter en informatie onderling beter vergelijkbaar te maken?**
- c. Is er een breder kader waarbinnen de totale informatievoorziening t.a.v. de jaarverslagen efficiënter kan worden vormgegeven? Welke digitale initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren die ervoor kunnen zorgen dat de informatievoorziening efficiënter en de informatie onderling beter vergelijkbaar wordt?**
- d. In hoeverre kunnen het verder op elkaar afstemmen en toepassen van controleprotocollen eraan bijdragen dat de betrouwbaarheid van de informatie wordt vergroot?**

3.4 Governance van het project

De regie en uitwerking van de vragen is uitgevoerd door de Taskforce Publieke Verantwoording. De Taskforce is daarbij geadviseerd door inhoudsdeskundigen (Overlegplatform Publieke Verantwoording) en door ervaren bestuurders (Bestuurlijke Adviesraad). De ministeries van Financiën, BZK (inclusief W&R), OCW en VWS zijn vanuit het Overlegplatform in werkgroepen actief betrokken geweest bij het inventariseren van de feitelijke situatie (par. 4). Ditzelfde geldt voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) en Stichting voor de Jaarverslaggeving

(RJ). In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de Taskforce, de Bestuurlijke Adviesraad en het Overlegplatform.

4 Bevindingen en analyse

In deze paragraaf wordt per sector de inrichting van de jaarverslaggeving beschreven en daarnaast de inrichting van de informatievoorziening ten aanzien van het jaarverslag. De subvragen komen aan bod.

4.1 Hoe is de informatievoorziening voor de jaarrekening en het bestuursverslag georganiseerd?

Binnen de (semi-)publieke overheid is de informatievoorziening voor de jaarrekening en het bestuursverslag verschillend georganiseerd. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

	a. Rijk	b. Baten / lasten agentschappen	c. ZBO's	d. RWT's, incl. onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorgaanbieders	e. Decentrale overheden	f. Gesubsidieerde instellingen
Juridische titel: Jaarverslaggeving Subsidie-eisen	CW Rijksbegrotingsvoorschriften	CW Regeling B/L agentschappen	Kaderwet ZBO, Instellingswetten	Sectorwetten Algemene Wet Bestuursrecht (AWB); Kaderwetten subsidies, Subsidie-regelingen	Gemeentewet, Provinciewet, WGR, Waterschapswet Algemene Wet Bestuursrecht Kaderwetten subsidies, Subsidie-regelingen (specifieke uitkeringen)	Sectorwetten Uniform subsidiekader Algemene Wet Bestuursrecht Kaderwetten subsidies Subsidieregelingen Subsidiebeschikkingen
Verantwoordelijkheid voor de wetten regelgeving m.b.t. de jaarverslaggeving	Ministerie van Financiën	Ministerie van Financiën	Ministerie W&R en betreffende ministerie	Betreffende ministerie	Ministerie BZK, I&M en betreffende ministeries	Ministerie van Financiën, ministerie BZK en betreffende ministeries/ subsidieverleners
Eisen jaarverslaggeving (jaarrekening)	Voorschriften CW, kas/verpl. stelsel N.B. BW/RJ niet van toepassing	Regeling B/L diensten CW BW2/RJ met afwijkingen, inperkingen en eigen modellen	Kaderwet ZBO en zoveel mogelijk BW/RJ met individuele afwijkingen	RJO, RVW en Woningwet/BTIV/RTIV. BW/RJ met sectorspecifieke aanpassingen (RJ 645-655-660).	BBV(W), Fido, Ufdo (incl. SiSa) N.B. BW/RJ niet van toepassing	Per subsidieregeling verschillende eisen BW/RJ met sectorspecifieke aanpassingen (RJ640 en RJ650).

In het huidige tijdperk van digitalisering is een papieren jaarverslag steeds minder van deze tijd, ook al schrijft het BW nog steeds een schriftelijke versie voor. Verspreiding op ruime schaal van het papieren jaarverslag komt in de praktijk nauwelijks meer voor. Zo kunnen rechtspersonen, te beginnen met micro-ondernemingen en kleine rechtspersonen, vanaf boekjaar 2016 de jaarstukken enkel nog via elektronische weg deponeren in het Handelsregister. Organisaties maken in het algemeen nog slechts een beperkt aantal papieren exemplaren (vooral voor intern gebruik en voor de toezichthouders). Nog wel is regelmatig sprake van een mooi ('glossy') uitgevoerde, verkorte publieksversie. Externe publicatie van het jaarverslag vindt momenteel vooral plaats via plaatsing op de website van de organisatie.

Met de komst van het internet en de verschuiving van analoge naar digitale informatievoorziening zijn de eisen aan (de totstandkoming van) informatie veranderd. In boeken is informatie bijvoorbeeld slechts periodiek beschikbaar. Daarnaast is een oplage beperkt en de verspreiding dus ook niet zo groot. Informatie wordt vaak in eenvoudige tabellen en tekst weergegeven enz.. Deze vorm van informatievoorziening gaat vaak gepaard met veel handmatige handelingen om de informatie tot stand te laten komen. In het digitale tijdperk wordt totaal anders met informatie

omgegaan. Informatie is bijvoorbeeld real time actueel, informatie is tot op het kleinste niveau beschikbaar (bijvoorbeeld op het niveau van individuele boekingen), informatie wordt met infographics gepresenteerd en informatie is door ontvangers zelf nog te gebruiken (bijvoorbeeld open data). Dergelijke informatie komt veelal gerobotiseerd tot stand.

'Analoog'	'Digitaal'
Periodiek	Real time
Beperkt bereik	Enorm bereik
Beperkte hoeveelheid	Enorme hoeveelheid
Moeilijk te verwerken	Makkelijk te verwerken
Statische presentatie	Actieve presentatie
Beperkt geautomatiseerd	Volledig geautomatiseerd

Het jaarverslag bestaat, zoals al eerder vermeld, uit ten minste twee delen: de jaarrekening en het bestuursverslag. Het Burgerlijk Wetboek (BW boek 2 titel 9) is hiervoor in het algemeen de basis. De Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) heeft de wettelijke bepalingen in het BW nader uitgewerkt en publiceert jaarlijks zijn boekwerk met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving. De jaarrekening geeft inzicht in de financiële situatie op één vast moment, de balansdatum. De inrichtingseisen daarvoor zijn in de regelgeving vastgelegd. De nationale richtlijnen zijn daarbij gebaseerd op hetgeen op internationaal vlak is bepaald. De jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant die een controleverklaring bij de jaarrekening afgeeft. De functie en betekenis van de jaarrekening is onbetwist.

Dit ligt meer genuanceerd bij de informatie in het bestuursverslag. Het bestuursverslag kent geen hardomlijnde inrichtingsvereisten of format. Dat maakt dat de instelling zelf in verregaande mate bepaalt welke en hoe informatie in het bestuursverslag wordt opgenomen. Daarnaast zien we dat veel informatie in het bestuursverslag ook elders op de website van de instelling staat en veelal uitgebreider en actueler. Ditzelfde geldt voor informatie op de vele benchmark-websites ('Waar staat je gemeente?', Aedes benchmark etc.). Het bestuursverslag wordt door deze ontwikkelingen door veel instellingen ervaren als een verplicht nummer, soms van honderden bladzijden. Bovendien is het de vraag of het bestuursverslag inderdaad alle relevante ontwikkelingen weergeeft of dat het zich – naast de reguliere informatie - vooral richt op hetgeen succesvol is geweest.

Een gevolg van de omvang, breedte van de informatie en gebrek aan structuur in het bestuursverslag is dat de focus te weinig is gericht op wat in discussies als wezenlijk van belang wordt gezien. Dit betreft de focus op twee hoofdinvulhoeken:

- a. toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling;
- b. bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen.

ad a. toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling

Voor de invalshoek 'toekomstige (financiële) risico's en continuïteit' (dus niet alleen terugkijken over afgelopen jaar) bestaat steeds meer aandacht. Relevante ontwikkelingen bij en voor de (semi-)publieke sector op dit vlak zijn:

- onderwijsinstellingen (RJ660): verplichte toekomstparagraaf (vooral ontwikkeld n.a.v. het rapport van de Cie. Halsema over de zaak Amarantis);
- gemeenten (BBV): 5 financiële indicatoren (in kader vernieuwing BBV);
- woningcorporaties (RJ645): dPi (prognose informatie).

In de vergelijking valt op dat vanuit het ministerie van VWS geen bijzondere aandacht in de voorschriften voor het jaarverslag (RJ650) is voor 'toekomstige (financiële) risico's en continuïteit' van zorginstellingen. Reden hiervoor is dat deze instellingen op dit punt door het ministerie van VWS als behorend tot de marktsector worden gezien (geen extra sectorspecifieke aandacht nodig).

ad b. bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen

Voor deze invalshoek 'bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen' missen we in het bestuursverslag een toegankelijk overzicht op hoofdlijnen (en ontsluiting van verdere informatie).

Diverse richtlijnen, beleidsinitiatieven etc. noemen onderwerpen waaraan in het kader van het (maatschappelijk) verantwoordend aandacht behoort te worden besteed (als gezegd: 'need to know'):

- RJ 400 noemt de in het bestuursverslag op te nemen informatie in korte, globale omschrijvingen.
- RJ 640 vult dit aan voor 'Organisaties zonder winststreven' (OZW) vanuit de maatschappelijke betekenis van de organisatie.
- Ook het zo genoemde Integrated Reporting document dat beoogt financiële, maatschappelijk verantwoord ondernemen- en governance- verslaggeving te integreren, geeft een overzicht van in het bestuursverslag op te nemen maatschappelijk relevante informatie.
- Tenslotte bevat het Normenkader financieel beheer en toezicht semi-publieke sector een aantal uitgangspunten en principes met betrekking tot de verantwoordelijkheden van het bestuur en de organisatie voor sober en ordelijk financieel beheer, voor verantwoording en voor de naleving van codes.

In richtlijnen, beleidsinitiatieven etc. komen voor een groot deel steeds dezelfde onderwerpen/thema's (andermaal: 'need to know') naar voren:

- *Visie*: De visie van de instelling, vertaald in strategische, tactische en operationele doelstellingen.
- *Besturingsmodel*: De inrichting van het besturingsmodel (governance) van de instelling, inclusief de ontwikkeling t.a.v. de aangebrachte checks & balances.
- *Bedrijfsvoering*: De wijze waarop de doelstellingen van de instelling in het afgelopen jaar gerealiseerd zijn.
- *Financiële cijfers*: Toelichting en analyse financiële cijfers en financiële positie.
- *Belangrijkste (beleids)prestaties (niet-financiële kengetallen)*: Cijfers met toelichting die inzicht geven in de (beleids)prestaties van de organisatie, afgeleid van de strategische, tactische en operationele doelstellingen.
- *Risicoprofiel, inclusief continuïteit*: De belangrijkste strategische en financiële risico's voor het realiseren van de doelstellingen en de continuïteit van de organisatie.
- *Naleving/rechtmatigheid*: De mate van naleving van de regelgeving door de instelling (compliance/rechtmatigheid) bij het realiseren van de doelstellingen.
- *Omgang met de omgeving*: De wijze van omgang van de organisatie met cliëntenraden, klachtenbehandeling etc.
- *Aandacht voor duurzaamheid*: Dit betreft zaken als energiebewustzijn, duurzame inkoop etc.
- *In control zijn*: Inzicht inzake het op orde hebben van de belangrijkste zaken (als sluitstuk).

Het blijft echter lastig om met de huidige verslaggevingsvereisten informatie over deze hoofdonderwerpen/thema's op een eenvoudige manier via het bestuursverslag terug te vinden. Vooral het beoordelen vanuit de twee hoofdinvallshoeken is lastig: toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling en bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen. Rapportages over politiek-maatschappelijk belangrijke thema's blijven een punt van aandacht omdat de verslaggeving voor een zeer belangrijk deel op reguliere activiteiten, kostensoorten en financiering is gericht.

4.2 Welke initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren om door middel van regelgeving de informatievoorziening efficiënter en beter onderling vergelijkbaar te maken?

Er is een aantal sectoroverstijgende initiatieven in de (semi-)publieke sector die door middel van regelgeving de informatievoorziening efficiënter en beter vergelijkbaar maken. Ook binnen sectoren zijn er initiatieven om de informatievoorziening te verbeteren.

- *Sectoroverstijgende initiatieven*

Het eerste sectoroverstijgende initiatief betreft de *Wet Normering Topinkomens*. Dit is een overkoepelende wet die geldt voor de gehele (semi-)publieke sector. Het doel van de wet is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi-)publieke sector. De inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen met

een publieke taak worden genormeerd en openbaar gemaakt. Jaarlijks worden de bezoldigingsnormen in een ministeriële regeling van de minister van BZK vastgesteld. Binnen de kaders van de wet is per sector aanvullende regelgeving (nadere indeling) mogelijk.

Een tweede initiatief is het *Beleidskader derivaten*. In het beleidskader zijn de algemene uitgangspunten neergelegd voor het gebruik van financiële derivaten in de (semi-)publieke sector. Deze uitgangspunten zijn door de betrokken ministeries verder geconcretiseerd in sectorale regelgeving. Dit kan betekenen dat de sectorspecifieke regels strenger zijn dan deze algemene uitgangspunten.

Het *Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht* is een derde initiatief. Het betreft een kader waaraan het financieel beheer, verantwoording en intern toezicht bij instellingen met een publiek belang ten minste zouden moeten voldoen. Het uitgewerkte kader heeft het karakter van een set minimumeisen voor sober en ordelijk financieel beheer. Verder geeft het eenduidigheid ten behoeve van de borging van checks and balances en de verantwoording naar stakeholders. Hierdoor wordt het voor de bij die instellingen betrokken actoren duidelijker waar men elkaar op kan en moet aanspreken. Het kader bevat een aantal uitgangspunten en principes met betrekking tot de verantwoordelijkheden van het bestuur en de organisatie voor sober en ordentelijk financieel beheer, voor verantwoording en voor de naleving van codes. Daarnaast is een aantal kernelementen van goed financieel beheer opgenomen waardoor de instellingen zelf goed in control kunnen zijn, meer toekomst- en risicogericht kunnen handelen en zich transparant kunnen verantwoorden.

Single information, Single Audit staat voor: eenmalige informatieverstrekking en vervolgens eenmalige accountantscontrole. Dit principe wordt o.a. toegepast bij de verantwoording over de specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten en provincies (inclusief Single Review door de Auditdienst Rijk) en de doelsubsidies Hoger Onderwijs. Doelstelling is om de lasten van verantwoording zo laag mogelijk te houden als onderdeel van het reguliere jaarrekeningproces van de decentrale overheden en universiteiten/hogescholen.

Het *Uniform Subsidiekader* is een sectoroverstijgend initiatief op het gebied van regelgeving ten aanzien van subsidies. Het uniformeert en vereenvoudigt de regels voor de uitvoering en verantwoording van alle rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Het is een rijksbreed bindend kader dat leidt tot minder lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en overheid. In dit kader kan als voorbeeld gedacht worden aan de ontwikkeling en toepassing van een uniforme verantwoording aanbestedingsregels EU/NL in de diverse sectoren (nu worstelt iedere instelling daar afzonderlijk mee).

De casus Leger des Heils, die de verantwoording als (zorg)instelling aan vele gemeenten en zorgverzekeraars problematiseert, is door de ontwikkelingen in het Sociale Domein breder geworden door het verder toenemen van het aantal betrokkenen. In het kader van het *Programma Informatievoorziening Sociaal Domein* voor gemeenten en zorgaanbieders zijn forse stappen gezet op het punt van harmonisatie in contracten (standaardartikelen) en het hanteren van een landelijk controleprotocol, waarin ook het Leger des Heils actief geparticipeerd heeft. Een voorbeeld is de harmonisatie in contracten voor Wmo en Jeugdwet tussen aanbieders en gemeenten. De standaardartikelen sluiten aan op drie uitvoeringsvarianten: inspanningsgericht, outputgericht en taakgericht. Gemeenten kunnen kiezen voor een uitvoeringsvariant die past bij de zorgvorm, sturingsfilosofie of mogelijkheden in de markt. Deze keuze heeft consequenties voor het contract-tot-controleproces. Elke uitvoeringvariant vraagt om eigen contractafspraken. In drie publicaties voor de verschillende standaardartikelen wordt per uitvoeringsvariant artikelsgewijs beschreven welke afspraken nodig zijn in het proces van contract tot controle. De eveneens ontwikkelde 'Handreiking stappenplan gemeentelijke controle-aanpak 2016' biedt een kader met veel mogelijke controlemiddelen en een praktisch stappenplan hoe om te gaan met het landelijk accountantsprotocol, als één van de beschikbare controlemiddelen. De 'Handreiking stappenplan gemeentelijke controle-aanpak 2016' laat zien hoe gemeenten kunnen werken met controleverklaringen die zij van aanbieders ontvangen bij toepassing van het landelijk accountantsprotocol. Dit programma zorgt voor een aanzienlijke vermindering van de administratie- en controlelasten. Wel is daarvoor van belang dat dit landelijk controleprotocol en deze modelcontracten door alle gemeenten worden gevolgd. Immers, zonder deze standaardisatie is het niet goed mogelijk om de informatievoorzienings- en verantwoordingsprocessen in de administratie van aanbieders te automatiseren met als gevolg verhoging van de administratieve lasten.

In de casus Universitaire Medische Centra, waarvan de kern is de verantwoording als UMC aan zowel universiteit/OCW als aan zorgverzekeraars/VWS, komen ook de afstemmingsfricties door de verschillen in verslaggevings- en verantwoordingsregels tussen beide sectoren naar voren: Universiteit en UMC's moeten aan verschillende wet- en regelgeving en accountantsprotocollen voldoen: universiteiten aan RJ 660/RJO en UMC's aan RJ 655/WTZi. Door de verplichte consolidatie van gegevens bij de universiteiten wordt minder van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor UMC's wel op hen van toepassing. Hierbij kan gedacht worden aan het naleven van de Aanbestedingswetgeving (meer uniformeren/vereenvoudigen op basis van één protocol) en verantwoording over de 2e geldstroom. Hierdoor moet een medische faculteit veel zaken dubbel, namelijk zowel voor UMC als voor universiteit, registreren. Dit leidt tot extra administratieve lasten. De wetgeving van OCW/VWS (o.a. op gebied van governance, verantwoording van een medische faculteit richting universiteit en de allocatie van middelen) is ruim geformuleerd. Alhoewel dat ruimte biedt voor eigen keuzes, bestaat er aan de andere kant behoefte aan een meer concrete duiding. Elk UMC heeft hierover (andere) afspraken met de universiteit. Er zijn dus *pragmatische initiatieven per UMC en universiteit* afzonderlijk, niet op overkoepelend niveau.

- *Initiatieven binnen sectoren*

Naast sectoroverstijgende initiatieven zijn er initiatieven gericht op afstemming van regelgeving (en daarmee uniformering van de informatievoorziening) binnen sectoren.

Binnen het Rijk onderzoekt de *Adviescommissie Verslaggevingstelsel rijksoverheid* de voor- en nadelen van een verdere toevoeging van baten-lasten informatie. Het Rijk gebruikt nu een geïntegreerd kas-verplichtingenstelsel. Baten-lastenagentschappen gebruiken een baten-lastenstelsel. Naar verwachting rapporteert de Adviescommissie begin 2017.

Voor gemeenten is het *Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)* vernieuwd. De wijzigingen zijn o.a. gericht op meer onderlinge vergelijkbaarheid in de gemeentelijke verantwoording. De wijzigingen richten zich op: uniforme indeling in taakvelden, een uniforme basisset van beleidsindicatoren, een uniforme basisset van financiële kengetallen, verbeterde informatie over verbonden partijen, vernieuwing van de accountantscontrole, inzicht in de overheadkosten, zomede enkele aanpassingen van het stelsel van baten en lasten.

De *herziening RJ 645* is voor woningcorporaties. Het betreft hier een stroomlijning met de nieuwe Woningwet (Ww), waar onder meer één verplichte waarderingmethodiek voor het vastgoed uit volgt. Daarnaast zijn er harmonisatieslagen van begrippen/definities in overleg met de sector.

Voor zorginstellingen is er een *herziening RJ 655*. Het betreft hier stroomlijning met WTZi en onderlinge afstemming van zorg en jeugdzorg. Daarnaast worden er permanent verbeteringen in de informatieaanlevering via DiGiMV aangebracht naar aanleiding van een jaarlijkse evaluatie.

In het onderwijs geldt *RJ 660* (gestroomlijnd met de RJO) met daarin o.a. een verplichte toekomstparagraaf. Het ministerie van OCW brengt daarnaast jaarlijks een uitgebreide integrale brochure uit. Hierin is alle relevante verslaggevings- en verantwoordingsregelgeving in samenhang overzichtelijk samengebracht. Verder verschijnt er regelmatig een Nieuwsbrief met recentelijk o.a. aandacht voor invoering SBR/XBRL en de toekomstparagraaf.

4.3 Is er een breder kader waarbinnen de totale informatievoorziening t.a.v. de jaarverslagen efficiënter kan worden vormgegeven? Welke digitale initiatieven zijn er buiten en binnen de sectoren die ervoor kunnen zorgen dat de informatievoorziening efficiënter en beter onderling vergelijkbaar wordt?

Ondanks het gebruik van software vergen de (financiële) administraties binnen de (semi-)publieke sector nog veel handmatige handelingen. Het uitwisselen van data tussen organisaties gaat in veel gevallen eveneens 'handmatig' (bijvoorbeeld bestanden mailen naar elkaar). Daarnaast komen de jaarrekeningen en bestuursverslagen vaak met handwerk tot stand.

Binnen de (semi-)publieke overheid zijn er trends zichtbaar om de verantwoordingslasten te verminderen en tegelijkertijd de informatievoorziening te moderniseren. Deze trends worden voor een belangrijk deel gedreven door technologische ontwikkelingen en (daaraan ondersteunend)

vereenvoudigde wet- en regelgeving (zie vorig punt). Het logisch verbinden van deze trends kan een kader bieden om de informatievoorziening efficiënter vorm te geven.

Ten eerste is er een trend zichtbaar om binnen sectoren *data te standaardiseren*. Gemeenten bijvoorbeeld beperken het aantal indicatoren en harmoniseren dit. Ook binnen het Rijk zijn er initiatieven om financiële informatie tot op boekingsniveau te harmoniseren.

De opkomst van *digitale administraties* is een nieuwe ontwikkeling. Financieel administratieve systemen worden daarbij steeds meer geautomatiseerd. Zover zelfs dat de volledige boekhouding en bijbehorende controles (continuous monitoring en continuous auditing) geautomatiseerd worden. De Universiteit Leiden heeft dit principe toegepast binnen haar concernadministratie. Dit heeft een forse besparing opgeleverd.

Daarnaast zien we een ontwikkeling in *centralisatie van de administraties*. Verschillende financiële administraties worden gecentraliseerd tot één systeem (bijv. de gemeente Amsterdam). Dit is efficiënter en komt uiteindelijk de informatievoorziening (uniformering van data) ten goede.

Naast het ontsluiten van jaarrekeningen en bestuursverslagen neemt eveneens het gebruik aan *open data* toe. Hierbij worden de ruwe data (met een beschrijving in de vorm van meta-data) openbaar gemaakt. Gebruikers kunnen vervolgens zelf analyses maken met de beschikbaar gestelde data. Ook worden steeds meer data (vanuit de administraties) binnen organisaties - maar ook binnen sectoren - verzameld op een centrale plek (bijv. een cloud of een datawarehouse). Binnen deze data wordt vervolgens op zoek gegaan naar verbanden ('big data' analyses). De analyses kunnen gebruikt worden om sturingsinformatie te verkrijgen. De gemeente Amsterdam en het Rijk zijn onder andere hiermee bezig. Vanuit deze data en analyses kan verantwoordingsinformatie worden opgesteld.

Het automatiseren van het tot stand laten komen van jaarverslagen is een trend die zichtbaar is bij woningcorporaties en het Rijk ('auteursomgeving').

Een andere ontwikkeling is de automatisering van het datatransport. Vanuit administraties wordt data gedeeld/getransporteerd. Het transporteren van data gebeurt eveneens steeds meer op een geautomatiseerde en gestandaardiseerde wijze. Een veel gebruikt methode is *Standard Business Reporting (SBR)*. SBR is de exclusieve aanlevermethode voor een aantal verplichte rapportages aan de overheid, zoals de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en het CBS. SBR gaat uit van een taxonomie van begrippen (met behulp van de Nederlandse Taxonomie), processen (met behulp van Digipoort) en technieken (bijv. XBRL). *SBR/XBRL* is gebaseerd op het principe van eenduidige gegevensdefinities. Als elke partij eenzelfde inhoud en betekenis toekent aan een begrip, kan door middel van een label ('tag', vergelijkbaar met een barcode) snel worden gecommuniceerd. De methode zorgt ervoor dat (gestandaardiseerde) data uit een administratie kunnen worden gehaald en in een rapportage terecht komen. Standaardisatie van data is een vereiste om met SBR/XBRL te gaan werken. Binnen de onderwijssector wordt al veel gebruik gemaakt van deze methode. Vanaf het verslagjaar 2016 leveren alle onderwijsinstellingen hun jaarcijfers aan met behulp van SBR/XBRL. Het voordeel van dit systeem is dat de data door de standaardisatie beter vergelijkbaar worden en efficiënter worden getransporteerd, bij voorkeur 'system to system' (S2S).

De onderstaande tabel vat de stand van zaken per sector samen ten aanzien van de digitale jaarrekening/jaarverslag en het gebruik SBR/XBRL.

Sector:	Onderwijs	Zorg	Woningcorporaties	Gemeenten
Digitale jaarrekening / jaarverslag	Jaarrekening wel digitaal, bestuursverslag niet (EFJ).	Jaarrekening deponeren, overige gegevens digitaal (DiGiMV).	Jaarverslag + aanvullende informatie digitaal (dPi en dVi).	Geen digitale jaarrekening/ jaarverslag; wel Sisa-bijlage + Iv3 tools digitaal
Rapportageniveau	Op niveau 'bevoegd gezag dat de instelling in stand houdt'. Geconsolideerd naast enkelvoudig. Splitsing publiek/ privaat vermogen.	Op geconsolideerd niveau + aanvullende informatie.	Verschillende niveaus.	Op niveau gemeente excl. verbonden partijen (geen consolidatie).

System-to-system (SBR/XBRL)	Pilots goed verlopen. Volledige jaarrekening 2016 in SBR/XBRL. System tot System (S2S) is vervolgstap.	Update quick scan is uitgevoerd voor JMV-keten. Er is nu een aanvang met de detailanalyse.	In 2016 een pilot met SBR afgerond. Ambitie om binnen enkele jaren de volledige verantwoording aan het Rijk via SBR/XBRL te laten verlopen.	Detailanalyse SBR/XBRL wordt uitgevoerd.
------------------------------------	--	--	---	--

In bijlage 6 is een uitgebreid overzicht van het gebruik van SBR/XBRL in de sectoren opgenomen.

Bij woningcorporaties is onlangs met behulp van SBR Assurance zelfs gebruik gemaakt van een *digitale controle/handtekening* van de accountant voor het gebruik van bij een pilot met SBR/XBRL ten aanzien van het indienen van de jaarrekening bij het Rijk.

Een ander instrument dat kan bijdragen aan het vereenvoudigen van rapportages uit de boekhouding is het *Referentie Grootboek Schema* (RGS). Dit kan enerzijds worden gedaan door bestaande rekeningschema's aan het RGS te koppelen. Anderzijds kunnen rapportages (zoals SBR-rapportages voor de Kamer van Koophandel) tot stand komen met behulp van RGS. Dit instrument wordt bijvoorbeeld bij de Belastingdienst en het CBS toegepast.

Een laatste belangrijke ontwikkeling is het gebruik van *blockchain* technologie. Op dit moment zijn zestien publieke organisaties aan het experimenteren met deze nieuwe technologie (o.a. Belastingdienst, gemeente Amsterdam, Kadaster). Een blockchain is het beste te vergelijken met een groot online register. Een decentrale database, waaraan steeds een nieuw stukje informatie kan worden toegevoegd. Doordat zo'n blockchain op duizenden servers over de hele wereld staat opgeslagen, blijft de informatie veilig bewaard. Elke nieuwe transactie wordt door alle servers gecheckt op fouten. Blockchain biedt de mogelijkheid om digitaal geld, aandelen, contracten e.d. over te dragen en veilig op internet 'op te slaan'. Het is daarmee veiliger en efficiënter. Daarnaast is het mogelijk om 'slimme' transacties te doen. Je kunt geld zo programmeren dat het alleen voor een bepaald doel kan worden uitgegeven.

4.4 In hoeverre kunnen het verder op elkaar afstemmen en toepassen van controleprotocollen ertoe bijdragen dat de informatie meer betrouwbaar wordt?

Het accountantsprotocol is een verzameling van bestaande voorschriften. Het geeft aan wat deze voorschriften betekenen voor de controle. Een accountantsprotocol vormt de schakel tussen enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uit te voeren werkzaamheden door accountants. Het geeft een toelichting op het te hanteren normenkader, het accountantsonderzoek en de gewenste accountantsproducten.

De meerwaarde van het accountantsprotocol ligt in:

- duidelijkheid voor de accountant wat (welke bepalingen) gecontroleerd moeten worden;
- duidelijkheid voor de organisatie hoe deze gecontroleerd worden en eenduidigheid ten aanzien van de af te geven controleverklaring;
- duidelijkheid voor de stakeholders/omgeving wat en hoe gecontroleerd wordt.

Accountantsprotocollen komen vooral voor bij subsidieregelingen in de publieke sector. Ministeries, toezichthouders, gemeenten of provincies willen van de subsidieontvanger betrouwbare verantwoordingsinformatie ontvangen, met veelal als eis dat deze is gecertificeerd door een accountant. De meerwaarde ligt dan vooral in het voorzien in de assurancebehoefte van de opdrachtgever, subsidieverstrekker of toezichthouder. Tot nu toe komen de meeste accountantsprotocollen voor in de zorg- en onderwijssector, maar er is bijvoorbeeld ook een accountantsprotocol voor het gehele werkingsgebied van de Wet Normering Topinkomens.

De directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs brengt jaarlijks het *Onderwijsaccountantsprotocol OCW/EZ* uit met daarin aanwijzingen en modellen voor de accountantscontrole. Er is in principe één geüniformeerd controleprotocol voor de gehele onderwijssector.

In de *zorgsector* is sprake van een driehoeksverhouding tussen consument/cliënt, zorgverzekeraar en zorgaanbieder. Hierbij spelen diverse wettelijke regelingen en toezichthouders een rol. Door de

decentralisatie van de WMO, Jeugdzorg en Participatiewetgeving naar de gemeenten zijn deze vanaf 2015 eveneens belangrijke spelers in een deel van het zorgveld. *Controleprotocollen in de zorg* zijn vooral afkomstig van VWS en de NZA. Accountantsprotocollen kunnen gericht zijn op zorginstellingen, maar ook op de zorgverzekeraars en de uitvoerders. Sinds 2015 is er een initiatief voor een landelijk *Controleprotocol Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdwet in het Sociaal Domein*.

Onder verantwoordelijkheid van de minister voor *Wonen en Rijksdienst* is er een (jaarlijks) project dat erop is gericht om het accountantsprotocol te actualiseren ten behoeve van de accountantswerkzaamheden bij woningcorporaties.

In de Gemeentewet is bepaald dat bij AMvB nadere regels gesteld worden m.b.t. de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole. Dit is geregeld in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). In de jaarlijkse Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV wordt vervolgens de reikwijdte en het normenkader van het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole nader uitgewerkt. In het kader van de vernieuwing BBV (onderdeel accountantscontrole) wordt de mogelijkheid van een Handreiking Accountantscontrole Decentrale Overheden (HADO) onderzocht. Daarnaast zijn er accountantsprotocollen die door (*individuele*) gemeenten worden opgesteld voor door hen aan instellingen verstrekte subsidies c.q. afrekeningen. Tot slot is er het al genoemde *landelijk controleprotocol in het sociaal domein*.

4.5 Samenvattend beeld

De informatievoorziening rondom de jaarrekening en het bestuursverslag van de (semi-)publieke sector kan door een aantal ontwikkelingen efficiënter, transparanter en met minder lasten worden vormgegeven:

Nieuwe technologieën kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiënte en transparante informatievoorziening. Bovendien kan het inzetten van nieuwe technologieën leiden tot een informatievoorziening die aansluit op de eisen die aan informatie worden gesteld in het digitale tijdperk. We zien op dit moment binnen de sectoren een aantal positieve ontwikkelingen op dat gebied. Hierbij valt o.a. te denken aan het digitaal administreren van data, het gebruik van SBR/XBRL, het centraal verzamelen van data & data-analyse en open data. Deze instrumenten worden echter nog niet systematisch in iedere sector ingezet. Door de instrumenten systematisch (achter elkaar) in te zetten per sector kan de hele 'informatievoorzieningketen' efficiënter worden.

Regelgeving kan daarbij een goede ondersteuning bieden. Doelstelling moet zijn èn het bevorderen van betere èn meer doelmatige regelgeving (eenvoudiger en minder). Regelgeving als SISA en het Uniform Subsidiekader zijn hiervan voorbeelden. Via regelgeving kan focus worden aangebracht in data zoals bij gemeenten gebeurt. Bij gemeenten wordt een uniforme basisset van beleidsindicatoren en een uniforme basisset van (vijf) financiële kengetallen voorgeschreven. Deze basissets aan data kunnen leiden tot een beter inzicht in de (maatschappelijke) prestaties van een organisatie. Controleprotocollen moeten kunnen steunen op heldere regelgeving en daardoor ook zo min mogelijk nodig zijn.

Ten aanzien van de *bestuursverslagen* is eveneens meer focus nodig. Nu is de informatie in het bestuursverslag gefragmenteerd en niet altijd volledig. Tegelijk bevatten bestuursverslagen veel informatie die ook elders te vinden is. Los van deze constatering geldt dat de huidige inrichtings- en publicatievereisten van het bestuursverslag op meerdere plaatsen moet worden gezocht (RJ 400, RJ 640 en de sectorale aanwijzingen). Ook zijn er externe ontwikkelingen zoals op het punt van Integrated Reporting (meer aandacht voor maatschappelijk presteren van organisaties). De relatieve vrijheid van inrichting van het bestuursverslag werkt niet bevorderlijk voor de volledigheid, de toegankelijkheid en het effectieve gebruik van het bestuursverslag. OCW brengt daarentegen met de toekomstparagraaf wel meer focus aan ten aanzien van het belangrijke thema continuïteit.

Afstemming en een goed overzicht op het gebied van (verslaggevings)regelgeving draagt eveneens bij aan efficiëntie. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de commissie BBV bij regelgeving voor gemeenten en voor provincies. Het Overlegplatform Publieke Verantwoording is een voorbeeld van bevorderen van een goed overzicht op overkoepelend niveau van de (semi-)publieke sector.

5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de feiten geplaatst in het licht van de in de vorige paragraaf beschreven trends in de informatievoorziening en worden concrete aanbevelingen gedaan. Met deze aanbevelingen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag:

In hoeverre kan in de (semi-)publieke sector de (financiële) informatievoorziening rondom de jaarrekeningen en het bestuursverslag efficiënter en meer transparant worden vormgegeven?

De aanbevelingen zijn toepasbaar in elke sector. Ook bij organisaties als het Leger des Heils (sociaal domein) en Universitair Medische Centra. De mate en tempo van toepassing zal afhangen van de kenmerken en stand van zaken per sector.

De feiteninventarisatie en de beschouwing daarvan leiden tot de volgende aanbevelingen:

a. Harmonisatie financiële en niet-financiële data in regelgeving

Streef naar verdere harmonisatie van zowel financiële data als niet-financiële data. In regelgeving zijn data niet altijd helder omschreven. Hierdoor ontstaat er ruimte voor interpretatie van de begrippen. Dit heeft tot gevolg dat data onderling slecht te vergelijken zijn en dat voor dezelfde begrippen meerdere indicatoren worden opgeleverd. Met het harmoniseren van data tot op het niveau van de verantwoording (boekingsvoorschriften of taxonomie) kan efficiëntie worden gerealiseerd.

Kies per sector voor een minimale dataset ('need to know'). Dit kan zowel voor financiële indicatoren als voor beleidsindicatoren.

Definieer en uniformeer vervolgens deze data tot op het niveau van de verantwoording (hoofdpijnen) en neem deze definities en de onderliggende bouwstenen van deze definities op in de administratie (maatwerk). Een voorbeeld kan zijn hoe regelgeving bij gemeenten focus aanbrengt in de data. Bij gemeenten is een uniforme basisset van beleidsindicatoren en een uniforme basisset van (vijf) financiële kengetallen voorgeschreven. Deze uniformiteit zorgt voor meer (onderlinge) transparantie.

Regelgeving kan ook ondersteunend zijn aan een efficiëntere verantwoording door bredere toepassing van uniforme kaders zoals het Uniform Subsidiekader (USK) en Single Information, Single Audit (SISA).

Door heldere regelgeving en gebruik te maken van goed gedefinieerde data (inclusief gehanteerde begrippen) zal het gebruik van bijvoorbeeld controleprotocollen minder nodig zijn. Een controleprotocol is alleen zinvol als dit in overleg met de betrokken partijen wordt opgesteld op basis van duidelijke meerwaarde. Controleprotocollen dienen daarbij voor de gehele sector/clusters van instellingen of sectoroverstijgende thema's (WNT/sociaal domein) van toepassing zijn.

b. Automatisering van informatievoorzienings- en verantwoordingsprocessen

De afgelopen jaren zijn de mogelijkheden om processen verder te automatiseren verder toegenomen. Deze nieuwe technologieën kunnen bijdragen aan een efficiëntere informatievoorziening. Bij sommige instellingen zien we zelfs een forse toename van de efficiëntie (Universiteit Leiden). Dit leidt tot de volgende aanbeveling: maak deze automatiseringsslag in de hele informatievoorzieningsketen. Deze automatiseringsslag is op meerdere niveaus mogelijk. Ten eerste zijn er in de financiële administraties mogelijkheden voor efficiëntie. Daar zal onderzocht moeten worden of centralisatie van de (verschillende) systemen binnen organisaties mogelijk is. Grote instellingen als bijvoorbeeld gemeenten hebben soms tientallen financieel administratieve systemen. Het samenvoegen van deze systemen draagt niet alleen bij aan minder kosten (bv. licentiekosten en beheerskosten), maar biedt ook nieuwe mogelijkheden om dwarsverbanden tussen nu nog gescheiden dataverzamelingen te analyseren. Daarnaast zal er geïnvesteerd moeten worden om de handmatige handelingen in de administraties zoveel mogelijk te automatiseren. En als de financiële administraties geautomatiseerd zijn, is een logische volgende stap om ook de (rechtmatigheids)controles zo veel mogelijk te automatiseren. Hierdoor worden rechtmatigheidsproblemen eerder signaleerd (met behulp van datamining, procesmining en continuus monitoring) en voorkomen. Daardoor hebben accountants minder werk bij de controle van rechtmatigheid. De geautomatiseerde administratie maakt het voor de accountants

makkelijker om gebruik te maken van continuous auditing: rechtmatigheidsproblemen worden niet slechts eenmaal per jaar opgemerkt, maar doorlopend.

De meeste sectoren werken met SBR/XBRL of verkennen de mogelijkheden daartoe. Wenselijk is om het Referentie Grootboek Schema aan deze ontwikkeling te koppelen. Het automatisch transporteren van data levert grote efficiency op bij uitwisseling met meer partijen. Ook gemeenten en zorg zijn aan het onderzoeken of SBR/XBRL in hun (verantwoordings)processen kan worden toegepast. Het gebruik van SBR en XBRL in al deze sectoren is een belangrijke ontwikkeling en biedt grote kansen op een efficiëntere inrichting van verantwoordingsprocessen en onderlinge vergelijkbaarheid, ook over sectoren heen. Daartoe is een zekere standaardisatie vereist, maar het is belangrijk de focus voor de standaardisatie over sectoren heen te richten op de hoofdlijnen (door gebruik te maken van de Nationale Taxonomie), zodat er ruimte blijft voor maatwerk per sector. Dit kan door in de taxonomie 'extensies' op te nemen voor de eigen aard van de sector. De standaardisatie en het gebruik van SBR en XBRL hoeft zich niet te beperken tot financiële data: ook niet-financiële data kunnen hiermee worden uitgewisseld (zie onder a).

Wanneer in sectoren SBR/XBRL verder wordt ontwikkeld is het raadzaam om de lessons learned van de onderwijssector en de woningcorporatiesector mee te nemen. Zeer belangrijk voor succes is daarbij gebleken draagvlak van onderop. De winst moet ook zitten in het benutten van de (uniforme) data voor de eigen doelstellingen/bedrijfsvoering door de instellingen zelf, oftewel het benutten van de mogelijkheden van maatwerk binnen de Nationale Taxonomie (zie hierboven). Het gaat dan om een samenwerkingsproces met een door betrokken partijen onderschreven gemeenschappelijk doel: betere kwaliteit van de informatie tegen minder administratieve lasten door meervoudig gebruik en door de mogelijkheid van datatransport system to system (S2S).

Aan accountants doen we de aanbeveling om bij de jaarrekeningen over te gaan op digitale accountantsverklaringen (zoals in de SBR/XBRL pilot bij de woningcorporaties).

We doen aan de afzonderlijke sectoren de aanbeveling om aan de slag te gaan met pilots waarin geëxperimenteerd wordt met het centraal verzamelen, opslaan en analyseren van data. Dit kan bijvoorbeeld in een cloud of datawarehouse. Het gebruik van SBR en XBRL maakt het door de standaardisatie van begrippen en data mogelijk om brede, ook sectoroverstijgende analyses te maken. Ga binnen en tussen de sectoren het gesprek aan over de wijze waarop door middel van analyses tot nieuwe inzichten kan worden gekomen. Daarbij is het van belang dat privacy en veiligheid van de data goed zijn geborgd. Streef naar automatisering van (grote delen van) het opstellen van jaarverslagen. Experimenteer daarbij met technieken die beschikbaar zijn bij bijv. de SDU (auteursomgeving).

Het openbaar maken van data draagt bij aan betere data en kan leiden tot minder WOB-verzoeken aan organisaties wanneer de gewenste data al via open data verstrekt worden. De sectoren dienen de ontwikkeling van het openbaar maken van data door te zetten. Naast het ontsluiten van open data worden door veel organisaties de jaarrekeningen en bestuursverslagen digitaal ontsloten. Deze ontwikkeling dient te worden voortgezet waarbij steeds meer gebruik gemaakt zal moeten worden van infographics om data toegankelijker te maken.

Een hele nieuwe technologie is de blockchain. In potentie kan deze techniek zorgen voor grote efficiëntie in de informatievoorziening van semi-publieke instellingen. Hoewel de techniek nog niet direct toepasbaar zal zijn in elke proces is het van belang dat sectoren nu al aan de slag gaan met experimenten. Hiermee kan kennis worden opgedaan met de nieuwe technologie en kan een beeld verkregen worden van de efficiëncymogelijkheden. Veelvuldig wordt in dit verband vermindering van accountantskosten genoemd.

c. Actualisatie bestuursverslag en standaardisatie op hoofdlijnen

Het verdient aanbeveling meer focus in het bestuursverslag aan te brengen vanuit twee hoofdinvalshoeken:

- toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling;
- bijdrage van de instelling aan maatschappelijke doelstellingen.

Deze twee hoofdinvalshoeken dienen centraal te staan bij de 10 hoofdthema's die 'need to know' zijn (minimale data-sets):

- visie;
- besturingsmodel;
- bedrijfsvoering;
- financiële cijfers;
- belangrijkste (beleids)prestaties;

- risicoprofiel, inclusief continuïteit;
- naleving/rechtmatigheid;
- omgang met de omgeving;
- aandacht voor duurzaamheid;
- in control zijn (als sluitstuk).

Voor de kernpunten en hoofdconclusies volstaat een (vormvrij) overzicht van twee A4-tjes. Voor toelichting past verwijzing naar informatie elders in het jaarverslag of daarbuiten. Initiatieven van de sectoren zelf zoals sectorcodes of daaraan gerelateerde websites (zoals websites naleving governance codes) bevatten veel informatie, die samen met het jaarverslag een compleet beeld kunnen geven. Neem dat bredere beeld en de nadere informatie over sectorcodes niet op in het jaarverslag, maar zorg dat vanuit het (digitale) jaarverslag doorgeklikt kan worden naar die informatie. Het jaarverslag zelf kan door verwijzing naar informatie buiten het jaarverslag (fors) uitgedund worden. De zeggingskracht van het verslag neemt toe door te stoppen met het weergeven van niet-verplichte 'nice to know' informatie of uitgebreide informatie die ook elders te vinden is. Kortom: hou het bestuursverslag beknopt, maar wel met meer focus (en mogelijkheid van 'doorklikken').

Vanwege de eigenheid van de semi-publieke sector kan overwogen worden in een apart hoofdstuk van de RJ ('RJ 641') principle based richtlijnen op te nemen waarin bovengenoemde focus en hoofdthema's opgenomen zijn, met ruimte voor specifieke invulling en aanvulling per sector. De toekomstparagraaf voor onderwijsinstellingen is dan een voorbeeld van een dergelijke sectorale invulling/aanvulling in lijn met de focus op toekomstige (financiële) risico's en continuïteit van de instelling.

d. Goede afstemming en uitwisseling van kennis

Vermindering van de onoverzichtelijkheid van verantwoordingsregels door een goede afstemming draagt eveneens bij aan efficiëntie en transparantie.

Binnen sectoren gebeurt dit bijvoorbeeld door en in de commissie BBV(W) bij de regelgeving voor gemeenten, provincies en waterschappen (overzicht op de website). Ook OCW geeft een volledig overzicht van alle verslaggevings- en verantwoordingsvoorschriften in het onderwijsveld in de (jaarlijkse) Brochure Richtlijn Jaarverslaggeving. Onderwijs (RJO).

Het opstellen van een integraal overzicht is een goede aanleiding om het samenstel van verslaggevings- en verantwoordingsregels per sector door te lichten op overlappingsen, verouderde regels etc. en zo nodig op te schonen.

Tot slot is gebleken dat het Overlegplatform Publieke Verantwoording (georganiseerd door het ministerie van Financiën) bijdraagt aan efficiëntie binnen de sectoren. In dit platform ontmoeten de verschillende sectoren en actoren elkaar op het gebied van de informatievoorziening rondom jaarrekeningen en bestuursverslagen. Het uitwisselen van kennis en het samenwerken binnen/tussen de sectoren wordt vanuit dit Overlegplatform gestimuleerd. Het platform kan dienen als aanjager van vernieuwing. Belangrijk is dat daar - in overleg met de RJ - ook ervaringen, samenwerking en afstemming op het gebied van (verslaggevings)regelgeving worden besproken. Het is van belang dat dit Overlegplatform gecontinueerd wordt.

6 Lijst met afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BADO	Besluit Accountantscontrole Lagere Overheden
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BBVW	Besluit Begroting en Verantwoording Waterschappen
BTIV	Besluit Toelating Instellingen Volkshuisvesting).
BVE	Beroepsopleiding en Volwassenen Educatie
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
dPi	digitale Prognose informatie
dVi	digitale Verantwoording informatie
EFJ	Elektronisch Financieel Jaarverslag
Fido	Wet Financiering decentrale overheden
HADO	Handreiking Accountantscontrole Decentrale Overheden
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
IGZ	Inspectie Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport.
Iv3	Informatie voor Derden
JMV	Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording (JMV)
Ministerie van BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van EZ	Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ministerie van W&R	Ministerie van Wonen en Rijksdienst
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NZA	Nederlandse Zorg Autoriteit
OZW	Organisaties Zonder Winststreven
PO	Primair Onderwijs
PPJ	Platform Publieke Jaarverantwoording
Programma ISD	Programma Informatievoorziening Sociaal Domein
RGS	Referentie Grootboek Schema
RJ	Raad voor de Jaarverslaggeving
RJO	Regeling Verantwoording Jaarverslaggeving Onderwijs
RTIV	Regeling Toelating Instellingen Volkshuisvesting).
RVW	Regeling Verantwoording WTZi
RWT	Rechtspersoon met Wettelijke Taak
SBR	Standard Business Reporting
SDU	Staats Drukkerij en Uitgeverij
SISA	Single Information, Single Audit
S2S	System to System
Ufdo	Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden
UMC	Universitair Medische Centrum
USK	Uniform Subsidiekader
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
XBRL	Extended Business Reporting Language
ZBO	Zelfstandige Bestuurs Orgaan
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WO	Wetenschappelijk Onderwijs

WTZi
Ww

Wet Toelating Zorginstellingen
Woningwet

1. Overzicht van deelnemers aan de:
 - a. Taskforce,
 - b. Bestuurlijke Adviesraad,
 - c. Overlegplatform Publieke Verantwoording
2. Memo overkoepelend beeld (semi-) publieke sector
3. Memo stelsel van verslaggevingsvoorschriften (semi-)publieke sector
4. Memo ontsluiting need to know verantwoordingsinformatie
5. Matrix ontsluiting need to know verantwoordingsinformatie per sector
6. Matrix stand van zaken invoering SBR/XBRL per sector
7. Memo stroomlijning controle protocollen