

Bijlage 2 Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht

Versterking positionering extern financieel toezicht

- In het toezicht is er scheiding en gelijkwaardigheid van taken en functies van financieel toezicht en het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering.
- Er is een specifiek benoemde functie van financieel toezichthouder.
- Voor de uitvoering van het financiële toezicht is de noodzakelijke capaciteit in de vorm van fte's, kennis en expertise, instrumentatie en wettelijke waarborgen aanwezig om taken en bevoegdheden waar te kunnen maken. Hieraan ten grondslag liggen een toezichtvisie en toezichtplan met onderbouwde middeleninzet.
- De financieel toezichthouder kan eigenstandig onderzoek initiëren en daarover rapporteren.
- In een situatie waarin de integrale verantwoordelijkheid voor kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht bij één inspecteur-generaal (IG) zijn belegd, is de financieel toezichthouder onderdeel van de leiding van de inspectie, voor wat betreft financieel toezicht gelijkwaardig aan kwaliteitstoezicht¹. Bevindingen en afwegingen van de financieel toezichthouder worden integraal weergegeven in rapportages. Bij verschil van inzicht kan de financieel toezichthouder zich rechtstreeks tot de SG wenden. In dat geval wordt ook de visie van de IG aan de SG voorgelegd.
- Het financieel toezicht moet transparant² plaatsvinden:
 - de minister beargumenteert niet alleen het doel (nut en noodzaak) van beleidsmatig toezicht, maar ook van financieel toezicht;
 - toezichtvisies zijn openbaar;
 - toezichthouders maken de keuzes met betrekking tot het financieel toezicht inzichtelijk;
 - toezichthouders maken de wijze van functioneren inzichtelijk; op welke wijze financieel toezicht wordt gehouden, welke keuzes worden gemaakt en welke interventies en of sancties worden getroffen;
 - toezichthouders maken hun bevindingen openbaar tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten³;
 - de financieel toezichthouders evalueren zelf hun eigen functioneren periodiek en laten zichzelf ten minste eens per 5 jaar evalueren door een onafhankelijke partij. Dit kan ook in de vorm van certificering (bijvoorbeeld ISO).
- Bij de uitvoering van het financieel toezicht wordt ook gebruik gemaakt van signalen en informatie vanuit het kwaliteitstoezicht en vice versa.

Transparante toezichtvisies en toezichtarrangementen

- De (financieel) toezichthouder ontwikkelt een visie op haar optreden als financieel toezichthouder. In deze visie worden in ieder geval de volgende onderdelen uitgewerkt:
 - de beginselen en uitgangspunten voor de relatie met het veld conform de Kaderstellende visie op Toezicht op basis waarvan het financiële toezicht wordt ingevuld;
 - de signaleringswaarden voor de financiële ratio's solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit, etc.;
 - prestatie-indicatoren per organisatie m.b.t. de doelmatigheid van het financieel beheer. De verwachtingen zijn over en weer (van minister/toezicht en de instellingen in de sector) duidelijk.
- De toezichtvisie wordt ter goedkeuring aan de minister voorgelegd.
- De (financieel) toezichthouder maakt zijn visie op financieel toezicht openbaar en stelt deze actief ter beschikking aan de instellingen.
- Op basis van financiële risicoanalyses wordt jaarlijks een inschatting gemaakt van de benodigde financiële toezichtafspraken en maatregelen, en de daarvoor benodigde middelen. In de financiële risicoanalyses worden organisatiespecifieke en sectorgebonden aspecten meegenomen.

1 In de onderwijssector geregeld in het 'Organisatie- en Mandaatbesluit Inspectie van het Onderwijs'.

2 Deze aspecten van transparant toezicht sluiten aan bij de Kaderstellende Visie op Toezicht (BZK, 2005).

3 Referentie: voor AFM-toezicht is in Wft geregeld dat alles openbaar is (publicatieplicht), tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daar van af te zien.

- Per (onderdeel van de) sector worden regelmatig geactualiseerde financiële risicoprofielen en, in mindere frequentie, sturingsvisies opgesteld.
- Per (sub-)sector stelt de (financieel) toezichthouder op basis van haar visie en jaarplan een meer toegespitst toezichtarrangement op met de concrete uitwerking van de activiteiten m.b.t. financieel toezicht.

Meer risico- en toekomstgericht toezicht

- Financieel toezicht wordt risicogericht uitgevoerd op basis van integraal opgestelde risicoprofielen van instellingen, waarin de kwaliteit, de financiële resultaten en de verwachte (financiële) toekomst van de instelling betrokken wordt. De risicoanalyse biedt o.a. inzicht in:
 - de bestuurlijke kwaliteit: financiële competenties, continuïteit, governance en aansturing van de planning en controlcyclus;
 - financiële continuïteit:
 - ratio's solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit;
 - plausibiliteit van meerjarenbegrotingen;
 - waardering van activa en passiva;
 - treasury, incl. gebruik financiële instrumenten en voorwaardelijke verplichtingen.
 - risicovolle handelingen op terreinen van vastgoed, ICT en branchevreemde investeringen;
 - risico's voor de rechtmatigheid (inclusief het misbruik en oneigenlijk gebruik);
 - de vormgeving van het (financiële) risicomangement.
- Naast het reguliere risicogerichte toezicht worden (delen van) grote organisaties periodiek (bijv. per 5 jaar) doorgelicht om te borgen dat grote organisaties periodiek integraal worden doorgelicht. Hierbij kan bijvoorbeeld ook worden gesteund op de uitkomsten van een uitgevoerde integrale visitatie door een externe onafhankelijke en gecertificeerde instelling.
- Steekproefsgewijze controle van de kwaliteit van het werk van de accountant om te kunnen steunen op de financiële rapportages en de kwaliteit van de accountantscontrole daarop en op de controle verklaring en het rapport van bevindingen.

Raakvlakken in de uitvoering van financieel toezicht en kwaliteitstoezicht

- Samenwerking en uitwisseling tussen financieel toezicht en kwaliteitstoezicht kan beide vormen van toezicht versterken. Met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van zowel kwaliteitstoezicht als van financieel toezicht kunnen de 'raakvlakken' voor samenwerking en uitwisseling o.a. zijn:
 - het opstellen van risicoprofielen;
 - het verzamelen van informatie;
 - de uitvoering van risicoanalyses;
 - de uitwisseling van bevindingen n.a.v. interventies, nadere onderzoeken, etc.
- Deze samenwerking en uitwisseling hoeft het uitgangspunt van gelijkwaardig en apart financieel- en kwaliteitstoezicht niet te belemmeren, mits de aparte en gelijkwaardige uitvoering van ten minste de volgende taken is geborgd:
 - het opstellen van financiële signaleringswaarden;
 - het opvragen van (aanvullende) informatie;
 - oordeelsvorming over de risico's en de financiële continuïteit;
 - het eventueel initiëren van aanvullend onderzoek;
 - het bepalen van eventueel benodigde interventies n.a.v. bevindingen.

Effectieve inzet van toezichtmaatregelen en interventies (escalatieladder)

- Uitgangspunt is proportioneel risicogericht toezicht. De externe toezichthouder moet hiervoor een beeld hebben van de invulling van de primaire verantwoordelijkheid door het management (ondersteund door staf/interne auditfunctie) en de invulling van de controle/intern toezicht door de accountant/interne toezichthouder op basis van de (financiële) cijfers, indicatoren (KPI's/signalen) en contacten.
- Binnen de bestaande systeemordening en verantwoordelijken voor financieel toezicht, krijgen ministers en/of inspecties krijgen meer interventiemogelijkheden om bij probleemgevallen eerder in te grijpen / versterking van aanwijzingsbevoegdheden. Bijvoorbeeld: instelling van een verbeterplan, meer frequente financiële rapportages, geïntensiveerd financieel toezicht, etc.
- Er wordt gewerkt met signaalwaarden, de inspectie /minister moet altijd een afweging kunnen maken om toch extra toezicht te kunnen opleggen / in te kunnen grijpen.

Samenwerking en expertisedeling

- Bindende samenwerking en expertisedeling tussen de verschillende sectorale financiële toezichthouders op een aantal terreinen / onderwerpen kan de kwaliteit van de uitvoering van het financiële toezicht in ieder van de sectoren verbeteren. Op basis van een eerste inventarisatie voor de sectoren onderwijs, wonen en zorg komen in ieder geval de volgende specifieke terreinen / onderwerpen hiervoor in aanmerking:
 - derivaten;
 - vastgoed gerelateerde onderwerpen (transacties en waarderingsvraagstukken);
 - grote ICT-projecten;
 - opleiding en professionalisering van medewerkers van financieel toezicht.In de afgelopen tijd is bijvoorbeeld gebleken dat de kennis over specifieke, en specialistische, onderwerpen als derivaten niet of niet voldoende aanwezig is bij diverse financiële toezichthouders. Ook vanuit het oogpunt van doelmatigheid kan het goed zijn om samen te werken.
- De wijze van samenwerking kan op verschillende manieren en intensiteit worden vormgegeven: een overleg of platform om kennis uit te wisselen, het organiseren van gezamenlijke opleidingsprogramma's, of het daadwerkelijk een beroep kunnen doen op expertise van een andere toezichthouder in concrete casussen.