

Is operational audit geschikt als inspectie-instrument?

DE VERANDERENDE ROL VAN TOEZICHTHOUDEN

In Nederland krijgt elke onderneming of instelling vroeg of laat te maken met de (rijks)overheid als toezichthouder. Maar de inspectiefunctie is de laatste jaren aan het veranderen. De auteurs onderzoeken deze veranderingen en vergelijken de traditionele, fysieke inspectie met het nieuwe model van operational audit. Zij stellen zich de vraag: is operational audit een geschikte inspectiemethode?

DOOR HARRY DE LOOFF EN ARIE MOLENKAMP

Het begrip 'toezicht' staat voor een samenstel aan functies; een instrumentarium dat betrekking heeft op zowel activiteiten die bij de toezichthouder plaatsvinden als activiteiten die binnen de onderneming of instelling worden uitgeoefend. De bedoeling van dat toezicht is dat organisaties zich houden aan de voor hen relevante wet- en regelgeving, dat zij hun verplichtingen tegenover de overheid en de samenleving nakomen en ter zake structureel of incidenteel verantwoording afleggen. Het uitgeoefende toezicht zal ertoe moeten leiden dat de mate van 'behoorlijk bestuur' binnen organisaties wordt bestendig, dan wel op een aanvaardbaar niveau wordt gebracht.

Een van de meest essentiële functies van toezicht is het bij organisaties uitvoeren van inspecties. Controles dus op de naleving van de geldende regelgeving. Dit artikel gaat over deze inspectiefunctie; in het bijzonder over de veranderingen die deze functie momenteel ondergaat of zou moeten ondergaan. Veranderingen die niet zozeer van binnenuit worden gegenereerd, maar onder externe druk min of meer worden afgedwongen.

Met deze veranderingen doelen we op de verschuiving die momenteel plaatsvindt van het zogenaamde verticale toezicht naar het horizontale toezicht. Een ontwikkeling die aan het eind van de vorige eeuw door het ministerie van Binnenlandse Zaken werd ingezet en nu breed in de samenleving wordt uitgedragen, vooral onder invloed van het rapport 'Naar een betere dienstverlening', dat door de Wetenschappelijke Raad

voor het Regeringsbeleid (WRR)¹ is opgesteld. De kern van de in dat rapport verwoorde boodschap is dat organisaties zelf verantwoordelijk worden geacht voor het zodanig inrichten van een stelsel aan maatregelen in structuur en procedures dat een optimum aan 'in control zijn' op het gebied van het naleven van wet- en regelgeving wordt bereikt.

Dat deze ontwikkelingen effect hebben op het uitoefenen van de inspectietaak is evident. Er zal immers rekening moeten worden gehouden met de maatregelen die de organisatie zelf heeft doorgevoerd op het gebied van (horizontaal) toezicht. Het voorgaande impliceert aldus een verandering van werkwijze binnen inspecties die meer gericht is op het steunen op de opzet en het bestaan van het beheersingsraamwerk, dan dat in detail door middel van fysieke controles wordt ingegaan op de feitelijke werking van de systemen. Inspecteurs zullen hun werkzaamheden dus anders moeten inrichten wil men recht doen aan de gewijzigde opvattingen over het fenomeen toezicht zoals die binnen de overheid nu gelden.

Uit recent onderzoek (De Looff, 2006) blijkt dat het meer systeemgericht denken dat aan de opvattingen over horizontaal toezicht ten grondslag ligt, sterk overeenkomt met de werkwijze zoals die binnen operational auditing gebruikelijk is. Hierna beschrijven we hoe met behulp van het operational-auditmodel de inspectiefunctie 'nieuwe stijl' kan worden ingericht.

Begripsopvatting van (overheids)toezicht

Het begrip 'toezicht' bestaat uit een aantal elementen.² De belangrijkste indelingen zijn die naar:

- ~ ex-ante en ex-post toezicht; en
- ~ verticaal en horizontaal toezicht.

De effectiviteit van de inspectie (ex-post) lijkt vooral een afspiegeling te zijn van de mate van perfectie van de tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde gemaakte afspraken (ex ante). Met andere woorden: de inspectiefunctie heeft er alle belang bij dat er transparante, adequate en sluitende afspraken zijn gemaakt; afspraken die voor de inspectiefunctie richtinggevend zijn bij het vaststellen van de door haar te verrichten werkzaamheden.

Molenkamp en Tummers (2004) maken daarbij een onderscheid naar het toetsen van de feitelijke naleving van inrichtingsregels en het controleren van transacties. Dit onderscheid is gebaseerd op de tweedeling verticaal en horizontaal toezicht. Onder verticaal toezicht wordt verstaan: het toezicht dat door de toezichthouder op de 'onder toezicht gestelde' wordt uitgeoefend. Horizontaal toezicht staat voor de mate waarin deze laatste organisatie maatregelen heeft genomen om de mate van intern toezicht en interne controle op een zodanig niveau van beheersing te brengen dat de toezichthouder daar in hoge mate op kan vertrouwen en steunen. Dit vormt min of meer de kern van het vraagstuk dat we in dit artikel behandelen; namelijk: wordt er door inspecteurs vastgesteld of de inrichting voldoet of wordt naar de uitkomsten van het systeem gekeken?

De genoemde ontwikkelingen als het verbeteren van de kwaliteit van de toezichtarrangementen en het doorvoeren van horizontaal toezicht leiden ertoe dat het vooral de inspectiefunctie is die haar functie, haar rol en de door haar te hantieren methoden drastisch zal moeten aanpassen.

De overheid maakt bij haar toezichthoudende functie ook een onderscheid naar de aard van het object van onderzoek.

Richtlijnen voor het kunnen uitvoeren van rijks- toezicht zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties vastgelegd in een kaderstellende visie.³ In deze kaderstellende visie wordt onderscheid gemaakt naar de categorieën 'burgers en bedrijven', 'uitvoerders van publieke taken' en 'medeoverheden'.

Het toezicht wordt daarbij onderscheiden naar de respectieve begrippen nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Ondernemingen krijgen voornamelijk te maken met het zogenaamde nalevingstoezicht; zelfstandige bestuursorganen vallen onder het uitvoeringstoezicht, terwijl provincies, gemeenten en waterschappen het interbestuurlijk toezicht kennen.

Voor het uitwerken van het door ons in dit artikel behandelde fenomeen, namelijk het doorvoeren van veranderingen binnen inspecties op basis van de verbetering van horizontaal toezicht, heeft dit onderscheid nauwelijks betekenis. Het accentueren van de decentrale verantwoordelijkheid voor het horizontale toezicht speelt bij alle categorieën.

Toezicht geoperationaliseerd in inspectiediensten

De reeds genoemde ontwikkeling van het door de WRR gepropageerde horizontale toezicht heeft nogal wat impact. Het betekent voor onder toezicht staande organisaties zelfregulering ten aanzien van het naleven van wet- en regelgeving. De WRR beveelt aan dat instellingen kwaliteitsverbeterende methoden zoals visitaties, intercollegiale consultaties, evaluatiesystemen en zogenaamde peer reviews gebruiken als een vanzelfsprekend onderdeel van hun werk. Horizontaal toezicht kenmerkt zich dus door de mate waarin doelorganisaties zodanige maatregelen op het gebied van intern toezicht en interne controle hebben genomen, dat een hoge mate van zelfsturing wordt bereikt. Een voorbeeld daarvan is het instellen van 'klassebureaus' door scheepsbouwers en rederijen, bedoeld om de technische kwaliteit van schepen te controleren. De betreffende toezichthouder (in dit geval de Inspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) kan zich beperken tot het controleren van de kwaliteit van de interne beheersing van deze klassebureaus, aangevuld met het doen van enkele steekproeven.



Figuur 1

Schematische weergave van de drie soorten toezicht volgens de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' (MinBZK, 2005)

Ontwikkelingen rond de inspectiediensten

Rond de inspectiediensten⁴ zijn de laatste tijd de volgende belangrijke ontwikkelingen opgetreden die het werk van de inspecteur in een ander daglicht zetten.

1. De inspectiediensten van zowel het rijk als van de lagere overheden hebben de afgelopen jaren flinke kritiek gekregen. Een aantal incidenten zoals de vuurwerkramp van Enschede en de cafébrand te Volendam heeft hier sterk aan bijgedragen. Hierbij kwam naar voren dat samenwerking en afstemming tussen de centrale overheid en lagere overheden punten van aandacht zijn.
2. De inspectiediensten hebben een grote omvang bereikt. Vanuit diverse invalshoeken treffen afslankingsoperaties ook de (rijks)inspectiediensten. Een voorbeeld hiervan is het programma 'Andere Overheid', dat medio 2003 is gestart met als doel te werken aan een krachtige overheid die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Het is bedoeld voor overheidsorganisaties en overheidsprofessionals om vraaggericht en doelgericht te werken. Specifiek voor de rijksinspectiediensten komt dit tot uiting in het project 'Samenwerking rijksinspecties'. Door slim de krachten te bundelen kan de toezichtslast voor bedrijven met 25 procent reduceren, kan de toezichtshinder reduceren en ook kan de effectiviteit en efficiency van het toezicht verbeteren. Samenwerking op het hoogste niveau vindt plaats in het zogenaamde 'Inspectieberaad' waar de Inspecteurs-Generaal van de rijksinspecties onderling afspraken maken voor samenwerking. Een concreet product vanuit dit beraad is een gemeenschappelijke methode voor het uitvoeren van een risicoanalyse in de vorm van een leidraad.

De genoemde aspecten zijn aanleiding geweest voor veranderingen binnen en tussen de inspectiediensten. Naast inkrimping en samenwerking is er ook een verschuiving te zien in de werkwijze. Het stereotiep van de traditionele inspecteur komt steeds meer onder druk te staan. Wij zullen dit inzichtelijk maken door naast de traditionele inspectie ook de onderzoeksmethode van operational audit als instrument van toezicht te beschouwen.

Vergelijking inspectiefunctie met operational auditing

Het klassieke beeld van een toezichthouder of inspecteur komt tot uiting in de volgende definitie van het begrip inspectie:

Inspectie is een onderzoek, een instrument dat zowel proactief als repressief kan worden ingezet voor het uitvoeren van toezicht, waarbij fysiek feiten worden verzameld, de feiten vergeleken worden met de norm en een oordeel wordt gevormd.

De inspecteur loopt rond, neemt monsters, doet metingen en ziet vaak ter plekke of aan de norm voldaan wordt of niet. Operational auditing is een onderzoeksmethode die aanvullende zekerheid verstrekt aan het management van een bedrijf of instelling. De methode gaat uit van het beginsel dat wettelijke voorschriften, resultaatdoelstellingen, beheersingskaders, concernregelgeving enzovoort, worden vergeleken met de daadwerkelijk getroffen beheersingsmaatregelen. De essenties van definities over operational auditing laten zich als volgt benoemen:

- "ten behoeve van het topmanagement"
- "beheersingsmaatregelen"
- "onderzoek"
- "realiteit vergelijken met de norm (uitgangspunten en randvoorwaarden)"
- "systematisch opgezet"
- "gedegen onderzoek"
- "goed onderbouwd"

Mogelijk zijn de verworvenheden van operational auditing bruikbaar voor de inspectiefunctie door meer de inrichting centraal te stellen – boven bijvoorbeeld de fysieke productcontrole – en te steunen op de maatregelen die de organisatie zelf heeft getroffen om de in-controlstatus te bereiken. In het onderzoek van De Looft (2006) is verkend wat nu de onderscheidende elementen van de traditionele fysieke inspectie versus operational audit zijn en hoe geschikt operational audit is als inspectiemethode. Dit is onderzocht door het in beschouwing nemen van verschillende rijksinspectiediensten. De probleemstelling van het uitgevoerde onderzoek luidde: *Hoe geschikt is operational audit als inspectiemethode voor rijksinspecties (toezichthouders), gezien vanuit diverse perspectieven?*

De begrippen 'inspectie' en 'operational audit' hebben als overeenkomst dat het in beide gevallen een onderzoek betreft. Dat wil zeggen dat de werkelijke of aangetroffen situatie wordt vergeleken met de normen en uitgangspunten die voor die onderzochte situatie zouden moeten gelden. Deze gemeenschappelijkheid biedt een vertrekpunt om de overeenkomsten en verschillen tussen de begrippen in kaart te brengen. De aspecten waar de begrippen het meest verschillen zijn samengevat in figuur 2. Hierbij is gekozen voor een stereotype benadering van beide begrippen (zie voorgaande kaderteksten) om de verschillen zo sprekend mogelijk te maken.

In het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

~ De beschouwde inspectiediensten⁵ voeren onderzoeken uit

Vergelijkend aspect	Operational audit	Inspectie
Scope onderzoek	Bedrijfsprocessen, business controls.	Resultaten van (primaire) processen.
Kwaliteit van de interne beheersing van het object van onderzoek	Interne beheersingsframework is het eigenlijke object van onderzoek; hierover altijd een oordeel vellen.	De kwaliteit van de interne beheersing is een indicator voor uit te oefenen inspectiedruk. (frequentie en aard inspecties).
Doel/resultaat van het onderzoek	Verbetering kwaliteit van sturen en beheersen. Verschaffen van aanvullende zekerheid. Geven van oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid van een proces. 'Leren en Verbeteren'.	Geven oordeel dat conform norm gehandeld wordt of aan (product)specificaties wordt voldaan. Zorgen dat beleidsdoelen gehaald worden. 'Afrekenen'.
Norm	Opgesteld door of samen met de opdrachtgever. Basis voor referentiemodel.	Volgt uit wet- en regelgeving. Is vaak hard. Kan ook minder hard zijn als beleid 'vaag' is. Compliance, 'volgens de letter'.
Aard van de werkzaamheden	'Bureaustudie'. Bestuderen van een systeem.	'Fysieke controle', op locatie, controle van een product, een gegeven.
Uitvoering van het onderzoek/werkwijze	Vaste transparante werkwijze (systematisch volgens zesstappenmodel met als onderdelen: informatie verzamelen, toetsen aan de norm, vormen oordeel en/of advisering).	Geen eigen uitvoeringswijze. Moet wel voldoen aan: informatie verzamelen, toetsen aan de norm, vormen oordeel en/of intervensies.
Deskundigheid, competentie, vaardigheid	Expertisegebieden beheersing (control) en auditing. Meerdere rollen kunnen spelen, multidisciplinair, behoefte aan diverse vaardigheden. Hbo/wo-niveau.	Inhoudelijke specifieke kennis gekoppeld aan wet- en regelgeving. Mbo/hbo-niveau.
Attitude van onderzoeker	Oordeel, maar ook spiegel, partner in beheersing.	Oordeel, afrekenen, 'politieagent'.
Opvolging	Advies aan het management. Heeft vrijblijvend karakter, uitdaging voor de auditor om het management te overtuigen het advies over te nemen.	Interventie is mogelijk. Interventie kan een dwingend karakter hebben (strafrechtelijke vervolging, bestuursrechtelijk optreden).

Figuur 2
Vergelijking van operational audit en inspectie, meest onderscheidende aspecten

die soms een operational-auditingkarakter kennen en soms het karakter hebben van een fysieke inspectie. De verhouding is afhankelijk van het soort toezicht.

Bij nalevingstoezicht ligt de nadruk op de fysieke inspectie, eventueel aangevuld met operational audits.

De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) voert vrijwel uitsluitend nalevingstoezicht uit. Een voorbeeld hiervan is het toezicht op de regels die worden gesteld aan de kwaliteit van het verkochte voedsel tijdens grootschalige evenementen. De verkopers worden ter plekke geïnspecteerd. Deze 'fysieke' vorm van inspectie wordt niet direct geassocieerd met operational auditing.

Bij uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht ligt de nadruk op operational audits, aangevuld met fysieke inspecties. Toch kan deze vorm ook bij nalevingstoezicht optreden, getuige het volgende voorbeeld. De VWA voert ook inspecties uit die een operational-auditingkarakter hebben. Het toezicht op de diervoedersector is hiervan een voorbeeld. Door het systeem van kwaliteitszorg van de diervoederfabrieken te auditen, ontstaat een beeld van het func-

tioneren van de bedrijven. Afhankelijk van dit beeld wordt de aard en de omvang van productcontroles vastgesteld. Dit type toezicht wordt ook wel 'systeemtoezicht' genoemd.

Deze term komt niet voor in de eerdergenoemde 'Kaderstellende visie op toezicht', maar wordt in interne stukken bij diverse Inspectiediensten gebruikt.

~ De audits zijn vaak gericht op het beoordelen van een proces, veelal samenhangend met een wettelijke taak. Toch kan het proces niet los gezien worden van het uit het proces voortvloeiende product. Ook dit product moet aan bepaalde normen voldoen, dit is met een fysieke inspectie te bepalen. Een belangrijke voorwaarde is dat er een goede balans is tussen de proces- of systeemcontrole en de productcontrole. De kwaliteit van de interne procesbeheersing van het geïnspecteerde bedrijf of de geïnspecteerde instelling is hierbij een graadmeter voor het aantal uit te voeren productcontroles.

Conclusie

Terugkomend op de probleemstelling, te weten: Hoe geschikt

is operational auditing als inspectiemethode voor rijksinspecties?, kunnen we het volgende concluderen. Vooral bij die inspecties waarbij horizontaal toezicht binnen de doelorganisatie als organisatiefenomeen is doorgevoerd, zal systeemgericht inspecteren aan de orde moeten zijn. Gebleken is dat operational auditing een prima methode van denken en werken is om inspecties een andere wijze van werken aan te leren. Immers, het toetsen van de kaderstellingen en niet de werking van het systeem staan hierbij centraal. Hierdoor kan meer efficiënt en meer effectief worden gewerkt. Daarbij wordt dus gesteund op de kwaliteit van sturen, beheersen en monitoren zoals dat door de doelorganisatie is ontwikkeld en vormgegeven.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen hiervan is dat naast de controle van de kwaliteit van de interne beheersing van de doelorganisatie ook fysieke steekproeven worden genomen. Het zal de inspecteur geruststellen dat het aloude handwerk van het inspecteren van producten en transacties niet geheel verdwijnt!

Noten

1. Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2004), 'Naar een betere dienstverlening'.
2. A. Molenkamp & M.P. Tummers (2004), *Rijksoverheid; de meerduidigheid van het begrip toezicht en een agenda voor de naaste toekomst*.
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), 'Minder last, meer effect; Kaderstellende Visie op Toezicht'.
4. Onder inspectiediensten worden hier verstaan: rijksinspectiediensten, direct ressorterend onder een departement en inspecteurs van lagere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen.
5. De volgende inspectiediensten zijn in het onderzoek betrokken: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie V en W, Voedsel en Waren Autoriteit, Inspectie Werk en Inkomen en de VROM-inspectie.

Ir. A.P. de Looff is auditleider bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezicht eenheid Waterbeheer (harry.de.looff@ivw.nl). A. Molenkamp RO is verbonden aan de Executive Master of Internal Auditing-opleiding van de Amsterdam Business School. Hij is tevens lid van de redactieraad van Finance & Control (consulting@molenkamp.biz).

advertentie