



De linker- en de rechterhand van de Rijksoverheid

Hoe verschillend kan er worden omgegaan met de verantwoordelijkheidstelling binnen de gelaagdheid van het overheidsbestuur in Nederland. Dat heeft langzamerhand alle kenmerken van de scheuring zoals die zich (naar zeggen) in het CDA voordoet. De principiële protestanten versus de rekkelijke katholieken. Een scheuring die we als controllers en internal auditors ook wel kennen uit de discussie over het wel of niet samengaan van externe accountantscontrole en het verrichten van advieswerk.

Dit soms pijnlijke onderscheid manifesteert zich nu ook binnen de centrale overheid, in casu tussen het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Financiën (MvF). Als de burger nog verwacht dat de centrale overheid een bestendige gedragslijn zou moeten tonen; dan brokkelt dat vertrouwen natuurlijk snel af als die eenheid in denken en doen niet bestaat. Ergo als het gedrag van twee departementen haaks op elkaar staat. Dat laatste is nu onrustbarend het geval.

Horizontaal toezicht als principe

Bij het uitoefenen van toezicht op de maatschappelijke effectiviteit propageert BZK al sinds eind vorige eeuw de invoering van het zogenaamde horizontaal toezicht. De strekking daarvan is dat de stakeholders van een willekeurige organisatie geacht worden een zodanige invloed te kunnen uitoefenen op de doelstellingen, de functie, de structuur en het proces van die organisatie dat de doelmatigheid, effectiviteit en rechtmatigheid van het handelen van die organisatie kan worden geoptimaliseerd. BZK stelt vervolgens dat toezichthouders en besturen op de kwaliteit van dat horizontale toezicht zullen worden aangesproken. Het grote voordeel hiervan is dat het traditionele capaciteitsintensieve verticaal toezicht zoals dat door de centrale overheid wordt uitgeoefend drastisch kan worden verminderd; men kan immers op dat decentrale horizontale toezicht steunen.

Uitvoering in volle gang

De bestaande inspecties van departementen worden nu afgeslankt onder het vervangen van het directe toezicht door systeemtoezicht. Een voorbeeld daarvan is de controle op de naleving van de milieuwetgeving. VROM, dat bepaalde controles zelf uitvoerde, steunt nu op inspecties die gemeenten bij bedrijven uitvoeren. Of het instrument 'bestuurskrachtmeting'. Deze door BZK ontwikkelde methode is door de provincie Gelderland bij haar gemeenten zodanig geïntroduceerd dat veel van die gemeenten bestuurskrachtmeting zelfsturend uitoefenen. De Belastingdienst van het Ministerie van Financiën heeft horizontaal toezicht zelfs als strategisch speerpunt geformuleerd; de operationalisering daarvan vindt momenteel plaats. De inspectielast bij bedrijven vermindert als het horizontaal toezicht aan de eisen voldoet. Tot zover lijkt het pais en vree; alles verloopt volgens plan. Maar we hebben buiten de waard gerekend.

Rekkelijk gedrag van de Rijksauditedienst

Een ander onderdeel van het Ministerie van Financiën, de Rijksauditedienst, trekt zich van het ook door de WRR gepropageerde horizontale toezicht weinig aan en profileert zich als een ware mastodont uit het tijdperk van het verticale toezicht. Met als argument afslanking van de Rijksdienst doet men verwoede pogingen om het managementinstru-

ment 'internal audit'¹ naar zich toe te trekken. Terwijl juist internal audit hét ultieme instrument van horizontaal toezicht is!

Heftig verzet heeft ertoe geleid dat men er slechts in is geslaagd om vier van de twaalf departementen van haar verbeterinstrument te ontdoen door het onder de directe invloedssfeer van Financiën te brengen.

Hoezo sturen op afstand?

Deze atypische rol van het Ministerie van Financiën en haar niet afhoudende pogingen om het concept van horizontaal toezicht te ontkennen heeft er zelfs toe geleid dat men het oog heeft laten vallen op een van de grootste, eertijds op afstand geplaatste, resultaatverantwoordelijke uitvoeringsorganisaties. Contracten zijn inmiddels opgesteld om binnenkort ook daar de managementondersteunende en op risicobeheersing gebaseerde waakhondfunctie van internal auditing onder de vleugels van het centrale gezag van MvF te brengen.

Waar blijven de correctieve krachten?

Natuurlijk worden de messen geslepen. De vraag is maar weer waarom de overheid zo inconsequent is in haar handelen dat alleen tomeloze energie van velen weer nodig is om het selectief uitoefenen van macht door de rekkelijke Rijksauditedienst te keren; energie die natuurlijk beter zou kunnen worden aangewend voor het dienen van de publieke zaak. —C

1 Bij de internal auditfunctie gaat het niet om de (interne) accountantscontrole. Het gaat om operationale auditing, ofwel het organisatiekundig onderzoek naar de beheersing van de doelstellingrealisatie ter verkrijging van aanvullende zekerheid voor het topmanagement.