

Rijksoverheid

De meerduidigheid van het begrip toezicht en een agenda voor de naaste toekomst

Arie Molenkamp en Martijn Tummers

SAMENVATTING Dit artikel gaat over het bewust en harmonieus hanteren van de mix aan instrumenten bij het uitoefenen van (extern) toezicht. Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen ex ante en ex post instrumenten; gesteld wordt dat de kwaliteit van ex ante instrumenten de effectiviteit van inspecties zal bevorderen. Auteurs brengen ook onderscheid aan tussen toezichtinstrumenten die op doelorganisaties zijn gericht en instrumenten voor de interne beheersing. Daarnaast zijn de auteurs van oordeel dat het toezicht zich ook dient uit te strekken tot de kwaliteit van bedrijfsvoering binnen de doelorganisatie.

1 Inleiding

In dit artikel gaan wij in op de rol en betekenis van toezicht door de rijksoverheid. Het belang van toezicht is groot; het raakt direct aan de geloofwaardigheid, zichtbaarheid en effectiviteit van het overheids-handelen. Voor het uitoefenen van toezicht is een instrumentarium voorhanden; een instrumentarium dat ons inziens niet altijd op een doelmatige en doelgerichte wijze wordt ingezet. Naast het behandelen van het, extern gerichte, toezichtinstrumentarium gaan we in dit artikel globaal in op de interne beheersing bij de toezichthoudende organisatie. De inhoud en kwaliteit van die interne beheersing¹ heeft invloed op de effectiviteit van het, extern² gerichte, instrumentarium van het toezichthoudende orgaan. We behan-

delen zowel het ex ante instrumentarium, zoals de wijze waarop het toezicht wordt ingericht, als de ex post instrumenten, bijvoorbeeld inspecties. Voorts zullen we ingaan op de reikwijdte van het toezicht; met andere woorden: strekt het toezicht zich ook uit tot de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de doelorganisatie.

Het begrip toezicht behandelen we in paragraaf 2. We maken daarbij onderscheid tussen toezicht en interne beheersing. Bij het toelichten van de basisfuncties van toezicht behandelen we zowel ex ante als ex post instrumenten, terwijl we ook nader ingaan op het onderscheid tussen verticaal en horizontaal toezicht. In paragraaf 3 gaan we in op de relatie tussen de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de toezichthoudende instantie en het effect dat die interne bedrijfsvoering heeft op de mate van perfectie waarmee toezicht kan worden uitgeoefend. De vier basisfuncties van toezicht die de overheid kent worden in paragraaf 4 toegelicht. In paragraaf 5 behandelen we vervolgens de overeenkomsten en verschillen tussen deze vier basisfuncties. Met paragraaf 6 sluiten we het artikel af door het formuleren van een aantal conclusies met betrekking tot het meer bewust kiezen, inrichten en doen functioneren van het toezichtinstrumentarium.

2 Begripsopvatting van toezicht

In deze paragraaf plaatsen we toezicht en daaraan gerelateerde begrippen naast elkaar. We gaan daarbij niet in op de argumentatie die aan het houden van toezicht door de overheid ten grondslag ligt. De motieven voor dit toezicht alsmede de mogelijke doelstellingen in termen van signaleren, corrigeren en reguleren (Holtslag, 1998) komen niet aan de orde. Wij zullen ons richten op de verschillende elementen van toezicht en op het onderscheid dat er bestaat tussen het uitoefenen van toezicht en interne beheersing. Ook zullen we ingaan op het verschil tussen ex ante

Dr. M.P. Tummers is projectcoördinator Organisatie en Toezicht binnen het project Modernisering Sanctietoepassing van het ministerie van Justitie. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel. A. Molenkamp RO is als onderzoekscoördinator verbonden aan de Executive Master of Internal Auditing opleiding aan de Amsterdam graduate Business School van de Universiteit van Amsterdam.

en ex post toezicht, alsmede op het onderscheid naar horizontaal en verticaal toezicht. We beginnen deze paragraaf met de definitie van toezicht binnen de rijksoverheid.

Wat is toezicht?

Toezicht³ is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel⁴ daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (MinBZK, 2001).

Toezicht dient ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid en is een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit.

De term toezicht is met name gereserveerd voor toezicht dat extern gericht is, dat wil zeggen op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisatie zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen; voorzover het niet de strafrechtelijke handhaving betreft. Onder toezicht valt dus in de regel niet het toezicht door de minister op beleid en uitvoering binnen zijn ministeriële organisatie zoals dat voor baten-lastendiensten (agentschappen) het geval is. Het objectieve oordeel van de toezichthouder dient zoveel mogelijk openbaar gemaakt te worden. Toezicht is inhoudelijk onafhankelijk van de minister en moet zelfstandig tot een objectieve feitelijke vaststelling kunnen komen. Toezicht is een waarborgfunctie ten behoeve van de verantwoording.

Corporate Governance

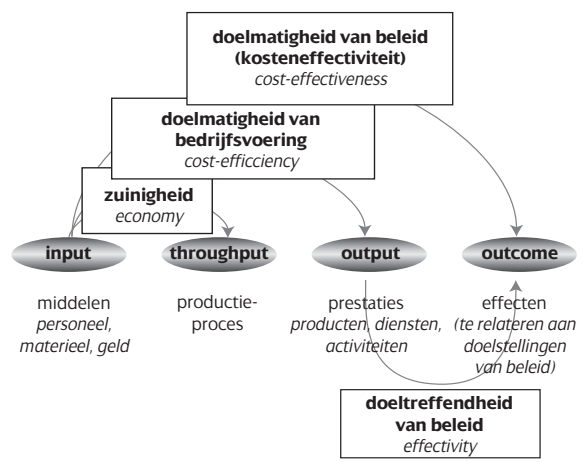
Corporate Governance houdt in dat de eisen en wensen van toezichthouders zoveel mogelijk overeenstemmen met het systeem van interne beheersing van de organisatie. Deze invloed kan zowel betrekking hebben op het proces van (strategische) sturing als op de beheersingssystemen en op de wijze van afleggen van externe verantwoording. Dat de intensiteit van dat toezicht toeneemt, heeft vooral als achtergrond de vele déconfitures die de laatste jaren hebben plaatsgevonden. De gestrengheid van nieuwe regelgeving in de Verenigde Staten (Sarbanes Oxley Act) noopt Europese landen tot besluitvorming over het ook in eigen land aanpassen van de bestaande wettelijke maatregelen, waarbij vooralsnog een Europees stelsel niet van de grond lijkt te komen.

Ook binnen overheidsorganisaties is het effect van Governance merkbaar (DAR, 1996). Als voorbeeld moge dienen de invloed van de VBTB⁵-eisen (Reg-VBTB, 2000) op de Planning & Controlcyclus van de departementen.

Interne beheersing bij de overheid

Het begrippenkader zoals dat de laatste jaren binnen de centrale overheid voor de interne beheersing is ontwikkeld, blijkt uit figuur 1. De begrippen die worden gehanteerd, zijn: doelmatigheid, doeltreffendheid, beleid en bedrijfsvoering⁶. Figuur 1 zet analytisch uiteen waarin bedrijfsvoering zich onderscheidt van beleid. De bedrijfsvoering is erop gericht om zowel binnen de primaire als binnen de ondersteunende processen de realisatie van beleidsdoelstellingen te bevorderen. De bedrijfsvoering, hoe hoog haar kwaliteit ook moge zijn, geeft daarmee niet automatisch de zekerheid dat de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. De inrichting van de bedrijfsvoering zegt immers niets over de inhoud van het beleid, maar behandelt de wijze van totstandkoming en uitvoering daarvan.

Figuur 1. Doelmatigheid, doeltreffendheid, beleid en bedrijfsvoering



Hoewel het belang van een efficiënte en doelgerichte interne bedrijfsvoering niet valt te veronachtzamen, ligt het accent bij de centrale overheid op het toezicht dat de centrale overheid zelf uitoefent. Het toezicht namelijk op haar belangrijkste taak, te weten de uitvoering van dat beleid waarvoor het betreffende departement verantwoordelijk is gesteld.

Toezichtfuncties

Extern gericht toezicht omvat de volgende instrumenten:

- advies bij beleidsontwikkeling;
- genereren van uitvoerbaarheidstoetsen;
- onderhandelen over en het opstellen van contracten (contracting) en de
- inspectiefunctie.

Elk van deze instrumenten heeft een parallel met de hoofdfuncties van de interne managementcyclus, te weten: sturen, inrichten, monitoren en verantwoorden. In het kader van de sturende functie betekent dit bijvoorbeeld dat aan het maken en formaliseren van afspraken (contracting) bijzondere aandacht moet worden besteed.

Onder inrichten valt bijvoorbeeld ook het uitdrukkelijk vaststellen van inrichtingseisen bij de betreffende doelorganisatie. Het goed inrichten van het toezicht impliceert namelijk dat er ook afspraken over monitoring moeten worden gemaakt teneinde mede daardoor de responsiviteit van de overheidsorganisatie te kunnen verhogen.

Dat gericht uitoefenen van toezicht geldt ook voor de verantwoordingsfase. Een gedegen rapportage levert niet alleen de gewenste decharge op voor de doelorganisatie, het vormt ook de basis voor de verantwoording die de centrale overheidsorganisatie zelf moet afleggen.

Ex ante en ex post toezicht

Het toezichtinstrumentarium is in te delen naar activiteiten die een meer ex ante karakter hebben en ex post toe te passen instrumenten. Wij zijn van oordeel dat er een causaal verband bestaat tussen deze twee clusters. Bij het aangaan van een overeenkomst (contracting) hebben heldere en geaccepteerde kwaliteitscriteria voor beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering ons inziens een positieve invloed op de mate van succes die met een evaluatie van dat beleid of een toets op het functioneren van de betreffende uitvoeringsinstantie kan worden bereikt.

Onder ex ante toezicht verstaan we dan activiteiten als: adviseren bij de beleidsontwikkeling;

- uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets in de beleidsontwikkeling;
- contracting⁷ of beheer;
- voorafgaande inspecties;
- tussentijdse evaluaties.
-

Terwijl we onder ex post functies verstaan:

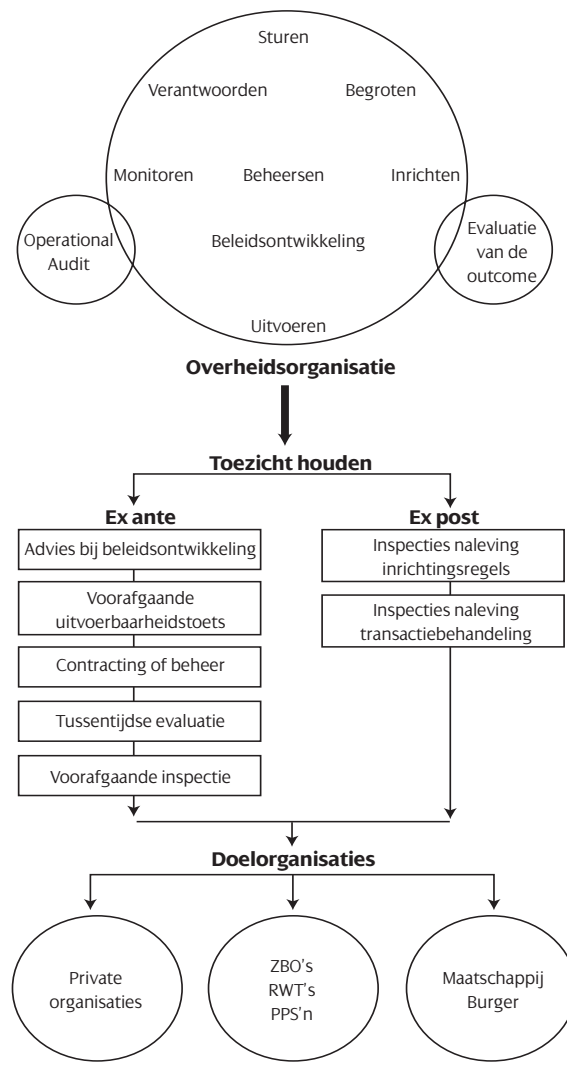
- evaluaties van de outcome;
- inspecties op de feitelijke naleving⁸ van inrichtingsregels;
- inspecties op de feitelijke transactiebehandeling.

Verticaal toezicht

Verticaal toezicht (Elte et al., 2003) als begrip staat voor de 'Toezichtskolom', zoals die binnen een departement is opgebouwd; deze kolom start bij de minister en komt uit bij de individuele ambtenaar die

met een bepaalde deeltaak is belast. Vervolgens kan de kolom, door middel van toezicht, verder worden verdiept tot op het niveau van het primair proces binnen de organisatie waarop toezicht wordt uitgeoefend.

Figuur 2. De verticale toezichtkolom



Horizontaal toezicht

Onder horizontaal toezicht wordt verstaan de invloed die stakeholders kunnen uitoefenen op de functie, de structuur of het proces van de organisatie waarop het toezicht is gericht. Een voorbeeld van horizontaal toezicht is het instellen van een Raad van Toezicht bij een Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT).

Horizontaal toezicht heeft de laatste decennia aan belang gewonnen. Het is meer en meer gebruikelijk dat bij politiek en maatschappelijk gevoelige thema's

de bestuurders op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken (Holtslag, 1998 of Borghouts, 2000). Het onderscheid tussen horizontaal en verticaal toezicht is van belang, daar wij er vanuit gaan dat het departement als toezichthouder erop zou kunnen toezien dat de doelorganisatie in het kader van governance voldoende aandacht aan de interne beheersing besteedt en zich vervolgens terdege kwijt van haar verantwoordingstaak naar stakeholders.

In figuur 2 zijn de begrippen rondom het houden van toezicht gerangschikt, terwijl ook de verticale toezichtkolom in beeld is gebracht.

3 De impact van de interne beheersing en het bereik van toezicht

Zoals hiervoor is aangegeven concentreren we ons in dit artikel op toezicht dat vanuit overheidsorganisaties op externe instanties wordt uitgeoefend. Daarbij gaat het naar onze opvatting niet alleen om rechtmatigheid en te leveren prestaties, ook de inrichting van die doelorganisatie kan object van onderzoek zijn. Een tweede onderwerp dat we zullen behandelen is de kwaliteit van de 'eigen' bedrijfsvoering. Onze stellige opvatting is dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen een organisatie mede bepalend is voor de kwaliteit van het toezicht dat naar derden wordt uitgeoefend. Ook is er ons inziens een relatie tussen de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht en de mate van perfectie van de bedrijfsvoering van de doelorganisatie. De bedrijfsvoeringskwaliteit zal vervolgens weer effect hebben op de te leveren outcome van die doelorganisatie.

Het object van toezicht

Het is bijzonder te moeten constateren dat in de praktijk van de Nederlandse overheid het te houden toezicht zich hetzij lijkt te richten op rechtmatigheid (MinFIN, 2002c), dan wel op output en outcome (MinBZK 2001). Met name door de Angelsaksische invloed op de Nederlandse situatie zal er binnenkort wellicht een aanscherping van dat toezichtsspectrum te zien zijn. Dat zou kunnen betekenen dat ook onderwerpen als het naleven van wet- en regelgeving en de efficiency van de bedrijfsvoering aan de orde komen. Een zekere aanwijzing voor die gewijzigde opstelling binnen de overheid is de huidige aanpak van het ministerie van Financiën in haar toezichthoudende taak naar de andere departementen. Daarbij wordt nu gebruikgemaakt van op COSO-gebaseerde (COSO, 1992) vragenlijsten, de zogenaamde baselines, voor de financiële component, voor materiële zaken en voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Kwaliteit van de bedrijfsvoering van de toezichthoudende organisatie

De mate van perfectie van de interne beheersing heeft effect op de kwaliteit van het toezicht. Interne functies die de kwaliteit van het toezicht bevorderen zijn met name beleids- en wetgevingsafdelingen die de tussen de toezichthouder en de externe organisatie te sluiten overeenkomst vormgeven. Ook een afdeling administratieve organisatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het toezicht, bijvoorbeeld door het vooraf beoordelen van een service-level agreement op het toepassen van interne controle-uitgangspunten. Ook de kwaliteit van interne beheersingsmechanismen zoals Control Risk Selfassessment (CRSA), Operational Risk Management (ORM) dan wel Enterprise Risk Management (ERM of COSO II) (Chapman, 2003) en Internal of Operational auditing zijn van belang voor de toezichthouder. Immers, de toepassing van deze mechanismen (IFAC, 2001) veronderstelt dat het zelforganiserend en zelfcontrollerend vermogen van de betreffende overheidsorganisatie op een hoog peil staat, hetgeen betekent dat aan haar producten (de kwaliteit van het toezicht) naar alle waarschijnlijkheid een hoge prestatiewaarde moet worden toegekend.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering van de doelorganisatie

In het algemeen gaat de overheidsorganisatie er vanuit dat het door de doelorganisatie toegepaste kwaliteits-instrumentarium, de mate van interne controle en de wijze van monitoring niet tot het onderzoeksobject behoren. In het kader van het voorafgaande betoog over het belang van de interne beheersing, zeker in internationaal perspectief, menen wij dat in het kader van toezicht wél nader moet worden ingegaan op de bedrijfsvoering van de doelorganisatie.

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering kan zich daarbij richten op de volgende elementen:

- betrouwbaarheid van de financiële informatiesystemen;
- toepassing van wet- en regelgeving;
- effectiviteit en efficiency van de procesvoering.

Bij het laatste element, de doorlichting van de procesvoering, wordt wel de volgende indeling gehanteerd (MinFIN, 2002c):

- het doorlichten van een specifiek bedrijfsproces en/of benchmarken van een specifiek bedrijfsproces met vergelijkbare processen bij andere organisatieonderdelen en organisaties;
- het evalueren van het gebruik van bepaalde sturing- en beheersinginstrumenten, zoals bijvoorbeeld de evaluatie van de inrichting van de organisatie, de naleving van bepaalde procedures en de effectiviteit van de planning- en controlcyclus;

- een periodieke herbezinning op de bedrijfsvoering van de organisatie als geheel.

De kwaliteit van de interne structuur en de procesvoering van de centrale overheidsorganisatie kan aldus niet los worden gezien van de mate van perfectie en zorgvuldigheid waarmee de toezichthoudende functie wordt vervuld. Daar deze opvatting ook zal gelden voor de functievervulling van de doelorganisatie, is dat tevens hét argument om ook de bedrijfsvoering van die doelorganisatie binnen het bereik van het toezicht te laten vallen.

4 De toezichtfuncties nader uitgewerkt

Zoals in paragraaf 2 gesteld, kan bij de invulling van toezicht een onderscheid worden gemaakt naar ex ante en ex post functies. Dus enerzijds functies die ten doel hebben de kwaliteit van het beleid en de uitvoering pro-actief te bevorderen en anderzijds activiteiten die een meer inspecterend of corrigerend karakter hebben. Wij zijn van oordeel dat de kwaliteit van voorbereidende activiteiten zozeer verweven is met het succes van de feitelijke uitvoerende evaluaties en inspecties, dat wij deze voorbereidende activiteiten onder het begrip toezicht laten vallen.

Een reden temeer om de activiteit 'contracting' onder toezicht te rekenen is dat evaluaties en inspecties eerst tot een onafhankelijke en objectieve oordeelsvorming kunnen leiden als de onderzoekers over concrete normen kunnen beschikken. De werkelijkheid laat zich immers eerst objectief en concreet beoordelen als de te verwachten situatie kan worden afgezet tegen een concreet, geaccordeerd, waarde vrij en toetsbaar referentiekader.

Gezien de ontwikkelingen op maatschappelijk gebied en de vergelijking die tussen overheid en bedrijfsleven wel wordt gemaakt, zal een referentiekader naast kwantificeerbare grootheden (tight controls), vooral ook zachte kanten (soft controls) moeten bevatten (Borghouts, 2000).

Om enige greep te krijgen op de eigenheid van toezicht, in het bijzonder van de vier basisfuncties, zullen we ingaan op de definities van de vier functies zoals we die binnen de rijksoverheid kennen.

Advies bij beleidsontwikkeling

Onder beleidsontwikkeling wordt verstaan dat gezien geformuleerde en geformaliseerde (maatschappelijke) doelen zodanig gunstige voorwaarden worden ontwikkeld en impulsen worden gecreëerd, dat de totstandkoming van die overeengekomen doelen zo goed

mogelijk wordt benaderd (zie ook MinVROM, 1998). Bij beleidsontwikkeling als object van toezicht moeten we vooral denken aan het ontwikkelen van uitvoeringsbeleid door doelorganisaties.

Het instrument Advies bij beleidsontwikkeling is erop gericht goede afstemming te verkrijgen tussen het (uitvoerings)beleid dat decentraal wordt bedacht en vormgegeven en het primaire beleid zoals dat binnen het departement wordt ontwikkeld, onderhouden en geëvalueerd.

Uitvoerbaarheidstoetsen

Onder een voorafgaande uitvoerbaarheid- of handhaafbaarheidstoets verstaan we al die activiteiten, die gericht zijn op het zodanig uitvoerig testen van een te implementeren systeem, dat verwacht mag worden dat onder alle te voorspellen omstandigheden het systeem in de praktijk zal blijken te voldoen. Het begrip systeem dient in deze breed te worden opgevat; het kan bijvoorbeeld ook de gewenste omstandigheid omvatten dat op den duur voldoende budget beschikbaar zal worden gesteld om het systeem blijvend te onderhouden.

Contracting

Onder contracting verstaan wij het geheel aan voorbereidende en besluitnemende activiteiten, gericht op het afsluiten van een concrete en voor één uitleg vatbare overeenkomst tussen twee partijen. Ook de verlening van een vergunning valt hieronder. Een contract of vergunning vormt de basis voor de andere toezichtactiviteiten zoals het uitvoeren van inspecties. Mede onder invloed van de toenemende juridificering van onze maatschappij heeft contracting de laatste tijd aan belangstelling gewonnen.

In een dergelijk contract kunnen ook eisen en aanbevelingen een plek krijgen die betrekking hebben op de mate en kwaliteit van te treffen 'horizontale' maatregelen (Borghouts, 2000).

Inspectie

Inspectie houdt in dat in het kader van het uitoefenen van toezicht ambtelijk onderzoek wordt verricht. Een inspectiedienst is een ex post organisatievorm van toezicht en is primair belast met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving. Een inspectie dient, gezien haar onafhankelijke en objectieve taak, direct gepositioneerd te worden onder de minister. Indien de instelling van een inspectie bij wet is geregeld, doemt de vraag op hoe de onafhankelijkheid van deze inspectie en haar meldingsplicht aan de Tweede Kamer zich verhoudt met de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk blijkt een en ander nog niet afdoende te zijn geregeld (MinVWS, 2001).

Evaluatie

Tot slot laten we, in navolging van Borghouts (2000), het fenomeen evaluatie niet onder het begrip toezicht vallen. Hoewel evaluatieonderzoek grotendeels voldoet aan de definitie van toezicht, gaat het oordeel van de evaluatie in de regel over een veel langere tijds-spanne dan bij regulier toezicht het geval is.

5 Overeenkomsten- en verschillenanalyse

Nu de verschillende begrippen met betrekking tot toezicht zijn toegelicht en aan elkaar zijn gerelateerd, zullen we bezien wat de vier functies binnen de rijksoverheid gemeen hebben en waarin ze verschillen.

We behandelen eerst de overeenkomsten van de begrippen:

- advies bij beleidsontwikkeling;
- uitvoerbaarheidstoets;
- contracting of beheer;
- voorafgaande inspecties en inspecties op naleving.

De overeenkomsten zijn:

- Ze leveren een bijdrage aan het realiseren van doelstellingen binnen het publieke domein.
- Ze zijn gericht op het verhogen van inzichtelijkheid en traceerbaarheid van beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie.
- Ze doorlopen veelal de volgende processtappen: opdrachtverkrijging, informatieverzameling, oordeelsvorming, rapportage en beïnvloeding.
- De bedrijfsvoering is in beginsel geen object van onderzoek.

Verschillen van elkaar doen deze vier functies ook. Ze verschillen onder meer in:

- Opdrachtverkrijging.
- Positionering ten opzichte van belanghebbenden.
- Primaire functie, rol in de verantwoording.
- Focus, materie kennis.
- Methodologie.
- Mate van objectiviteit en onafhankelijkheid.

Op elk van de bovenstaande items zullen we hierna kort ingaan, te beginnen met de elementen waarbij de verschillende instrumenten van toezicht overeenkomsten vertonen. Dat zijn:

- *Ze leveren een bijdrage aan het realiseren van doelstellingen binnen het publieke domein*

De verschillende instrumenten van toezicht hebben gemeen dat ze beogen de overheidsdoelstellingen zo goed mogelijk te realiseren. Het zijn daarbij wel instrumenten die door de betreffende departementen zelf worden aangestuurd, waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de uitkomsten van de onderzoeken

aan derden worden gepresenteerd. Mits goed toegepast geven de instrumenten de mogelijkheid om tijdig bijsturingsacties te kunnen genereren.

- *Ze zijn gericht op het verhogen van inzichtelijkheid en traceerbaarheid van beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie van de overheid*

De uitkomsten van de onderzoeken kunnen door de overheidsinstanties worden gebruikt bij het opstellen van de reguliere en bijzondere verantwoordingsrapportages.

- *Ze doorlopen enkele of alle van de volgende processtappen: opdrachtverkrijging, informatieverzameling, oordeelsvorming, rapportage en beïnvloeding*

Een onderzoek is eerst te evalueren als voldoende aandacht aan documenteren wordt besteed. Een controleerbaar onderzoek veronderstelt een systematische, gefaseerde aanpak, waarbij de verschillende stadia elk tot een toetsbaar tussenresultaat leiden.

- *De bedrijfsvoering is in beginsel geen object van onderzoek*

Het transformatieproces zelf is veelal geen object van toezicht. Dat bevreemdt temeer daar sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw Angelsaksische overheden bij het toezicht ook uitgangspunten hanteren als het door de doelorganisatie naleven van wet- en regelgeving en het op een effectieve en efficiënte wijze inrichten en hanteren van het omzettingsproces. De verschillende onderzoekscommissies op het gebied van toezicht komen overigens ook met aanbevelingen die gericht zijn op de kwaliteit van de interne beheersing van de doelorganisaties.

Behalve dat de instrumenten van toezicht overeenkomsten vertonen, laten ze ook verschillen zien. Als volgt:

- *Opdrachtverkrijging*

Wat de opdrachtverkrijging betreft is er ruwweg een onderscheid te maken naar enerzijds instrumenten die de belanghebbende (de voor het beleid verantwoordelijke directie bijvoorbeeld) zelf hanteert en instrumenten die de hoogste leiding van een departement ten dienste staan om aanvullende zekerheid te verkrijgen op de (gedecentraliseerde) beleidsrealisatie. In de eerste categorie vallen adviseren bij beleidsontwikkeling, het toepassen van een uitvoeringstoets en contracting of beheer, terwijl inspectie in de tweede categorie kan worden gerangschikt.

Het onderscheid naar inspecties die pro-actief plaats-

vinden en inspecties die een repressief karakter hebben doet aan het wezen van het second-opinion karakter niet af. Immers ook bij een (protocollaire) inspectie naar bijvoorbeeld een beleidsplan zal sprake zijn van een aanvullende toets op datgene waarvan mag worden verondersteld (SOLL) dat het kan worden aangetroffen (IST). De inspecterende instantie zal vooral haar kracht ontleen aan het objectief en onafhankelijk kunnen vaststellen of de aangetroffen situatie overeenkomt met de norm van het toegepaste referentiekader.

- *Positionering ten opzichte van belanghebbenden*

De inspecteur zal vanuit zijn onafhankelijke rol een ander aanspreekpunt nodig hebben dan de directe toezichthouder; de departementsleiding fungeert meestal als zodanig.

- *Primaire functie, rol in de verantwoording*

In lijn met het vorige punt kan worden gesteld dat bepaalde functies zoals adviseren bij beleidsontwikkeling en contracting, maar ook voorafgaande of tussentijdse evaluaties meer een sturend karakter hebben, terwijl inspecties meer het karakter hebben van (externe) verantwoording over het gevoerde beleid.

- *Focus, materie kennis*

Het belangrijkste onderscheid waar het de sturende en inrichtende functies versus de evaluerende en inspecterende functies betreft, is dat het sturend instrumentarium zich richt op de inhoud van bijvoorbeeld het beleid, terwijl de inspecties en de evaluaties zich juist meer dienen te richten op de kaderstellingen van het toezicht. Bij inspecties geldt voorgaande regel niet in absolute mate; voorafgaande inspecties hebben immers ook het karakter dat de beleidskaders object van toetsing zijn; het gaat meer om de opzet en het bestaan van de beheersingskaders. Bij inspecties op de naleving van voorschriften en beheersmaatregelen zal men zich ook met de materie bezighouden.

- *Methodologie*

De meer sturende en tussentijds evaluerende activiteiten van het toezicht maken gebruik van beproefde managementinstrumenten gericht op het bereiken van de overeengekomen doelstellingen. Methoden waarmee een uitvoeringsorganisatie wordt geconfronteerd en die als zodanig een continu en voorspelbaar karakter hebben. Inspecties, in het bijzonder die op naleving, hebben juist het karakter dat zij onvoorspelbaar zijn.

- *Ze zijn objectief en onafhankelijk in hun oordeelsvorming*

De verschillende instrumenten van dat toezicht zijn erop gericht dat zowel directe sturing (adviseren bij beleidsontwikkeling, voorafgaande uitvoeringstoets en contracting) aan de orde is, als indirecte sturing (second opinion) wordt uitgeoefend. In het laatste geval (een inspectie op naleving bijvoorbeeld) wordt slechts vastgesteld of de overeengekomen uitgangspunten en inhoudelijke criteria in de bedrijfsvoering bijvoorbeeld worden gehanteerd en of de vastgelegde afspraken over resultaten en beleidseffecten worden gerespecteerd en nagestreefd. In het eerste geval heeft de toezichthouder vanzelfsprekend een groot belang bij het toepassen van bijvoorbeeld een evaluatie; de uitkomsten zeggen immers mogelijk ook veel over de kwaliteit van functioneren van die toezichthouder. In het laatste geval, de inspectie, is het vanzelfsprekend wel van groot belang dat het onderzoek objectief en onafhankelijk plaatsvindt. Of en in welke mate de inspectie verantwoording verschuldigd is aan externe toezichthouders van het departement (MinVWS, 2001), is een vraagstuk dat zich vooral ook beweegt op het vlak van de professionele verantwoordelijkheid. Naar wij menen te weten is er op dit gebied nog weinig in conceptuele zin dan wel in jurisprudentie voorhanden.

6 Conclusie

De instrumenten van toezicht zijn onderling nogal verschillend; wat overeenkomt is dat ze hun domein in de regel buiten de ministeriële organisatie vinden. Daarmee onderscheiden ze zich van de instrumenten op het gebied van interne beheersing. Wij zijn overigens wel van oordeel dat de kwaliteit van die interne beheersing binnen het departement een positieve invloed heeft op de kwaliteit van toezicht dat dat departement zelf uitoefent.

Om toezicht meer effectief te kunnen uitoefenen zal de toezichthouder zeer bewust met het hem ter beschikking staande instrumentarium moeten omgaan. Dat betekent onder meer dat een afweging moet worden gemaakt over de mate van toepassing van ex ante en ex post instrumenten, waarbij wij een dominantie van het ex ante instrumentarium voorstaan. Contracting, pro-actief evalueren en voorafgaande inspecties hebben naar onze opvatting een positieve uitwerking op de kwaliteit van control van de organisatie waarop het toezicht wordt uitgeoefend, terwijl bij de toepassing van ex post instrumenten over een beter referentiekader en een beter geheel aan normen kan worden beschikt.

Pro-actief toezicht bevordert ook dat, in aanvulling op

afspraken over output en outcome, men zich als toezichthouder meer kan richten op inrichtingscriteria voor de bedrijfsvoering van de doelorganisatie. Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt over de mate van internal control, in casu de toepassing van interne controle, van planning & control en van operational auditing. Dit laatste stemt temeer daar de overheid (ook als toezichthouder) gehouden is de betrouwbaarheid van verslaglegging en het respecteren van wetten en formele regelgeving te bevorderen. Het meer richten van het toezicht op de bedrijfsvoering kan ook inhouden dat beproefde managementtechnieken als BBS, CSA en Risk Management zouden kunnen worden bevorderd. Wij zijn namelijk van oordeel dat de toezichthouder niet alleen een uitgesproken opvatting moet hebben over, maar ook invloed moet kunnen uitoefenen op de kwaliteit van internal control van de doelorganisatie.

Wij zijn van mening dat het toezicht, en met name het toepassen van een weloverwogen mix van het ter beschikking staande instrumentarium, meer in de belangstelling van de top van de overheidsorganisatie zou moeten staan. Dit ondanks het feit dat het horizontale toezicht door verschillende commissies zo wordt benadrukt; een accent dat zeker moet worden gelegd, maar dat niet mag leiden tot het verleggen van de aandacht van verticaal naar horizontaal toezicht. ■

Literatuur

- Borghouts, (2000), *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts), Den Haag, eindadvies.
- Chapman, C., (2003), Bringing ERM into focus, in: *Internal Auditor*, 60, (3), pp. 30-35.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), (1992), *Internal control – integrated framework*, American Institute of Certified Public Accountants, Altamonte Springs FL.
- Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR), (1996), *Government Governance, over de cyclus sturen – beheersen – verantwoorden – toezicht houden*, Ministerie van Financiën, Directie Accountancy Rijksoverheid, Den Haag, studierapport ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum.
- Elte, R., D. van Est, C. van Montfort en I. van der Weijde, (2003), Horizontalisering van toezicht en verantwoording in de publieke sector, in: *Openbaar Bestuur, Tijdschrift voor Beleid, Organisatie en Politiek*, 13, (5), pp. 24-29.
- Holtslag, (1998), *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, Ministerie van Binnenlandse Zaken (Commissie Holtslag), Den Haag.
- International Federation of Accountants (IFAC), (2001), *Governance in the public sector: A governing body perspective*, International Federation of Accountants, New York.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK), (2001), *De kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, Den Haag, juli, Kamerstuk 21251.
- Ministerie van Financiën (MinFIN), (2000), *Handleiding government governance, een instrument ter toetsing van de governance bij de*

rijksoverheid, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Financiën (MinFIN), (2001), *Het ABC, Mededeling over de bedrijfsvoering*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Financiën (MinFIN), (2002a), *Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Financiën (MinFIN), (2002b), *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Financiën (MinFIN), (2002c), *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht*, Ministerie van Financiën, Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MinVWS), (2001), *Op weg naar gezond vertrouwen*, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (MinVROM), (1998), *Agentschapstatuut Rijksgewoondienst*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Regeringsnota (RegVBTB), (2000), *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*, Tweede Kamer, Den Haag, Kamerstuk 26573, nr. 1.

Noten

- Onder interne beheersing verstaan we het geheel aan regelgeving, maatregelen, procedures, instructies, gedragscodes, resultaatafspraken, maatregelen van interne controle, kritieke succesfactoren, performance indicatoren et cetera, nodig om de doelstellingen van de organisatie te kunnen realiseren en daarover verantwoording te kunnen afleggen.
- Vanuit een bepaalde organisatie geredeneerd houdt toezicht in dat wordt getracht om bij anderen ((groepen van) personen en/of organisaties) de naleving vast te stellen van de door de toezichthouder gestelde eisen en wensen.
- Toezicht houden: Ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie (op macroniveau de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen) worden gerealiseerd (MinFIN, 2000).
- Daar we ons in deze verhandeling niet richten op de feitelijke werking van het toezichtproces, wordt de indeling naar 'informatie verzamelen, oordelen en interveniëren', hoe interessant uit methodologisch oogpunt ook, door ons niet uitgewerkt. Hetzelfde geldt overigens voor het in de processen toepassen van vragenlijsten (MinFIN, 2002a, 2002b). Wél willen we in dat kader nog opmerken dat voor de toepassing van evaluaties en inspecties binnen het toezicht (zie paragraaf 4) de keuze van de onderzoeksanpak zodanig objectief en professioneel moet zijn dat een concreet en sluitend referentiekader kan worden gehanteerd.
- 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'.
- Onder bedrijfsvoering (MinFIN, 2001) wordt verstaan de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen binnen een ministerie; processen die gericht zijn op het kunnen realiseren van de gestelde beleidsdoelstellingen.
- Een andere term voor contracting is 'toezichtarrangement' (Holtslag, 1998).
- Bij inspecties op naleving maken we een onderscheid naar het toetsen van de inrichtingseisen, de zogenaamde tight controls (in termen van administratieve organisatie: 'opzet en bestaan'), en het toetsen van de feitelijke transactiebehandeling ('de werking').