

Toezicht op zelfstandige organen

Geen risico geen vragen





Jack van Dooren (rechts) en Maarten van Zwieten: "In de praktijk zie je nogal eens dat veel verwaarloosbare risico's toch aan omvangrijk toezicht worden onderwerpen. Dat is natuurlijk niet nodig."

FOTO: SIMONE VAN ES

De Departementale Auditdienst van Justitie gaat het toezicht op de zelfstandige organen anders aanpakken. "Vroeger verlangden we dat ze standaard dezelfde staatjes invulden en op tafel legden. Nu gaat het er vooral om wat er aan risicomanagement is gedaan."

WILLIAM ROTHUIZEN

De roep om scherper toezicht op de zelfstandige organen binnen de rijksoverheid is door enkele affaires (HBO, UWV) luider geworden. Dat sluit aan bij de bestaande tendens het toezicht op deze diensten uit te breiden. De Departementale Auditdienst (DAD) van het ministerie van Justitie kiest nu voor een aanpak die in ieder geval een sterke vereenvoudiging inhoudt: het toezicht zal voor een belangrijk deel worden gebaseerd op de uitkomsten van risicoanalyses.

Voor de uitwerking van dit idee is een Project Implementatie Toezicht in het leven geroepen. "Een belangrijk uitgangspunt voor ons is dat Justitie probeert de bestuurlijke relatie tussen het departement en de zelfstandige diensten zo simpel mogelijk te houden", zegt Jack van Dooren, lid van het managementteam van de DAD. "Justitie koopt van een zelfstandig orgaan een bepaald product van een overeengekomen kwaliteit tegen een overeengekomen prijs. Wat Justitie verder nog van de zelfstandige dienst wil weten wordt voor een belangrijk deel bepaald door de risico's die er voor de minister zouden kunnen liggen. Zijn er geen risico's, dan val je elkaar niet nodeloos lastig."

Van DAD naar DAD

De departementale accountantsdiensten (DAD's) worden omgevormd tot departementale audit-diensten (DAD's). Voor de DAD van Justitie was het in het voorjaar zover, bij het veertigjarig jubileum. In het bij die gelegenheid gehouden symposium bepleitte minister Donner van Justitie bij het uitoefenen van toezicht niet te kiezen voor de schijnzekerheid van een reguleren controlewoud, maar voor onderkende risico's, duidelijke maatregelen en een minimale beheerslast.

Naast het geven van verklaringen (de wettelijke taak), voert de dienst onderzoek uit naar aspecten van beleids- of bedrijfsvoering. In het kader van dergelijk efficiency-onderzoek heeft de audit-dienst ook gekeken naar de uitvoering van het toezicht. "Dat is binnen Justitie de aanzet geweest om het project Implementatie Toezicht te starten", vertelt Jack van Dooren. "Het aardige is dat de risicoanalyse bij de interne accountantsdienst al deel uitmaakte van het gewone werk. We waren er dus al mee vertrouwd. Toen we de toezicht-audit deden zagen we nieuwe mogelijkheden. Vervolgens kregen we de opdracht ook de implementatie te doen. En als het toezicht er straks in zijn nieuwe vorm staat, zal de audit-dienst metatoezicht-houder zijn op de werking van het systeem. Dat alles verbreedt onze horizon."

Niet nieuw

Welke risico's liggen er, hoe groot is de kans dat een risico optreedt, hoe groot is de schade die in dat geval aan de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden toegebracht en hoeveel toezicht wordt aan zo'n risico's besteed? Is de mate van toezicht niet in overeenstemming met de ernst van het risico, dan

moet Justitie met de zelfstandige organisatie afspraken maken over te treffen maatregelen. "Risicomanagement is uiteraard geen nieuw instrument", merkt projectleider Maarten van Zwieten op. "Alleen heeft dit instrument op het terrein van de ZBO's (zelfstandig bestuursorganen) en RWT's (rechtspersonen met wettelijke taak) nooit echt een fundament gekregen."

Terrorisme

Toch liggen er ministeriële risico's op terreinen waar de zelfstandige diensten actief zijn. Zo kent de Inspectie voor beveiliging burgerluchtvaart - als organisatie van Justitie - in deze tijd van terrorismedreiging een duidelijk risico. Dat stelt bepaalde eisen aan het toezicht. Zou daar iets mis gaan dan zal de minister door de Tweede Kamer op het matje worden geroepen. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers kent een risico van geheel andere aard: het is het enige orgaan voor opvang van asielzoekers in Nederland. Als het failliet zou gaan is de staat weliswaar niet verantwoordelijk, maar dan heeft Nederland geen opvang meer voor vluchtelingen. Voor Justitie is dat een risico. Toezicht op de bedrijfsvoering is hier dus erg belangrijk. De kans dat een van de vele particuliere instellingen voor kinderbescherming failliet gaat is niet groot, dus ligt daar voor Justitie geen groot risico. Ook bij een kleine instelling als het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen liggen geen grote risico's.

Kansspelen

"Maar het primaire product van het eveneens kleine Bureau Toezicht Kansspelen ligt bij-



‘Zijn er geen risico’s, dan val je elkaar niet nodeloos lastig.’

voorbeeld wèl op gevoelig terrein”, zegt Van Dooren. “Toezicht op kansspelen, dus op casino’s en dergelijke, dat gaat echt ergens over. Iedereen weet dat daar grote risico’s liggen. Infiltratie door de onderwereld, witwassen, noem maar op. Je kunt het zo uittekenen. Zo’n bureau, waar een handvol mensen werkt, ga je niet zomaar lastig vallen met een veelheid aan vragen over de interne organisatie en de administratie, maar je vraagt wel uitvoerig over het primaire product. Vroeger verlangden we van alle ZBO’s en RWT’s dat ze standaard dezelfde staatjes invulden en de boekhouding en de productiecijfers op tafel legden. Nu gaat het erom wat er, naast de aandacht voor het product en de kosten ervan, aan risicomanagement is gedaan.”

Automatisch maakwerk

Voor de ministeriële departementen werken in totaal honderden ZBO’s en RWT’s. Justitie telt er een bescheiden vijftien. Ze zijn zeer verschillend, zowel in omvang als product, en kunnen daarom eigenlijk niet over één kam worden geschoren. Daarom heeft Justitie niet gekozen voor één toezichtsarrangement voor alle vijftien zelfstandige organen.

“Dat is iets waar sommigen in hun gedachten nog niet aan toe zijn”, zegt Van Zwieten.

“Maar het aardige is dat we hier zien hoe het gebruik van risicoanalyse automatisch maatwerk oplevert. De inventarisatie van grote en kleinere risico’s op zeer uiteenlopende terrei-



‘In Nederland is men, zeker na de Tweede Wereldoorlog, zeer sterk gaan vertrouwen op regelgeving.’

nen lokt specifiek toezicht uit. En de desbetreffende organisaties die zo graag laten weten dat ze anders zijn dan de andere, waarderen het dat Justitie oog heeft voor hun diversiteit.” Een ander winstpunt, zegt Van Zwieten, is dat de risicoanalyse ook fungeert als instrument om de twee ‘partners’ (de publieke uitvoering en het ministerie) aan tafel te krijgen om op een volwassen manier over de hoofdpunten te praten. “Wij vragen de diensten zelf ook risicoanalyses te maken, zodat we elkaar goed begrijpen en afspraken kunnen maken. En ook om ze extra bewust te maken van de risico’s. Dat alles kan de toezichtrelatie duidelijker en ook zakelijker maken.”

Rijksbreed

In het kader van het Project Implementatie Toezicht zijn in oktober 2003 belangrijke voorbereidende stappen gezet. In 2004 is het project officieel gestart, nu worden bij de verschillende zelfstandige diensten de risicoanalyses gemaakt. Rijksbreed loopt er een evaluatie van de relatie van de departementen en de zelfstandige organisaties. Die moet eind dit jaar zijn afgerond. Ook is er een interdepartementale werkgroep die zich bezighoudt met het onderwerp toezicht. In dit gezelschap wordt de ‘andere aanpak’ van Justitie belangstellend gevolgd.

Regelzucht terugdringen

Het kabinet meldde in de regeringsverklaring regelzucht en bureaucratie te willen terugdringen. Binnen de relatie tussen de minister en de zelfstandige organen kan risicoanalyse daarbij behulpzaam zijn. Werd er in het verleden nauwelijks afgesproken waar het toezicht zich precies op zou richten, nu gaan beide partijen heel gericht met elkaar praten en werken. In de overheidsfeer worden vaak lange lijsten opgesteld van onderwerpen waarop toezicht moet worden uitgeoefend, maar het is efficiënter vooraf een selectie te maken.

“Wat we in de praktijk nogal eens zien”, merkt Van Zwieten op, “is dat veel verwaarloosbare risico’s toch aan omvangrijk toezicht worden onderworpen. Dat is natuurlijk niet nodig. Verdeel je het toezicht volgens de ernst van het risico, dan kun je afspraken maken over verminderd of geen toezicht. Zo valt er heel wat te snoeien, met als gevolg veel minder rapporten, dus veel minder bureaucratie. Dat is leuk voor alle partijen.”

Huiverig

Van Dooren: “Waar kleine risico’s aanwezig zijn kan, wat de financiële kant aangaat, worden volstaan met de accountantscontrole. Waar geen belangrijke risico’s aanwezig zijn, zijn we zeer terughoudend om de diensten allerlei onnodig papierwerk op te leggen. Dus geen energie steken in rapporten over zaken waar het niet echt om gaat en die vaak toch niet gelezen worden.”

Volgens Van Dooren en Van Zwieten wordt er in toezichtland nog veel te weinig gewerkt met risicoanalyse. Ter verklaring memoreert Van Dooren dat we uit een cultuur komen - een wisselwerking tussen ambtelijke cultuur en de Nederlandse samenleving - waarin men, zeker na de Tweede Wereldoorlog, zeer sterk is gaan vertrouwen op regelgeving. “Dat geeft houvast. Men is huiverig om het anders te gaan doen.

Dat is begrijpelijk, want er is enige bestuurlijke moed voor nodig. Ga je met risicomanagement werken, dan neem je bewust enig risico.

Vroeger zei je: Jawel, natuurlijk gaan we hier regels voor maken. Nu zeg je, goed onderbouwd: ach, regels baten hier ook niet. Of je vraagt je af of zo’n beperkt risico het maken van nieuwe regels wel waard is. Het gaat om een andere manier van kijken. Vroeger zei je: ik wil over álles zekerheid hebben. Maar je kunt ook zeggen dat je vooral naar de risico’s zoekt. Zijn die er, dan heb je vragen over het risicomanagement. Is er geen risico en is het product netjes afgeleverd, dan heb je geen vragen.” ■