

'In control' bij overheid

# Minder mantels der liefde

De pilot 'Risicomanagement en  
managementstatement'  
bij Binnenlandse Zaken moet  
bijdragen aan het meer *in control* zijn  
van lijn- en afdelingsmanagers.  
"Dit alles moet leiden tot het beter  
ondersteunen van de minister."

PETER VAN RIETSCHOTEN



Misschien minder ambtenaren, in ieder geval minder bureaucratie en meer efficiency. De kwaliteit van overheidsbeleid en de uitvoering daarvan stonden bij de recente Tweede-Kamerverkiezingen niet overal bovenaan de agenda, maar van links tot rechts zijn er wel uitspraken over gedaan en is er verbetering beloofd. Dat is niet allemaal gebaseerd op electoraal opportunisme en verkiezingsretoriek. De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven genomen om te komen tot een beter overheidsbeleid en betere uitvoering daarvan. Het VBTB-traject ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording') is een voorbeeld. Een ander voorbeeld is 'Verantwoordelijkheid en Verantwoording', het recente rapport van de IBO-werkgroep Regedruk en Controletoeren.

### Doel op zichzelf

Laatstgenoemd rapport had een duidelijke aanleiding: op alle departementen zijn het stelsel van control en de controle zelf zover doorgeschoten dat er van toezicht en in control zijn niet of te weinig sprake is en het middel van controle een doel op zichzelf is geworden – vooral een *raison d'être* van omvangrijke en machtige stafafdelingen.

Veel initiatieven voor verbetering zijn er dan ook op gericht de hoeveelheid regels en controles te verminderen door de verantwoordelijkheid voor de management control op afdelingsniveau en bij het lijnmanagement neer te leggen. Met als concreet doel: meer in control zijn, scherpere focus op risicobeheer, meer financiële rechtmatigheid en meer expliciete sturing door de betrokken lijn- en afdelingsmanagers.

### Getrapte verklaring

Omdat theorie en (politieke) voornemens toch iets anders zijn dan de vaak weerbarstige praktijk van overheidsorganisaties, is het afgelopen jaar bij het Directoraat-Generaal Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een pilot 'risicomangement en managementstatement' uitgevoerd. Naar aanleiding namelijk van het, door het kabinet met instemming ontvangen, IBO-rapport (interdepartementale beleidsontzoecken) is besloten tot het op alle departementen invoeren van meer management control. Een 'management statement' maakt daar deel van uit. Dit is een getrapte verklaring waarin de ambtelijke leiding van een ministerie verantwoording aflegt over keuzes die zijn gemaakt inzake prestaties, risicobeheersing en doel- en rechtmatigheid van uitgaven. Getrappt, omdat

### Verskil met bedrijfsleven

De overheid werkt evenals het bedrijfsleven met doelstellingen, maar inhoud en programma's wijken deels af van de financiële richtlijnen en eisen aldaar. Buitendijk: "Het gedeelte dat niet onder de financiële oriëntatie valt blijft aparte aandacht vragen. Bij de overheid bestaat er altijd de mogelijkheid van de politiek/bestuurlijke afweging, waardoor een onrechtmatigheid zou kunnen worden gelegitimeerd." Eijsenring: "Juist door het meer *in control* zijn van ook de lijnmanagers wordt dat verschil in onrechtmatigheid tussen bedrijfsleven en overheid kleiner. Het aantal mantels der liefde en hun grootte nemen af."

Buitendijk: "Het moet voor accountants die werken voor ondernemingen dan ook interessant zijn te zien hoe in een volstrekt beleidsmatige omgeving als die van de overheid toch dezelfde financiële rationaliteit heerst."

*Op alle departementen zijn control en controle zover doorgeschoten dat controle een doel op zichzelf is geworden.*

het afdelingshoofd aan de directeur verklaart, de directeur aan de directeur-generaal en de directeur-generaal aan de secretaris-generaal. Een bottom-up-benadering derhalve, waarbij elke betrokken manager een waardeoordeel afgeeft over zijn in control zijn.

### Draagvlak

Dat managers verantwoording c.q. in control-verklaringen afleggen, is niet nieuw binnen de overheid. Elk departementaal jaarverslag kent een 'paragraaf bedrijfsvoering'. Nieuw is wel dat met het management statement in control-verklaringen van lagere managers worden geëxpliciteerd en er op een gedetailleerder niveau over rechtsmatigheid wordt verklaard. De BZK-pilot is er met name op gericht om uit te zoeken hoe zo'n management-statement eruit zou moeten zien en hoe de organisatie er optimaal mee zou kunnen werken. De pilot wordt bij het directoraat-generaal Veiligheid van BZK uitgevoerd, omdat daar op voorhand voldoende draagvlak zou zijn (en is) voor de gewenste verbetering. Hetgeen niet binnen de gehele overheid een vanzelfsprekendheid lijkt. Want, duidelijk is dat de alom onderschreven

### Geen papieren tijger

Reinie Eijsenring en Gert-Jan Buitendijk hopen dat de politiek voldoende ruimte zal geven om voor de departementen een effectief instrument voor *in control* zijn te ontwikkelen. Ze denken daarbij eerder aan vijf jaar bouwen, proefdraaien en invoeren dan aan twee. Ook zal er voldoende energie en bestuurskracht nodig zijn om verzanding, zinloze gelijkvormigheid en afglijden naar de status van de zoveelste 'papieren tijger' tegen te gaan, en om overeenstemming te krijgen over de grenzen van de verantwoordelijkheid en over de positie van stafafdelingen zoals auditdiensten. En *last but not least* over de sancties als er in het kader van een afgegeven statement sprake is van disfunctioneren. Ook daarover zijn Eijsenring en Buitendijk het eens: "Onrechtmatigheid hoeft niet direct te wijzen op verwijtbaarheid. Maar als dat wel zo is, moet er op zijn minst de dreiging zijn van wegsturen.

*Tools zoals het managementstatement dragen bij aan meer efficiency en het duidelijker nemen van verantwoordelijkheden.*

eis dat de overheidsmanager meer in control moet zijn, niet alleen zal leiden tot een betere output maar ook tot fundamenteel andere werkprocessen. En daar zal de een zich sneller in willen schikken dan de ander.

### 'Meer nut'

Reinier Eijsenring, nu hoofd Prestatiesturing BZK en het afgelopen jaar projectleider van de pilot: "De pilot is voor BZK vooral een kennismaking met een instrument waarmee verantwoording kan worden afgelegd en in feite ook kan worden genomen. We hebben goed gekeken hoe we met een management statement om kunnen gaan, hoe we er slfsm mee kunnen werken en hoe we ervoor kunnen zorgen dat het gaat werken zoals bedoeld." Formeel opdrachtgever was Gert-Jan Buitendijk, directeur Financieel Economische Zaken (FEZ). Hij zegt over de pilot: "Interessant was vooral te benadrukken dat het niet ging om het zoveelste 'moeten', maar om een manier voor de managers om tot meer nut te komen. Dus het was van belang te kijken in hoeverre een managementstatement aansluitbaar is te maken op de managementvraag. Waar dan een antwoord uitrolt op ►

## 'In control statement' en de publieke sector

**Datum:** dinsdag 27 maart 2007

**Locatie:** Mercure aan de Amstel te Amsterdam

Wat zijn de ervaringen van auditors met VBTB en 'IBO-regeldruk en controletoeren' werkzaam in de publieke sector? In dialoog met elkaar leert u van elkaars ervaringen in en buiten de rijksoverheid. Ook risicomanagement en de relatie met het auditcomité komen aan bod. Leer hoe u als auditor kunt bijdragen aan het *in control statement* en wat de rol van risicomanagement daarbij is.

Kijk voor meer informatie op [www.nivra.nl/vera](http://www.nivra.nl/vera). Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.

## Single information en single audit in de praktijk

**Datum:** donderdag 25 januari 2007

**Locatie:** Bilderberg Europa Hotel te Scheveningen

Vooruitlopend op wijzigingen in de controle van uitkeringen geldt dit jaar een 'interimcontrole'. Dit seminar biedt u de kans de eerste ervaringen daarmee te delen en te bespreken. Hierna kunt u aan de slag met SiSa voor de controle 2006 bij gemeenten en provincies of de review van deze controle. Ook kunt u het belang van SiSa in een bredere context plaatsen en goed verwoorden.

Kijk voor meer informatie op [www.nivra.nl/vera](http://www.nivra.nl/vera). Aanmelding via deze site of het aanmeldingsformulier in de VERA-bijlage.

*Een les is dat men weg moet blijven van de valkuil van twee afzonderlijke sturingsmodellen: financieel en beleidsmatig.*

de vraag wat er voor beter presteren en meer in control zijn nog moet worden ontwikkeld."

### Eén verklaring

Wat er volgens Eijssenring ook uitrolde was dat het in control zijn bij de overheid twee kanten heeft: een 'keiharde' financiële kant en een beleidsmatige, meer kwalitatieve kant van de risicobeheersing. "De heersende cultuur is er toch wel een van 'wat vindt FEZ ervan?' Hetgeen gepaard gaat met auditdiensten die meekijken en adviseren. Spannend wordt het als lijn- en afdelingsmanagers zich eveneens met betrekking tot de rechtmatigheid moeten gaan verklaren. Daar zit iets onontkoombars in, dat kan keihard zijn."

Buitendijk vult aan: "En aan de andere kant is er dus de beleidsmatige risico-analyse, dat is niet-financieel, daar is geen auditdienst voor. Alleen al daarom is het voor FEZ interessant en leerzaam om te zien hoe men daarmee om kan gaan, en hoe niet. En voor de hele pilot was het leerzaam te zien hoe het 'harde' gedeelte met

*De gang en de belangstelling moeten er wel in blijven. Een terugval zou ook doorwerken op voorgaande trajecten.*

het andere kon worden geïntegreerd tot één samenhangende verklaring."

De les die daaruit is getrokken is dat men weg moet blijven van de valkuil van twee afzonderlijke sturingsmodellen: financieel en beleidsmatig. "Het gaat om integraal management, dus die twee in control-gebieden moeten worden gekoppeld", zegt Eijssenring. "Dat komt de totale verantwoordelijkheid ten goede."

### Verskillende oriëntaties

Nog een les is dat het laten verklaren op niveaus die (te) ver van het uiteindelijke beleid c.q. de departementale output afstaan, contra-productief is, evenals het te vaak tussentijds laten verklaren.

Buitendijk: "De theorie geeft aan dat ook alle afdelingshoofden moeten verklaren en liefst ook meer malen per boekjaar, maar dat is in de praktijk niet zinvol. Dus moet je de vraag stellen 'waar houdt het op?' Vandaar dat we de tussentijdse verklaringen hebben vervangen door overleg en werkafspraken over doelen en

financiële rechtmatigheid. En we hebben het moment van verklaren en jaarafsluiten met ruim een maand naar voren getrokken. Zodat duidelijk zichtbaar is geworden dat men ergens aan bijdraagt en ook op de eigen afdeling ziet waar het om gaat."

Eijssenring: "En dat leidde onzerzijds tot de conclusie dat zo'n pilot mooi is, maar hoe krijg je een uniforme aanpak voor een geheel departement? Er blijken tal van verschillende directie-oriëntaties te zijn. Ga je voor uniformering en neem je het risico van verwatering van een nuttig management-instrument, of ga je voor maatwerk, waarbij mogelijk weer veel tijd gaat zitten in interpretaties en consolidatie? Daar moeten we nog over nadenken."

### Betere ondersteuning minister

Hoewel velen stellen dat de overheid voor het bereiken van meer efficiency een cultuurslag heeft te gaan, willen Eijssenring en Buitendijk daar op grond van deze pilot niet aan. Ze spreken liever over een scherpere focus, de kop op eerdere initiatieven, een andere oriëntatie.

Eijssenring: "Deze pilot kan met name worden gezien als een impuls voor een meer expliciete overheid." Buitendijk is het daar mee eens, maar spreekt tegelijk een zorg uit: "De gang en de belangstelling moeten er wel in blijven. Als het zou gaan sluimeren, zou de terugval ook doorwerken op voorgaande trajecten."

Eijssenring: "Of tools zoals het management-statement en dus het meer in control zijn zullen leiden tot minder bureaucratie weet ik niet. Wel dragen ze bij aan meer efficiency en het eerder en duidelijker nemen van verantwoordelijkheden. Het zicht op de zaken die moeten worden gedaan wordt helderder, wat moet resulteren in meer sturing op het eigen niveau, een hoger niveau van rechtmatigheid, beter zicht op risico's en een verkleining van de controletoeren. En dat alles moet leiden tot een beter presteren in de taak waar het primair om gaat: het ondersteunen van de minister."

Waarbij we wel moeten letten op het afbreukrisico: minder controle zal worden ervaren als een concreet voordeel voor de managers, dus dat zal dan ook wel zichtbaar en merkbaar moeten zijn. Als de 'last' van de accountantsdienst hetzelfde blijft, is er iets niet goed gegaan." ■