

Hoogste rekenkamer ter wereld

de Overheids
accountant

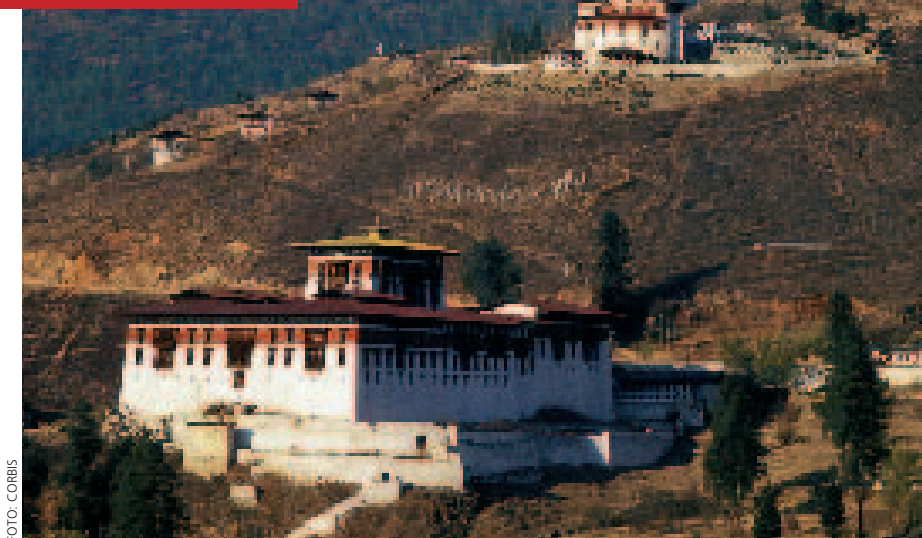


FOTO: CORBIS

'De onder toezicht gestelden nemen de audits zeer serieus, omdat we de *moral support* hebben van de koning.'

Weinig landen zo open als Nederland. Gemeten naar economische en politieke contacten is slechts een handjevol landen 'internationaler'. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich Bhutan. Alleen India en Bangladesh hebben er een ambassade. Zelfs met de Verenigde Staten worden geen diplomatieke betrekkingen onderhouden, de informele contacten met 's werelds machtigste staat lopen via de ambassades in New Delhi. Verder is de economie uiterst onderontwikkeld en beperkt de buitenlandse handel zich zo'n beetje tot buurland India. Welkom in Bhutan, minikoninkrijkje in de Himalaya.

Nog een paar 'feiten'. De Amerikaanse inlichtingendienst CIA noemt in zijn World Factbook een inwonertal van 2,2 miljoen, maar vermeldt er meteen bij dat er ook schattingen zijn van 810 duizend. De officiële website van het bergstaatje zelf houdt het op 'ongeveer 750 duizend'.

Diplomatieke relaties heeft Himalaya-staatje Bhutan nauwelijks. Ondernemingen evenmin. Maar wel een koning en 170 auditors. En ze werken allemaal bij de Royal Audit Authority. Speerpunt: corruptiebestrijding. En niet alleen voor de vorm. "Er worden heel wat mensen berecht."

TOM NIEROP

Geen particuliere accountants

Bij zoveel cijfermatige onzekerheid lijkt één veronderstelling veilig: in Bhutan zijn geen accountants. Mis. Die zijn er wel, zo'n 170. En ze werken allemaal bij één organisatie, de Royal Audit Authority/Supreme Audit Institute of Thimpu Bhutan (RAA), het Bhutaanse equivalent van de Nederlandse Algemene Rekenkamer. Twaalf van hen - van wie zeven vrouwen - bezochten onlangs Nederland. Wat ze controleren?

"Alle overheidsinstellingen", zegt auditor P.B. Tamang, die zijn opleiding net als veel collega's genoot in Engeland (India is een populair alternatief). "We controleren de bestedingen op effectiviteit, efficiency en zuinigheid."

Dat klinkt als de Nederlandse rekenkamer. De accountantsberoepen in beide landen laten zich daarentegen nauwelijks vergelijken.

Een beroepsorganisatie à la NIVRA ontbreekt, laat staan een lidmaatschap van de International Federation of Accountants. Sterker, private accountantskantoren ontbreken in Bhutan geheel. De reden: de markt voor controles - grotere ondernemingen - is er simpelweg niet of nauwelijks.

“Er zijn wel wat ondernemingen, maar die zijn deels in overheidshanden”, vertelt Tamang. “Ook die controleren wij, als overheidscontroleur. Maar als een deel van de aandelen in particuliere handen is, komen er public auditors van buiten, bijvoorbeeld van PricewaterhouseCoopers in Calcutta.”

Absolute monarch

Alle regeringsleden in het bergstaatje worden benoemd door koning Jigme Dorji Wangchuk. Politieke partijen zijn er niet. Geen ideale omgeving voor een onafhankelijk controle-instituut, dat krachtig toeziet op de bestedingen van het uitvoerend overheidsapparaat, zou je zeggen. Toch is dat een misverstand, bezweert Tamang, die al achttien jaar bij de organisatie werkt. Hij vertelt hoe de vader van de huidige koning - “zelf een auditor” - in de jaren zeventig van de vorige eeuw de rekenkamer in het leven riep. Aanvankelijk was de koning zelf *auditor general* van Bhutan. “We werden toen gefinancierd door het ministerie van Financiën. Daardoor konden we echter onvoldoende onafhankelijk opereren. Sinds 1985 is de rekenkamer helemaal zelfstandig. We worden nu betaald door het koninkrijk.” De Bhutaanse rekenkamer is lid van de International Organization of Supreme Audit Institutions (IOSAI). Toch zal controleren in opdracht van een absolute monarch de doorsnee westerling weinig vertrouwen inboezemen. De ideeën van de huidige koning zijn volgens Tamang - en onafhankelijker waarnemers bevestigen dat - echter heel modern, en zijn die van zijn bevolking vaak ver vooruit. “Hij stimuleert een goede besteding van gelden en is fel gekant tegen corruptie. Daarom wordt over ons jaarverslag gepubliceerd in de nationale media. En daarin staan niet alleen populaire boodschappen.”

Corruptie

Tamang zelf gaat ‘controversiële’ onderwerpen in elk geval niet uit de weg. Geheel spontaan begint hij over een van de grootste speerpunten, corruptiebestrijding. “De RAA heeft daar een leidende rol in. Wij leiden een uitgebreide

anti-corruptiecampagne, waarbij de Verenigde Naties waarnemer zijn. Die campagne is niet alleen gericht op overheidsorganisaties maar op de hele samenleving. Het gaat deels om bewustwording, maar er worden ook strikte regels gesteld.”

Dat het corruptieonderzoek geen vrijblijvende zaak is, blijkt ook uit het feit dat menig Bhutanees naar aanleiding van zo’n onderzoek in het gevang is beland. “En er zijn nog veel mensen onder de rechter.”

Een opvallend element van het anti-corruptiebeleid is het *audit clearance certificate*, vertelt Tamang. “Alle ambtenaren worden bij bepaalde gelegenheden onderzocht. Bijvoorbeeld als je naar het buitenland gaat. Ook ik. Iedereen die ooit betrokken is geweest bij corruptie, zit in ons systeem. Je raakt dan niet meteen je baan kwijt, maar krijgt bijvoorbeeld geen promotie of training, of geen toestemming om naar het buitenland te gaan. Dit doen we al sinds 1985.”

Onenigheden

Naast de rol als *corruption fighting agency* heeft de rekenkamer ook de gebruikelijke controlefunctie. Elk ministerie wordt aan een audit onderworpen, zeker eens in de twee à drie jaar.

‘Iedereen die ooit betrokken is geweest bij corruptie, zit in ons systeem.’



FOTO: MARIA BROUWER

“Er zijn tien ministeries en elke minister wordt uitgenodigd”, aldus Tamang. De onder toezicht gestelden nemen deze audits zeer serieus, verzekert hij. “Omdat we de *moral support* hebben van de koning. De mensen bewonderen hem, daarom werkt het.”

Kort voor zo’n onderzoek wordt de desbetreffende overheidsorganisatie hiervan in een *engagement letter* op de hoogte gebracht. “Het is geen standaard traditionele audit maar een *investigation type*-onderzoek. We laten niets onbesproken, *we’re checking all the books*.” Na het onderzoek volgt een zogenoemd memo, een nog niet definitief oordeel met opmerkingen en aanmerkingen. De gecontroleerde *agency* krijgt drie weken om daar adequaat op te antwoorden. Daarna volgt een *audit exit conference* waarin alle verantwoordelijken de resultaten bediscussiëren.

Tamang: “Als rekenkamer eisen we het doorvoeren van veranderingen of rectificaties. Bij onenigheden kijken we naar de redenen en proberen samen tot een oplossing te komen. Als men niet reageert, komt dat in het *final audit report*, inclusief onze *opinion* en aanbevelingen.”

ICT-omgeving

Tamang benadrukt nog eens dat de Royal Audit Authority onbevangen en onafhankelijke oordelen geeft. “We staan *under command of his majesty*, niet van de gecontroleerden. Aanvankelijk moesten ministeries daar aan wennen, maar inmiddels is het geaccepteerd.” Gevraagd naar het grootste verschil met de Nederlandse situatie noemt de Bhutaanse auditor het feit dat de ICT-kant hier veel verder is ontwikkeld. De gewenste omslag naar een moderne ICT-omgeving en een EDP-achtige auditfunctie, is een speerpunt voor de RAA en was een van de belangrijkste redenen voor het bezoek aan Nederland. Bhutan telt nu welgeteld nul EDP-auditor-achtigen. “Het is een van de belangrijkste opgaven voor de komende tijd.” Aan het eind van het gesprek schuift een ander delegatielid nog even aan. Hij brengt spontaan weer speerpunt nummer één in herinnering. “Wat voor dag is het vandaag? 9 december? Dan is het International Anti-Corruption Day. Dat vieren we in Bhutan uitgebreid. De Royal Audit Authority houdt dan een bijeenkomst met alle hoofden van overheidsinstellingen en bedrijven.” ■