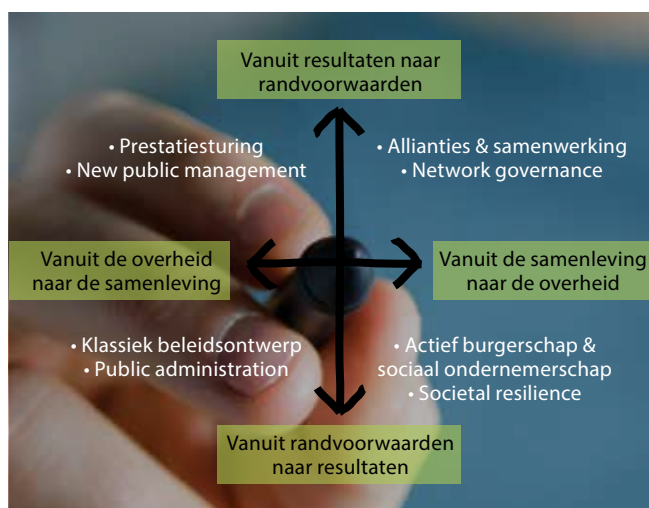


Verschillende perspectieven op overheidssturing

De manier waarop de overheid omgaat met burgers is veranderd. De totstandkoming van beleid vindt niet meer alleen plaats vanuit de overheid. Ook initiatieven vanuit de burger kunnen leiden tot nieuw beleid. Dit vraagt een andere aanpak van de overheid en heeft impact op de rol van de internal auditor.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft aan het onderwerp overheidssturing een aantal publicaties gewijd. In deze publicaties maakt de NSOB gebruik van het model Vier vormen op overheidssturing (zie *figuur 1*). In dit artikel is gebruikgemaakt van deze publicaties. Daarnaast wordt belicht wat dit model voor de internal auditor betekent.



Figuur 1. Vier vormen van overheidssturing (Van der Steen et al., 2014)

Verdeling assen

In het model zijn de sturingsvormen te onderscheiden in vier kwadranten. De verticale as maakt een onderscheid tussen het sturen op randvoorwaarden of op resultaten. De overheid kan nadruk leggen op het behalen van resultaten of op het creëren van de benodigde randvoorwaarden. In de klassieke benadering ligt bijvoorbeeld het accent op het formuleren van beleidsvoorstellen en is er minder aandacht voor de daadwerkelijke implementatie van dit beleid naar de complexe realiteit.

De horizontale as maakt een onderscheid in de betrokkenheid van de samenleving bij de overheidsdoelstelling. In het bedrijfsleven wordt er onderscheid gemaakt tussen top-down (links) of bottom-up (rechts). Aan de rechterkant van het schema heeft de samenleving meer inspraak, terwijl aan de linkerkant de overheid de richting bepaalt. De overheid heeft overigens wel de samenleving nodig om de doelstellingen te kunnen realiseren.

Public administration – de rechtmatige overheid

Public administration is de klassieke benadering op overheidssturing. Het rechtmatig handelen en de legitimiteit van de overheid staat centraal. De politiek bepaalt het beleid (politieke ambitie) en het gemeentelijk apparaat vertaalt dit beleid naar regels en procedures en de inzet van middelen. Het gemeentelijke apparaat heeft geen politieke voorkeur. Deze

hiërarchische sturing moet vervolgens leiden tot het gewenste effect in de samenleving.

New public management – de presterende overheid

Bij new public management ligt de nadruk op het presteren van de overheid. De samenleving kan de overheid afrekenen op SMART geformuleerde doelstellingen. Vanuit dit perspectief functioneert de overheid optimaal als het beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd. Beleidseffectmetingen vormen het instrument om de prestaties van de overheid te meten.

Network governance – de samenwerkende overheid

Vanuit het perspectief network governance treedt de overheid naar 'buiten'. De overheid wordt gedwongen om meer binding te zoeken met de wensen en initiatieven van de samenleving. De overheid krijgt te maken met partijen die ook hun eigen doelen en netwerken inbrengen. Deze samenwerking heeft de overheid nodig om haar doelen te kunnen legitimeren, maar zeker ook om de doelen te kunnen realiseren. De overheid heeft een regierol in dit proces. De realisatie van de doelstellingen van de overheid is een coproductie, waarin de overheid rekening moet houden met de verschillende belangen in de samenleving. Voorbeelden van belanghebbenden zijn koepelorganisaties, samenwerkingsverbanden en coöperaties. De afspraken liggen vast in convenanten, akkoorden en allianties.

Societal resilience – de responsieve overheid

Societal resilience gaat uit van maatschappelijke veerkracht. De initiatieven komen van buiten de overheid en zijn ongestructureerd. De overheid is vaak niet (bewust of onbewust) betrokken bij het ontstaan van het initiatief, maar sluit in een later stadium aan. Dit kan door middel van het aanvragen van een subsidie voor het initiatief of van rechtswege door het afgeven van een vergunning. Hierbij past een overheidssturing die ruimte geeft aan lokale initiatieven en zich daarnaast richt op de dynamiek van het initiatief. De overheid moet het vermogen hebben om deze initiatieven te kunnen identificeren,

te ondersteunen, belemmeringen weg te nemen en, als de situatie erom vraagt, bij te sturen.

Keuze van perspectief

De laatste jaren is een verschuiving in overheidssturing waarneembaar naar de twee rechtse kwadranten. Dit heeft te maken met een verschuiving in de maatschappij door het steeds meer werken in netwerken en het ontstaan van burgerinitiatieven. Het ene kwadrant is niet beter dan het andere kwadrant. Welk kwadrant passend is kan per beleidsvraagstuk of maatschappelijke thema verschillen. Om tot een goede keuze te komen zijn de onderstaande factoren van belang:

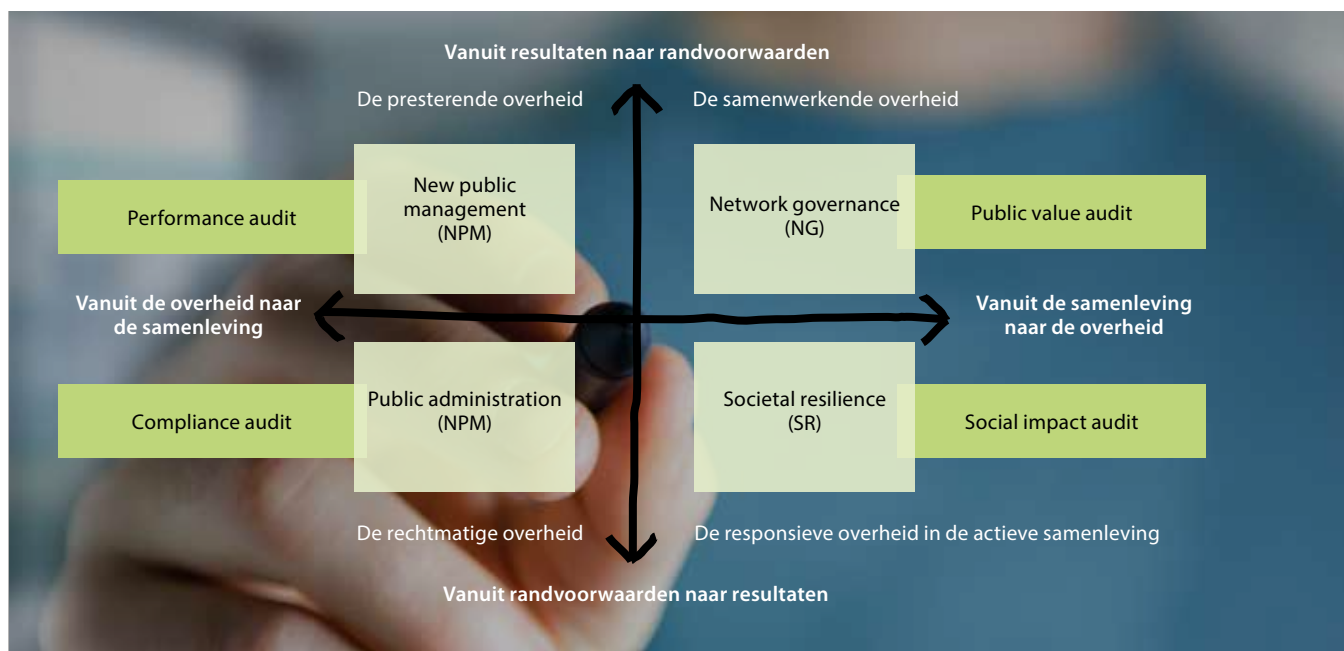
- de aard van het vraagstuk;
- de politieke voorkeur;
- accenten binnen de organisatie;
- het beheersen van persoonlijke stijl en competentie.

Rol van de internal auditor

Wat betekenen deze verschillende vormen van overheidssturing voor de internal auditor binnen de overheid? De internal auditor krijgt naast steeds meer IT-gerelateerde onderwerpen (cybersecurity en big data) te maken met externe partijen (rechter kwadranten van overheidssturing). Hierna zijn per kwadrant de soorten audits weergegeven (zie ook *figuur 2*).

Compliance audit: een formeel-juridische benadering

Het doel van een compliance audit is het toetsen op de naleving van wet- en regelgeving. Relevante normenkaders voor een compliance audit zijn de externe wet- en regelgeving, interne beleidsregels, normen en gedragscodes alsmede de van toepassing zijnde beroepsregels. Het voldoen aan de wet- en regelgeving is regelmatig een compliance issue voor iedere



Figuur 2. Sturingsperspectieven overheid en invulling auditfuncties (Schram et al, 2016)

organisatie. Veelal wordt tijdens de compliance audit beoordeeld in hoeverre de organisatie adequate beheersmaatregelen voor dit compliancierisico heeft getroffen. Interne beleidsregels en normen kunnen hier onderdeel van uitmaken. Deze kunnen echter stringenter zijn dan de externe wet- en regelgeving (IIA, S. Zeijlemaker e.a.). De uitkomsten van de audit hebben betrekking op legitimiteit en rechtmatigheid van het beleid. In een compliance audit worden niet de onderliggende beheersingsmechanismes beoordeeld.

Performance audit: een financieel-economische benadering

The international association of Supreme Audit Institutions (INTOSAI, 2016) definieert een performance audit als: 'Performance auditing is an independent, objective and reliable examination of whether government undertakings, systems, operations, programs, activities or organizations are performing in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement'. De audit richt zich dus op de efficiency en de effectiviteit van het beleid. De overheidssturing richt zich op output en de mate van doelrealisatie (binnen budget en de afgesproken einddatum). De performance audit maakt transparant op welke onderdelen de overheid afgerekend of aangesproken kan worden.

Social impact audit: een sociaal maatschappelijke benadering

Bij een social impact audit staan de maatschappelijke gevolgen van de overheid centraal. Hierbij gaat het niet om de maatschappelijke doelstellingen an sich, maar de doorwerking van de maatschappelijke doelen voor de burgers. In deze auditvorm beoordelen ook de burgers door middel van de nieuwe technologie en alle beschikbare informatie (social media) het beleid van de overheid.

René Boender (*Audit Magazine*, 3-2017) schetst ook deze nieuwe manier van het beoordelen (of veroordelen) van organisaties. De burgers beschikken over informatie van de organisatie via internet en social media. Boender plaatst wel de kanttekening dat de gebruiker ook twijfels heeft over de geloofwaardigheid van de informatie op internet. Hier ligt volgens Boender een kans voor de internal auditor om op basis van goede onderzoeken relevante informatie te delen.

Gevolgen voor de auditor

De ontwikkelingen in de verschillende vormen van overheidssturingen heeft dus ook gevolgen voor de internal auditor.

Paul Hofstra (2017) noemde tijdens zijn presentatie bij het jubileumcongres van Stichting KADO als gevolgen:

De samenstelling van de internal auditfunctie moet passen bij de nieuwe dynamiek van overheidssturing

Public value audit: een politiek-bestuurlijke benadering

Bozeman (2007) definieert public value als: 'Public values are those providing normative consensus about (1) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (2) the obligations of citizens to society, the state and one another; and (3) the principles on which governments and policies should be based'. Bij compliance en performance audits ligt de focus vooral intern. De internal auditor overschrijdt bij een public value audit de interne grenzen. De overheid werkt steeds meer samen met externe partijen om haar doelstellingen te kunnen behalen. Zoals eerder beschreven liggen deze samenwerkingsvormen vast in allianties en convenanten. De overheid participeert in wisselende netwerken in verschillende hoedanigheden. Het sturen op outcome staat hierin centraal. Deze situatie maakt het werken voor een internal auditor complexer.

De internal auditor heeft in deze situatie ook de mogelijkheid om een joint audit uit te voeren met de samenwerkende partner. In deze samenwerking is het belangrijk om het perspectief en het doel van de samenwerkende partner niet uit het oog te verliezen. Deze kunnen verschillend zijn, waarbij de uitkomsten van de audit nadelig uitpakken voor de overheid. Bovendien heeft de internal auditor in dit kwadrant ook raakvlakken met andere kwadranten. Voorbeelden (compliance audit) hiervan zijn 'third party risk' en de nieuwe privacywetgeving (Algemene Verordening Gegevensverwerking, AVG). De nieuwe AVG stelt strengere eisen aan het uitwisselen van persoonsgegevens en het verplicht opstellen van bewerkingsovereenkomsten. De internal auditor toetst de naleving hiervan.

- (veel) meer doen dan het doorlichten van (financiële) processen;
- probeer vooral op strategisch niveau meerwaarde te creëren en daarvoor is het nodig om onderliggende (sturings-)mechanismen te doorgronden;
- de samenstelling van de internal auditfunctie moet passen bij de nieuwe dynamiek van overheidssturing. <<

Literatuur

- Schulz, M., Heijer, I. den, Baas, J.H. de en M. van der Steen, *Sturen en Stromen: Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2017.
- Schram, J., Twist, M. van en M. van der Steen, *Kansrijk maar kwetsbaar: Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2016.
- Steen, M. van der, Chin a Fat, N., Twist, M. van en J. Scherpenisse, *Naar een ge(s)laagde strategie: Een evaluatie van het interdepartementaal programma Biobased Economy*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2014.
- INTOSAI Professional Standards Committee, *Fundamental Principles of Performance Auditing, Proposed Endorsement Version (In the PSC working language), For approval by the PSC Steering Committee, (Cf. Due Process - Stage 3)*, INTOSAI, 2016.
- Bozeman, B., *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- Zeijlemaker, S., Verschuren C., Smits A., Wakkerman B., Cheung S. en M. Jessurun, *Handreiking Compliance (risico) en Internal Audit*, IIA.

Raymond Wondergem is auditor bij Woonbron. Daarnaast is hij redactielid van *Audit Magazine*.
