EEN SCHUINE BLIK OP HORIZONTAAL TOEZICHT

Horizontaal toezicht is overal, maar tot een jaar of twee geleden wisten we niet dat het er was. Op dit moment verovert het begrip bestuurlijk Nederland en vatten we er alle vormen van 'private borging' onder zoals die aanvullend kan werken op het werk van 'verticale' inspecties en andere toezichthouders van overheidswege. Waarmee gelijk is aangegeven dat het een problematisch begrip is: wat vroeger simpel als kwaliteitszorg werd aangeduid is opeens toezicht. Maar als het werkt, waarom niet?

Tekst: Peter Noordhoek, redacteur inGovernment

De term 'horizontaal toezicht' is geboren in het streven van de Belastingdienst om de werklast naar beneden te brengen en toch effectief te kunnen controleren. Het komt erop neer dat een aantal grote bedrijven bereid zijn gevonden om in de vorm van een convenant garanties te geven over het interne toezicht op hun administratie en de fiscale afdracht daarbinnen. In ruil komt de Belastingdienst minder vaak langs. Het gaat uit van het principe 'vertrouwen, tenzij'. Wordt het vertrouwen beschaamd dan is het ook goed mis voor het betrokken bedrijf. De eerste indruk is dat het werkt. Een evaluatie van een commissie onder leiding van de fiscalist Stevens heeft positief geoordeeld over het experiment bij de Belastingdienst. Diverse pilots laten zien dat alle betrokken partijen hun afspraken nakomen en dat de Belastingdienst bij de controles die hij nog wel doet minder tot naheffing hoeft over te gaan dan anders het geval zou zijn. Een win-win dus. Interessant is dat ook diverse gemeentelijke belastingdiensten, zoals die van Oud-Beijerland, een convenant met de Belastingdienst hebben afgesproken. Ook voor hen minder naheffingen.

VERTICAAL OF HORIZONTAAL TOEZICHT?

1 *Wie is eigenaar? Wie blijft er eigenaar?*
Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van het product of de dienst zoals die wordt geleverd. Wie is eindverantwoordelijk? Hoe houd je die eindverantwoordelijk? Het probleem met zowel verticaal en horizontaal toezicht als met private audits is dat het bedrijven en burgers lui kan maken: dat hebben we toch geregeld? Hou verantwoordelijkheid daar waar die moet worden gedragen.

2 *Wat is de feitelijke werking van het toezicht of de audit? En hoe werkt dat door naar de onderliggende regelgeving, respectievelijk het kwaliteitssysteem?*
Vroeger waren er wasmiddelen die geacht werden overal te kunnen worden toegepast: Omo wast door en door schoon. Modern toezicht vraagt om een hoge graad van specialisatie. Er moet op detailniveau naar de werking van de systemen worden gekeken, anders denk je iets geregeld te hebben wat in werkelijkheid niet zo is. Dat maakt het aansluiten van verticaal en horizontaal toezicht lastig.

3 *Is er iemand die uiteindelijk checkt of het allemaal wel zo gaat als het op papier wordt verondersteld?*
De tijd die overheidstoezichthouders en private auditoren feitelijk op de werkvloer doorbrengen is doorgaans erg beperkt, als het al überhaupt gebeurt en niet volstaan wordt met een papieren audit. Er is geen substituut voor een feitelijke controle om te beoordelen of alles gaat zoals ooit is bedacht – verticaal of horizontaal.

PRIVATE BORGING

Eigenlijk is het zo dat al voordat de eerste ervaringen worden opgedaan en de commissie- Stevens haar werk had gedaan, de mare over het experiment rond ging. Overal viel de term 'horizontaal toezicht'. Alsof het als een appel in de boom hing en alleen nog maar geplukt hoefde te worden. Er wordt nog wel wat tegengesputterd, maar ondertussen gaat het snel. Dat is ook niet erg vreemd. Onder de term 'systeemtoezicht' was in de wereld van inspecties al de speurtocht gestart naar manieren om met minder toezichthouders toe te kunnen. Door meer op basis van risicoprofielen te werken en door scherper te zijn op welke groepen extra aandacht nodig hebben en welke juist niet, zou de feitelijke toezichtlast kleiner kunnen worden. Tegelijk werd bij bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie de aandacht groter voor wat branches zelf zouden kunnen doen. Zou een ISO-gecertificeerd bedrijf niet met minder toezicht toekunnen? Al deze vormen van 'private borging' zouden onder de term horizontaal toezicht kunnen vallen. De Lloyd's en DNV's, of de branches zelf vormen met hun audits dan een soort

OOK AL ZIJN DE AUDITS TECHNISCH PRIMA VOOR ELKAAR, WORDT ER WEL GETOETST WAT ER GETOETST MOET WORDEN?

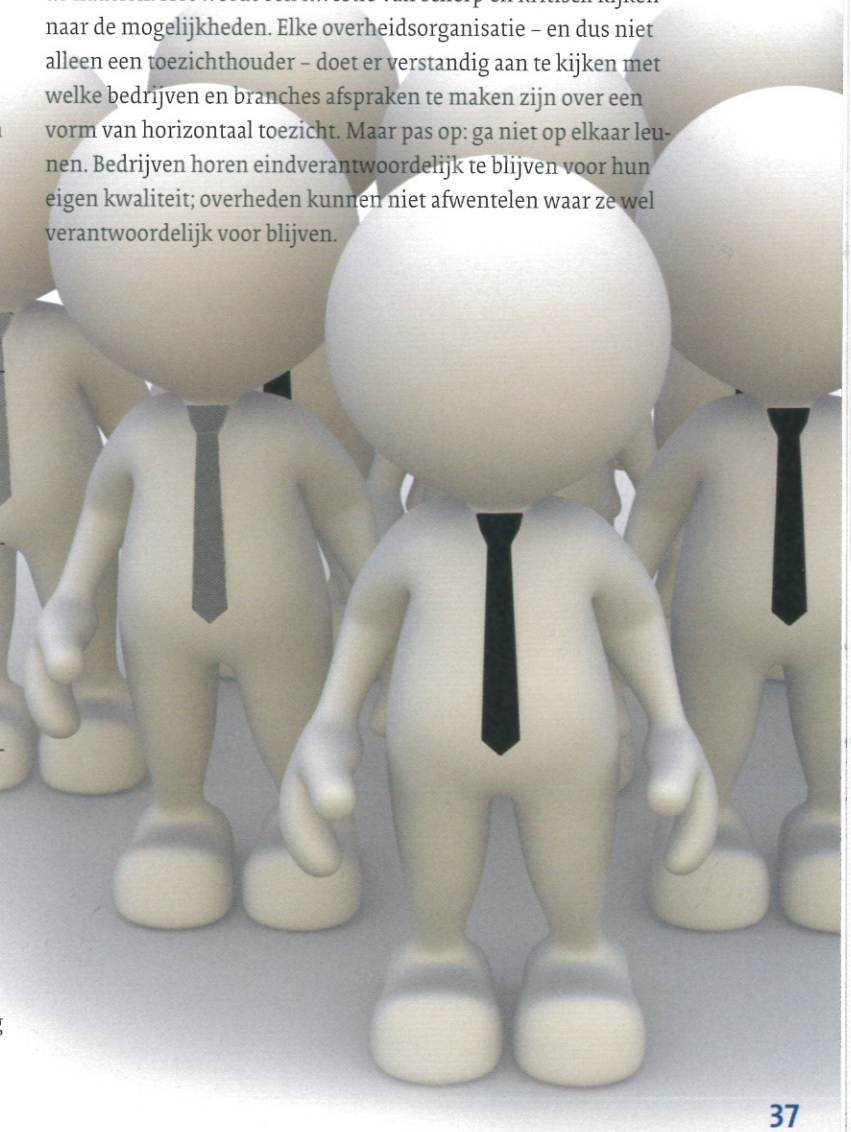
eerstelijnstoezicht, de huisartspositie, waar de overheid dan alleen nog maar op hoeft aan te vullen, als specialist. Dat alles past in beginsel weer prachtig in het beleid om met minder regels en toezicht toch een hoog niveau van vertrouwen te krijgen. In principe kan het zo prima werken. De overheid heeft groot gelijk om ruimte voor 'private borging' te geven. Elke gemeente, elke uitvoerende dienst doet er daarom verstandig aan een scan te maken van wat er in dat opzicht aan het privaat initiatief overgelaten kan worden en wat niet.

HORIZONTAAL TOEZICHT BESTAAT NIET

En toch is het de moeite waard om eens schuin tegen het begrip horizontaal toezicht aan te kijken. Daarom nu eerst wat tegenargumenten en dan naar een paar grote voorbeelden toe. Het eerste tegenargument komt van de nestor van de Nederlandse inspecteurs, Ferdinand Mertens. In de kern stelt hij dat het concept toezicht zelf altijd een verticale basis, overheidsgezag, veronderstelt en dat horizontaal toezicht dus niet bestaat. De Algemene Rekenkamer doet hetzelfde door steeds terug te redeneren naar de wettelijke basis die toezicht zou moeten hebben. Private normen zijn geen wettelijke normen, dus. In feite zitten er ook aan het fiscale horizontale toezicht nog de nodige 'formele haken en ogen'.

HOU PRIVATE KWALITEIT PRIVAAT

Wat gebeurt er bij een bedrijf als de medewerkers weten dat alles wat ze in het kader van kwaliteitszorg doen, tegelijk ook gebruikt kan worden door de overheidstoezichthouder? Werken ze dan nog voor hun eigen nut en noodzaak aan die kwaliteit of gaan ze het eigenlijk doen om aan de eisen van de overheid tegemoet te komen? Is het risico van *window dressing* niet aanwezig als het eigen kwaliteitssysteem anders gebruikt kan worden? En hoe goed zijn al die vormen van private borging eigenlijk als ze door officiele certificerende instellingen worden uitgevoerd? Bestaat er niet het gevaar dat vooral het papieren systeem wordt getoetst? Ook al zijn de audits technisch prima voor elkaar, wordt er wel getoetst wat er getoetst moet worden? Bij DigiNotar waren er uiteindelijk zo'n twaalf toezichthouders actief, publiek en privaat, dus verticaal en horizontaal. Geen van hen zag die ene kabel lopen van bedrijfscomputer naar systeemcomputer, waardoor de hacker zijn kans kreeg. Uiteindelijk hoort de zorg voor de kwaliteit bij het bedrijf zelf te berusten. Daar moet de verantwoordelijkheid worden gevoeld.

IEDER HET ZIJNE

Horizontaal toezicht draagt dus het risico in zich dat als alles in het domein van het toezicht wordt geschoven, uiteindelijk alles onderdeel van de overheid wordt. Als zaken spannend worden, gaan ze rechtop staan, worden ze verticaal. Als we zo schuin kijken naar horizontaal toezicht, zitten er dus wel gevaren aan. Tegelijk zal iedereen die een beetje pragmatisch is ingesteld, er wel degelijk mee door willen gaan. In veel gevallen zijn de voordelen groter dan de nadelen. Het wordt een kwestie van scherp en kritisch kijken naar de mogelijkheden. Elke overheidsorganisatie – en dus niet alleen een toezichthouder – doet er verstandig aan te kijken met welke bedrijven en branches afspraken te maken zijn over een vorm van horizontaal toezicht. Maar pas op: ga niet op elkaar leunen. Bedrijven horen eindverantwoordelijk te blijven voor hun eigen kwaliteit; overheden kunnen niet afwentelen waar ze wel verantwoordelijk voor blijven.