

ARTIKELEN | 1 APRIL 2022

ACTIEVE OPENBAARMAKING AUDITRAPPORTEN AUDITDIENST RIJK

Auteur: Karen Punter MSc MA

Beeld: Pexels - James Haworth - Jelleke van Ooteghem - Chiara - Josh Sorenson

Leestijd: 8 min



De Auditdienst Rijk (ADR) maakt sinds 2016 zijn auditrapporten actief openbaar. Motief: een transparante overheid. Durven de internal auditors van Rijksoverheid dan nog wel alles op te schrijven?

'Fiscus discrimineerde bij aanvraag kinderopvangtoeslag' kopte Radar op 12 maart 2020 toen een conceptrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) lekte naar Follow the Money. Dit is een van de koppen uit de mediastorm sinds de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst aan het licht kwam. Dat de interne auditdienst van het Rijk (en dus van de Belastingdienst) werd gevraagd bij te dragen aan het onderzoeken van de toeslagenaffaire is wellicht vanzelfsprekend, of op zijn minst niet vreemd. Vooraf was bekend dat, zoals gebruikelijk voor ADR-rapporten, het rapport openbaar gemaakt zou worden – ook als het niet gelekt was – en verstuurd zou worden aan de Tweede Kamer. Het was te voorspellen dat de media en de Tweede Kamer een schijnwerper zouden richten op de bevindingen.

ADR maakt rapporten openbaar

AUDIT

MAGAZINE

De auditrapporten van de interne auditdiensten in het bedrijfsleven zijn alleen voor de ogen van de opdrachtgever. Bij het Rijk was voor inzage tot 2016 een Wob-procedure noodzakelijk.¹ Sinds 2016 worden in principe alle rapporten van de ADR door opdrachtgevende ministeries actief openbaar gemaakt. Alleen rapporten met een uitzonderingsgrond (bijvoorbeeld staatsgeheim) blijven intern. De dossiers zelf, die ten grondslag liggen aan een rapport, vallen niet onder de beleidslijn voor openbaarmaking. De rapporten van de ADR hebben dus niet alleen een interne werking, maar ook een externe, maatschappelijke werking. Hiermee anticipeert de ADR op de komst van de Wet open overheid (Woo). De actieve openbaarmaking van de auditrapporten past binnen de wens van het kabinet voor meer transparantie.



Wettelijke en vraaggestuurde taak

De ADR kent een wettelijke taak (de accountantscontrole) en een vraaggestuurde taak, waarbij de dienst werkt op verzoek van de politieke en ambtelijke leiding van de verschillende ministeries. De vraaggestuurde onderzoeken zijn te kenschetsen als internal audits. Voor de accountantscontrole is in de wet vastgelegd dat de ADR deze uitvoert en zijn de uitwijkmogelijkheden voor een departement dus beperkt. Voor de vraaggestuurde taak geldt dat niet. Het staat een departement vrij een ander dan de ADR te vragen voor een onderzoek of een vraag helemaal niet te stellen. Dit artikel focust op de vraaggestuurde kant, omdat actieve openbaarmaking hier de meeste invloed heeft.²

Angst voor effect openbaarmaking

Toen de actieve openbaarmaking werd ingevoerd, bestond bij sommige auditors de angst dat de openbaarmaking nadelige gevolgen zou hebben. Wordt de ADR nog gevraagd voor audits die er daadwerkelijk toe doen? Kun je nog wel alles opschrijven? En wat gebeurt er met de relatie tussen de ADR en de departementen? Kan de vertrouwelijkheid gewaarborgd worden? Nu na vijf jaar kan de ADR de balans opmaken en de vraag beantwoorden wat het effect is van actieve openbaarmaking.

Wordt de ADR nog gevraagd?

Allereerst moet worden opgemerkt dat het heel moeilijk is een directe relatie te ontwaren tussen de vraag naar onderzoeken en actieve openbaarmaking, omdat er ook andere ontwikkelingen spelen en speelden. Een voorbeeld is het ontstaan van de ADR uit verschillende departementale auditdiensten in 2012. Ook is de beweging naar meer transparantie niet alleen van bovenaf opgelegd. De verschillende departementen bewogen al in die richting. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een aantal departementen andere rapporten (bijvoorbeeld beleidsonderzoeken) dan die van de ADR ook al actief openbaar maakte. In die zin was actieve openbaarmaking geen wereldschokkende gebeurtenis. De ADR ziet geen direct verband tussen de actieve openbaarmaking en de hoeveelheid vragen die de auditdienst binnenkrijgt.

De vraag naar onderzoeken verschuift van onderzoeken naar de interne beheersing van een departement naar meer politiek gerichte onderzoeken ter verantwoording aan de Kamer

Effect op wie vraagt

Toch heeft actieve openbaarmaking (mede) geleid tot een verschuiving in het type vraag dat binnenkomt. Opgemerkt wordt dat departementen en uitvoeringsorganisaties soms bepaalde onderzoeken niet langer aan de ADR vragen, maar zelf (laten) uitvoeren door hun eigen auditdienst, tweede lijn of externen.³ Ondertussen is de ADR niet onopgemerkt gebleven binnen de Tweede Kamer. De vraag naar onderzoeken verschuift van onderzoeken naar de interne beheersing van een departement, naar meer politiek gerichte onderzoeken ter verantwoording aan de Kamer. Deze verschuiving is niet geheel aan de actieve openbaarmaking toe te schrijven en is niet bij elk departement even sterk, maar is wel relevant.

Effect op doel onderzoek

Het eerdergenoemde onderzoek naar de kinderopvangtoeslagzaak is bijvoorbeeld uitgevoerd op verzoek van de Belastingdienst nadat de staatssecretaris dit had toegezegd aan de Tweede Kamer. Het diende als voorportaal voor de Commissie Donner en als verantwoordingsstuk. De interne auditdienst van het Rijk wil met onderzoeken een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de Rijksoverheid. In die zin is de verschuiving naar onderzoeken voor de Tweede Kamer positief: de ADR wordt steeds meer gevraagd voor onderzoeken naar onderwerpen die leven in de maatschappij en die van belang zijn voor de volksvertegenwoordiging.



Tegelijkertijd brengt de verschuiving het risico met zich mee dat de auditdienst gebruikt wordt als verantwoordingsmechanisme achteraf. Als een stok om mee te slaan in plaats van als hulpmiddel om de kwaliteit binnen de organisatie naar een hoger niveau te tillen. Bovendien is het een gemiste kans als de interne auditdienst niet wordt gevraagd aan de voorkant mee te kijken en te adviseren op dit soort onderwerpen.

Het hoofddoel van het onderzoek over de toeslagzaak was rapporteren over in hoeverre er bij (andere) toeslaggerelateerde zaken sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de toeslagzaak is gehanteerd. Een tweede, afzonderlijke vraag was of de ADR iets kon zeggen over of en wanneer de ambtelijke en politieke top van de problemen op de hoogte was. In de Kamer (en in de media) was na het uitbrengen van het rapport vooral aandacht voor het antwoord op de tweede vraag. Het risico bestaat dat de ADR-rapporten door de Kamer worden gebruikt om een departement ter verantwoording te roepen.

De vraag is of de toegenomen zichtbaarheid van de ADR in de Kamer ertoe leidt dat de auditdienst steeds meer achteraf als verantwoordingsmechanisme betrokken wordt

Kun je nog wel alles opschrijven?

Ja, de ADR kan en moet nog ongecensureerd rapporteren, maar meer lezers betekent dat het noodzakelijk is meer context te schetsen en uitgebreider te schrijven. Ook moet er langer nagedacht worden over de formulering van

AUDIT

MAGAZINE

bevindingen. De ADR houdt rekening met de gevolgen voor de opdrachtgever en probeert tegen te gaan dat een bevinding uit zijn verband wordt getrokken, maar moet ook voorkomen dat een rapportagetekst verzandt in een wollig en nietszeggend stuk proza. Opdrachtgevers zijn zich bewust van de structurele openbaarmaking en vragen soms om formuleringen in rapporten aan te passen. Dat levert dilemma's op voor auditors, maar de auditor behoudt het laatste woord.

Kwaliteitsborging

Daarnaast wil de ADR voorkomen dat er discussie ontstaat over de kwaliteit van zijn onderzoeken. Dit wordt ondervangen door veel aandacht voor kwaliteit en een hoge mate van interne kwaliteitstoetsing. Dit kost tijd en capaciteit maar is de kwaliteit van de rapporten ten goede gekomen. Bovendien heeft de openbaarmaking geleid tot meer naamsbekendheid voor de ADR; de openbare rapporten tonen wat de ADR doet en kan betekenen. Het meer nadenken over wat je opschrijft als auditor en de geïntensiveerde interne kwaliteitstoetsing hebben geleid tot kwalitatief betere rapporten.



Invloed op de relatie

De openbaarmaking heeft waarschijnlijk geen grote invloed gehad op de relatie tussen de auditdienst en zijn opdrachtgevers. Het heeft hooguit geleid tot meer betrokkenheid van de opdrachtgever en auditte bij de rapportteksten. De opdrachtgevers zijn inmiddels gewend aan de actieve openbaarmaking. Daar komt bij dat met de invoering van de Woo in principe alle rapporten, ook rapporten door externen, actief openbaar gemaakt dienen te worden. Transparantie is een groot goed voor behoorlijk openbaar bestuur. Mogelijk heeft de optie om een managementreactie toe te voegen

aan een rapport ook een positieve invloed gehad. De managementreactie geeft departementen de gelegenheid te reageren op hetgeen in het rapport is beschreven en om verbeterplannen te beschrijven.

De impact van het onderzoek naar de CAF-zaken (kinderopvangtoeslagenzaken) is niet van invloed geweest op de relatie tussen de ADR en de Belastingdienst. Beide diensten hebben elk hun eigen rol gespeeld. Vooraf heeft de openbaarmaking geen rol gespeeld in het wel of niet toekennen van het onderzoek aan de ADR; het onderzoek werd hoe dan ook openbaar en de ADR had de juiste kennis, kunde en politieke sensitiviteit in huis. De ADR krijgt nog steeds genoeg onderzoeken die ertoe doen en wordt ook betrokken bij andere onderzoeken over (de afhandeling van) de toeslagenaffaire. Maar, zoals eerder beschreven, de vraag is of de toegenomen zichtbaarheid van de ADR in de Kamer ertoe leidt dat de auditdienst steeds meer achteraf als verantwoordingsmechanisme betrokken wordt. In dat geval krijgt de interne auditdienst een andere verhouding tot de departementen.

De ADR probeert tegen te gaan dat een bevinding uit zijn verband wordt getrokken, maar moet ook voorkomen dat een rapportagetekst verzandt in een wollig en nietszeggend stuk proza

Borging vertrouwelijkheid

De huidige beleidslijn openbaarmaking stelt uitdrukkelijk dat het niet gaat om de openbaarmaking van dossiers. De dossiers vormen het fundament voor het onderzoeksrapport en worden gebruikt voor interne kwaliteitstoetsing. Ook recente jurisprudentie onderstreept dit: auditdossiers kunnen niet worden opgevraagd met een Wob-verzoek. Het openbaar maken van bijvoorbeeld gespreksverslagen zou het onderzoeksproces verstoren en betrokkenen terughoudender maken in het verstrekken van informatie. Deze punten wegen volgens de rechtbank zwaarder dan het belang van openbaarheid. Daarnaast wordt er bij het schrijven van de auditrapporten voor gezorgd dat niet herleidbaar is wie wat heeft gezegd of aangedragen.

Precedent

De staatssecretaris heeft de ADR gevraagd om medewerking te verlenen aan het openbaar maken van documenten die de ADR heeft ontvangen van de Belastingdienst in het kader van het toeslagenonderzoek. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld de gespreksverslagen en de analysebestanden die de auditors hebben opgesteld. Mogelijk schept dit een precedent en worden in de toekomst meer onderdelen van auditdossiers openbaar gemaakt. Het zal hierbij veelal gaan om stukken die in het kader van de Woo sowieso openbaar gemaakt moesten worden, maar onduidelijkheid hierover kan leiden tot meer terughoudendheid bij de auditee. Bovendien vraagt openbaarmaking van onderdelen van dossiers veel zorgvuldigheid om te voorkomen dat er geen persoonsgegevens en herleidbare informatie worden verspreid.



Effecten openbaarmaking

Actieve openbaarmaking heeft positieve effecten. Doordat er meer inzicht is in wat de ADR doet en kan, is de bekendheid van de auditdienst onder opdrachtgevers en de ervaring met vraaggestuurde opdrachten toegenomen.

Daarnaast hebben de auditrapporten een externe werking gekregen, dat is iets waar de auditor rekening mee moet houden. In de praktijk betekent dit dat de context waarin een onderzoek plaatsvindt uitgebreider beschreven moet worden en dat er langer stilgestaan wordt bij de formulering van zowel de vraag als de uiteindelijke uitkomsten van een onderzoek. De ADR moet een heldere en objectieve boodschap blijven uitdragen, maar ook nadenken over hoe deze geïnterpreteerd kan worden door derden. Bovendien mag de kwaliteit van het onderzoek zelf nooit ter discussie staan. Dit wordt ondervangen door uitgebreide interne kwaliteitstoetsen. Tezamen heeft dit geresulteerd in kwalitatief betere rapportages.

In kwantitatieve zin is de vraag naar onderzoeken niet afgenomen, maar het type onderzoek verandert wel. Waar de ADR vroeger gevraagd werd voor meer intern gerichte onderzoeken, ziet de auditdienst bij sommige departementen steeds meer politiek gerichte onderwerpen op tafel verschijnen. Hiermee zijn de impact en de maatschappelijke relevantie van de onderzoeken van de ADR toegenomen.

AUDIT

MAGAZINE

Noten

1. Wet Openbaarheid Bestuur.
2. Voor de jaarlijkse auditrapporten over de jaarverslagen geldt dat deze openbaar gemaakt worden wanneer de Algemene Rekenkamer zijn oordeel bij de rijksrekening geeft op de derde woensdag in mei.
3. Enkele uitvoeringsorganisaties hebben een eigen auditdienst.

Literatuur

- Auditdienst Rijk, [Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken](#), ministerie van Financiën, 2020.
- Radar, [Fiscus discrimineerde bij aanvraag kinderopvangtoeslag](#), 3-12-2020.
- Zanen, A. van, 'Het 'interne auditrapport' wordt onderdeel van het maatschappelijk verkeer' Audit Magazine, december 2016.

Over

Karen Punter MSc MA werkt bij de Auditdienst Rijk. Ze heeft een achtergrond in internationale betrekkingen, Midden-Oosten Studies en internationaal en Europees bestuur.

Tags: vaktechniek

Bron url: <https://auditmagazine.nl/artikelen/actieve-openbaarmaking-auditrapporten-auditdienst-rijk/>