

INTERVIEWS | 1 JANUARI 2017

“WE ZIJN KRITISCH NAAR ELKAAR EN HOUDEN ELKAAR SCHERP”

Auteur: Ir. Gezina Atzema RO - Jip Olierook MSc RO CIA

Beeld: NFP Photography - Ricardo Gomez Angel

Leestijd: 9 min



Wim Geerts (secretaris-generaal ministerie van Defensie), Bas Wakkerman, onderzoeksdirecteur Algemene Rekenkamer) en Adrie Kerkvliet (directeur Auditdienst Rijk) over de interne en externe auditfunctie binnen het Rijk en de relatie tussen de eerste, tweede, derde én vierde lijn.

Erst een algemene vraag: hoe zien de taken en verantwoordelijkheden van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer er in grote lijnen uit?

Adrie Kerkvliet (AK): “De Auditdienst Rijk vervult de interne auditfunctie van alle ministeries. Daarbij verschaffen wij zekerheid bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag en onderzoeken wij het gevoerde financieel en materieel beheer en de totstandkoming van niet-financiële (beleids)informatie. Daarnaast verricht de Auditdienst Rijk op verzoek van de departementen onderzoeken met betrekking tot de beleids- en bedrijfsvoering en daarbij geven wij bevindingen en eventuele aanbevelingen (op basis van onderzoek) op het terrein van onder meer ICT, governance, toezicht, informatiebeveiliging en op het gebied van organisatorische vraagstukken. De secretaris-generaal van het

betrokken ministerie heeft hierbij de rol van opdrachtgever. De Algemene Rekenkamer onderzoekt jaarlijks de financiële verantwoordingen van het Rijk en rapporteert daarover aan de Staten-Generaal (de Eerste en Tweede Kamer). Voor haar werkzaamheden maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van de uitkomsten van de onderzoeken van de Auditdienst Rijk.”

Bas Wakkerman: “Het is een bijzonder construct, ook in accountantsland. Wat het bijzonder maakt is dat er een interne accountant is (de Auditdienst Rijk) die een certificerende functie heeft met een rapportage daarover aan de minister”

Bas Wakkerman (BW): “Richting de private sector is de constructie binnen de Rijksoverheid altijd lastig uit te leggen. Het is een bijzonder construct, ook in accountantsland. Wat het bijzonder maakt is dat er een interne accountant is (de Auditdienst Rijk) die een certificerende functie heeft met een rapportage daarover aan de minister. De rol van de Rekenkamer is de certificerende rol richting de Eerste en Tweede Kamer. We gebruiken dus ook de bevindingen van de Auditdienst Rijk, maar we oordelen in onafhankelijkheid. De Rekenkamer geeft oordelen over de financiële verslaglegging, de stand van de bedrijfsvoering van departementen en over de kwaliteit van de beleidsinformatie die de minister aan het parlement verstrekt. Dat is in de Grondwet en Comptabiliteitswet allemaal goed geregeld, maar het is toch een bijzondere situatie.”

AK: “Waarbij ik dan altijd uitleg dat we wel meer doen dan alleen het certificeren van de verantwoording. Wij kijken ook naar de bedrijfsvoering op het departement, naar het financieel en materieel beheer en wij doen vraaggestuurd veel onderzoeken ter ondersteuning om het functioneren van het departement te verbeteren.”

Wat is belangrijk bij een dergelijke constructie?

Wim Geerts (WG): “Het is belangrijk dat er onderling goed wordt samengewerkt en dat we elkaar proactief opzoeken. Dat we goed van elkaar weten wat er speelt en welke partij met welke audits van start gaat. We hebben goede werkrelaties met contacten op alle niveaus. Daarmee voorkomen we verrassingen en kunnen we op elkaar steunen. Dit vergt een open en coöperatieve houding van alle partijen: uiteindelijk hebben we immers een gemeenschappelijk belang, namelijk vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid bijdragen aan een organisatie die slagvaardig, competent en in control is.”

BW: “Het is inderdaad heel belangrijk dat je kunt steunen op andermans werkzaamheden. Daarmee voorkomen we dat we dubbel werk doen.”

Met de oprichting van de Auditdienst Rijk zijn de diverse auditafdelingen van de ministeries overgegaan naar één centrale auditdienst (Auditdienst Rijk). Wat is er in die zin voor Defensie veranderd?

WG: “De auditors van Defensie zijn relatief laat overgegaan naar de Auditdienst Rijk. Al met al zijn we tevreden over hoe dit proces is verlopen. Het is niet zo dat de auditfunctie met deze overgang te ver van het departement is af komen te staan. Het grootste deel van de auditors zit fysiek nog binnen het departement, maar ze opereren onder een ‘andere vlag’. Daardoor is de specifieke departementale kennis en betrokkenheid zeker niet afgenomen.”

AUDIT

MAGAZINE



Bas Wakkerman, Algemene Rekenkamer (l), Adrie Kerkvliet, Auditdienst Rijk (m) en Wim Geerts, Defensie (r)

AK: "Wat hierbij aardig is om op te merken, is dat met de oprichting van de Auditdienst Rijk de departementen het best wel spannend vonden dat de auditfuncties uit de departementen werden gehaald en onder de leiding van het ministerie van Financiën werden geplaatst. Dit is ook logisch omdat hiermee het idee kan ontstaan dat de controle voor een deel uit handen wordt gegeven. Uit een onlangs verrichte evaluatie is echter duidelijk geworden dat deze angst geen werkelijkheid is geworden. Het evaluatierapport is dan ook niet voor niets getiteld: *De Auditdienst Rijk, een kritische vriend*. Overigens rapporteert de Auditdienst Rijk altijd aan het verantwoordelijke departement. Niet aan het ministerie van Financiën, waar we onder 'opgehangen' zijn. Daarmee wordt benadrukt dat de Auditdienst Rijk een interne auditfunctie is en geen externe controleur of een inspectiedienst van Financiën."

Verloopt de samenwerking met andere ministeries hetzelfde als met het ministerie van Defensie?

BW: "Samenwerking is mensenwerk. En dat is bij elk ministerie anders. Bijvoorbeeld de inrichting van de tweede lijn. Als

dit minder is ingericht, dan moet de Auditdienst Rijk vaak meer doen.”

AK: “De manier waarop de interne beheersing is ingericht verschilt per departement. Het is goed dat de Auditdienst Rijk fysiek bij de organisatie zit, maar ik wil ook graag dat mensen van de Auditdienst Rijk mobiel zijn en na een aantal jaren naar een ander departement gaan. Op die manier kunnen ze extra toegevoegde waarde leveren door eerdere ervaringen, opgedaan bij een ander departement, in te brengen. Het zorgt voor een frisse blik. Daar hebben we al hele goede ervaringen mee.”

De Algemene Rekenkamer verricht zogenoemde verantwoordingsonderzoeken. Wat houdt dit precies in?

BW: “Het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer bevat drie centrale thema’s: 1) zijn overheidsgelden conform de regels besteed?, 2) is de bedrijfsvoering op orde?, 3) heeft het gevoerde beleid het gewenste effect gehad? In het verleden ging de meeste tijd op aan het beantwoorden van de eerste vraag. We merken echter dat de interne beheersing binnen de departementen steeds meer op orde is. Dit maakt het mogelijk meer te focussen op de bedrijfsvoering, op het primaire proces en op de vraag of het gevoerde beleid de gewenste effecten heeft. Het is goed dat deze verschuiving mogelijk is, de vraag of gevoerd beleid ook daadwerkelijk voldoende effect heeft is natuurlijk zeer relevant.”

Wim Geerts: “De Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek kritisch gekeken naar de beschikbaarheid van onze reserveonderdelen en de gereedheid van onze wapensystemen. Ofwel, in hoeverre we in de praktijk daadwerkelijk kunnen ‘vliegen, rijden en varen’”

WG: “Ik constateer dat de Rekenkamer breder is gaan kijken dan bedrijfsvoering, jullie kijken ook naar primaire processen. Zo heeft de Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek kritisch gekeken naar de beschikbaarheid van onze reserveonderdelen en de gereedheid van onze wapensystemen. Ofwel, in hoeverre we in de praktijk daadwerkelijk kunnen ‘vliegen, rijden en varen’. Het rapport van de Rekenkamer heeft bijgedragen aan het gevoel van urgentie om verbeteringen te realiseren van de beschikbaarheid van onze voorraden en van de leverbetrouwbaarheid.”

Hoe ziet de samenwerking tussen Auditdienst Rijk en Rekenkamer eruit bij deze onderzoeken naar de primaire processen?

WG: “Dat is iets waarvan ik me afvraag hoe Auditdienst Rijk en Rekenkamer dat zien. Er wordt bijvoorbeeld nu door de Rekenkamer gekeken naar IT-beheer. Hoe voorkom je dat dingen dubbel worden gedaan?”



BW: “De samenwerking is in eerste instantie gericht op de financial audit. Voor wat betreft de overige onderzoeken geldt dat als de Rekenkamer een bepaald onderzoek wil opstarten, we dan ook kijken wat de Auditdienst Rijk op dat terrein heeft gedaan of gaat doen. Niet vanuit het reviewmodel, maar wel omdat we gebruik willen maken van elkaars resultaten. Wat betreft de bredere beleidseffecten zoekt de Rekenkamer veel meer de samenwerking met universiteiten en onderzoeksinstellingen.”

AK: “Ten opzichte van de Rekenkamer kijkt de Auditdienst Rijk inderdaad minder naar de effecten van beleid. Maar ook voor de Auditdienst Rijk zijn er verschillende ontwikkelingen. Bijvoorbeeld dat IT steeds belangrijker wordt. Daar zitten echt nog wel punten waar departementen verbeteringen kunnen aanbrengen. Daar zoeken we elkaar op via bijvoorbeeld gezamenlijke bijeenkomsten. De BIR-onderzoeken zijn daarvan een mooi voorbeeld.¹ Als Auditdienst Rijk maken we steeds meer gebruik van IT-tooling, zoals data-analyse en dat vergt meer samenwerking met de tweede lijn en soms zelfs met de eerste lijn, bijvoorbeeld om te kijken waar risico's binnen processen zitten. Daar is de Auditdienst Rijk al druk mee bezig, ook richting de Rekenkamer. Sowieso is de link tussen ICT, bedrijfsvoering en primair proces heel sterk geworden. Het is eigenlijk één geheel, je kunt het niet meer opknippen. Dat is voor de auditors ook een reden om er een bredere kijk op na te houden.”

Met een nieuwe beleidslijn van het kabinet is geregeld dat rapporten van de Auditdienst Rijk standaard openbaar worden gemaakt. Leidt dit ertoe dat departementen terughoudender zijn met aanvragen bij de Auditdienst Rijk voor vraaggestuurde onderzoeken?

WG: “Wat het ministerie van Defensie betreft zijn er nog meer ervaringscijfers nodig om zicht te krijgen op de eventuele impact op lange termijn. Wel is belangrijk dat binnen de betreffende rapporten de anonimiteit van het personeel wordt gewaarborgd in de zin dat binnen het rapport uitkomsten niet te herleiden zijn naar specifieke personen.”

AK: “Aanleiding voor de beleidslijn was onder meer het toenemend aantal Wob-verzoeken.² Dat werd zo omvangrijk dat het efficiënter was om alle rapporten voortaan actief openbaar te maken. De Auditdienst Rijk ervaart tot op heden niet een vermindering van het aantal vraaggestuurde onderzoeken. De enige aarzeling die wij op dit vlak bemerken, bevindt zich meestal op de lagere niveaus binnen de ministeries. De top van de organisaties aarzelt echter niet, ook al worden rapporten openbaar.”

BW: “Rapporten van de Algemene Rekenkamer zijn al standaard openbaar. Wat wij op dit gebied geleerd hebben is dat je het rapport moet schrijven met een brede doelgroep in het achterhoofd zodat de inhoud voldoende toegankelijk is. Ook moet er voldoende aandacht uitgaan naar de beschrijving van de context van het onderzoek. Dit zodat de lezer de informatie ook op waarde weet te schatten. Daarbij is het ook belangrijk om niet enkel de onvolkomenheden te benoemen, maar juist ook de positieve bevindingen. Wat bovendien kan helpen is het opnemen van een bestuurlijke reactie in het rapport, zodat men ook kan zien dat er verbeteracties worden opgestart. Overigens is de impact van een onderzoek meer dan het rapport.”



De impact is meer dan het rapport?

WG: “De dialoog die met de onderzoeken gepaard gaat, is op zichzelf al waardevol. Door elkaar kritisch te bevragen houd je elkaar scherp. Het dwingt je om kritisch te kijken of je met de goede dingen bezig bent. En het vroegtijdig elkaar opzoeken kan helpen in het verdere traject. Doe je dat niet, dan kun je er later in het traject last van krijgen. Liever dingen in een vroeg stadium vaststellen, dat draagt uiteindelijk bij aan de beste resultaten. Dat geldt voor zowel de contacten die wij hebben met de Rekenkamer, met de Auditdienst Rijk als met de IRF.³ Daarbij voorzie ik ook winst als we vroeg binnen onderzoekstrajecten eventuele problemen met elkaar bespreken, zodat wij niet tot de oplevering van het eindrapport moeten wachten voordat met verbeterinitiatieven kan worden gestart.”

BW: “Precies. Wacht niet tot het concepteindrapport, maar zoek elkaar eerder op! Het komt veelvuldig voor dat een departement al verbeteringen inzet terwijl het Rekenkameronderzoek nog loopt”.

AK: “Dat herken ik wel. Wij koppelen tegenwoordig ook eerder de bevindingen terug. Het rapport komt pas later, en voor een deel wellicht een beetje als ‘mosterd na de maaltijd’, maar dat is niet erg. Het heeft zijn werking voor een groot deel al eerder gehad.”

Adrie Kerkvliet: “Wij herkennen ook de trend waarbij er meer ruimte is verder te kijken dan de financiële controles. Daarbij zoeken we elkaar al op om methoden en instrumenten te delen”

Hoe ziet de toekomst voor de samenwerkingsrelatie er uit?

BW: “Zoals aangegeven wordt de scope van de Algemene Rekenkamer steeds breder. Waar in het verleden nog de nadruk op controle van de financiële verantwoording centraal stond, komt er nu steeds meer aandacht voor het primaire proces en de effectiviteit van beleid. Dit vraagt om nieuwe onderzoeksmethoden en normen. Zowel de departementen, de Auditdienst Rijk en de Rekenkamer kunnen elkaar hierbij ondersteunen en van elkaar leren. In die zin zal de samenwerking naar verwachting intensiveren.”

AK: “De Auditdienst Rijk is positief over de huidige wijze waarop de samenwerking loopt. Wij herkennen ook de trend waarbij er meer ruimte is verder te kijken dan de financiële controles. Daarbij zoeken we elkaar al op om methoden en instrumenten te delen. Denk bijvoorbeeld aan de BIR-onderzoeken waarbij we elkaar bewust hebben opgezocht. Ik verwacht dat dit alleen maar zal toenemen en dat we elkaar ook steeds meer aan de voorkant gaan opzoeken, zodat we van elkaar kunnen leren en zaken, zoals toe te passen normeringen, op elkaar kunnen afstemmen.”

WG: “Ook wij zijn positief over de onderlinge samenwerking. De contacten met zowel de Auditdienst Rijk als de Rekenkamer zijn goed en de samenwerking verloopt professioneel. Door met elkaar te sparren en kritisch naar elkaar

AUDIT

MAGAZINE

toe te zijn houden we elkaar scherp. We hebben immers alle drie een gedeeld belang.”

Noten

1. Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR).
2. Wet openbaarheid van bestuur (Wob).
3. Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën (IRF).

Over

Drs. Wim Geerts is sinds juni 2016 secretaris-generaal van Defensie. Daarvoor had hij verschillende functies bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken.

Adrie Kerkvliet RA RE is accountant en IT-auditor en sinds 1 januari 2016 directeur bij de Auditdienst Rijk. Naast Defensie heeft hij Financiën/Belastingdienst en IT in zijn portefeuille. Hiervoor bekleedde hij diverse managementfuncties binnen de rijksdienst en was hij werkzaam bij EY.

Drs. Bas Wakkerman RA MGA is sinds maart 2016 onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer. Daarvoor werkte hij onder meer bij PwC. Hij is gespecialiseerd op het gebied van Internal Audit binnen de publieke sector.

Tags: EA VERSUS IA

Bron url: <https://auditmagazine.nl/interviews/we-zijn-kritisch-naar-elkaar-en-houden-elkaar-scherp/>