

# Audit-commissie binnen rijksoverheid?

**Audit-commissies zijn in het bedrijfsleven een ingeburgerd fenomeen met duidelijke taken en verantwoordelijkheden. Binnen de rijksoverheid ligt dat anders. Is het niet eens hoog tijd om daarin verandering te brengen?**

NART WIELAARD

**de Overheids  
accountant**

Als het aan Wim Touw - partner bij de KPMG Branche-groep Overheid en

medeauteur van de publicatie 'Nieuwe tijden, moderne governance bij de rijksoverheid' - ligt, mag er hier en daar wel wat meer discussie komen over governance binnen de rijksoverheid: "Corporate governance staat de laatste jaren nadrukkelijk in de schijnwerpers. Gevoed door de boekhoudschandalen zijn voor het bedrijfsleven tal van wetten en regels ontwikkeld om de corporate governance te verbeteren. Nu de stofwolken van de vele incidenten neerdalen blijken deze een stevige impuls te geven aan beter ondernemingsbestuur. Ook binnen de rijksoverheid zijn schandalen voorgekomen. Daar is wel onderzoek naar gedaan, maar het is niet duidelijk wat er met de uitkomsten is gedaan. Het is opvallend stil. Dat verdient verandering, want thema's als integriteit, transparantie en betrouwbaarheid zijn daar minstens net zo belangrijk als in het bedrijfsleven."

## 'Nieuwe politiek'

Het ministerie van Financiën heeft al een jaar of acht geleden wel een publicatie opgesteld over het wat en hoe van governance in de publieke sector. Niettemin is de wens tot nieuwe discussie begrijpelijk, zeker in een tijd waarin de roep om 'nieuwe politiek' steeds terugkomt. KPMG voegde vlak voor de zomer de daad bij het woord door de bovengenoemde publicatie uit te brengen en een discussiemid-

dag voor topambtenaren te organiseren. Een van de onderwerpen: de audit-commissie. Dat onderwerp blijkt het nodige voer voor discussie op te leveren. Gelukkig is er wel overeenstemming over de basis: de vraag of een audit-commissie wel nodig is. Die vraag wordt door vrijwel iedereen met volmondig ja beantwoord.

## Adviserend

Touw: "Een audit-commissie is van grote waarde voor zowel de minister als de secretaris-generaal. Deze commissie helpt hen in control te blijven over de complexe bedrijfsvoering en beleidsvorming."

Zijn collega Hendrik van Moorsel, voorzitter rijksoverheid bij Ernst & Young kan zich daarin vinden: "Een audit-commissie speelt een belangrijke adviserende rol op het gebied van interne beheersing, bedrijfsvoering en control. Dat is overigens een groot verschil met het bedrijfsleven, waar een audit-commissie primair toezicht houdt. De functie van toezicht is binnen de overheid al voldoende geïnstitutionaliseerd, door onder andere de Rekenkamer, vaste Kamercommissies en de Tweede Kamer."

## Intern-extern

Ook Peter Bartholomeus, directeur audit en toezichtbeleid op het ministerie van Financiën en tevens voorzitter van het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD), hecht grote waarde aan een goed functionerende audit-commissie. Maar hij is het niet helemaal eens met de stellingen die

KPMG in de publicatie formuleert.

Een voorbeeld: "Ik vind dat een audit-commissie moet worden samengesteld uit een mix van interne en externe leden. Er moeten ook interne leden - bijvoorbeeld van de bestuursraad - in zitten, die voeling hebben met wat er van week tot week politiek speelt op het departement. Externen hebben daar te weinig gevoel mee. Een departement is een heel complexe omgeving, en daarom kun je niet zonder de interne expertise in een audit-commissie."

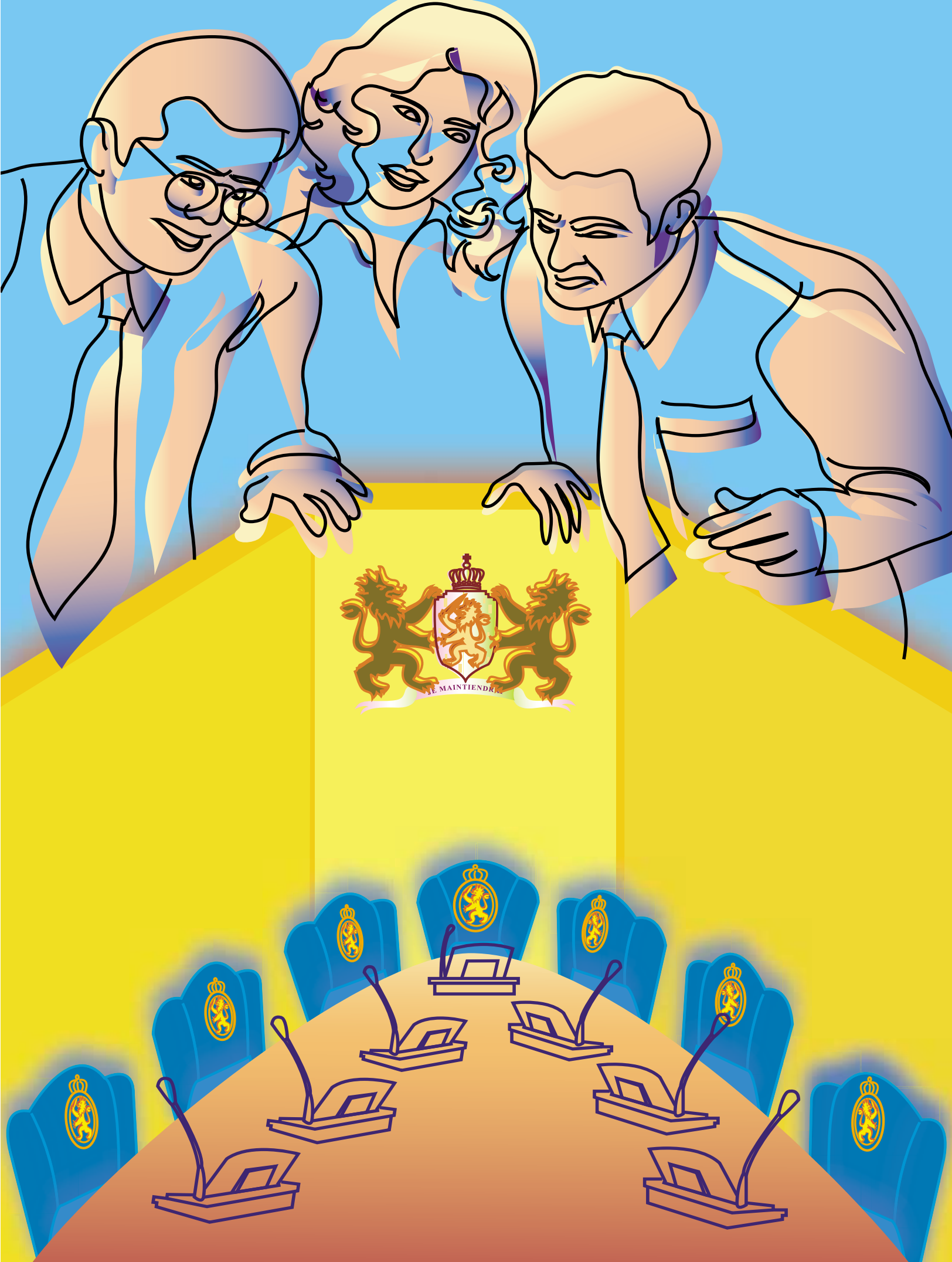
## Onafhankelijk

De stellingen in het pleidooi van KPMG gaan verder dan dat. Een van de hoofdvoorwaarden voor een audit-commissie is 'een zodanige plaats en invulling dat zij volstrekt onafhankelijk van het departement kan functioneren'. Onafhankelijk of niet, dat is dus de kern van de discussie. Touw: "De leden van de audit-commissie zijn nu naast intern toezichthouder ook onderwerp van toezicht. Dat is niet transparant."

Tijdens de bijeenkomst van topambtenaren die eind juni 2004 door KPMG werden uitgenodigd om over governance binnen de rijksoverheid de degen te kruisen, bleek er ook de nodige discussie te bestaan over dit onderwerp.

## 'Rekenkamer opdoeken'

Als lid van het college van de Rekenkamer bleek Pieter Zevenbergen toen bijvoorbeeld een duidelijk voorstander van zo'n geheel onafhankelijk opererende audit-commissie: "Er is nu in de praktijk geen duidelijke rol voor de audit- ▶



## Aandachtsgebieden audit-commissie binnen de rijksoverheid

### • Risicomanagement en -beheersing en ICT

Toeziën op adequate werking systemen voor risicomanagement en de audits daarvan. Het gaat daarbij om risico's die inherent zijn aan de uitvoering van het beleid en hoe deze worden opgevangen.

### • Verslaggeving

Toeziën op volgen en toepassen juiste procedures bij het opstellen van financiële en niet-financiële informatie (bijvoorbeeld jaarverantwoording, maar ook informatie over de zogenaamde Grote Projecten).

### • Naleving wet- en regelgeving

Erop toeziën dat voldoende maatregelen zijn getroffen om wet- en regelgeving na te leven.

### • Monitoring van realisatie van beleids- en inhoudelijke doelstellingen

### • Aanspreekpunt voor de interne auditor

Kennisnemen en bespreken van de uitkomsten van interne audits; van gedachte wisselen over audit-plannen, gehanteerde methodieken, bijzondere onderzoeken enz.

Bron: KPMG 'Nieuwe tijden, moderne governance bij de rijksoverheid'.

commissie. Dat moet in elk geval verbeteren." Zijn woorden ontlokten Roel Bekker, secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de cynische suggestie om de Algemene Rekenkamer dan maar op te doeken en te vervangen door de audit-commissie. Bekker onderkent dat er wel degelijk een probleem bestaat: er is te weinig vertrouwen in de politiek: "Maar dat probleem los je niet op met een onafhankelijke audit-commissie. Het probleem zit veel dieper. We moeten ervoor waken dat we niet steeds meer dingen gaan toevoegen aan de controletoeren."

### Anders dan nu

Van Moorsel (Ernst & Young) vindt onafhankelijkheid van een audit-commissie wel belangrijk, maar wil niet zo ver gaan dat zo'n commissie uit louter externe leden zou moeten bestaan. "Een onafhankelijke voorzitter zou wel helpen. Het moet in ieder geval anders dan het nu in veel gevallen gaat. Meestal is de

audit-commissie een verbijzondering van de reguliere bestuursraad: direct na afloop van de wekelijkse vergadering schuiven ook de directeur Financieel Economisch Zaken en de directeur Departementale Audit Dienst aan. En dan heet het opeens een vergadering van de audit-commissie."

Bartholomeus onderkent die situatie, maar wijst erop dat er een duidelijke ontwikkeling is in de samenstelling van audit-commissies: "Op steeds meer departementen worden daarin ook externe leden opgenomen. En ik verwacht dat dat rijksbreed gemeengoed gaat worden. Op een aantal departementen functioneert dat naar mijn idee nu al prima."

### Lastig

Bartholomeus wijst er ook op dat de taken van een audit-commissie nog niet zo eenvoudig zijn te vervullen, zeker niet in vergelijking met die in het bedrijfsleven. "Een audit-commissie in het bedrijfsleven is toch vooral gericht op de

**Peter Bartholomeus (Financiën): 'Er moeten ook interne leden in zitten, die voeling hebben met wat er van week tot week politiek speelt op het departement.'**

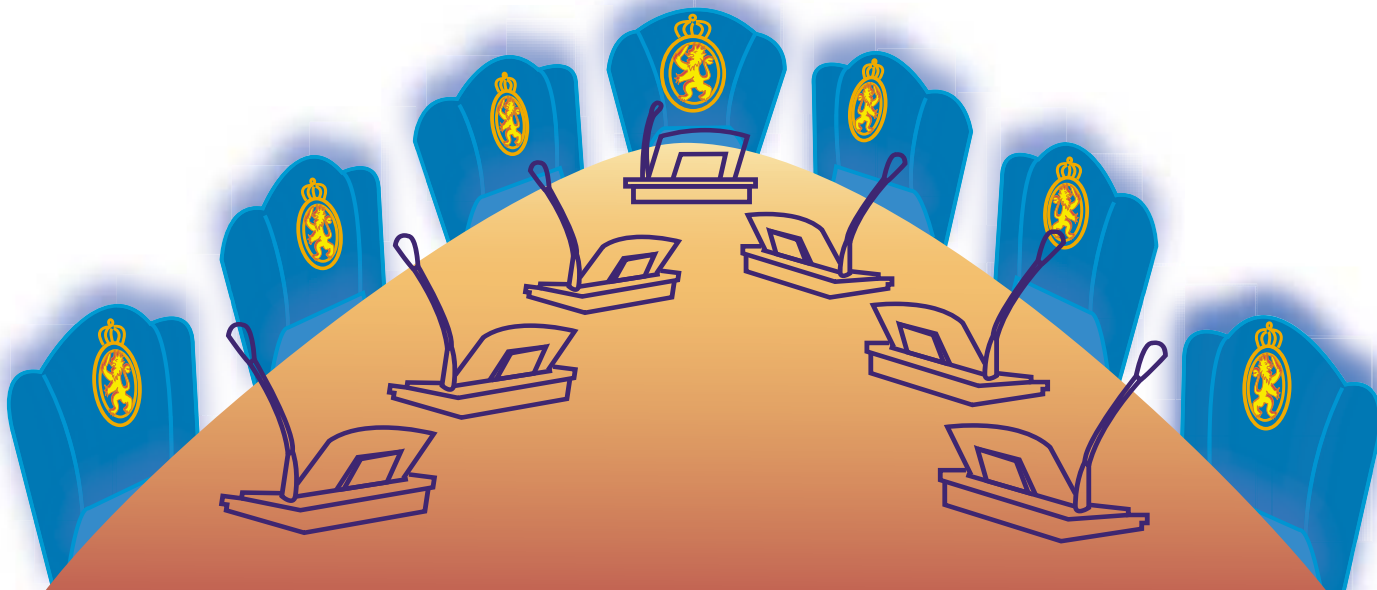
financiële huishouding en de bedrijfsvoering. In het geval van de rijksoverheid komt daar VBTV (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, red.) bij. Beleidseffectiviteit is een lastig thema dat moeilijker onder de knie is te krijgen. Juist daarom ben ik voorstander van interne expertise in de audit-commissie." Vrij vertaald: Begrippen als winst en cashflow zijn door een audit-commissie in het bedrijfsleven gemakkelijker te hanteren dan de effectiviteit van bijvoorbeeld een programma gericht op het terugdringen van het aantal verkeersongevallen.

### Voldoende statuur

Of een audit-commissie doet wat zij zou moeten doen - signaleren van risico's en essentiële zaken die niet voldoende worden opgepakt aan de minister - is uiteindelijk vooral een kwestie van de juiste mensen.

Touw: "De leden moeten 'zwaar' zijn, met veel deskundigheid en ervaring, moeten het politieke speelveld begrijpen en in staat zijn om veel tijd te investeren in hun rol."

Van Moorsel: "In de praktijk zie je nu ook dat het alleen werkt als er mensen van voldoende statuur en met voldoende commitment in zitten. Als dat niet zo is, dan blijft het een vrijblijvend clubje. Onafhankelijkheid zit dus niet alleen in de formele plaats en samenstelling van de commissie, maar ook in de mensen zelf."



### **Wim Touw (KPMG):**

'De leden van de audit-commissie zijn nu naast intern toezichthouder ook onderwerp van toezicht.'

### **Gespannen voet**

Over het punt van transparantie in de rapportage bestaat ook discussie. Is het wenselijk dat de rapportage van de audit-commissie aan de minister publiek beschikbaar is? Touw meent van niet. De stelling in de publicatie: "De interne functie van een audit-commissie binnen de rijksoverheid staat op gespannen voet met de Wet openbaarheid van bestuur.

Ultieme transparantie zal verlamvend werken. Soms kan een probleem sneller en beter worden opgelost zonder dat er publiciteit is." Ofwel: sommige zaken kun je maar beter niet aan de grote klok hangen.

Bartholomeus is voorzichtiger omdat hij vindt

### **Roel Dekker (VWS):**

'We moeten ervoor waken dat we niet steeds meer dingen gaan toevoegen aan de controletoeren.'

dat je eerst goed juridisch moet onderzoeken of de rapportages kunnen worden 'gewobt' door journalisten of andere belanghebbenden: "Maar het is een feit dat een beroep op de WOB vaak succes heeft, en dat een goed intern proces enorm gefrustreerd kan worden, als dit - vaak op ongenueanceerde wijze - in de krant wordt gezet."

### **Vertrouwen herwinnen**

Van Moorsel ziet eveneens grenzen aan de transparantie: "Binnen audit-commissies wordt nu rekening gehouden met politieke gevoeligheden. Als burger wil je honderd procent transparantie, en dat recht heb je wettelijk ook. Maar

**Hendrik van Moorsel (Ernst & Young):** 'Als burger wil je honderd procent transparantie, maar gebruikmaken van dat recht is niet altijd de beste manier om tot oplossingen te komen.'

gebruikmaken van dat recht is niet altijd de beste manier om tot oplossingen te komen." Het draait allemaal om vertrouwen in de politiek: als dat vertrouwen er ook is wanneer incidenten plaatsvinden, dan kan er nog steeds objectief over goede oplossingen worden nagedacht. Zonder dat de waan van de dag overheerst. Audit-commissies kunnen een belangrijke rol spelen om dat vertrouwen te herwinnen, daarover verschillen de gedachten nauwelijks. En er is beweging, zo benadrukt Bartholomeus: "De overheid is heel druk bezig met governance. Dat krijgt alleen minder publiciteit dan de corporate governance in het bedrijfsleven. Maar geloof me: achter de schermen is veel gaande." ■