

Begrijpt het publiek de departementale audit?

Audit-diensten binnen de rijksoverheid waren vroeger puur financieel gericht, maar krijgen een steeds bredere functie. Zijn ze op hun nieuwe taken voorbereid? Welke eisen mag het publiek stellen aan niet-financiële verantwoordingen?

NART WIELAARD

ten - daaronder valt, betreden we echter het schemergebied. KPMG blies de discussie daarover deze zomer nieuw leven in met de publicatie 'Nieuwe tijden, moderne governance bij de rijksoverheid'. Een van de knuppels die in het hoenderhok werd gegooid: 'Bij de departementale verantwoording hoort een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid, ook van alle niet-financiële verantwoordingsinformatie. In principe moet hiervoor een zelfde hoge mate van betrouwbaarheid worden nagestreefd als voor financiële informatie.'

'Relatief' betrouwbaar

Niet iedereen vindt dat alle informatie in de verantwoording van de rijksoverheid een zelfde zekerheidsniveau moet hebben. Peter Bartholomeus, directeur audit en toezichtbeleid op het ministerie van Financiën en tevens voorzitter van het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD), meent van niet:

"We hebben hier uitgebreid over gesproken naar aanleiding van de motie Van Walsem, en geconcludeerd dat dat niet haalbaar is. Bij niet-financiële informatie gaat het vaak om beleids-effecten die niet altijd duidelijk meetbaar en controleerbaar zijn. We hebben daarom het begrip relatieve mate van betrouwbaarheid geïntroduceerd voor die specifieke informatie: dit komt erop neer dat per geval wordt bepaald welke indicatoren noodzakelijk zijn en hoe betrouwbaar die indicatoren moeten zijn voor de gebruikers."

Eenduidigheid

Wim Touw is partner bij KPMG en actief in het segment rijksoverheid. Als een van de auteurs van de genoemde publicatie vindt hij het in elk geval essentieel dat er duidelijkheid komt over het betrouwbaarheidsniveau van niet-financiële informatie: "Het is nu niet helemaal duidelijk. Voor niet-financiële informatie wordt gesproken over een 'relatieve mate van betrouwbaarheid', daar waar voor financiële informatie wordt gestreefd naar 'betrouwbaarheid'. Wij denken dat de gebruiker van de verantwoording een dergelijk onderscheid in betrouwbaarheid niet zal begrijpen en behoefte heeft aan eenduidigheid en helderheid. De oplossing ligt naar onze mening in het verder ontwikkelen van het normenkader voor niet-financiële informatie, waarbij de mate van nauwkeurigheid wordt afgestemd op de aard van de informatie."

10.436 agenten

Hendrik van Moorsel, voorzitter rijksoverheid bij Ernst & Young, is het ermee eens dat in ►

de **Overheids**
accountant

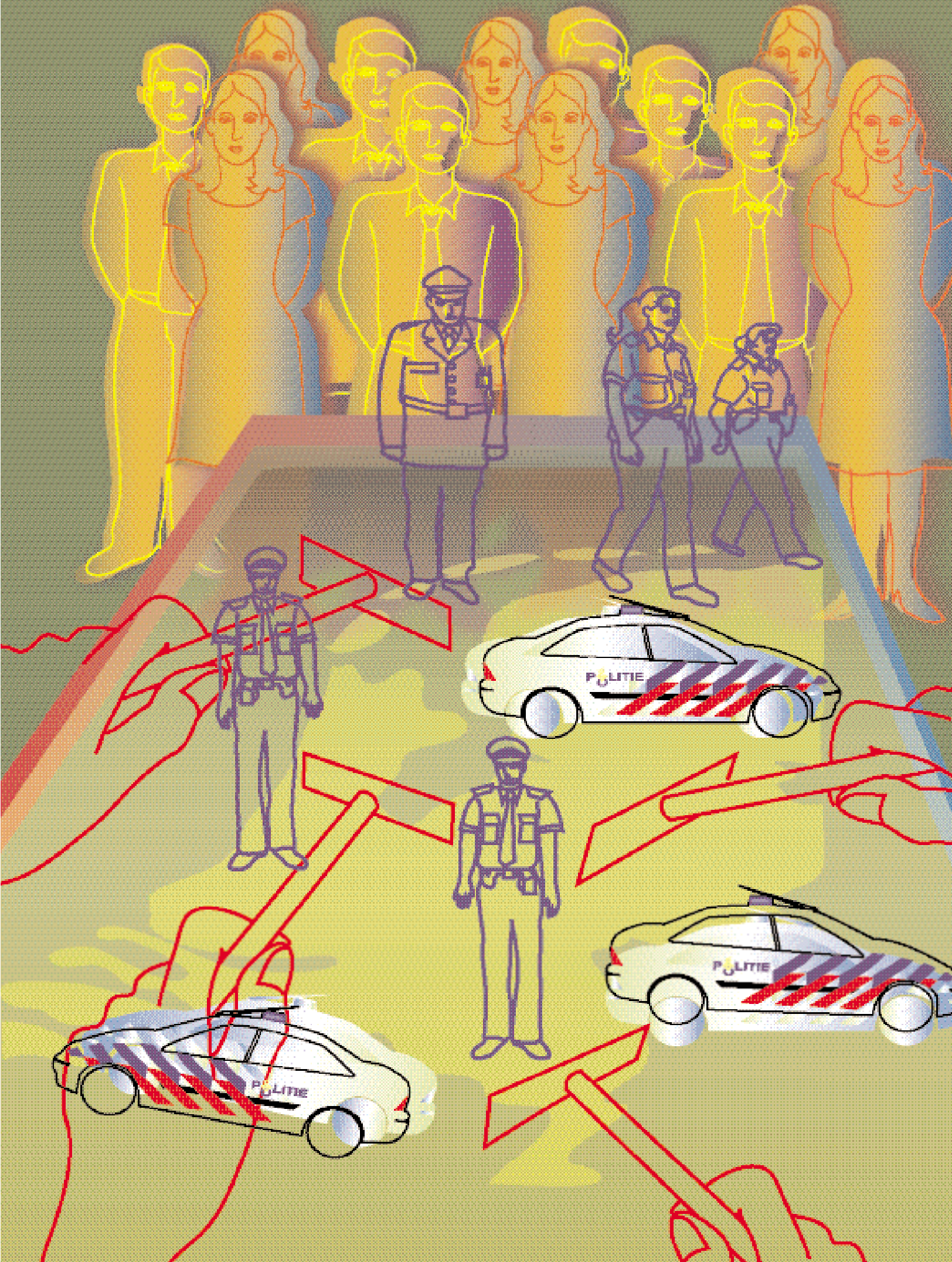
Transparant en toegankelijk. Dat zijn de trefwoorden van de veranderde opzet

van de begrotingen en verantwoordingen van de rijksoverheid die twee jaar geleden werd ingezet. Onder de noemer VBTB - van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording - is een proces in gang gezet dat moet zorgen dat begrotingen en bijbehorende verantwoordingen niet langer alleen voor zijn voor financieel specialisten. Iedere geïnteresseerde burger moest voortaan zijn weg kunnen vinden in de rapportages over doelstellingen, activiteiten en bereikte resultaten. Weliswaar is er veel kritiek op VBTB - volgens sommige criticasters is het een grote papiermolen die zijn doel voorbijschiet - maar toch krijgt het instrument allengs een volwassen plaats in politiek en media.

Deze ontwikkeling was een paar jaar geleden een van de redenen om de interne audit-functie van de departementen op de schop te nemen. De behoefte aan zekerheid is immers niet langer louter financieel gericht, maar heeft ook betrekking op beleidsevaluatie, prestatie-indicatoren en bedrijfsvoering. De burger wil weten of dat wat de minister beweert te hebben bereikt ook daadwerkelijk is gerealiseerd, en of dat op beheerste wijze is gebeurd.

Knuppel in hoenderhok

In 2003 heeft de minister van Financiën besloten dat de departementale audit-diensten de meest geschikte instanties zijn om de certificerende functie voor de minister te vervullen. Bij de vraag of ook niet-financiële informatie - over bijvoorbeeld bedrijfsvoering, beleidseffec-



principe moet worden gestreefd naar dezelfde mate van zekerheid: "Tenzij het echt niet kan. Maar je moet daarbij heel goed nadenken over de relevantie van de informatie die je geeft, voordat je die door een accountant laat controleren." Van Moorsel verduidelijkt zijn visie met een voorbeeld: "Het is ondoenlijk een verklaring af te geven bij de opmerking dat er in Nederland 10.436 agenten op straat lopen. Maar waarschijnlijk wel bij de informatie dat er in Nederland tussen de tienduizend en 11.000 agenten op straat lopen. Terwijl die informatie waarschijnlijk voldoende is voor het doel van de gebruiker."

'Wanconstructie'

De meningen over zekerheid bij niet-financiële informatie lopen dus uiteen, maar vooralsnog merkt de burger daar niets van. Op dit moment geeft de departementale audit-dienst namelijk alleen maar een verklaring af bij de financiële verantwoording, en niet bij de niet-financiële gegevens. Daarnaast bestaat er wel een zogenaamd In Control Statement, maar dat is niet publiek.

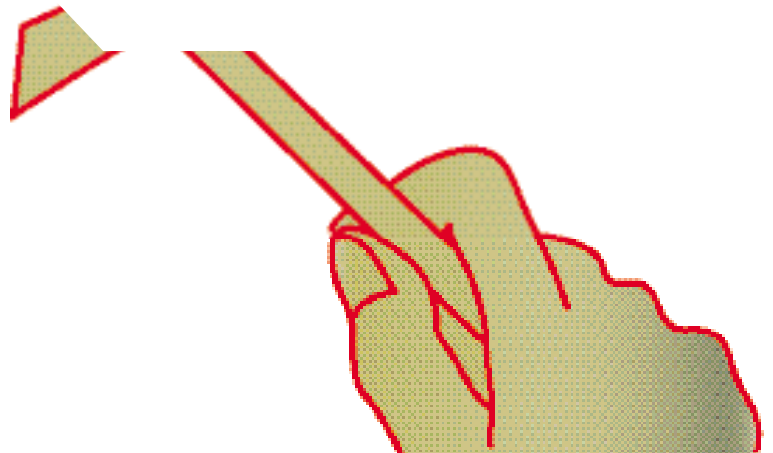
Bartholomeus: "Dat is geen accountantsverklaring, maar een uitzonderingsrapportage over het in control zijn van een departement."

Van Moorsel vindt de huidige controle van niet-financiële informatie eigenlijk een wanconstructie: "Feitelijk onderzoekt de accountant nu wel de totstandkoming van niet-financiële informatie, maar niet de cijfers zelf. In accountantsjargon: opzet en bestaan worden wel getoetst, maar de werking niet. Als de werking overigens wel zou moeten worden getoetst, is het mijn overtuiging dat er heel wat oordeelsoonthoudingen geweest zouden zijn. De systemen zijn er namelijk nog niet op ingericht."

Henk Post, directeur audit-dienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ook van mening dat niet-financiële informatie dezelfde zekerheid moet hebben als financiële: "Maar daar moeten we naar toe groeien. De controle van de verantwoording wordt de komende jaren dan ook uitgebreid. De motie Van Walssem heeft als effect dat over de verantwoording over 2005 ook bij de niet-financiële cijfers een verklaring zal worden gegeven."

Verwarring bij de burger

Belangrijkste vraag: blijft het publiek - de burger voor wie we het allemaal doen - nu niet achter in grote verwarring? Touw: "Wij denken dat de gebruiker van een departementale verantwoording behoefte heeft aan meer duidelijkheid."



Hendrik van Moorsel (Ernst & Young):

'Het is ondoenlijk een verklaring af te geven bij de opmerking dat er in Nederland 10.436 agenten op straat lopen.'

Peter Bartholomeus (Financiën):

'De transitie moet op bepaalde departementen zeker nog verder, maar overall vind ik dat het goed gaat.'

Wim Touw (KPMG):

'Wij denken dat de gebruiker van een departementale verantwoording behoefte heeft aan meer duidelijkheid.'

Henk Post (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap):

'De operational audit is nog onvoldoende geëmancipeerd.'

VERA-seminar

Operational Audit: het instrument voor VBTB

Code:	VON 28
Datum:	25 oktober 2004
Tijden:	10.00-19.30 uur
Locatie:	Sparrenhorst Nunspeet
Bijzonderheden:	Maximaal 24 deelnemers
Prijs NIVRA-leden:	€ 395
Prijs niet NIVRA-leden:	€ 495
PE-punten:	8

U kunt zich voor dit seminar aanmelden via de inschrijfkaarten in het Seminar- en Cursusaanbod VERA of elektronisch via www.nivra.nl, VERA.

VERA-seminar

Rechtmatigheid bij gemeente en provincie in de praktijk

Code:	VON 32
Datum:	18 november 2004
Tijden:	14.30-20.00 uur
Locatie:	NH Hotel Utrecht
Prijs:	€ 395
PE-punten:	5

U kunt zich voor dit seminar aanmelden via de inschrijfkaarten in het Seminar- en Cursusaanbod VERA of elektronisch via www.nivra.nl, VERA.

Bartholomeus: "Je moet het uitleggen. De Tweede Kamer begrijpt het in elk geval wel en is ermee akkoord gegaan."

Bovendien zijn Keulen en Aken ook niet op een dag gebouwd, en moeten we wat geduld hebben. Volgens Touw is dat in het bedrijfsleven niet anders: "Ook daar zijn normenkaders, modellen en concepten voor het verifiëren van niet-financiële informatie, zoals bijvoorbeeld opgenomen in maatschappelijke jaarverslagen en milieurapportages, nog in ontwikkeling."

Audit-disciplines

Andere belangrijke vraag: zijn de huidige audit-diensten wel berekend op een bredere taak? Om die belofte in te lossen, is meer en betere samenwerking nodig tussen verschillende audit-disciplines: financial, operational en ICT.

Touw: "In de huidige praktijk ligt het accent van de audits nog sterk op de financiële aspecten. Historisch gezien is dat zeer verklaarbaar. Er zitten grote verschillen in het ontwikkeltempo tussen de audit-diensten van de departementen: sommige audit-diensten zijn nog

Accountantsverklaring onder leiding van een niet-accountant?

De directeur van een departementale audit-dienst hoeft zelf niet langer een RA-kwalificatie te hebben. Inmiddels is dit op vier ministeries het geval. Niet iedereen is daar onverdeeld blij mee: hoe kan een niet-accountant immers de vaktechnische eindverantwoordelijkheid over de controle dragen?

Peter Bartholomeus, voorzitter Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten, heeft de beschikkingen waarin de verantwoordelijkheid voor zulke situaties is geregeld in zijn la liggen: "Ik zie in de praktijk tot nu toe geen enkel probleem. De tweede man/vrouw moet wel RA zijn en draagt de vaktechnische eindverantwoordelijkheid over de controle. Als dat nodig mocht zijn, kan deze zijn directe leidinggevende passeren en direct rapporteren aan de minister."

Hendrik van Moorsel, voorzitter rijksoverheid bij Ernst & Young, gaf ooit zelf als accountant leiding aan de audit-dienst van de belastingdienst: "Het is wel gemakkelijk dat je RA bent, maar het is niet strikt nodig. Belangrijker zijn de managementkwaliteiten die je in de specifieke situatie nodig hebt."

Henk Post, is bestuurskundige, certified public controller, maar geen RA. Hij geeft leiding aan de audit-dienst van het ministerie van OCW. "De constructie werkt uitstekend. Het gaat in deze rol veel meer om managementcompetenties dan om vaktechniek. Bovendien is mijn operational audit-ervaring op dit moment juist goed om die discipline meer op de voorgrond te krijgen. Als het vaktechnisch nodig mocht zijn, dan kan mijn plaatsvervanger mij passeren en aan de minister rapporteren. Maar zover komt het in een goede samenwerking niet."

Wim Touw, accountant bij KPMG, deelt de mening van Henk Post. "Maar de samenwerking moet wel goed verlopen om dit in stand te houden. De vraag is of de eindverantwoordelijke accountant altijd kan beschikken over de juiste informatie, aangezien hij niet meer de spil is die hij als leidinggevende wel is."

maar net begonnen zich te ontwikkelen naar een kwalitatief hoogwaardige, multidisciplinair en breed georiënteerde dienst; bij sommige departementen is een dergelijke dienst al verder ontwikkeld. Methodieken voor operational audits en dergelijke moeten nog wel verder worden uitgewerkt."

Timmerman

Bartholomeus en Van Moorsel onderkennen die tempoverschillen. Bartholomeus meent dat de samenwerking tussen disciplines in het algemeen best goed van de grond komt. "De samenwerking met de EDP-auditoren, waar een rijksbrede pool voor bestaat, gaat uitstekend. Drie jaar geleden is het Kwaliteitsplan Audit-functie gelanceerd om naar een bredere audit-functie toe te groeien. Sindsdien is er veel gebeurd: er zijn onder andere bedrijfskundigen, bestuurskundigen en ingenieurs bijgekomen. De transitie moet op bepaalde departementen zeker nog verder, vooral omdat bepaalde disciplines nog niet zo aanwezig zijn. Maar overall vind ik dat het goed gaat." Volgens Van Moorsel is het probleem in de praktijk nog wel eens om de aanwezige deskundigheid op de juiste wijze in te schakelen: "In de

ogen van een timmerman lijkt elk probleem op een spijker, omdat hij een hamer heeft. Dat gevaar ligt ook bij de audit-diensten op de loer."

Geëmancipeerd

Post ziet de samenwerking tussen de disciplines niet als probleem. Wel signaleert hij dat de operational audit kwalitatief nog onder de maat is: "De operational audit is nog onvoldoende geëmancipeerd. Dat zie ik op mijn eigen departement, maar ik zie de signalen ook op andere departementen. De kwaliteit van de operational audit moet groeien: zij moeten een gesprekspartner op niveau worden voor het management. Pas dan zal het management en ook de accountant in zijn certificerende functie de diensten op waarde weten te schatten." Van Moorsel ziet in de brede aanpak overigens ook weer een issue opdoemen: "In het bedrijfsleven gaan accountants onder druk van de incidenten en wetgeving steeds meer terug naar hun 'kale' controlerende rol. Binnen de overheid verbreden de audit-diensten zich juist. Dat levert een duidelijk voelbaar spanningsveld op tussen intern adviseren en extern controleren. Dat spanningsveld verkrampt in de praktijk een heleboel." ■