



Accountants van ADR willen hun rug recht houden

In een omgeving van politieke polarisatie en een obsessie met beeldvorming probeert de Auditdienst Rijk (ADR) in haar accountantscontrole dicht bij de feiten te blijven. "We accepteren van niemand instructies."

TEKST LIEUWE KOOPMANS BEELD MICHEL TER WOLBEEK





Saaï is het de laatste paar jaar zeker niet bij de ADR. De bijna zeshonderd auditors van de rijksoverheid, die officieel ressorteren onder het ministerie van Financiën, waren betrokken bij audits op een aantal gevoelige en in het oog springende dossiers. Zo leverde de ADR onder meer belangrijke input voor het rapport van de commissie-Donner over de kinderopvangtoeslag en onderzocht ze afgelopen jaar het functioneren van de Belastingdienst als geheel. Ook zogeheten ‘grote projecten’ als het aanschafproces van de *Joint Strike Fighter* en, meer recent, de vervanging van Nederlandse onderzeeërs, volgt de auditdienst op de voet. En uiteraard staan ook de enorme uitgaven die zijn gerelateerd aan de corona-epidemie op het netvlies van de ADR; zowel de medische als de sociaaleconomische geldstromen.

“Wij controleren of de gepresenteerde cijfers betrouwbaar zijn en of de interne financiële en operationele huishouding op orde is”, betoogt Adrie Kerkvliet, inmiddels zes jaar werkzaam bij de ADR waarvan de laatste drie jaar als algemeen directeur. Het gaat dan uiteraard niet alleen om zaken waar mogelijk ophef of gedoe om heen hangt, maar ook om de ‘reguliere’ jaarlijkse verantwoording van ministeries en de audits op EU-subsidiegelden. De ADR geeft daar de controleverklaring bij af. Daarnaast zijn er tal van onderwerpen waar de ADR wordt gevraagd om onderzoek naar te doen. Met name IT en de rol van cultuur en gedrag bij verandertrajecten staan wat dat betreft hoog op het lijstje, aldus Kerkvliet.

Dilemma's door openbaarheid

Een belangrijk aspect aan het onderzoekswerk van de ADR is, dat ministeries sinds 2016 de rapporten van de auditdienst verplicht actief openbaar maken. Dat ging niet zonder slag of stoot, blikt Kerkvliet terug. “Er was vooral in het begin veel weerstand tegen bij ministeries.” Maar behalve op ministeries, die met name bij gevoelige dossiers bang zijn voor



negatieve beeldvorming, heeft deze publicatieverplichting ook impact op de ADR zelf. “We krijgen af en toe opmerkingen of we bepaalde zinnen niet anders kunnen formuleren en of bepaalde onderzoeken wel nodig zijn”, legt Avinash Nandram, lid van het managementteam van ADR, uit.

Dat zorgt voor dilemma's over je controlewaarden, aldus Nandram. “Bij het onderzoek naar de kinderopvangtoeslagaffaire constateerden we bijvoorbeeld dat de informatiehuishouding bij de Belastingdienst niet op orde was. Het desbetreffende onderdeel van de Belastingdienst vond dat dit buiten de ‘scope van het onderzoek viel’, maar wij vonden het juist een onderdeel van het probleem.”

‘We krijgen af en toe opmerkingen of we bepaalde zinnen niet anders kunnen formuleren en of bepaalde onderzoeken wel nodig zijn.’

AUDITDIENST RIJK EN ALGEMENE REKENKAMER: WAT ZIJN DE VERSCHILLEN?

De Auditdienst Rijk is de onafhankelijke interne auditor van de rijksoverheid. De ADR werkt voor elk ministerie afzonderlijk en rapporteert uitsluitend aan de politieke en ambtelijke leiding van de ministeries. Voor alle departementen en begrotingsfondsen brengt de ADR rapporten met een controleverklaring uit bij de jaarverslagen. Dit is hun wettelijke taak, op grond van de Comptabiliteitswet en het Besluit ADR.

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Zij controleert de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid en rapporteert aan het parlement over dit jaarlijkse verantwoordingsonderzoek. Ook keurt de AR de Rijksrekening goed. Mede op basis van dit onderzoek besluit het parlement of het décharge verleent aan de ministers. Verder doet de AR onderzoek naar de kosten en effecten van overheidsbeleid. De AR doet haar werk op basis van de Grondwet en de Comptabiliteitswet.

De Auditdienst Rijk werkt als een accountantsafdeling op basis van NBA-controle- en kwaliteitsstandaarden. In de directie zitten verplicht registeraccountants. De Algemene Rekenkamer maakt voor haar oordeelsvorming over de departementale jaarverslagen gebruik van de werkzaamheden van de ADR. Beide instellingen werken daarvoor intensief samen. De Algemene Rekenkamer bepaalt zelfstandig welke onderwerpen ze, buiten het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek, onderzoekt. De Auditdienst Rijk voert, naast de wettelijke taak, onderzoeken uit op verzoek van ministeries; de zogeheten ‘vraaggestuurde onderzoeken’. Ook verricht de ADR EU-controles voor de Europese Commissie.

Volkomen onafhankelijk

Kern van de zaak is dat accountants van de ADR volkomen onafhankelijk hun werk moeten kunnen doen, vindt Kerkvliet. “Wij hoeven instructies vanuit ministeries niet te accepteren. Dat betekent dat je als accountant je rug recht moet houden wanneer dergelijke discussies zich aandienen.” Bij nieuwe sollicitanten wordt dit punt ook nadrukkelijk aan de orde gesteld, vult Nandram aan. “We vragen dan: hoe zou jij met zo’n casus omgaan?”

Een goed intern kwaliteitsstelsel houdt de ADR volgens Kerkvliet op koers. “Net als bij veel commerciële controleopdrachten, geldt bij ons ook de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB), waarbij een

auditor buiten het controleteam een *review* doet en bijvoorbeeld een concept- en eindrapport naast elkaar legt om eventuele opvallende wijzigingen te checken.” Ook wordt met een interne kwaliteitstoetsing steekproefsgewijs bekeken of de eigen kwaliteitsnormen zijn nageleefd. Daarnaast is het werk van de ADR onderworpen aan externe toetsingen door het Samenwerkingsverband Kwaliteit Overheidsauditors (KOA), dat door de NBA is geaccrediteerd.

Meedenken over beleid

De onafhankelijke positie van de ADR staat een goed gesprek met een ministerie echter niet in de weg. Kerkvliet: “Regelmatig krijgen we van ministeries het verzoek om ‘eens mee te denken’ over het vormgeven van nieuw beleid. Meedenken vinden we prima, meehelpen niet.” De ADR heeft daarin zeker een toegevoegde waarde, stelt hij. “We kunnen dan al vroeg op bepaalde risico’s wijzen. Ook kunnen we op die manier goede voorbeelden bij een ministerie of agentschap aanbevelen bij een ander departement. Omdat we de gehele Rijksdienst bedienen, kunnen we over de departementale schotten heen kijken.”

Als voorbeeld geeft Kerkvliet de opzet van de NOW-regeling door het ministerie van SZW. “Uitgangspunt van de regeling moest zijn dat het geen bureaucratisch doolhof zou moeten zijn en dat de voorschotten snel op de juiste plek moesten komen, om zo banen te redden. Wij hebben gewezen op subsidieregelingen bij andere ministeries, waar aan kleine bedrijven geen onrealistische eisen worden gesteld.” De ADR wees bij de invoering van de NOW echter ook meteen op het risico van massale en snelle bevoorschotting, benadrukt Kerkvliet. “Dat risico komt op het moment van afrekenen. Als bedrijven moeten terugbetalen, gaat er een aantal failliet met de nodige ophef als gevolg. We stelden aan SZW voor om hier de UWV-methode te gebruiken: doe de grote bulk zoveel mogelijk automatisch, filter de bijzondere gevallen eruit en behandel die handmatig.” →

‘We hebben geen zekerheid of het lukt om de gemaakte fouten bij VWS te herstellen.’

Kritisch op corona-financiën VWS

Bij een ander ‘corona-departement’, VWS, heeft de ADR in haar rapportages inmiddels een paar stevige piketpaaltjes geslagen. Kerkvliet: “Hoewel je rekening moet houden met de dramatische context waren er veel zaken gewoon niet goed geadmistreerd bij het ministerie. Denk aan de spoedinkopen en de bijbehorende leveringsbewijzen. Over een deel van de medische corona-uitgaven konden we daarom geen uitspraak doen en konden we over 2020 geen goedkeurende verklaring afgeven.”

Dit jaar ziet het er administratief beter uit, signaleert de ADR-directeur. “Bij de top van VWS is nu het bewustzijn dat de boel op orde moet komen. De financiële afdeling, die echt te klein was, wordt inmiddels versterkt.” Toch is Kerkvliet nog niet overtuigd of een goedkeurende verklaring er nu wel inzigt. “We hebben geen zekerheid of het lukt om de gemaakte fouten te herstellen. Daarnaast zijn ook dit jaar weer heel veel uitgaven gedaan waarnaar we kritisch moeten kijken, zoals aan de vaccins en de testlabs.”

VEEL AUDITS IN OPDRACHT VAN DEFENSIE

Een opmerkelijk groot deel van de ‘vraaggestuurde onderzoeken’ komt voor rekening van het ministerie van Defensie. Voor een deel is dat een erfenis uit het verleden, licht Adrie Kerkvliet toe. “De voormalige auditafdeling van het Defensie-departement was relatief groot en had destijds veel vraaggestuurde onderzoeken. Bij de totstandkoming van de ADR in 2012 kwamen de medewerkers en hun controleuren mee.”

Daarnaast vallen investeringen van het ministerie regelmatig onder de noemer ‘grote projecten’. Dat is meestal een wens van de Tweede Kamer, stelt Kerkvliet. “Dit zijn investeringen waarmee grote bedragen zijn gemoeid en de risico’s potentieel hoog zijn. Het parlement wil het aanschaftraject op de voet volgen en wij stellen hiervoor regelmatig rapporten op.” Bekende voorbeelden zijn de aankoop van de JSF en de vervanging van onderzeeboten.

Bij de vraaggestuurde onderzoeken vanuit Defensie is ook veel aandacht voor *contract auditing*. Kerkvliet: “Niet zelden is bij productie van defensiemateriaal sprake van een monopolist. Om te voorkomen dat Defensie daardoor niet veel te veel betaalt, doen wij bij de producent boekenonderzoek. Zo kan Defensie bepalen dat de verkoopprijs niet te ver van de kostprijs ligt.”



Adrie Kerkvliet (1967) is sinds 2018 algemeen directeur van de Auditdienst Rijk (ADR), waar hij werkt sinds 2015. Hij volgde opleidingen tot registeraccountant en EDP-auditor. Eerder werkte hij bij Moret & Limperg, SenterNovem, Octrooi-centrum Nederland en de ministeries van EZ en BZK. Naast zijn rol bij de ADR is hij lid van het stakeholdersforum van de NBA en ook lid curatorium accountantsopleiding en IT-auditopleiding VU.



Avinash Nandram (1984) werkt sinds 2012 bij de Auditdienst Rijk (ADR) en is daar sectormanager EU en sinds dit jaar MT-lid. Hij studeerde fiscale economie en fiscaal recht aan de UvA en voltooide de RA-opleiding aan de VU. Eerder werkte hij bij PwC en het ministerie van I&M. Naast zijn werk bij de ADR is hij lid van de ESG-werkgroep van de NBA.

IT-risico’s in beeld

Verder is de kwaliteit van ICT-systemen bij ministeries en agentschappen voor de ADR een speerpunt. Er zit in elk controleteam ook een *lead-IT-auditor*, die moet bewaken of de IT-elementen voldoende in het controleplan aan bod komen, aldus Nandram. “Cybersecurity is dan natuurlijk een belangrijk punt. We zien dat dit bij de ministeries goed op de radar staat, hoewel er nog veel moet gebeuren. Vooral in het gedrag van individuele medewerkers is winst te boeken: zijn ze bijvoorbeeld alert genoeg op *phishing mails*?” Verder kijkt de ADR intensief naar gegevensoverdracht tussen verschillende systemen, betoogt Nandram. “Daar zitten echt risico’s, zowel voor de burger als voor de betrokken instelling. In de strafrechtketen zie je dat politie, OM en rechtspraak met afzonderlijke systemen werken. Als daar wat misgaat met gegevensoverdracht kan dat forse consequenties hebben.”

Tegelijkertijd gebruiken we ICT ook als *tool*, benadrukt Kerkvliet. “We doen nu veel met data-analyse, inmiddels lopen er bij de ADR zo’n dertig data-analisten rond. Dat zijn doorgaans geen RA’s of RE’s en zij kunnen vanuit een ander perspectief de audit innoveren.” Onder meer bij de controle op de studiefinanciering is al grootschalig data-analyse ingezet, aldus Kerkvliet. “Voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft dat een grote toegevoegde waarde. Je kunt in minder tijd meer zeggen over enorm veel gegevens.” ←