

KWALITEITSPPLAN AUDIT-FUNCTIE

RIJKSOVERHEID

INHOUDSOPGAVE

	PAGINA
VOORWOORD	3
LEESWIJZER	4
MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1. INLEIDING	10
2. DE POSITIONERING VAN DE AUDIT-FUNCTIE TEN OPZICHTE VAN DE CONTROL-FUNCTIE	12
3. AUDIT-COMMITTEE	18
3.1 inleiding	18
3.2 nadere uitwerking	18
4. INSTELLING DEPARTEMENTALE AUDIT-DIENSTEN	23
4.1 inleiding	23
4.2 nadere uitwerking	23
5. AUDIT-SPECIALISMEN	27
5.1 inleiding	27
5.2 nadere uitwerking	27
6. ONDERZOEK PERSONEELSBELEID AUDIT-FUNCTIE	28
6.1 inleiding	28
6.2 nadere uitwerking	28
6.3 strategische uitgangspunten	29
6.4 concrete voorstellen voor gemeenschappelijk personeelsbeleid	30
6.5 transitie naar departementale audit-diensten	36
6.6 implementatietraject	37
6.7 tot slot	38
7. FINANCIERING	39
BIJLAGE: AANBEVELINGEN COMMISSIE-KORDES	40

VOORWOORD

Dit plan is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de audit-functie.

Er bestaat een noodzaak om te investeren in de kwaliteit van de audit-functie om twee hoofdredenen:

1. de ontwikkelingen in de praktijk en in het bijzonder de implementatie van de regeringsnota VBTB laten een duidelijke behoefte zien aan een brede, multidisciplinaire audit-functie en
2. uit de onderzoeken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de arbeidsmarkt overheidsaccountancy is een aantal verontrustende knelpunten naar voren gekomen.

De IBO-werkgroep CDV Accountancy (commissie-Kordes) heeft in de periode vanaf november 2000 tot en met mei 2001 onderzoek verricht naar de audit-functie bij de Rijksoverheid. Op 31 mei 2001 heeft de commissie het rapport 'De audit-functie in het VBTB-tijdperk' uitgebracht. Dit rapport bevat een visie voor de audit-functie in de komende jaren. Deze visie is uitgewerkt in enkele aanbevelingen, die op 6 juli 2001 door de ministerraad zijn onderschreven.

In dit kwaliteitsplan is een nadere uitwerking met betrekking tot de audit-functie opgenomen. Ten behoeve van deze nadere uitwerking heeft tevens een seminar plaatsgevonden op 6 november 2001. De deelnemers aan het seminar, die over een veelheid aan onderwerpen samenhangend met de audit-functie zijn geconsulteerd, waren afkomstig van de volgende doelgroepen:

- de afnemers van de audit-functie (SG's, PSG's, overige afnemers);
- het IODAD;
- het IOFEZ en
- overig (o.a. de leden van de commissie-Kordes en vertegenwoordigers van de Algemene Rekenkamer).

Het kwaliteitsplan is in het bijzonder ontwikkeld voor het (hoogste) management van de departementen, dat immers primair verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie-Kordes en de verdere ontwikkeling van de audit-functie.

Het plan beoogt het verantwoordelijke (hoogste) management de nodige ondersteuning te geven bij de implementatie van de departementale en interdepartementale actiepunten. Belangrijk is te onderkennen dat er – binnen het gedachtegoed van de commissie-Kordes en de in het kwaliteitsplan opgenomen algemene kaders – voldoende ruimte is voor departementspecifieke invullingen.

Benadrukt wordt dat de implementatie van de aanbevelingen in een meerjarig traject tot stand zal moeten komen, waarbij de nodige zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. Bovenal geeft deze operatie veel kansen en in het bijzonder mogelijkheden voor vergroting van de arbeidssatisfactie. Dit is ten zeerste van belang. Immers, zoals in het rapport van de commissie-Kordes is opgenomen, is het grootste kapitaal van een (dienstverlenende) organisatie het 'human capital'.

LEESWIJZER

Na deze leeswijzer is allereerst een managementsamenvatting opgenomen met de belangrijkste bevindingen en conclusies.

Daarna is in hoofdstuk 1 een inleidend hoofdstuk opgenomen met de ontwikkelingen die de veranderingen in de audit-functie noodzakelijk maken.

In hoofdstuk 2 wordt vervolgens de positionering van de audit-functie ten opzichte van de control-functie toegelicht. Deze functies moeten goed op elkaar worden afgestemd, zodat zij elkaar versterken in het gezamenlijke doel, namelijk de verhoging van de kwaliteit van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen.

De daarna opgenomen hoofdstukken hangen samen met de belangrijkste aanbevelingen van de commissie-Kordes, te weten:

H3. versterking van de regierol van het Audit-committee;

H4. instelling van departementale audit-diensten;

H5. audit-specialismen en

H6. nader onderzoek naar de mogelijkheden van interdepartementaal personeelsbeleid.

De implementatie van de eerste twee aanbevelingen zal voor het overgrote deel op de departementen zelf plaats vinden. Vanwege de verschillen tussen de departementen is er – binnen de in dit plan opgenomen algemene kaders – voor gekozen ruimte te laten voor departementspecifieke invullingen. In de hoofdstukken 3 en 4 worden deze twee aanbevelingen nader uitgewerkt in de vorm van een handreiking die dient voor de ondersteuning van de implementatie van deze aanbevelingen.

Ten opzichte van de eerste twee aanbevelingen hebben de andere twee aanbevelingen van de commissie-Kordes een meer interdepartementaal karakter. Hoofdstuk 5 gaat in op rijksbrede audit-specialismen en hoofdstuk 6 behandelt de uitkomsten van het nadere onderzoek naar het personeelsbeleid en in het bijzonder de wijze waarop op interdepartementaal niveau een bijdrage kan worden geleverd aan de versterking van het personeelsbeleid. Dit onderzoek is verricht door een commissie, die daartoe is ingesteld door de minister van BZK.

In de bijlage zijn de aanbevelingen van de commissie-Kordes integraal opgenomen.

MANAGEMENTSAMENVATTING

AANLEIDING

De audit-functie bij de rijksoverheid bevindt zich in een proces van vernieuwing. Daar zijn twee redenen voor: de VBTB-operatie en de geconstateerde knelpunten op de arbeidsmarkt voor overheidsaccountants.

1. De implementatie van de regeringsnota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) leidt tot andere behoeften aan audit-services bij het departementale management. Resultaatgericht sturen, het toenemende belang van een transparante bedrijfsvoering en de keuze voor het beleid als primaire invalshoek vragen om audits die een bredere scope beslaan dan voorheen. De audit-functie bij het Rijk zal moeten toegroeien naar een multidisciplinaire functie, die is gericht op het leveren van toegevoegde waarde aan het departementale management. De ontwikkelingen in het bedrijfsleven kunnen ons hierbij een spiegel voorhouden.
2. Het ministerie van BZK heeft in het jaar 2000 de arbeidsmarkt voor overheidsaccountants in kaart gebracht. Daarbij is een aantal verontrustende knelpunten naar voren gekomen. Er is sprake van een krappe arbeidsmarkt, een slecht imago en hiermee een zwakke wervingskracht, een beperkte arbeidssatisfactie en beperkte mogelijkheden voor doorgroei en mobiliteit. Het grootste kapitaal van een dienstverlenende organisatie is haar 'human capital'. Daarom moeten met prioriteit deze knelpunten worden aangepakt. Het gaat dan niet alleen om maatregelen op het niveau van de individuele departementen, maar ook om interdepartementaal personeelsbeleid.

Dit kwaliteitsplan is opgesteld aan de hand van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie Kordes. Deze aanbevelingen zijn:

- 1. instelling van departementale audit-diensten;**
- 2. versterking van de regierol van de Audit-committees;**
- 3. poolvorming met betrekking tot audit-specialismen; en**
- 4. nader onderzoek naar interdepartementaal personeelsbeleid.**

Onderstaand wordt kort aangegeven op welke wijze elk van deze aanbevelingen is uitgewerkt in dit kwaliteitsplan.

AANBEVELING 1

- de instelling van departementale audit-diensten -

Per departement moet er een departementale audit-dienst komen. Deze krijgt twee taken:

- het verrichten van periodiek onderzoek naar de bedrijfs- en de beleidsvoering;
- de accountantscontrole van het departementale jaarverslag.

Deze beide taken hebben een interne functie en vinden hun grondslag in de Comptabiliteitswet 2001. Desgewenst kan de departementale audit-dienst ook een rol vervullen op het gebied van beleidsevaluatie-onderzoeken.

De periodieke onderzoeken naar de bedrijfs- en de beleidsvoering worden uitgevoerd voor en in opdracht van het hoogste management (Minister, SG, Bestuursraad) en moeten zekerheid verschaffen over de kwaliteit van de bedrijfs- en de beleidsvoering. Uiteraard kunnen de onderzoeken ook leiden tot aanbevelingen voor verbeteracties. Onderzoek voor het hoogste management is een *reguliere* taak voor de audit-dienst. Daarnaast kan de audit-dienst ook *op verzoek* van het overige management binnen het departement onderzoek doen. Dit is een facultatieve taak. De accountantscontrole van het departementale jaarverslag is een wettelijke taak.

De taak en de werkzaamheden van de departementale audit-dienst moeten goed afgestemd zijn op de inrichting van de organisatie. Het gaat daarbij vooral om de relatie met de control-functie van lijnmanagers en managers van stafdirecties. Hoe hoger de kwaliteit van de organisatie c.q. de control-functie, des te beter kan de departementale audit-dienst daarop steunen. De control-functie kan ook zelf onderzoeken verrichten.

Bij de invulling van de audit-functie moet rekening worden gehouden met de verbreding van de scope van de audit-activiteiten. Verbreding en multidisciplinariteit betekenen dat de huidige departementale accountantsdienst niet ongewijzigd kan doorgaan als nieuwe departementale audit-dienst. De departementale audit-dienst moet nieuw worden opgebouwd, waarbij – naast accountants – de inzet van bestuurs- en bedrijfskundigen, economen, operational auditors en IT-auditors nodig is.

Algehele uitbesteding van de accountantscontrole van het jaarverslag is volgens de commissie Kordes op dit moment niet verstandig. Gedeeltelijke uitbesteding is wel mogelijk, bijvoorbeeld om te voorzien in personeelscapaciteit in piekperioden en voor het inhuren van specialistische deskundigheid.

Met de **implementatie** van deze aanbeveling wordt begin 2002 een aanvang gemaakt. Uiterlijk eind 2002 beschikt elk departement over een – door de Bestuursraad goedgekeurd – plan van aanpak voor het transitiepad naar een departementale audit-dienst. Uiterlijk eind 2003 wordt per departement een tussenrapportage door de Bestuursraad vastgesteld. Eind 2004 ten slotte moet de instelling van de departementale audit-diensten zijn gerealiseerd. Aansluitend daarop vindt een evaluatie plaats, waarbij mede wordt onderzocht of het op dat moment wenselijk is om de certificerende taak (geheel of gedeeltelijk) buiten de departementen te plaatsen.

AANBEVELING 2

- versterking van de regierol van het Audit-committee -

De taak van het Audit-committee is het op hoofdlijnen borgen van de kwaliteit van de departementale bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen. Deze borging krijgt vorm door betrokkenheid van het Audit-committee bij de programmering van de onderzoeken en controles, bij de evaluatie van bevindingen en bij het volgen van follow-up-maatregelen.

De commissie Kordes heeft vastgesteld dat de scope van de Audit-committees zich in de huidige praktijk vaak beperkt tot de uitkomsten van de accountantscontrole en de financiële beheersing. VBTB leidt ertoe dat de scope van de Audit-committees uitgebreid moet worden met onderzoeken op de terreinen beleid(svoering) en bedrijfsvoering.

Het Audit-committee bestaat uit de leden van de Bestuursraad danwel personen die deze leden vertegenwoordigen, minimaal aangevuld met de verantwoordelijke(n) voor de audit-functie en de control-functie op centraal niveau. Desgewenst kunnen ook anderen in het Audit-committee zitting nemen. Het is belangrijk dat de uitgangspunten van het Audit-committee worden vastgelegd in bijvoorbeeld een instellingsbeschikking of charter.

Van de leden van het Audit-committee wordt een actieve rol en een kritische betrokkenheid gevraagd. De leden moeten een voorbeeldfunctie vervullen door de wijze waarop zij het belang van control en audit uitdragen.

De **implementatie** vangt begin 2002 aan. Uiterlijk eind 2002 moeten de Audit-committees functioneren overeenkomstig de kaders die in dit kwaliteitsplan zijn opgenomen.

AANBEVELING 3

- *poolvorming met betrekking tot audit-specialismen* -

De commissie Kordes beveelt aan te overwegen om over te gaan tot poolvorming met betrekking tot audit-specialismen. Het gaat hierbij om specialismen waarvoor de capaciteit van de departementale audit-diensten te beperkt is om deze zelf tot ontwikkeling te brengen. Door poolvorming kan er voldoende kritische massa ontstaan. Verder geeft poolvorming prikkels die marktwerking c.q. competitie en outputgerichtheid kunnen stimuleren. Een eventuele interdepartementale audit-specialistenpool zou kunnen worden opgezet door de bestaande EDP Audit Pool (met het IT-specialisme) uit te breiden met andere specialismen.

Poolvorming voorkomt dat duurdere externen moeten worden ingehuurd. Ook levert het een bijdrage aan de versterking van het personeelsbeleid voor de audit-functie. Wel is bij de nadere uitwerking aangegeven dat de aard en omvang van de behoeften aan audit-specialismen nog moeten worden aangetoond en dat moet worden onderzocht op welke wijze de audit-specialismen het beste kunnen worden georganiseerd. Een eventuele uitbreiding van de EDP Audit pool tot een interdepartementale audit-specialistenpool kan alleen op basis van een toenemende vraag plaatsvinden. Daarbij zijn ook alternatieven denkbaar. Zo zouden bijvoorbeeld audit-specialisten in dienst kunnen zijn van een bepaald departement (zoals milieu-auditors bij de departementale audit-dienst van VROM en forensic auditors bij de departementale audit-dienst van Justitie). Andere departementen kunnen deze dan inhuren. Operational auditing zal – gezien de relatie met de departementale bedrijfsvoering – steeds op de departementen zelf worden geplaatst.

Implementatie

In 2002 wordt de behoefte aan audit-specialismen nader onderzocht. Daarna worden eventuele vervolgacties ingezet, bijvoorbeeld het op basis van pilots starten met pooling van bepaalde deskundigheden.

AANBEVELING 4

- *nader onderzoek naar interdepartementaal personeelsbeleid* -

Maatregelen ter versterking van het personeelsbeleid zijn noodzakelijk. Allereerst betreft dit gericht departementaal personeelsbeleid, in het bijzonder ter ondersteuning van de transitie naar een departementale audit-dienst. Daarnaast wordt gestreefd naar meer interdepartementale samenwerking.

Het ministerie van BZK heeft in het najaar van 2001 de mogelijkheden van gemeenschappelijk personeelsbeleid onderzocht in relatie tot de departementale audit-diensten. De strategische uitgangspunten daarbij waren:

1. *Human Resources Management (HRM) is een primair aandachtsgebied van het management van de departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool, alsook van het departementale management zelf;*
2. *een positie als aantrekkelijke werkgever voor auditors op de arbeidsmarkt kan worden versterkt wanneer de departementale audit-diensten samenwerken op het terrein van het personeelsbeleid;*
3. *de samenwerkende departementale audit-diensten werken de voorstellen voor gezamenlijk personeelsbeleid uit via een eigen – op audit-diensten-gericht – traject.*

De belangrijkste concrete voorstellen voor het gemeenschappelijk personeelsbeleid zijn:

- *vormgeven van mobiliteitsbeleid onder leiding van een gemeenschappelijk loopbaan beraad;*
- *opzetten van een gemeenschappelijke HRM-unit binnen het thans – ten behoeve van het IODAD – bestaande bureau IBO van de DAR (ministerie van Financiën);*
- *ontwikkelen en hanteren van eenduidige functieprofielen voor managers en specialisten;*
- *ontwikkelen van een duale carrièrelijn voor auditors (breder carrièreperspectief);*
- *opzetten van een traineeprogramma, met als doel het aantrekken en binden van jonge getalenteerde potentiële auditors aan de audit-functie binnen de rijksoverheid;*
- *opzetten van een Vakgroep Auditing in de op te richten Academie voor Financials;*
- *voeren van gemeenschappelijke imago- en wervingscampagnes*

De **uitwerking** van de voorstellen wordt begin 2002 ter hand genomen. Er wordt een werkgroep geformeerd die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorstellen. De werkgroep bestaat uit de directeur DAR van het ministerie van Financiën, de directeur PMR van het ministerie van BZK en vertegenwoordigers van andere ministeries. Een projectmanager wordt als kwartiermaker aangesteld. De directeur DAR stuurt de projectmanager aan en is voorzitter van de werkgroep. De werkgroep draagt de uitwerking van de voorstellen op aan de projectmanager die deze samen met bureau IBO en de in bureau IBO opgenomen HRM-unit uitwerkt. Het IODAD-beraad geldt als klankbord voor de werkgroep.

De **implementatie** van de HRM-activiteiten loopt door tot eind 2004 wanneer de instelling van de departementale audit-diensten volledig moet zijn gerealiseerd. Met uitzondering van een aantal ontwikkelactiviteiten, hebben deze HRM-activiteiten een permanent karakter en vormen zij ook na 2004 de basis voor het HRM-beleid bij de departementale audit-diensten.

1. INLEIDING: DE AUDIT-FUNCTIE IN HET VBTB-TIJDPERK

In deze inleiding wordt nader ingegaan op de twee hoofdredenen, die ten grondslag liggen aan de behoefte aan een andere invulling van de audit-functie in vergelijking tot de huidige situatie. Deze zijn:

- 1. implementatie van de regeringsnota VBTB en**
- 2. knelpunten op personeelsgebied.**

Ad 1) Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

In het VBTB-tijdperk zal het management van departementen een behoefte aan audit-services hebben, die een bredere scope beslaat dan voorheen. Dit wordt veroorzaakt doordat het management integraal verantwoordelijk wordt voor een geïntegreerd beheer en een geïntegreerde verantwoording van het beleid, de bedrijfsvoering en de financiële middelen. Belangrijke kenmerken van VBTB, zoals resultaatgericht management, het toenemende belang van een transparante bedrijfsvoering en de keuze voor het beleid als primaire invalshoek leiden tot andere en bredere behoeften. De implementatie van de regeringsnota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording heeft daarom belangrijke wijzigingen en vernieuwingen met betrekking tot de audit-functie tot gevolg. De audit-functie zal meer dan thans moeten toe groeien naar een multidisciplinaire functie die is gericht op het leveren van toegevoegde waarde aan de managers en de procesbeheerders binnen het departement.

Benadrukt wordt dat uiteraard ook andere functies, zoals de control- en beleidsfuncties, belangrijke wijzigingen zullen ondergaan als gevolg van bovenvermelde ontwikkelingen. Belangrijk is dat de werkzaamheden binnen de diverse functies en de hiermee samenhangende organisatie-onderdelen op centraal en decentraal niveau goed op elkaar worden afgestemd.

In het bedrijfsleven hebben de interne accountantsdiensten veelal reeds een omslag gemaakt naar multidisciplinaire audit-departments. Deze omslag heeft ingehouden dat de activiteiten zijn verbreed van financial auditing naar een breed scala van audit-services en in het bijzonder operational auditing en IT-auditing. De certificerende taak is in het bedrijfsleven – op grond van een wettelijke verplichting – uitbesteed aan openbare accountantskantoren. Deze externe kantoren steunen veelal wel op de werkzaamheden van de interne audit-departments. De activiteiten van de interne audit-departments zijn sterk gericht op het verbeteren van de bedrijfsprocessen. Daarbij wordt ernaar gestreefd om in continuïteit – en in het bijzonder door advisering – toegevoegde waarde te leveren aan het management en de procesbeheerders binnen de organisatie.

Vanwege de behoefte aan een brede en multidisciplinaire invulling van de audit-functie in het VBTB-tijdperk zullen – in de lijn met de ontwikkelingen, die in het bedrijfsleven hebben plaatsgevonden – de departementale audit-diensten niet één op één invulling kunnen krijgen vanuit de thans bestaande departementale accountantsdiensten, maar zal sprake zijn van een opbouw van een nieuwe departementale audit-dienst. Hierbij geldt dat de personele samenstelling van deze dienst multidisciplinair zal zijn. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan specialisten, zoals accountants, bestuurs- en bedrijfskundigen, economen, operational auditors en IT-auditors. Het zorgdragen voor een multidisciplinaire invulling van de departementale audit-dienst is een voorwaarde voor een volwaardige en in het VBTB-tijdperk passende audit-functie op centraal niveau.

Ad 2) Knelpunten op personeelsgebied

Uit het voorgaande, waarin is ingegaan op de multidisciplinaire invulling van de audit-functie en de departementale audit-dienst, blijkt reeds het belang van een goed personeelsbeleid. Het grootste kapitaal van een dienstverlenende organisatie als een departementale audit-dienst is – zoals ook de commissie-Kordes stelt – haar 'human capital'. Naast de veranderingsprocessen, die zullen moeten plaatsvinden om te komen tot multidisciplinaire audit-diensten, is er nog een tweede reden om bijzondere aandacht te besteden aan human resources management. In relatie tot de departementale accountantsdiensten geldt namelijk dat in het najaar van 2000 door het ministerie van BZK onderzoeken zijn uitgevoerd in het kader van de 'arbeidsmarktmonitor overheidsaccountancy'. De conclusies uit deze onderzoeken geven knelpunten aan over de positie van de overheidsaccountancy op de arbeidsmarkt. Onder meer wordt gesproken over een krappe arbeidsmarkt, een slecht imago en hierdoor een zwakke wervingskracht, een beperkte arbeidssatisfactie en beperkte doorgroei en mobiliteit.

Het is van essentieel belang dat deze knelpunten zo goed mogelijk worden bestreden door zowel gericht departementaal personeelsbeleid als het benutten van de mogelijkheden tot versterking van het personeelsbeleid vanuit een interdepartementaal niveau (zie ook hoofdstuk 6).

De ontwikkelingen met betrekking tot de audit-functie moeten goed worden afgestemd op andere ontwikkelingen in de omgeving en in het bijzonder op de ontwikkelingen met betrekking tot de control-functie. Alvorens nader wordt ingegaan op de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Kordes (hoofdstukken 3 tot en met 6), zal daarom eerst in hoofdstuk 2 in worden gegaan op de positionering van de audit-functie ten opzichte van de control-functie.

2. DE POSITIONERING VAN DE AUDIT-FUNCTIE TEN OPZICHTE VAN DE CONTROL-FUNCTIE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de audit-functie in relatie tot de control-functie. Een goede afstemming van de audit- en control-functie is van belang, omdat de kwaliteit van de control-functie mede bepalend is voor de inrichting van de audit-functie.

Hierna worden allereerst de audit-functie en control-functie nader toegelicht, waarna vervolgens de samenhang tussen beide functies wordt beschreven.

Audit-functie

De audit-functie is een interne onafhankelijke functie op centraal niveau, die nader onderverdeeld kan worden in de onderzoeksfunctie en de certificerende functie.

Bij de onderzoeksfunctie gaat het om het uitvoeren van onderzoeken naar het beleid en de bedrijfsvoering (artikelen 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001). Voorts maakt ook de accountantscontrole van het departementale jaarverslag (artikel 66 van de CW 2001) deel uit van de audit-functie. Deze accountantscontrole, inclusief de beoordeling van het financieel en materieel beheer, wordt aangeduid als de certificerende functie.

Onafhankelijkheid van de audit-functie op centraal niveau betekent dat deze is gesitueerd onder de hoogste ambtelijke leiding van het departement in de departementale audit-dienst¹. Met onafhankelijk wordt bedoeld dat de audit-functie functioneel en organisatorisch niet ressorteert onder het lijnmanagement van de te controleren directies en diensten. Voorts is de audit-functie onafhankelijk van degenen die verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering.

De audit-functie is ten behoeve van het hoogste management (SG, Bestuursraad) ten minste verantwoordelijk voor:

1. accountantscontrole (certificerende functie) en
2. onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering² ten behoeve van het hoogste management.

De voorgaande taken vinden **op reguliere basis** plaats vanuit een multidisciplinaire audit-functie op centraal niveau.

¹ Onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleid(svoering) kunnen ook door andere organisatieonderdelen dan de departementale audit-dienst worden uitgevoerd. Dit wordt op een aantal plaatsen in dit plan benadrukt. Voor de duidelijkheid worden de onderzoeken die NIET door de departementale audit-dienst worden uitgevoerd NIET aangeduid als 'audits'. De termen 'audits' en 'audit-functie' zijn gerelateerd aan de departementale audit-dienst.

² In dit kwaliteitsplan wordt op een aantal plaatsen melding gemaakt van onderzoeken naar de bedrijfsvoering, onderzoeken naar de beleidsvoering en beleidsevaluatie-onderzoeken.

De **onderzoeken naar de bedrijfsvoering** betreffen onderzoeken naar de sturing van de beheersing van de (primaire en ondersteunende) processen, die zijn gericht op het realiseren van de gestelde doelstellingen.

De **onderzoeken naar de beleidsvoering** betreffen onderzoeken naar de kwaliteit van de beleidsinformatie c.q. de (ordelijke en controleerbare) totstandkomingsprocessen van de informatie over beleid. De onderzoeken naar de beleidsvoering betreffen daarnaast de onderzoeken naar de naleving van de van toepassing zijnde regelgeving, zoals de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek. Indien bedrijfsvoering ruim wordt uitgelegd, valt de beleidsvoering binnen de bedrijfsvoering. In dit kwaliteitsplan is er voor gekozen om de beleidsvoering apart te vermelden, om deze goed te onderscheiden van de beleidsevaluatie-onderzoeken.

De **beleidsevaluatie-onderzoeken** betreffen de onderzoeken waarbij op basis van de analyse van op systematisch verzamelde gegevens een uitspraak kan worden gedaan over het te voeren (ex-ante) of gevoerde (ex-post) beleid.

In aanvulling op de hiervoor opgenomen minimumpositie, die de taken op reguliere basis bevat, **kan** de audit-functie **op verzoek** ook de volgende opdrachten uitvoeren:

3. aanvullende onderzoeken op verzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering in opdracht van het hoogste management;
4. onderzoeken op verzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering in opdracht van het overige management. Het overige management bestaat uit alle lijnmanagers en managers van stafdirecties of –afdelingen;
5. beleidsevaluatie-onderzoeken op verzoek van het hoogste management en
6. beleidsevaluatie-onderzoeken op verzoek van het overige management.

De vanuit de audit-functie uit te voeren onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering onder punt 2 zijn gericht op het – op reguliere basis – aan het hoogste management verschaffen van zekerheid (assurance-providing) over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de beleidsvoering, alsmede hieruit voortvloeiend het verstrekken van adviezen voor verbeteringen in de bedrijfsvoering en beleidsvoering.

Het hoogste management is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het totale management control systeem van het departement en heeft – zeker bij kritische bedrijfs- en beleidsprocessen en bij op afstand geplaatste verantwoordelijkheden en bevoegdheden – behoefte aan onafhankelijke oordelen over het ‘in control’ zijn van de bedrijfs- en beleidsvoering, alsmede aan onafhankelijke adviezen voor verbeteringen terzake.

Naast de onderzoeken op reguliere basis kunnen ook op verzoek onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleid(svoering) vanuit de audit-functie worden uitgevoerd. Benadrukt wordt dat ook door andere organisatie-onderdelen binnen het departement (zowel op centraal als decentraal niveau) dan de departementale audit-dienst – vanuit de verantwoordelijkheid voor de control-functie – onderzoeken kunnen worden uitgevoerd. Het is immers het lijnmanagement en het management van de stafdirecties dat primair verantwoordelijk is voor de control-functie, inclusief de onderzoeken die vanuit deze functie worden uitgevoerd. Voorts maakt de audit-functie in belangrijke mate gebruik van de kwaliteit van de control-functie. Dit wordt verderop onder de control-functie verder toegelicht.

Het programma voor de uit te voeren onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering wordt samengesteld op basis van een risico-analyse. Het hoogste management is verantwoordelijk voor de risico-analyse op het niveau van het departement als geheel c.q. op “concernniveau”. Deze risico-analyse wordt op centraal niveau voorbereid door de directie FEZ. In het Audit-committee worden de risico-analyse en het hierop gebaseerde (jaar)programma voor de uit te voeren onderzoeken vastgesteld, waarbij tevens kan worden bepaald welke onderzoeken vanuit de audit-functie worden verricht, welke onderzoeken vanuit de control-functie worden verricht en welke onderzoeken in samenwerking tussen de audit-functie en control-functie worden uitgevoerd. Bij de jaarprogrammering wordt – naast de uitkomsten van de risico-analyse – ook rekening gehouden met aanvullende wensen van het (hoogste en overige) management.

Control-functie

De control-functie binnen het departement hangt samen met de invulling van het management control systeem. Een management control systeem betreft een systematische sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen, gericht op de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

Dit sluit aan bij de volgende definitie over 'bedrijfsvoering' die door de Tweede Kamer is goedgekeurd:

'Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de gestelde doelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn (de zogenaamde ondersteunende processen).'

Een goede invulling van het management control systeem betekent dat het proces en de instrumenten van sturing en beheersing structureel zijn ingebed in de organisatie. De 'controls' worden zoveel als mogelijk door middel van (AO-)procedures verweven in de interne organisatie van een organisatieonderdeel, zoals een directie of directoraat-generaal. De controls, die derhalve onderdeel zijn van de organisatie, kunnen vorm krijgen binnen de lijnorganisatie en tevens door een (verbijzonderde) control-functie vanuit een centrale stafdirectie, zoals de directie FEZ of P&O, van waaruit tevens onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering kunnen worden uitgevoerd.

De verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goede invulling van het management control systeem ligt dus bij alle lijnmanagers (zowel op centraal als decentraal niveau), alsmede bij de centrale stafdirecties. De managers van de diverse organisatieonderdelen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen processen, dat wil zeggen dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het voorkomen, signaleren en corrigeren van afwijkingen in de bedrijfs- en beleidsvoering

Het management kiest daarbij de beheersingsmaatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van de organisatie te bereiken en om risico's binnen de bedrijfs- en de beleidsvoering tegen te gaan. Een adequate borging van de bedrijfs- en de beleidsvoering betekent dat sturings- en beheersingsinstrumenten in de organisaties van het ministerie zijn ingebed opdat het management control systeem voldoet aan de te stellen normen.

Onderdeel van een management control systeem en in het bijzonder de interne kwaliteitsborging is het monitoren van de processen. Het monitoren moet informatie opleveren op grond waarvan bijsturing kan plaatsvinden. In het kader van monitoren kunnen ook onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering plaats vinden. De voor het management control systeem integraal verantwoordelijke managers bepalen zelf vanuit hun eigen informatiebehoefte in welke mate en door wie zij deze onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering laten uitvoeren. Dit is vaak afhankelijk van de omstandigheden.

In een departement waarin er sprake is van een omvangrijke decentrale eenheid, waarvoor geldt dat in hoge mate decentralisatie vanuit het hoogste management en de besturingsfilosofie integraal management zijn doorgevoerd, is het verwachtbaar dat het management kiest voor het positioneren van een groot deel van de onderzoeken bij die eenheid zelf, bijvoorbeeld direct onder de hoofddirectie of de directeur-generaal van die eenheid. Deze onderzoeken moeten dan gezien worden als onderdeel van het management control systeem van de decentrale eenheid.

Het is daarentegen ook mogelijk dat het management van een eenheid (in overleg met het hoogste management) ervoor kiest om de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleid(svoering) te laten uitvoeren door de centrale audit-functie en/of een verbijzonderde control-functie binnen een centrale stafdirectie, zoals de directie FEZ of P&O. Deze onderzoeken zijn dan niet primair gericht op het verstrekken van zekerheid aan het hoogste management, maar zijn gericht op het geven van oordelen en aanbevelingen voor verbetermaatregelen aan het decentraal verantwoordelijke management. Ook kunnen onderzoeken door een centrale stafdirectie, zoals de directie FEZ of P&O, plaats vinden vanuit de eigen

verantwoordelijkheid en behoefte (bijvoorbeeld naar de mate waarin centrale richtlijnen worden nageleefd) of op verzoek van het hoogste management.

Hiervoor is ingegaan op de onderzoeken die vanuit de behoeften samenhangend met de invulling van de control-functie worden uitgevoerd. Deze onderzoeken kunnen niet volledig in de plaats treden van de onderzoeken die op reguliere basis vanuit een volstrekt onafhankelijke positie door de audit-functie worden uitgevoerd.

Onderzoeken door audit-functie en control-functie

Ter nadere toelichting is in het schema op de volgende pagina opgenomen hoe de audit- en control-functie zich tot elkaar verhouden c.q. welke verantwoordelijkheden op het gebied van de onderzoeken naar de **bedrijfsvoering** (artikel 21 CW 2001) en het **beleid** (artikel 20 CW 2001) bij de audit-functie **moeten** worden belegd en welke verantwoordelijkheden en taken bij de audit-functie en de control-functie **kunnen** worden belegd. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de betekenis van deze functies ten behoeve van het **hoogste management** van het departement en ten behoeve van het **overige management** van het departement. Het hoogste management is de SG en in voorkomende gevallen de Bestuursraad; het overige management bestaat uit alle lijnmanagers en managers van stafdirecties of -afdelingen.

Zowel de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleid(svoering) ten behoeve van het hoogste management als de onderzoeken ten behoeve van het decentrale management zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en beleid(svoering). Daarnaast hebben met name de onderzoeken ten behoeve van het hoogste management tot doel om vanuit een onafhankelijke positie (aanvullende) zekerheid over het 'in control' zijn te verschaffen.

Het gearceerde deel van het schema behoort minimaal tot de audit-functie. De accountantscontrole – als onderdeel van de (minimale) audit-functie – is niet in het schema opgenomen.

Onderzoeken door de audit-functie (exclusief certificerende functie) en de control-functie voor het hoogste management (Minister, SG en Bestuursraad)

	Bedrijfsvoering	Beleid
HOOG-STE MANA-GEMENT	<p>Behoefte hoogste management:</p> <ul style="list-style-type: none"> op centraal niveau moet door de audit-functie <u>op reguliere basis</u> zekerheid verschaft worden over de bedrijfsvoering (zowel over de informatie als over het management control systeem) (assurance providing); op centraal niveau moet – waar nodig – <u>op reguliere basis</u> advies over verbetering van de bedrijfsvoering worden verschaft door de audit-functie. Deze adviesfunctie vloeit voort uit de voorgaande taak van assurance providing; <ul style="list-style-type: none"> <u>op verzoek</u> van het hoogste management kunnen specifieke bedrijfsvoeringsonderzoeken zowel worden uitgevoerd door de audit-functie als door de control-functie (beide met eventuele uitbesteding aan externen). Ook deze onderzoeken geschieden uit hoofde van assurance providing en advies ten behoeve van het hoogste management. 	<p>Behoefte hoogste management:</p> <ul style="list-style-type: none"> op centraal niveau moet door de audit-functie <u>op reguliere basis</u> zekerheid verschaft worden over de beleidsvoering (zowel over de informatie als het totstandkomings-proces van deze informatie (assurance providing)); op centraal niveau moet – waar nodig – <u>op reguliere basis</u> advies over verbetering van de beleidsvoering worden verschaft door de audit-functie. Deze adviesfunctie vloeit voort uit de voorgaande taak van assurance providing; <ul style="list-style-type: none"> <u>op verzoek</u> van het hoogste management kunnen specifieke <i>beleidsevaluatie-onderzoeken</i> zowel worden uitgevoerd door de audit-functie als door de control-functie (beide met eventuele uitbesteding aan externen). Deze onderzoeken geschieden uit hoofde van assurance-providing en advies ten behoeve van het hoogste management.

Onderzoeken door de audit-functie (exclusief certificerende functie) en de control-functie voor het overige management

	Bedrijfsvoering	Beleid
OVERIGE MANA-GEMENT	<p>Behoefte overige management:</p> <ul style="list-style-type: none"> op decentraal niveau moet <u>op reguliere basis</u> zekerheid over de kwaliteit van de bedrijfsvoering primair worden verschaft door de control-functie. Hoewel dit het uitgangpunt is, kan <u>op verzoek</u>, naast de controlfunctie, door de audit-functie terzake zekerheid worden verschaft; <u>op reguliere basis</u> moet advies over verbetering bedrijfsvoering worden gegeven door de control-functie en <u>op verzoek</u> door de audit-functie; op decentraal niveau kunnen <u>op verzoek</u> specifieke bedrijfsvoerings-onderzoeken worden uitgevoerd door de control-functie of door de audit-functie. 	<p>Behoefte overige management:</p> <ul style="list-style-type: none"> op decentraal niveau moet <u>op reguliere basis</u> zekerheid over de kwaliteit van de beleidsvoering primair worden verschaft door de control-functie. Hoewel dit het uitgangpunt is, kan <u>op verzoek</u>, naast de controlfunctie, door de audit-functie terzake zekerheid worden verschaft; <u>op reguliere basis</u> moet advies over verbetering van de beleidsvoering worden gegeven door de control-functie en <u>op verzoek</u> door de audit-functie; op decentraal niveau kunnen <u>op verzoek</u> specifieke <i>beleidsevaluatie-onderzoeken</i> worden uitgevoerd door de control-functie of door de audit-functie.

Relatie tussen audit-functie en control-functie

Uit het vorenstaande blijkt duidelijk dat zowel de audit-functie als de control-functie, inclusief eventuele verbijzonderde controlfuncties op centraal en/of decentraal niveau, interne functies zijn ten behoeve van het management en beide in continuïteit (dus gedurende het hele jaar) een toegevoegde waarde voor het departement behoren te leveren.

Het is van groot belang dat de audit-functie en control-functie goed op elkaar worden afgestemd. Hoewel de primaire doelstellingen van de audit-functie en de control-functie anders zijn, is er sprake van een relatie tussen audit en control. De audit-functie kan steunen op de kwaliteit van de control-functie, inclusief eventuele verbijzonderde control-functies. Het is hierbij wel van belang dat er sprake is van een audit-functie en control-functie die zich goed tot elkaar verhouden c.q. in evenwicht zijn. Door een goede samenwerking en afstemming tussen de audit-functie en control-functie kunnen zij elkaar versterken in het gezamenlijke doel, namelijk de verhoging van de kwaliteit van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen.

Een onevenwichtige verdeling tussen audit en control is niet wenselijk.

In de eerste plaats is het van belang dat er binnen de control-functie voldoende maatregelen worden getroffen, die zijn gericht op de borging van de kwaliteit van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen. De hiermee samenhangende activiteiten, waaronder eventuele onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleid(svoering), vinden veelal plaats in het kader van de sturing en beheersing en het hierdoor verbeteren van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen. De maatregelen gericht op de kwaliteitsborging moeten in dit kader worden gezien als onderdeel van het management control systeem.

Een goed opgezette en functionerende control-functie is in het bijzonder van belang bij integraal management en decentralisatie van verantwoordelijkheden. Overigens kunnen de integraal verantwoordelijke managers – in overleg met het hoogste management – ervoor kiezen om voor hun eigen onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering de departementale audit-dienst in te schakelen.

Aan de andere kant moet voorkomen worden dat – in geval van een beperkte reguliere participatie gedurende het jaar van de departementale audit-dienst op het gebied van de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering – achteraf door de audit-functie bij de accountantscontrole relatief veel review-activiteiten worden verricht, waardoor het risico bestaat dat dan niet repareerbare tekortkomingen in het management control systeem worden geconstateerd. Dit zal dan mogelijk moeten leiden tot opmerkingen in het jaarverslag en/of het accountantsrapport. Bovendien is het efficiënt indien bij de accountantscontrole in hoge mate kan worden gesteund op onderzoeken die door de departementale audit-dienst zelf reeds gedurende het jaar zijn uitgevoerd. Door deze kruisbestuiving zullen de review-inspanningen beperkt kunnen blijven, hetgeen leidt tot efficiencyvoordelen.

Verder zal het hoogste management met betrekking tot een aantal (kritische) bedrijfs- en beleidsprocessen verlangen dat – naast informatievoorziening door het verantwoordelijke management – (aanvullende) zekerheid en adviezen over de kwaliteit van die processen vanuit de onafhankelijke audit-functie wordt verstrekt.

Hoewel er binnen zekere kaders sprake kan zijn van departementspecifieke invullingen van de audit-functie en control-functie, wordt gegeven het voorgaande sterk aanbevolen om deze zodanig evenwichtig samen te stellen en op elkaar af te stemmen dat onnodige risico's worden vermeden, er sprake is van voldoende onafhankelijkheid, de managers (integrale) verantwoordelijkheid dragen en zelf voldoende doen aan kwaliteitsborging en er sprake is van voldoende efficiency en effectiviteit.

Via het Audit-committee kan afstemming van alle onderzoeken – dus zowel van de audit-functie als de control-functie – binnen het departement plaats vinden.

3. HET AUDIT-COMMITTEE

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de audit-functie, mede ten opzichte van de control-functie. Vanaf dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitwerking van de hoofdaanbevelingen van de commissie-Kordes. Deze hoofdaanbevelingen, die gezamenlijk een visie op de audit-functie in het VBTB-tijdperk vormen, zijn integraal opgenomen in de bijlage.

De eerste hoofdaanbeveling van de commissie-Kordes heeft betrekking op het Audit-committee. In vergelijking met de huidige praktijk, waarin het Audit-committee veelal nog primair is gericht op de controle en de financiële beheersing zal er volgens de commissie-Kordes – als gevolg van ontwikkelingen als VBTB en government governance – sprake moeten zijn van een taakverbreding tot het gehele terrein van onderzoeken en controles. Het Audit-committee behoort terzake een regierol te vervullen. Dit kan geschieden door intensieve betrokkenheid bij de programmering en planning en bij de bewaking van de follow-up van onderzoeken en controles. Een actieve rol van het Audit-committee is volgens de commissie-Kordes onder meer noodzakelijk om de kwaliteit van de sturing en beheersing van de departementale processen te vergroten.

3.2. Nadere uitwerking

De deelnemers aan het seminar van 6 november 2001 zijn ook van mening dat de activiteiten van het Audit-committee verbreed moeten worden. In ieder geval behoort het Audit-committee een regierol te vervullen met betrekking tot de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering. Indien gewenst kan het Audit-committee ook een regierol vervullen met betrekking tot de beleidsevaluatie-onderzoeken.

De regierol van het Audit-committee is gericht op het op hoofdlijnen *borgen* van de kwaliteit van de departementale processen. De borging vindt plaats door betrokkenheid bij de programmering van de onderzoeken en controles en de evaluatie van bevindingen en bewaking van de follow-up. De (eind)verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de *sturing en beheersing* van het management control systeem kan echter niet door de Bestuursraad aan het Audit-committee worden gedelegeerd.

Het Audit-committee wordt samengesteld uit de leden van de Bestuursraad (SG, PSG en DG's) danwel personen die deze leden vertegenwoordigen, minimaal aangevuld met de verantwoordelijke(n) voor de audit-functie en de control-functie op centraal niveau. Desgewenst kunnen ook anderen in het Audit-committee worden opgenomen. De meerderheid van de deelnemers aan het seminar van 6 november 2001 vindt het uit oogpunt van deskundigheid gewenst in het Audit-committee een externe deelnemer op te nemen.

Uitgaande van het gedachtegoed van de commissie-Kordes en de consultatie die heeft plaatsgevonden op het seminar van 6 november 2001 is hierna een handreiking in de vorm van een stappenplan opgenomen. Hiermee kunnen de departementen zelf de analyse maken om de noodzakelijke veranderingen door te voeren, geschikt voor de eigen organisatie.

HANDREIKING VOOR DE IMPLEMENTATIE DOOR DE DEPARTEMENTEN

Uitgangspunten

1. Het Audit-committee heeft als collectief de verantwoordelijkheid om op hoofdlijnen de kwaliteit van de departementale processen c.q. de bedrijfsvoering en beleidsvoering te borgen. Het Audit-committee wordt samengesteld uit de leden van de bestuursraad (SG, PSG en (beleids)DG's) dan wel personen die deze leden vertegenwoordigen, de directeur van de departementale audit-dienst, de directeur FEZ en eventuele andere directeuren van stafdirecties die een duidelijke taak hebben op het gebied van (onderzoeken naar) de bedrijfsvoering en beleidsvoering. Desgewenst kan het Audit-committee worden aangevuld met andere lijnmanagers, zoals directeuren van grote verzelfstandigde eenheden binnen het departement. Van de leden wordt een actieve rol verwacht.
2. Naast voldoende kennis van en ervaring met de departementale processen is ook voldoende kennis en ervaring met betrekking tot controlling en auditing van belang. Aanbevolen wordt – uit oogpunt van deskundigheid – een externe deelnemer aan het Audit-committee toe te voegen. Dit kan bijvoorbeeld iemand zijn die ervaring heeft met een brede audit-functie in het bedrijfsleven en hierdoor de inzichten binnen het Audit-committee kan verbreden.
3. Een actieve rol vraagt van de leden ook een kritische betrokkenheid en een voorbeeldfunctie richting de diverse departementale onderdelen, mede door het erkennen en uitdragen van het belang van control en audit. De voorzitter van het Audit-committee kan hierbij een sturende rol richting de leden vervullen. Daarnaast zijn afspraken over de communicatie naar de organisatieonderdelen van belang.
4. Het Audit-committee kan alleen maar effectief zijn indien voldoende frequent vergaderd wordt (minimaal 1 keer per kwartaal, bijvoorbeeld op basis van een jaaragenda). Ter ondersteuning is er sprake van een secretariaatsfunctie, die onder meer zorg draagt voor een voldoende verslaglegging van de vergaderingen (inclusief besluitvorming).
5. Gezien het belang van het goed functioneren van het Audit-committee is het belangrijk dat vorenstaande uitgangspunten worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een instellingsbeschikking c.q. charter. Deze kan periodiek worden gezien op actualiteit.
6. Op grond van vorenstaande stappen kunnen maatregelen getroffen worden, die leiden tot het realiseren van de uitgangspunten voor het goed kunnen functioneren van het Audit-committee, alsmede voor het (formeel) vastleggen van deze uitgangspunten in een instellingsbeschikking of charter.

Scope, verantwoordelijkheden en taken

1. De scope van de activiteiten van het Audit-committee strekt zich minimaal uit over de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering – zowel vanuit de audit-functie als de control-functie – en de accountantscontrole. Desgewenst kan de scope van het Audit-committee worden uitgebreid tot de beleidsevaluatie-onderzoeken. Indien hiervoor wordt gekozen bevat de scope het brede terrein van de onderzoeken, vermeld in de artikelen 20 (periodieke onderzoeken naar beleid) en 21 (periodieke onderzoeken naar de bedrijfsvoering) en artikel 66 (de accountantscontrole) van de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering

2.1 Het Audit-committee heeft een regierol met betrekking tot de programmering en planning van de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering en de bewaking van de follow-up. Doordat zowel de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering vanuit de audit-functie als vanuit de control-functie in het Audit-committee aan de orde worden gesteld, kan optimale afstemming plaatsvinden.

De concept-programmering (concept-meerjarenplan en concept (taakstellend) jaarplan) voor de uit te voeren onderzoeken wordt – onder verantwoordelijkheid van het hoogste management – op basis van een risico-analyse voorbereid door de directie FEZ. Aanvullend kunnen onderzoeken in de (jaar)programmering worden opgenomen op verzoek van het hoogste en overig management, alsmede op verzoek van centrale directies, zoals de directie FEZ en de departementale audit-dienst. In het Audit-committee worden de risico-analyse en de (jaar)programmering vastgesteld en wordt tevens bepaald welke onderzoeken door de audit-functie, welke onderzoeken door de control-functie en welke onderzoeken in samenwerking tussen de audit-functie en control-functie worden uitgevoerd. Op deze wijze kan optimale afstemming plaatsvinden. Het Audit-committee behoort uiteraard wel de mogelijkheid te hebben om onderzoeken op verzoek, die niet in de planning zijn opgenomen, uit te laten voeren. Het jaarplan dient derhalve voldoende flexibiliteit te bevatten en (eventueel) periodiek (minimaal 1 keer per kwartaal) te worden herzien.

2.2 De voor de onderzochte processen verantwoordelijke managers en procesbeheerders rapporteren – indien relevant – zelf de bevindingen naar aanleiding van uitgevoerde onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering aan het Audit-committee, alsmede de op basis van de bevindingen geformuleerde verbeteracties.

Aanvullend verstrekt de departementale audit-dienst periodiek (minimaal 1 keer per kwartaal) het Audit-committee een totaalbeeld van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de in de afgelopen periode uitgevoerde onderzoeken vanuit de audit-functie.

Ook vanuit de control-functie wordt het Audit-committee voorzien van relevante informatie. Dit betreft mede de (relevante) bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeken die vanuit de control-functie zijn uitgevoerd.

De onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering, alsmede de door de verantwoordelijke managers en procesbeheerders geformuleerde verbeteracties, geven het (hoogste en overige) management informatie over de kwaliteit van de bedrijfsvoering c.q. het “in control” zijn van de organisatie en leveren derhalve ook een bijdrage aan de totstandkoming van de mededeling over de bedrijfsvoering in het departementale jaarverslag.

Op basis van deze informatie kan het Audit-committee op hoofdlijnen, in het bijzonder via de directeur FEZ, verbeteracties volgen en eventueel bijsturen. Tevens blijven belangrijke aandachtsgebieden op de agenda van het Audit-committee staan. Op deze wijze kan het Audit-committee derhalve de follow-up van verbeteracties bewaken.

Via het Audit-committee en inbedding in de departementale planning- en controlcyclus kan derhalve op hoofdlijnen op een effectieve en efficiënte wijze de regie over de programmering van de onderzoeken en de bewaking van de follow-up plaats vinden.

Beleidsvaluatie-onderzoeken

3.1 Volgens de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek zijn de departementen vrij om te bepalen waar de verantwoordelijkheden met betrekking tot beleidsvaluatie-onderzoeken worden belegd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in de verantwoordelijkheden ten aanzien van:

- a. de programmering c.q. de inzet van beleidsvaluatie-onderzoek;
- b. de uitvoering van beleidsvaluatie-onderzoek;
- c. de kwaliteitsbewaking van beleidsvaluatie-onderzoek en
- d. de benutting van de resultaten van beleidsvaluatie-onderzoek.

De onderzoeken zelf *kunnen* dus bijvoorbeeld worden uitgevoerd door de interne control-functie en/of interne auditfunctie en/of externen. Bij de invulling van de hiervoor vermelde verantwoordelijkheden spelen overwegingen een rol als de sturingsfilosofie van het departement, de gewenste onafhankelijkheid, de deskundigheid, de capaciteit en de doelmatigheid.

In lijn met de genoemde keuzevrijheid voor de departementen *kan* er voor worden gekozen het Audit-committee ook een regierol te laten vervullen met betrekking tot de beleidsvaluatie-onderzoeken. Indien het Audit-committee een rol vervult met betrekking tot de beleidsvaluatie-onderzoeken wordt de concept-planning (meerjarenplan en jaarplan) ter bespreking en goedkeuring voorgelegd aan het Audit-committee.

3.2 De voor het beleid verantwoordelijke managers (beleidsDG's of beleidsdirecteuren) ontvangen vaak zelf de (individuele) rapporten naar aanleiding van uitgevoerde beleidsvaluatie-onderzoeken. Deze managers formuleren op basis van de uitkomsten de vervolgacties en rapporteren de voor het departement majeure uitkomsten en vervolgacties doorgaans zelf aan de Bestuursraad of het Audit-committee.

Accountantscontrole

4.1 De (interne) accountantscontrole, die wordt uitgevoerd door de departementale audit-dienst, is gericht op het departementale jaarverslag en op het financieel en materieel beheer. De departementale audit-dienst legt voorafgaand aan de controle een controleplan voor aan het Audit-committee. Dit controleplan wordt optimaal afgestemd op de overige onderzoeken (zie 2 en 3). Het Audit-committee kan de departementale audit-dienst verzoeken om bij de controle bepaalde accenten te leggen c.q. aan bepaalde onderwerpen extra aandacht te besteden.

4.2 De uitkomsten van de accountantscontrole worden door de departementale audit-dienst besproken met de voor de controle-objecten verantwoordelijke managers en vervolgens, samen met de door het verantwoordelijk management aangegeven verbeteracties, ingebracht in het Audit-committee. Ook op basis van de controle-uitkomsten kan het Audit-committee verbeteracties volgen en eventueel bijsturen.

5. Doordat alle onderzoeken – zowel vanuit de audit-functie als de control-functie – via het Audit-committee worden aangestuurd en bewaakt kan door het onderkennen van de samenhang in hoge mate sprake zijn van kruisbestuiving en efficiencybevordering. Dit heeft zowel betrekking op de uit te voeren onderzoeken (voorkomen “dubbel” werk) als het delen van kennis en ervaring.

6. De voorbereidende activiteiten van de directie FEZ, de departementale audit-dienst en eventuele andere organisatieonderdelen met betrekking tot de programmering en evaluatie van onderzoeken, zullen leiden tot besprekingen en discussies met voldoende diepgang in het Audit-committee. Onder meer zijn maatregelen c.q. procedures gericht op een tijdige informatievoorziening aan het Audit-committee daarbij van belang. Dit is een voorwaarde voor een voldoende borgende regierol en intern toezichhoudende rol van het Audit-committee.
7. Op grond van vorenstaande stappen kunnen maatregelen getroffen worden, die waarborgen dat het Audit-committee haar activiteiten in voldoende mate verbreedt en verdiept. Vaak zal dit betekenen dat – in vergelijking met de huidige situatie – in ieder geval de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering en eventueel de beleidsevaluaties op hoofdlijnen onder de regie van het Audit-committee komen en de vergaderfrequentie wordt vergroot. De scope van de activiteiten c.q. de taken en verantwoordelijkheden behoren ook te worden opgenomen de instellingsbeschikking of charter.

Implementatie

Met de implementatie wordt begin 2002 – na de totstandkoming van het kabinetsstandpunt – een aanvang gemaakt. Uiterlijk eind 2002 functioneren de Audit-committees overeenkomstig de kaders die in dit kwaliteitsplan zijn opgenomen.

4. INSTELLING DEPARTEMENTALE AUDIT-DIENSTEN

4.1. Inleiding

De tweede hoofdaanbeveling van de commissie-Kordes heeft betrekking op de instelling van de departementale audit-dienst. Uit het onderzoek van de commissie-Kordes is gebleken dat de accountantscontrole en de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering een grote samenhang vertonen. Op centraal niveau binnen de departementen kunnen controle en onderzoek leiden tot meer efficiency en effectiviteit wanneer zij worden gebundeld in één dienst onder de secretaris-generaal: de departementale audit-dienst. De onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering en de accountantscontrole worden dan als “audit-

Dit laat volgens de commissie-Kordes onverlet dat er op decentraal niveau binnen de departementale organisaties behoefte kan zijn aan ‘eigen’ onderzoekscapaciteit.

Met betrekking tot de accountantscontrole heeft de commissie-Kordes geconcludeerd dat het op dit moment niet verstandig is deze volledig uit te besteden, omdat deze accountantscontrole allereerst gedurende het groeitraject VBTB ontwikkeld moet worden.

4.2. Nadere uitwerking

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de audit-functie en de control-functie. Onder meer is ingegaan op de onderzoeken vanuit deze beide functies, inclusief de minimale invulling van de audit-functie, en de afstemming tussen de audit-functie en de control-functie. In lijn hiermee is ook bij de consultatie tijdens het seminar op 6 november 2001 gebleken dat het hoogste management transparante keuzes moet maken met betrekking tot de inrichting van de audit-functie, waarbij afstemming met de control-functie van belang is. Verder wordt benadrukt dat als gevolg van VBTB ook andere functies dan de audit-functie en ook andere organisatieonderdelen dan de departementale audit-dienst aan veranderingen onderhevig zullen zijn.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de audit-functie op centraal niveau. Volgens de deelnemers aan het seminar op 6 november 2001 kan de audit-functie een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de processen. De onafhankelijkheid van de audit-functie op centraal niveau betekent volgens een grote meerderheid van de deelnemers dat deze moet worden gescheiden van de taken sturen, beheersen en verantwoorden en dat deze derhalve rechtstreeks onder het hoogste management in de departementale audit-dienst moet worden gepositioneerd. Er is voorts commitment en sturing door het hoogste management noodzakelijk om de omslag naar een departementale audit-dienst succesvol te realiseren. Vanuit de centrale audit-functie c.q. de departementale audit-dienst kunnen zowel werkzaamheden ten behoeve van het hoogste als het overige management worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 2).

Voorts is tijdens het seminar verdeeld gereageerd op de wenselijkheid om de accountantscontrole uit te besteden. De commissie-Kordes heeft geconcludeerd dat – gezien het groeitraject VBTB – een algehele uitbesteding van de accountantscontrole op dit moment niet verstandig is.

Nadat het VBTB-traject volledig geïmplementeerd is en de ontwikkeling van de interne audit-functie volledig is voltooid, kan opnieuw worden onderzocht of het op dat moment wenselijk is het deel van de audit-functie dat zich bezig houdt met de certificerende taak geheel of gedeeltelijk buiten de departementen te plaatsen. Het buiten de departementen plaatsen van de certificerende taak kan er mogelijk toe leiden dat de interne audit-functie nog meer gericht kan zijn op het leveren van toegevoegde waarde aan het (hoogste en overig) management en de procesbeheerders binnen het departement.

Aangezien de instelling van departementale audit-diensten ingrijpend is voor zowel de werkzaamheden, de organisatie als het personeel, is hierna een handreiking opgenomen

voor de departementen om zelf de analyse te maken om de noodzakelijke veranderingen door te voeren. Benadrukt wordt dat – mede in relatie tot de control-functie – er sprake zal zijn van departementspecifieke invullingen.

HANDREIKING VOOR DE IMPLEMENTATIE DOOR DE DEPARTEMENTEN

Werkzaamheden en organisatie

1. Het management is verantwoordelijk voor de inrichting van de processen, inclusief het treffen van maatregelen gericht op kwaliteitsborging van deze processen. Naast deze verantwoordelijkheid, die vanuit het centrale niveau mede wordt ingevuld en aangestuurd door de directie FEZ, is het van belang, dat er op centraal niveau direct onder de hoogste leiding binnen het departement (SG) een audit-functie wordt gepositioneerd in de vorm van een departementale audit-dienst. Alleen dan kan aan de behoefte van de hoogste leiding aan onafhankelijke oordelen en zekerheid worden voorzien. De audit-functie betreft minimaal de accountantscontrole en de onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering, die zijn gericht op het – op reguliere basis – verstrekken van zekerheid aan het hoogste management. Daarnaast kunnen ook (aanvullende) verzoeken voor onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering worden gedaan aan de departementale audit-dienst, zowel door het hoogste management als het overige management. Eventueel kan op verzoek de departementale audit-dienst ook een rol vervullen met betrekking tot de beleidsevaluatie-onderzoeken. Dit laatste kan departementspecifiek worden ingevuld.
2. De invulling van het takenpakket en de daarmee samenhangende werkzaamheden van de departementale audit-dienst wordt in de eerste plaats afgestemd op de soort activiteiten en soort processen binnen het departement. Bij de invulling wordt rekening gehouden met de verbreding van de scope van de audit-activiteiten. De instelling van de departementale audit-dienst betekent dus niet dat de huidige departementale accountantsdienst als het ware ongewijzigd opgaat in de nieuw op te richten departementale audit-dienst. Er zal sprake zijn van een nieuw op te bouwen departementale audit-dienst. In vergelijking met de huidige situatie zal de departementale audit-dienst meer dan thans multidisciplinair worden samengesteld, afgestemd op de aard en omvang van de departementale processen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de disciplines accountants, bestuurs- en bedrijfskundigen, economen, operational auditors en IT-auditors.
3. De nadere kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de departementale audit-dienst wordt voorts afgestemd op de verwachte toekomstige behoefte aan onderzoeken vanuit de audit-functie binnen het departement. Deze wordt in de eerste plaats bepaald door het kwaliteitsniveau van de departementale processen en de te verwachte ontwikkeling hierin. Hoe hoger de kwaliteit van de processen c.q. de controls (inclusief eventueel de kwaliteitsborgende beheersingsmaatregelen vanuit een verbijzonderde control-functie), hoe efficiënter de departementale audit-dienst kan opereren en kan worden opgezet. Er is sprake van een relatie tussen “control” en “audit”. Het hoogste management beslist zelf over het gewenste evenwicht tussen deze twee en stelt op basis van de huidige situatie vast welk migratiepad wordt doorlopen om tot deze situatie te komen. Ook kan er bij de uitvoering van (bepaalde) onderzoeken naar de bedrijfsvoering en beleidsvoering voor worden gekozen om de audit-functie en de control-functie te laten samenwerken. De departementen bepalen zelf aan welke variant(en) zij de voorkeur geven. Sterk aanbevolen wordt om “control” en “audit” evenwichtig ten opzichte van elkaar samen te stellen. Op deze wijze zullen deze beide interne functies optimaal kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de

bedrijfsvoering en beleidsvoering en door nauwe samenwerking elkaar versterken. Voor de nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

4. Indien de directeur van de departementale audit-dienst geen certificeringsbevoegde (register)accountant is, dan worden in overleg met het topmanagement van het departement maatregelen getroffen, die waarborgen dat de accountantsverklaring in volstrekte onafhankelijkheid kan worden opgesteld en afgegeven door de certificeringsbevoegde (register)accountant, die eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de accountantscontrole. Dit houdt in dat deze persoon in zijn of haar functioneren geen inhoudelijke beperkingen mag worden opgelegd en rechtstreeks rapporteert aan de ambtelijke en politieke leiding van het departement.
5. De op basis van vorenstaande stappen vastgestelde behoeften en voorwaarden met betrekking tot de audit-activiteiten door de departementale audit-dienst moeten worden afgezet tegen de huidige situatie.
Daar waar uit de analyse van de huidige situatie blijkt dat op centraal niveau sprake is van audit-activiteiten, die zijn belegd bij één of meer organisatieonderdelen, die primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting c.q. de "controls" van de departementale processen en deze audit-activiteiten essentieel zijn voor het departement, dan is het aan te bevelen – vanwege de uit oogpunt van onafhankelijkheid gewenste scheiding tussen "control" en "audit" – deze met de audit-functie samenhangende activiteiten over te hevelen naar de departementale audit-dienst. Dit laat onverlet dat er binnen het departement sprake kan zijn van verbijzonderde control-functies van waaruit onder meer onderzoeken worden verricht die moeten bijdragen aan de waarborging van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en beleidsvoering.
6. De maatregelen met betrekking tot de veranderingsprocessen hebben in de eerste plaats betrekking op de inhoud van de audit-functie en de organisatie hiervan binnen de departementale audit-dienst. Daarnaast geldt dat er sprake zal moeten zijn van een goed personeelsbeleid om de taken te kunnen uitvoeren. Hierbij wordt in ieder geval rekening gehouden met de multidisciplinaire invulling, opdat het personeel als geheel voldoende geëquipeerd is om de taken te kunnen vervullen.
Vanwege het belang van een goed personeelsbeleid en de in de huidige praktijk bestaande knelpunten op dit gebied, is terzake een apart hoofdstuk ontwikkeld (hoofdstuk 6). Hierin zijn de resultaten opgenomen van het door de commissie-Kordes aanbevolen nadere onderzoek naar de mogelijkheden van interdepartementaal personeelsbeleid in aanvulling op het departementale personeelsbeleid. Dit betreft onder meer het transitiepad naar departementale audit-diensten op het gebied van gemeenschappelijk personeelsbeleid.
7. In geval van capaciteitstekorten kan tevens overwogen worden in te besteden vanuit een eventuele audit-specialistenpool binnen het Rijk (zie hoofdstuk 5) dan wel in te huren van externen. Ook kunnen er andere redenen dan een tekort aan capaciteit zijn om samen te werken met anderen binnen en buiten het Rijk, zoals bijvoorbeeld de behoefte aan specialistische kennis en/of een "praatpaal" of de behoefte om samen te werken ter vergroting van loopbaanmogelijkheden en ontwikkelingsmogelijkheden van het personeel.
8. De instelling van de departementale audit-dienst is – zoals ook door de commissie-Kordes wordt benadrukt – ingrijpend. Een actieve rol van het (hoogste) management van het departement is daarom een kritische succesfactor. Het hoogste management en het management van de departementale audit-dienst zijn verantwoordelijk voor de instelling en de hiermee samenhangende veranderingsprocessen.
Een actieve rol van het (hoogste) management wordt ook mede ingevuld door een

sterk Audit-committee (zie hoofdstuk 3).

Implementatie

Met de implementatie wordt begin 2002 – na de totstandkoming van het kabinetsstandpunt – een aanvang gemaakt. Uiterlijk eind 2002 is er per departement een plan van aanpak voor het transitiepad naar een departementale audit-dienst ontwikkeld en goedgekeurd door de Bestuursraad. Uiterlijk eind 2003 wordt per departement een tussenrapportage samengesteld en vastgesteld door de Bestuursraad. Uiterlijk eind 2004 is de instelling van de departementale audit-diensten gerealiseerd. Aansluitend daarop vindt een evaluatie plaats, waarbij mede wordt onderzocht of het op dat moment wenselijk is om de certificerende taak geheel of gedeeltelijk buiten de departementen te plaatsen.

5. AUDIT-SPECIALISMEN

5.1. Inleiding

De commissie-Kordes heeft – gelet op de verbreding van de taken – aanbevolen te overwegen om over te gaan tot poolvorming met betrekking tot audit-specialismen. Het gaat hierbij om specialismen, waarvoor geldt dat de capaciteit van de departementale audit-diensten te beperkt is om deze zelf tot ontwikkeling te brengen. Door poolvorming kan er voldoende kritische massa ontstaan en zijn er tevens prikkels die marktwerking c.q. competitie en outputgericht werken kunnen stimuleren. Daardoor kan een departement betere afwegingen maken tussen inbesteden vanuit de pool of uitbesteden aan een openbaar accountantskantoor of consultancybureau. Om te komen tot een eventuele interdepartementale audit-specialistenpool met meerdere audit-specialismen zou de bestaande EDP Audit Pool (met het IT-specialisme) kunnen worden uitgebreid.

5.2. Nadere uitwerking

Uit de consultatie bij het seminar op 6 november 2001 is gebleken dat in beginsel de gedachte aan poolvorming met betrekking tot audit-specialismen wordt ondersteund. Hierbij geldt wel dat de aard en omvang van de behoeften aan poolvorming – anders dan voor het IT-specialisme – nog moet worden aangetoond en derhalve moet worden onderzocht. Een grote meerderheid van de deelnemers aan het seminar op 6 november 2001 is in ieder geval van mening dat operational auditing niet ondergebracht moet worden in een pool, maar integraal onderdeel behoort uit te maken van de departementale audit-functie. Verder zijn de deelnemers aan het seminar van mening dat een uitbreiding van de EDP Audit Pool alleen op basis van een toenemende vraag zou moeten plaatsvinden.

Voordelen van poolvorming, namelijk voorkomen van inhuur van duurdere externen en een bijdrage aan de versterking van het personeelsbeleid voor de audit-functie, worden wel ingezien. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om dit te realiseren. Denkbaar is bijvoorbeeld dat audit-specialisten in dienst zijn van een bepaald departement (zoals milieu-auditors bij de departementale audit-dienst van VROM en forensic-auditors bij de departementale audit-dienst van Justitie) en dat andere departementen deze audit-specialisten kunnen inhuren.

Resumerend kan worden gesteld dat eerst nader onderzoek zal moeten plaatsvinden naar de aard en omvang van de behoeften aan audit-specialismen en – indien sprake is van voldoende kritische massa – naar de wijze waarop de audit-specialismen het beste kunnen worden georganiseerd. Bij het nadere onderzoek dient ook ingegaan te worden op de gewenste optimale invulling van het opdrachtgeverschap (alleen de departementale audit-diensten of ook andere organisatieonderdelen) en de financiering.

Implementatie

Het nadere onderzoek naar de behoeften aan audit-specialismen vindt plaats in 2002. Op basis van de uitkomsten hiervan worden eventuele vervolgacties ingezet, waaronder eventueel het op basis van pilots starten met pooling van bepaalde deskundigheden. Uitbreiding van de EDP Audit Pool dient alleen plaats te vinden op basis van een aangetoonde toegenomen vraag.

6. ONDERZOEK PERSONEELSBELEID AUDIT-FUNCTIE

6.1 Inleiding

Gezien de verbreding van de accountantscontrole en de onderzoeksfunctie en de in de Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst 2000 geconstateerde knelpunten in de arbeidsmarktpositie van de departementale accountantsdiensten zijn maatregelen op het gebied van personeel noodzakelijk. De commissie-Kordes heeft aanbevolen om nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden om – in aanvulling op het departementale personeelsbeleid – vanuit een interdepartementaal niveau het personeelsbeleid voor de audit-functie te versterken. Dit nader onderzoek is inmiddels op verzoek van de Ministerraad en in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door een hiertoe ingestelde Commissie van Onderzoek. Deze Commissie van Onderzoek heeft zich in het bijzonder gericht op de mogelijkheden om een aantal Human Resources Management activiteiten gemeenschappelijk door de audit-diensten op te laten pakken omwille van de effectiviteit en de efficiency van het personeelsbeleid voor auditors. Dit omdat de kritische massa van de afzonderlijke diensten te klein is om deze HRM-activiteiten goed van de grond te krijgen. De afstemming tussen de gemeenschappelijke activiteiten en de departementale activiteiten moet vanzelfsprekend zijn en daarom voortdurend bewaakt worden. De gemeenschappelijke activiteiten worden opgepakt vanuit de integrale verantwoordelijkheid van het management van de audit-dienst en het individuele ministerie voor de zorg voor het eigen personeel. Deze activiteiten komen derhalve niet in plaats van de integrale decentrale verantwoordelijkheden. Gemeenschappelijke activiteiten hebben een nadrukkelijk instrumenteel karakter. Hiervoor is gekozen vanuit de overtuiging dat gedrags- en cultuurveranderingen mede gerealiseerd kunnen worden wanneer concreet wordt samengewerkt.

6.2 Nadere uitwerking

Vanuit bovenstaande invalshoek doet de Commissie van Onderzoek concrete voorstellen voor gemeenschappelijk personeelsbeleid voor:

1. loopbanen voor auditors binnen het Rijk;
2. een vakgroep Auditing in de Academie voor Financials binnen het Rijk;
3. een gemeenschappelijke imago- en wervingscampagne;
4. gemeenschappelijke HRM-activiteiten ter vergemakkelijking van de transitiefase naar departementale audit-diensten.

De voorstellen, activiteiten en intensiveringen moeten worden gezien als een **aanvulling** op hetgeen individuele departementale audit-diensten en ministeries zelf aan personeelsbeleid in het algemeen en specifiek voor auditors verrichten. Een logische **afstemming en interactie** van de HRM-activiteiten op interdepartementaal niveau op die binnen de departementen is dan ook mede een voorwaarde voor het succesvol implementeren van onderstaande voorstellen. Van belang is onder meer een nauwe afstemming op en samenwerking met de directie P&O van de departementen en de HRM-functionarissen binnen de audit-diensten.

Hieronder volgen de bevindingen van de Commissie van Onderzoek. Achtereenvolgens komen aan bod:

- strategische uitgangspunten (6.3);
- concrete voorstellen voor gemeenschappelijk personeelsbeleid (6.4);
- transitie naar departementale audit-diensten (6.5);
- implementatie (6.6);
- tot slot (6.7).

6.3 Strategische uitgangspunten

Voor het Rijk is de overgang op een werkwijze conform VBTB een majeure operatie. Niet alleen voor de beleids- en uitvoerende onderdelen, maar zeker ook voor de financieel-organisatorische infrastructuur van de ministeries. Voor het succes van deze operatie is een goed en bijpassend functioneren van wat nu de departementale accountantsdiensten en directies FEZ zijn, van cruciaal belang.

Deze majeure operatie doet zich voor in een tijd van krapte op de arbeidsmarkt en bij een rijksoverheid die op de relevante deelarbeitsmarkten momenteel een zwakke positie inneemt. Jaarlijks hebben de departementale accountantsdiensten zo'n 75 vacatures (ongeveer 10% van het personeelsbestand), waarvan ongeveer de helft als moeilijk vervulbaar wordt ervaren. Zeker gezien de veranderende omstandigheden, waaronder de departementale accountantsdiensten moeten functioneren, maakt dit aantal moeilijk vervulbare vacatures deze diensten bijzonder kwetsbaar.

De arbeidsmarktmonitoren, uitgevoerd door het ministerie van BZK naar de financiële functie en accountants binnen de rijksoverheid, geven een beeld van wat accountants, financieel-economen, maar ook HBO'ers en academici in het algemeen, missen in hun werksituatie. Met name een stimulerende arbeidsinhoud, duidelijke aansturing en feedback en zelfstandigheid in de functie zijn zware punten van zorg. Daarbij komt dat het imago van werken bij het Rijk dat bij werknemers buiten de rijksoverheid bestaat, vaak nog minder gunstig is dan de door ambtenaren beleefde werkelijkheid.

Het onderzoek van de Commissie van Onderzoek leert dat de behoefte aan adequaat personeelsbeleid urgent is. Breed wordt onderschreven dat een aantal activiteiten beter gemeenschappelijk kan worden opgepakt. Daarom heeft de Commissie ook gekeken naar de reeds bestaande gemeenschappelijke activiteiten, het bureau IODAD Beleidsondersteuning (IBO) en de EDP Audit Pool, waarmee de auditsector wat betreft interdepartementale samenwerking duidelijk voorop loopt binnen de rijksoverheid. Vrijblijvend gebruik van de gemeenschappelijke voorzieningen blijkt in de praktijk echter inefficiënt te zijn: hoewel de behoefte aan deze voorzieningen groot is, blijft de benutting nog verre van optimaal.

De VBTB-operatie, de bevindingen op het terrein van de arbeidsmarktpositie als ook het huidige functioneren van de gemeenschappelijke activiteiten op personeelsgebied brengt de Commissie van Onderzoek op de volgende drie strategische uitgangspunten die hun verankering dienen te hebben binnen de ministeries:

Strategische uitgangspunten

1. HRM dient een primair aandachtsgebied te zijn van het management van de departementale audit-diensten, het management van de EDP Audit Pool, alsook van het departementale management;
2. een positie als aantrekkelijke werkgever voor auditors op de arbeidsmarkt kan worden versterkt wanneer de departementale audit-diensten samenwerken op het terrein van het personeelsbeleid;
3. de samenwerkende departementale audit-diensten werken de voorstellen voor gezamenlijk personeelsbeleid uit via een eigen – op audit-diensten-gericht – traject. Een interdepartementaal overleg van departementale audit-diensten werkt samen met anderen (zoals het IOFEZ en RAAC) waar dat zinvol is uit oogpunt van efficiency en effectiviteit. Dit onder voorwaarde dat geen vertraging optreedt of concessies moeten worden gedaan aan het proces waarin de departementale audit-diensten zich bevinden.

Zónder het accepteren van de consequenties van deze drie uitgangspunten hebben de voorstellen in de volgende paragraaf volgens de Commissie geen kans van slagen.

6.4 Concrete voorstellen voor gemeenschappelijk personeelsbeleid

Uit het onderzoek van de Commissie van Onderzoek volgt een aantal concrete voorstellen voor een gemeenschappelijk personeelsbeleid van de departementale audit-diensten. Allereerst worden voorstellen gedaan om de loopbaan van auditors aantrekkelijker te maken (6.4.1). Daarnaast is het, gegeven de verbreding van de accountantscontrole en de onderzoeksfunctie, noodzakelijk dat nader wordt geïnvesteerd in het op peil brengen en houden van de kennis, vaardigheden en houding van de medewerkers van de audit-diensten (6.4.2). En tenslotte moet het Rijk zowel op de interne als de externe arbeidsmarkt investeren om zichtbaar te worden als aantrekkelijke werkgever voor auditors (6.4.3).

Deze voorstellen hebben verankering nodig binnen de verschillende departementen. Met betrekking tot deze verankering gaat de Commissie van Onderzoek uit van een aantal aannames:

Aannames voor verankering

- veranderingsbereidheid en een positieve attitude met betrekking tot het personeelsbeleid van managers en medewerkers;
- de integrale zorg voor medewerkers blijft bij de auditmanagers in de lijn;
- de auditmanagers krijgen een nieuw contract waarin staat welke concrete resultaten zij op personeelsgebied gaan leveren. Door de departementale top worden de auditmanagers op deze resultaten beoordeeld, daar bij wordt inbegrepen het nakomen van de afspraken die gezamenlijk zijn gemaakt (o.m. in IODAD verband). De beoordeling heeft een duidelijke relatie met de beloning;
- met de HRM-kolom binnen het Rijk moeten de door het IODAD gemeenschappelijk te organiseren HRM-activiteiten – in samenwerking met de departementen – logisch worden ingebed in de personeelszorg voor rijksambtenaren, bovendien vergt de uitvoering van deze gemeenschappelijke activiteiten ook de medewerking van de HRM-kolom;
- de departementale audit-dienst stelt de medewerkers in staat vorm te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor optimale employability. Van medewerkers wordt verwacht dat zij architect zijn van hun eigen loopbaan.

Om het commitment van de departementale audit-diensten bij de realisatie van de voorstellen van de Commissie van Onderzoek te waarborgen worden zakelijke en afrekenbare afspraken tussen de audit-diensten gemaakt, die ook verankerd worden in de managementcontracten (zie 3^e bullet hiervoor). Hiertoe worden bij ieder voorstel meetpunten genoemd. Bij de daadwerkelijke concretisering van de activiteiten zullen definitieve afspraken gemaakt worden over hoe stuurbare managementinformatie wordt verkregen. Deze managementinformatie geeft auditmanagers inzicht in hun eigen performance, vormt input voor periodieke beoordelingen van auditmanagers door het topmanagement en wordt gebruikt ter evaluatie van de samenwerking tussen de departementale audit-diensten. Tevens vormt de managementinformatie input voor de VBTB-cyclus. Immers, HRM is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en wordt als onderwerp van de VBTB-cyclus (zie IBO Rijk met personeel) weergegeven in een sociaal jaarverslag.

6.4.1 Een aantrekkelijke loopbaan voor auditors binnen het Rijk

Om de loopbaan voor auditors aantrekkelijker te maken dient HRM als een strategisch instrument te worden benut. HRM dient hoog op de agenda te staan van het management van departementale audit-diensten, het management van de EDP Audit Pool en van de

(P)SG's. Bovendien wordt de loopbaangerichtheid van de huidige medewerkers van de accountantsdiensten versterkt. Het seminar van 6 november 2001 spreekt een brede steun uit voor mobiliteit op alle niveaus. Mobiliteit leidt tot kwaliteitsverhoging door verbreding van de leerervaring en –mogelijkheden. Bovendien voorkomt het verstarring en leidt het tot vergroting van de veranderingsgezindheid.

Verder wordt een mobiliteitsbeleid dat wordt ingevuld via meerdere loopbaanpaden en disciplines onder regie van een gemeenschappelijk loopbaanberaad in hoge mate onderschreven. Door dit mobiliteitsbeleid wordt meer doorstroming gerealiseerd, zowel binnen het departement (tussen de audit-dienst en andere organisatieonderdelen) als over de departementsgrenzen heen. Benadrukt wordt dat het dus niet alleen gaat om mobiliteit tussen de departementale audit-diensten, maar dat het belangrijk is dat ook mobiliteit plaats vindt tussen de audit-dienst en andere organisatie-onderdelen. Ook voor medewerkers die geen achtergrond hebben op het gebied van auditing of accountancy kan het ten behoeve van de loopbaanontwikkeling goed zijn om enkele jaren ervaring op te doen bij de audit-dienst van het departement.

De departementale audit-diensten stellen de medewerkers in de gelegenheid om invulling te geven aan employability. Van medewerkers wordt verwacht dat zij architect zijn van hun eigen loopbaan. Gemeenschappelijke activiteiten om loopbanen voor auditors binnen het Rijk aantrekkelijker te maken zijn: een gemeenschappelijk loopbaanberaad, een gemeenschappelijke HRM-unit, eenduidige functieprofielen, de ontwikkeling van een duale carrièrelijn en een traineeprogramma.

Gemeenschappelijk loopbaanberaad

Doel van het gemeenschappelijk loopbaanberaad is via intercollegiale uitwisseling het verhogen van de kwaliteit van het personeel van de departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool. Dit wordt een nieuwe taak van het IODAD via het instellen van een gemeenschappelijk loopbaanberaad onder leiding van de voorzitter IODAD. In dit loopbaanberaad komen de directeuren van de departementale audit-diensten en het hoofd van de EDP Audit Pool bijeen. De belangrijkste taak van het gemeenschappelijk loopbaanberaad is het vormgeven van het mobiliteitsbeleid. Het loopbaanberaad zet loopbaaninstrumenten in – waaronder personeelsschouw, interim functievervulling, detachering, outplacement – om te zorgen voor kwalitatief goed personeel binnen de audit-diensten én om een stimulerende werkinhoud en voldoende ontplooiingsmogelijkheden aan medewerkers te bieden. Het loopbaanberaad kent een actieve deelname van de directeuren van de departementale audit-diensten en het hoofd van de EDP Audit Pool, wat wordt vastgelegd in de eerder genoemde managementcontracten. Voorts draagt het loopbaanberaad zorg voor een nauwe afstemming met de directies P&O van de departementen.

Loopbaanontwikkeling wordt gezien als een functionele kwaliteitseis: na een termijn van 3 à 6 jaar kan een stap naar een andere functie wenselijk zijn. Voor het vervullen van managementfuncties en zware specialistische functies wordt expliciet interdepartementale en of werkervaring buiten de rijksdienst als voorwaarde gesteld. De medewerkers worden beloond voor loopbaanstappen. In de functioneringscriteria van managers worden prestaties op HRM-gebied, waaronder de resultaten met betrekking tot de loopbaanontwikkeling van medewerkers, als belangrijke elementen meegewogen.

Het gemeenschappelijk loopbaanberaad stelt zich tot doel om stapsgewijs in een periode van zes jaar alle medewerkers van de departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool te hebben besproken. Hierbinnen geldt dat alle medewerkers vanaf schaal 12 binnen 2 jaar besproken zijn.

De verderop vermelde gemeenschappelijke HRM-unit faciliteert het loopbaanberaad zodanig dat het loopbaanberaad slagvaardig en effectief mobiliteit kan vormgeven.

Indirect zorgt het loopbaanberaad voor een aanzuigende werking van auditors naar de Rijksdienst (evenals de vakgroep auditing, het trainee programma en de imago- en wervingscampagnes). Het IODAD heeft de ambitie dat de nieuwe departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool een kweekvijver voor de rijksdienst worden. Daarmee wordt beoogd om financieel talent uit te laten stromen naar beleids- en management functies en om rijksambtenaren zonder financiële achtergrond tot auditor op te leiden. Daartoe zoekt het loopbaanberaad ook actief naar uitwisseling met de ABD en overige gemeenschappelijke en decentrale loopbaanberaden binnen het Rijk. De vacature vervulling of te wel de selectie blijft een decentrale verantwoordelijkheid.

Meetpunten:

- het aantal bijeenkomsten van het gemeenschappelijk loopbaanberaad per jaar, alsmede de deelname door de directeuren van de departementale audit-diensten en het hoofd van de EDP Audit Pool;
- het aantal auditmedewerkers dat doorstroomt naar een andere departementale audit-diensten of de EDP Audit Pool;
- het aantal auditmedewerkers dat doorstroomt naar andersoortige functies binnen de rijksdienst;
- het aantal auditmedewerkers van buiten de departementale audit-diensten dat instroomt in de departementale audit-diensten of de EDP Audit Pool;
- een audit op de functionele mobiliteitseis met name bij de vervulling van management- en zware specialistische functies.

Gemeenschappelijke HRM-unit

Een aanvullende HRM-unit is noodzakelijk om het personeelsbeleid van de departementale audit-diensten rijksbreed op een hoger niveau te tillen. Daarom wordt voorgesteld gemeenschappelijk een HRM-unit in te richten om het gemeenschappelijk loopbaanberaad te ondersteunen bij het vormgeven en het in samenwerking met de HRM adviseurs van de afzonderlijke departementale audit-diensten uitvoeren van loopbaanactiviteiten (bijvoorbeeld door het aanbieden van instrumenten). Tevens wordt met de HRM-unit beoogd een onafhankelijk aanspreekpunt voor medewerkers op te zetten, waar de medewerkers vertrouwelijk te rade kunnen gaan voor loopbaanadvies, zicht op loopbaanmogelijkheden, zicht op vacatures en verdere assistentie bij mobiliteit. Tenslotte coördineert de HRM-unit het arbeidssatisfactieonderzoek waartoe de Ministerraad de managers in de rijksdienst heeft opgeroepen om deze eens in de twee jaar uit te voeren. Door een gezamenlijke aanpak wordt benchmarking intern en extern de rijksdienst mogelijk. De Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst leert hoe stimulerend de resultaten van dergelijk onderzoek kan zijn om het HRM op een hoger niveau te tillen. Samenwerking met BZK en de gemeenschappelijke departementale directies P&O wordt hierbij gezocht.

De HRM-unit heeft actueel zicht op vacatures bij departementale audit-diensten en aanbod en kwaliteit van de kandidaten. De benodigde gegevens inzake vacatures worden actief aangeleverd door de diverse departementale audit-diensten en worden aangevuld met informatie die centraal binnenkomt. Gegevens inzake het aanbod en de kwaliteit van kandidaten worden aan de HRM-unit geleverd door de medewerkers zelf. De HRM-unit neemt in overleg met de HRM adviseurs van de audit-diensten ook initiatief richting medewerkers via het aangaan van gesprekken. Een database met vacatures en kandidaten biedt hierbij ondersteuning. Faciliteiten hiervoor zijn beschikbaar via de Carrière-site 'werkenbijdeoverheid.nl' en de Mobiliteitsbank Rijksoverheid.

De HRM-unit wordt ondergebracht bij bureau IBO en is door deze centrale positie een logische makelaar voor afstemming en uitwisseling van HRM-leerervaringen. De unit

onderhoudt contact met personeelsadviseurs van de departementale audit-diensten; het gemeenschappelijke IODAD loopbaanberaad; de loopbaanadviseurs en personeelsfunctionarissen van de centrale loopbaanberaden op de ministeries. Met de departementale directies P&O wordt periodiek afgestemd om de activiteiten van de unit logisch in te bedden in de HRM-kolom van het Rijk.

Meetpunten:

- het aantal plaatsingen in andere departementale audit-diensten
- het aantal effectieve uitwisselingen van HRM leerervaringen;
- het aantal ondersteunende loopbaaninstrumenten (POP's, loopbaangesprekken);
- de toetsen op actualiteit van de database met vacatures en kandidaten;
- het actief plaatsen van de CV's en vacatures in de database door departementale audit-diensten;
- de inbedding van de HRM-unit binnen de HRM-kolom van het Rijk.

Eenduidige functieprofielen

Het ontwikkelen en hanteren van eenduidige functieprofielen voor managers en specialisten van de departementale audit-diensten ondersteunt de interdepartementale loopbaanmogelijkheden en gemeenschappelijke werving van departementale audit-diensten.

De profielen voorzien in beschrijvingen van de functie-eisen die aan auditors in ranges van schalen worden gesteld. De profielen dienen zo geformuleerd te zijn dat de link kan worden gelegd met competenties. Bij de ontwikkeling kan worden geput uit relevante voorbeelden binnen het Rijk en het bedrijfsleven. Specifiek moet worden gewaarborgd dat er sprake is van een optimale complexiteit en autonomie in elke functie.

Het profiel van de manager van de audit-dienst zal aansluiten op het algemene managementprofiel dat door de ABD wordt gehanteerd.

Alle functieprofielen worden als normfuncties in FUWASYS opgenomen.

De departementale directies P&O en het SG-beraad worden gevraagd om gezamenlijk de belemmeringen voor interdepartementale loopbaanmogelijkheden aan te pakken, met name als het gaat om de verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden tussen ministeries.

Meetpunt:

- jaarlijks evalueren en up to date houden van de gemeenschappelijke functieprofielen door de individuele departementale audit-diensten in het gemeenschappelijk loopbaanberaad.

Duale Carrièrelijn

Het ontwikkelen van een duale carrièrelijn voor auditors biedt auditors de gelegenheid, naast het management development traject, carrière te maken door verdere specialisatie. Hiermee wordt een breder carrièreperspectief geboden. De duale carrièrelijn maakt het immers mogelijk om door verdere specialisatie zónder management-verantwoordelijkheden toch carrière te maken. Het beperkt aantal klussen dat er voor zware topspecialisten in de rijkdienst als geheel voorhanden is (zoals bijvoorbeeld zware visitaties), maakt dat meerdere diensten de zwaarste topspecialisten mogelijk zullen moeten delen (bijvoorbeeld via de EDP Audit Pool). Uiteindelijk komen er meer specialisten op hoog niveau 'naast' managers, waardoor managers beter in staat worden gesteld een adequaat

personeelsbeleid te voeren dankzij het feit dat zij worden ontlast van zware inhoudelijke taken.

Het ontwikkelen van duale carrière lijnen kan bij voorrang worden aanpakt gezien de afspraken in de CAO 2002. De departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool bieden zich aan als pilot voor deze ontwikkeling.

Meetpunten:

- jaarlijks evalueren en up to date houden van het functieprofiel van de auditspecialisten;
- het jaarlijks evalueren van de verhouding tussen managers en specialisten in de praktijk.

Traineeprogramma

Doel van het traineeprogramma is het aantrekken en binden van jonge getalenteerde potentiële auditors aan de auditfunctie binnen de Rijksoverheid. Daarnaast zal het traineeprogramma moeten bijdragen aan het verbeteren van het imago van de auditfunctie bij het Rijk.

De trainees worden gezamenlijk geworven. Ze worden tijdelijk in formele zin bij de DAR aangesteld en in materiële zin bij de departementen geplaatst. De selectieprocedure moet effectief, snel en sollicitantvriendelijk zijn. Managers van de departementale audit-diensten maken roulerend deel uit van de selectiecommissie. De departementale audit-diensten leveren op basis van een eenvoudige verdeelsleutel de benodigde middelen om in 2003 met ongeveer 12 trainees te kunnen starten. De trainees krijgen een traject van twee jaar aangeboden waarin werken en leren worden gecombineerd. Binnen het traineeprogramma wordt steeds circa een half jaar bij één audit-dienst gewerkt. Tevens worden tijdens het programma gedurende een periode van bijvoorbeeld een half jaar werkzaamheden verricht bij andere organisatieonderdelen dan de audit-dienst. Tevens neemt de trainee deel aan opleidingen van de vakgroep Auditing. Tot slot valt ook coaching en begeleiding op de werkplek binnen de opzet van het programma. Na deze twee jaar solliciteren trainees naar een aanstelling bij een departementale audit-dienst. Het functioneren als trainee wordt in de sollicitatieprocedure betrokken.

Meetpunten:

- het aantal plaatsen dat de departementale audit-diensten voor trainees beschikbaar stellen;
- het aantal trainees dat jaarlijks wordt geworven;
- het aantal (inter)departementale projecten en daaraan gekoppelde logische stages buiten de departementale audit-diensten;
- het aantal instromers uit het traineeprogramma naar de departementale audit-diensten;
- snelheid van het wervings- en selectietraject;
- deelname aan de roulerende selectiecommissies.

6.4.2 Een vakgroep Auditing in de op te richten Academie voor Financials

De benodigde kwaliteit van de auditsector wordt voor een belangrijk deel verkregen via de kwaliteit van de medewerkers. Door het aanbieden van opleidingsmogelijkheden (cursussen, studiemiddagen en kenniskringen) specifiek gericht op auditing binnen het Rijk, kan het voor de departementale audit-dienst benodigde niveau van kennis en vaardigheden van auditmedewerkers én de voor de audit-dienst benodigde competenties op peil worden gebracht en gehouden.

De opleidingen kunnen worden ontwikkeld door het opzetten van een vakgroep Auditing binnen de op te richten Academie voor Financials. Bij het ontwikkelen van de opleidingsmogelijkheden zullen zoveel waar mogelijk de ACRO-opleidingen worden geïntegreerd.

Een Curatorium - bestaande uit een interne en externe vakspecialist, één of twee directeuren departementale audit-dienst en enkele afgevaardigden uit de verschillende auditcommittees - borgt de kwaliteit van de opleiding en de toepasbaarheid van de kennis in de praktijk. Dit Curatorium beargumenteert of vanuit de vakgroep Auditing zelf opleidingsmogelijkheden worden ontwikkeld of aanbesteed, of dat bestaande opleidingen vanuit de markt worden ingekocht. Het Curatorium voert, vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking, regelmatig een benchmark uit. Opleidingsmodules van de vakgroep auditing worden vergeleken met het aanbod van concurrenten. Wanneer de beoogde kwaliteit wordt behaald worden deze modules gecertificeerd. De departementale audit-diensten verplichten zich, in het kader van loopbaanmogelijkheden voor hun medewerkers, om het opleidingsaanbod te richten op deze gecertificeerde opleidingen. Het Curatorium wordt ondersteund door een beleidsmedewerker van het bureau IBO.

Voorwaarde voor opleidingsinspanningen is dat het geleerde in praktijk kan worden gebracht. Dat vraagt om een duidelijke verankering in de organisatie van de departementale auditdienst. De opleidingsmodules worden gebaseerd op een evenwichtige combinatie van theorie en praktijk: vakspecialisten vanuit de departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool doceren de theorie en brengen cases uit de praktijk in (conform de ACRO-regeling); met huiswerkopdrachten wordt expliciet gevraagd de theorie op de eigen werkplek toe te passen; mentoren binnen de eigen audit-dienst bewaken deze toepassing ook na afloop van de opleiding. Van de departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool wordt verwacht dat zij vakdocenten en mentoren beschikbaar stellen.

Voor beleidsmedewerkers en managers van buiten de departementale audit-diensten kan een eigen programma door de vakgroep Auditing worden geboden om kennis van en ervaring met auditing op te doen.

Meetpunten

- het aantal cursussen dat als kwalitatief goed uit de benchmark komt;
- het gebruik van gecertificeerde opleidingen door de departementale audit-diensten;
- voldoende docenten en mentoren die door de departementale audit-diensten en de interdepartementale specialistenpool beschikbaar worden gesteld;
- het aantal publicaties door docenten van de vakgroep Audit binnen de Academie;
- de koppeling van opleidingsaanbod (cursussen, studiemiddagen en kenniskringen) aan loopbaanmogelijkheden;
- de koppeling van theorie uit de opleiding met de praktijk op de werkplek;
- periodiek evaluatieonderzoek naar de toepassing van de theorie in de praktijk.

6.4.3 Gemeenschappelijke imago- en wervingscampagne

De departementale audit-diensten versterken de departementale wervingsactiviteiten door zich gezamenlijk te presenteren op de arbeidsmarkt. Doelstellingen van de imagocampagnes zijn: de juiste mensen op de juiste plek, het bevorderen van de beroepstrots onder de huidige medewerkers van departementale audit-diensten en het verhelderen van waar het huidige veranderingsproces toe gaat leiden. Doelgroepen die op de arbeidsmarkt worden onderscheiden zijn: gekwalificeerde auditors binnen en buiten de rijkdienst, auditors in opleiding buiten de rijkdienst, rijksambtenaren en mensen van buiten de rijkdienst die auditor willen worden.

Om positief zichtbaar te zijn op de arbeidsmarkt, en dus effectief te kunnen werven, is het noodzakelijk om langdurige en grootschalige imagocampagnes op te zetten. De transitie naar multidisciplinaire departementale audit-diensten maakt dat het Rijk als werkgever voor auditors een zeer aantrekkelijke propositie neer kan zetten op de arbeidsmarkt. Het door het ministerie van BZK en de Rijksvoorlichtingsdienst/DTC reeds uitgevoerde onderzoek naar de boodschapelementen maakt het mogelijk op korte termijn een reclamebureau opdracht te geven om deze propositie met veel vernieuwende elementen uit te werken. Hierbij kan goed worden aangesloten bij de campagne "Werken bij het Rijk. Als je verder denkt" die op 22 november 2001 is gestart.

Een gezamenlijke campagne is efficiënt, omdat het kostenbesparend is en langduriger kan worden volgehouden. Het is effectief, omdat er zichtbaar departementsoverstijgende, en dus bredere, loopbaanperspectieven kunnen worden geboden dan in een departementale campagne. In de campagnes moet het rijksbrede beeld worden gepresenteerd (aansluitend op bijvoorbeeld de campagne van het Rijk als concern), met voldoende ruimte voor profilering door de individuele departementale audit-diensten. De gezamenlijke imago- en wervingscampagnes kunnen op basis van de huidige 75 vacatures per jaar gedeeltelijk gefinancierd worden uit de middelen van de reguliere wervingsactiviteiten. Aansluiting wordt gezocht bij RAAC, het arbeidsmarktcommunicatie adviescentrum van het Rijk.

De gemeenschappelijke backoffice bij IBO faciliteert bij de gezamenlijke campagnes. Elementen daarbij zijn: het coördineren van de campagnes; het onderhouden van de carrièresite, met daarin actuele informatie voor en door de departementale audit-diensten; het onderhouden van netwerken; het coördineren van vacatures én van de gezamenlijke aanwezigheid van de departementale audit-diensten op carrièredagen, bedrijfsbezoeken en beurzen. De departementale audit-diensten stellen ambassadeurs beschikbaar voor deze gezamenlijke activiteiten.

Een goede personeelsplanning, noodzakelijk voor een effectieve gezamenlijke werving, en de uiteindelijke selectie van medewerkers behoren tot de verantwoordelijkheid van de individuele manager van de departementale audit-diensten.

Ministeries zullen toestaan dat de departementale audit-diensten gezamenlijk de werving van auditors vorm geven in gemeenschappelijke imago- en wervingscampagnes. Een deel van het departementale budget zal hiervoor worden ingezet. Waar mogelijk wordt samen gewerkt met het wervingsbeleid van de financieel specialisten zonder de gerichtheid op de eigen doelgroep te verliezen. Ook bij gemeenschappelijke werving blijft de uiteindelijke selectie van kandidaten een decentrale verantwoordelijkheid.

Meetpunten

- het aantal aangemelde vacatures door departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool;
- het hebben van een goede personeelsplanning per departementale audit-dienst;
- het beschikbaar stellen van ambassadeurs door departementale audit-diensten en de EDP Audit Pool;
- de financiële bijdragen van de ministeries ten behoeve van de gezamenlijke campagnes;
- actualiteit van vacatures op de carrièresite;
- de participatie van de departementale audit-diensten met betrekking tot gezamenlijke imago en wervingsbijeenkomsten;
- het aantal vacatures, dat via de gezamenlijke imago- en wervingscampagnes is vervuld;
- realisatie en onderhouden van de imago- en wervingscampagnes;
- de verbetering van het imago van de audit-dienst.

6.5. Transitie naar departementale audit-diensten

Meteen na de besluitvorming in de Ministerraad begint op de departementen het transitieproces naar departementale audit-diensten. In dit proces wordt een groot beroep gedaan op faciliterende P&O-capaciteit voor de volgende activiteiten: het inrichten van de nieuwe audit-diensten; het vaststellen van de formaties; het vastleggen van de organisatiestatuten en het benoemen van de juiste mensen op de juiste plaats. Bij transitieprocessen ontstaan functievollers en herplaatsingskandidaten. De betrokken diensten spelen hierop in door waar mogelijk een gemeenschappelijk sociaal plan te ontwikkelen. Dit om het draagvlak voor de noodzakelijke veranderingen zo groot mogelijk te maken. De breedte van het Rijk biedt mogelijkheden om herplaatsingskandidaten elders binnen audit-diensten te plaatsen of te begeleiden naar een andere passende functie bij bijvoorbeeld diensten met een financieel-administratief karakter binnen of buiten de rijkdienst. Om dit proces goed te faciliteren begint de gemeenschappelijke HRM-unit met de voorbereiding van een personeelsschouw (als nulmeting) ten behoeve van het gemeenschappelijk loopbaanberaad. Ook hier blijft de integrale manager eindverantwoordelijk voor de zorg van het eigen personeel.

Door meer samen te werken in de transitiefase wordt tevens een vliegende start gemaakt met de implementatie van de overige voorstellen van de Commissie van Onderzoek. Dit is belangrijk gegeven de urgentie om adequaat in te spelen op de VBTB-ontwikkeling en de knelpunten op de arbeidsmarkt. Via periodieke interdepartementale ervaringsuitwisselingen kunnen de ontwikkelingen gestimuleerd en versneld worden.

Meetpunten:

- de kwaliteit van de organisatie en formatierapporten;
- aantal succesvolle herplaatsingen binnen of buiten de audit-diensten;
- aantal vacatures dat optimaal wordt ingevuld;
- tevredenheid van medewerkers en management over de functioneren van de HRM-unit tijdens de transitiefase.

6.6 Implementatietraject

De uitwerking van de voorstellen die de Commissie van Onderzoek met betrekking tot het gemeenschappelijk personeelsbeleid heeft gedaan (6.4), wordt begin 2002 – direct na de totstandkoming van het kabinetsstandpunt – ter hand genomen. Een projectmanager wordt als kwartiermaker aangesteld. Er wordt een werkgroep geformeerd die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voorstellen zoals omschreven onder 6.4. De bestaat uit de directeur PMR van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directeur DAR van het ministerie van Financiën, en een aantal vertegenwoordigers van andere ministeries die een breed draagvlak representeren. De directeur DAR stelt en stuurt de projectmanager aan. Bureau IBO van het IODAD stelt een secretaris voor de werkgroep ter beschikking.

De werkgroep draagt de uitwerking van de voorstellen op aan de projectmanager die deze samen met bureau IBO en de in bureau IBO opgenomen HRM-unit uitwerkt in projecten, waarin tevens managers en medewerkers van departementen actief participeren. Het IODAD-beraad geldt als klankbord voor de werkgroep.

Implementatie

De implementatie van de HRM-activiteiten ter vergemakkelijking van de transitiefase starten vanaf het moment van het besluit in de Ministerraad en lopen door tot eind 2004 wanneer de instelling van de departementale audit-diensten een feit moet zijn. Het gemeenschappelijk loopbaanberaad en de HRM-unit starten begin 2002. De functieprofielen en de duale carrièrelijn zijn eind 2002 ontwikkeld. Het Traineeprogramma en de vakgroep Auditing worden in 2002 voorbereid met als doel om in september 2003 van start te kunnen gaan. De gemeenschappelijke imago- en wervingscampagne kan in 2002 worden voorbereid en aanbesteed ten einde begin 2003 van start te gaan. Met uitzondering van een aantal ontwikkelactiviteiten hebben de activiteiten nadat zij van start zijn gegaan een permanent karakter. De effectiviteit en efficiency ervan wordt periodiek geëvalueerd en naar de bevindingen bijgesteld. Het transitieproces naar departementale audit-diensten is naar verwachting eind 2004 gerealiseerd. Uiterlijk eind 2005 worden de werkzaamheden van de HRM-unit geëvalueerd.

6.7. Tot slot

Op de terreinen van loopbaan, opleiding, imago en bij HRM-begeleiding in de transitiefase is het effectief en efficiënt wanneer de audit-diensten gemeenschappelijk optrekken. Om bovenstaande voorstellen geïmplementeerd te krijgen, worden extra middelen en menskracht vrijgemaakt. Daarvoor wordt een beroep gedaan op het ministerie van Financiën, de departementale audit-diensten en aanvullend op het ministerie van BZK. Noodzakelijk bij dit gehele traject is dat er controleerbare afspraken worden gemaakt die in het kader van de bedrijfsvoering (VBTB) regelmatig worden geaudit. Deze onderzoeken moeten managers op de diverse niveaus managementinformatie leveren op basis waarvan kan worden gestuurd.

H.7 FINANCIERING

In de voorgaande hoofdstukken zijn de voorgenomen ontwikkelingen en acties met betrekking tot de audit-functie beschreven.

Voor de financiering wordt de volgende lijn aangehouden.

De departementale activiteiten, onder meer samenhangend met de instelling van de departementale audit-dienst, worden door de departementen zelf gefinancierd.

Voor de financiering van het gemeenschappelijk personeelsbeleid stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de periode 2002 tot en met 2005 jaarlijks – op basis van een meerjarenkostenbegroting – een bedrag van gemiddeld €820.000 beschikbaar. Uiterlijk eind 2005 vindt een evaluatie van het gemeenschappelijk personeelsbeleid en de financiering hiervan plaats en wordt het gemeenschappelijk personeelsbeleid en de financiering voor de jaren daarna vastgesteld.

Het traineeprogramma, als onderdeel van het gemeenschappelijk personeelsbeleid wordt door de departementen gefinancierd. Vanaf 2005 zal de Vakgroep Auditing door tariefstelling kostendekkend dienen te opereren.

BIJLAGE: AANBEVELINGEN COMMISSIE-KORDES

Audit-committee

Het is noodzakelijk dat het Audit-committee, waarin het topmanagement van het departement is vertegenwoordigd, een belangrijke regierol vervult, zowel voor de accountantscontrole als voor de onderzoeksfunctie. Dit kan geschieden door intensieve betrokkenheid bij de programmering en planning en bij de bewaking van de follow-up van onderzoeken en controles. Het Audit-committee kan met een directe lijn de departementale audit-dienst aansturen.

Gelet op de in de praktijk aangetroffen verschillen in samenstelling en functioneren, acht de werkgroep het noodzakelijk dat voor de samenstelling, de concrete invulling van de regierol, de rapportering c.q. verantwoording door het Audit-committee en de wijze van ondersteuning van het Audit-committee nadere richtlijnen worden opgesteld, waarin tevens het toezicht wordt geregeld. Met betrekking tot de samenstelling van het Audit-committee kan overwogen worden om voor te schrijven één of meer externen op te nemen.

In vergelijking met de huidige situatie, waarin het Audit-committee veelal nog primair is gericht op de controle en de financiële beheersing, zal er – als gevolg van ontwikkelingen als VBTB en government governance – sprake moeten zijn van een taakverbreding tot het brede terrein van onderzoeken en controles.

Een actieve rol van het Audit-committee (“tone at the top”) is onder meer noodzakelijk om de kwaliteit van de sturing en beheersing van de departementale processen te vergroten.

Instelling departementale audit-diensten

Uit het onderzoek is gebleken dat de geïntegreerde accountantscontrole en de onderzoeksfunctie een grote samenhang vertonen. Op centraal niveau binnen de departementen kunnen controle en onderzoek leiden tot meer efficiency en effectiviteit wanneer zij worden gebundeld in één dienst onder de secretaris-generaal: de departementale audit-dienst. De onderzoeksfunctie en de accountantscontrole worden dan als “audit-functie” samengebracht. Hierbij geldt dat de onderzoeksfunctie betrekking heeft op de periodieke onderzoeken naar de bedrijfsvoering en de periodieke onderzoeken naar de kwaliteit van de toepassing van het instrument beleidsevaluaties, als onderdeel van de bedrijfsvoering. De beleidsevaluatie-onderzoeken ex-ante en ex-post vallen niet onder de audit-functie.

Bovenstaande laat onverlet dat er op decentraal niveau binnen de departementale organisaties behoefte kan zijn aan ‘eigen’ audit-capaciteit.

In verband met de certificerende taak van de accountant is het gewenst binnen de centrale dienst de accountantscontrole en de onderzoeksfunctie in afzonderlijke afdelingen onder te brengen.

Een algehele uitbesteding van de accountantscontrole en/of onderzoeksfunctie aan openbare accountantskantoren wordt op dit moment niet verstandig geacht, omdat allereerst gedurende het groeitraject VBTB de daarmee verband houdende geïntegreerde accountantscontrole, waarin de informatie betreffende beleid, bedrijfsvoering en financiële in hun onderling verband beoordeeld worden, ontwikkeld moet worden.

Een beperkte uitbesteding van onderzoeks- en controle-activiteiten, bijvoorbeeld gericht op vergroting van kennis (praatpaalfunctie), aanvulling personeelscapaciteit in piekperioden en het voor specifiek onderzoek inzetten van deskundigheid, die ‘in huis’ ontbreekt, is wel mogelijk.

Audit-specialismen

Gelet op de verbreding van de taken is het van belang dat het personeelsbestand kwantitatief en kwalitatief voldoende is om op een goede wijze invulling te geven aan zowel de accountantscontrole als de onderzoeksfunctie. Daar waar bij departementen sprake is van onvoldoende personeelscapaciteit zou - naast uitbesteding aan externen - ook gebruik gemaakt kunnen worden van een interdepartementale audit-specialistenpool. Daartoe zou

de bestaande EDP Audit Pool kunnen worden uitgebreid tot een interdepartementale pool waarin ook andere specialisten worden opgenomen. Daarbij kan – naast IT-auditors – bijvoorbeeld gedacht worden aan specialisten op het terrein van operational auditing. Door poolvorming ontstaan er prikkels die marktwerking c.q. competitie en outputgericht werken kunnen stimuleren. Daardoor kan een departement betere afwegingen maken tussen inbesteden vanuit de pool of uitbesteden aan een openbaar accountantskantoor of consultancybureau.

Onderzoek interdepartementaal personeelsbeleid audit-functie

Gezien de verbreding van de accountantscontrole en de onderzoeksfunctie en de door BZK geconstateerde knelpunten in de arbeidsmarktpositie van de departementale accountantsdiensten zijn maatregelen op het gebied van personeel noodzakelijk. In de eerste plaats is gericht departementaal personeelsbeleid noodzakelijk dat waarborgt dat goed geëquipeerde managers en medewerkers een plaats krijgen in de nieuwe departementale auditdiensten. Daarnaast denkt de werkgroep dat de effectiviteit en de efficiency van het personeelsbeleid voor auditors verhoogd kan worden door aansluitend op de departementale activiteiten een aantal activiteiten gezamenlijk op te pakken. Meer concreet wordt daarbij gedacht aan maatregelen op het gebied van (bij)scholing en geregisseerde mobiliteit vanuit een centrale personeelsfunctie, waarbij mobiliteit als functionele kwaliteitseis wordt gesteld. Dit vraagstuk heeft een brede strekking, die invloed kan hebben op het totale overheidspersonneelsbeleid. De werkgroep beveelt aan dit belangrijke personeelsvraagstuk te onderwerpen aan nader onderzoek, dat het beste zou kunnen worden verricht door een commissie, in te stellen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die is belast met de zorg voor het overheidspersonneelsbeleid.