



# Nut en noodzaak van projectauditing bij lagere overheden<sup>1</sup>

## Hoe vergroot de auditfunctie zijn relevantie?

In een reeks artikelen over controlling en auditing binnen overheidsorganisaties<sup>2</sup> worden de functies van de internal auditor en die van de concerncontroller beschreven. In dit derde artikel wordt ingegaan op projectauditing en breekt de auteur een lans voor het systematisch doorlichten van projecten.

Frank Galesloot

Met het van kracht worden van het verplichte onderzoeksartikel in de Gemeente- en Provinciewet in 2004 hebben overheidsorganisaties in toenemende mate ervaring opgedaan met het onderzoek naar de interne bedrijfsvoering. Daarbij is het nut ervaren van een systematische doorlichting van de organisatie en de werkprocessen. Maar in nog weinig gevallen heeft dit geleid tot het instellen van een auditfunctie die systematisch alle grote en risicovolle projecten kritisch beschouwt. En dat is merkwaardig omdat het een ervaringsgegeven is dat zaken vaak ontsporen bij projecten, juist omdat projecten per definitie unieke en complexe opgaven zijn. In deze bijdrage wordt een lans gebroken voor het systematisch doorlichten van projecten. Maar tevens wordt betoogd dat dit alleen meerwaarde heeft als de auditfunctie maximaal inspeelt op de bijzonderheden bij het projectmatig werken aan grote opgaven en er een werkomgeving bestaat die veiligheid biedt en op leren en verbeteren gericht is, waarbij ook de steun en de rolinvulling van het politieke bestuur belangrijk is.

Door de druk op de gemeentebegrotingen en de ondoordachte voornemens van een vorige 'gemeenteminister' van BZK om artikel 213a van de Gemeentewet in te trekken<sup>3</sup>, staat de interne onderzoeksfunctie regelmatig ter discussie. Het blijkt dan lang niet eenvoudig en het is zeker niet in alle gevallen overtuigend gelukt om het nut van de functie te onderbouwen. Het is te gemakkelijk om het vervolgens de besturen het uithollen van de functie te verwijten. Er hoort een vraag aan vooraf te gaan. Die vraag is of de onderzoeksrichtingen en de onderzoeksaanpak verstandig zijn gekozen en aansluiten bij de actuele sturingsbehoeften in de organisatie. De vraag stellen is hem beantwoorden. De onderwerpskeuze wordt vaak centraal

bepaald, vastgesteld door het bestuur na advies van staforganen en de aansluiting bij de behoeften van de organisatie is lang niet altijd verzekerd en aan goede timing ontbreekt het ook nogal eens. Tegelijkertijd komt onderzoek uit meerdere hoeken, naast het interne onderzoek kennen we immers ook het rekenkameronderzoek, dat zich vaak op dezelfde onderwerpen richt. Het is daarom niet verwonderlijk dat in een groot zogenaamd 'Meedoen-onderzoek' uit 2008 bij veertien gemeenten de conclusie was dat de 213a-onderzoeksverplichting niet goed was vormgegeven.<sup>4</sup> In een door een extern bureau in opdracht van de minister van BZK opgesteld evaluatierapport wordt doelmatigheids-onderzoek geassocieerd met controle en in het kader van de beperking van administratieve lasten wordt bepleit het gewraakte wetsartikel af te schaffen.<sup>5</sup>

## *Rapportage en verbeteracties gaan ter informatie naar de raden en die kunnen zaken in hun agenda uitvergroten*

### **Aan de haal**

De interne onderzoeken kenmerken zich door een sterke gerichtheid op verantwoording volgens het klassieke New Public Management-paradigma<sup>6</sup> en worden ingebracht in een management- en bestuursstructuur die nog onvoldoende gericht is op het stimuleren van verbeterpotentieel. Maar veel meer op de inschatting: 'wie kan deze fouten worden aangerekend, wie gaat ermee aan de haal?'. Opstellers en beslissers houden er rekening mee dat de rapportage en verbeteracties ter informatie naar de raden gaan en die kunnen zaken in hun agenda uitvergroten, bijvoorbeeld de oppositie van het zittend bestuur. Op dit frustrerend effect van het doelmatigheidsonderzoek volgens het model Gemeentewet wees Bordewijk al<sup>7</sup> en hij was hiermee zeer visionair. Interne onderzoeken verlopen daarnaast vaak via het vaste patroon van: bepalen van een centrale onderzoeksvraag, selecteren van een onderzoeksbureau (helaas wordt veel onderzoek geheel uitbesteed), opstellen van een normenkader, bestuderen van materiaal en interviews, en schrijven van het rapport met conclusies en aanbevelingen. Doorlooptijden zijn lang. De energie om iets te doen met de uitkomsten van het rapport is er mede daarom vaak niet (meer). Ook dat doet de onderzoeksfunctie geen goed.

Een sjabloonmatige aanpak, een eenzijdig sturingsparadigma, een standaardmanier van onderzoeken en rapporteren en een politieke context vormen allemaal samen redenen die ertoe leiden dat de interne onderzoeksfunctie bij de lokale overheden er momenteel niet goed voorstaat. En dat kan de lokale overheid zich eigenlijk helemaal niet permitteren.

## *Relevantie ontstaat door een goed gekozen en ook goed getimede onderwerpselectie en een frisse, participatieve, maar tegelijk scherpe aanpak die aansluit bij interne behoeften*

### **Andere focus**

Het belangrijkste struikelblok dat overwonnen dient te worden is het gebrek aan relevantie van onderzoeksuitkomsten. Relevantie ontstaat door een goed gekozen en ook goed getimede onderwerpselectie en een frisse, participatieve, maar tegelijk scherpe aanpak die aansluit bij interne behoeften. Bij grote projecten, of het nu in de ruimtelijke fysieke sfeer is of in de sociaal-culturele sfeer, is er de beste mogelijkheid om te scoren op relevantie. Een kans voor de onderzoeksfunctie om zich breder in het blikveld te plaatsen en waarde toe te voegen is gelegen in het verrichten van projectaudits. Maar dan moet de aanpak ook wezenlijk anders zijn, dus als het ware ook projectmatig en dus uniek. Een audit is namelijk niet hetzelfde als een onderzoek, maar is veel meer, zoals het woord het al in zich draagt, het luisteren en spiegelen van een project aan de voornemens en aan de eigen inschattingen van hoe het project ervoor staat. Hoewel afbreukrisico's zich met name voordoen bij unieke, eenmalige, complexe opgaven (en de impact van die risico's (omvang/effecten) ook groot is) is het geen gemeengoed dat de onderzoeksfunctie zich daarop richt. Dat is jammer want juist daarin is een wereld te winnen. Indien het bestaansrecht van de onderzoeksfunctie ter discussie komt te staan, is het zaak om de aandacht te verleggen naar opgaven waar bestuur en organisatie meer – om niet te zeggen maximaal – belang bij hebben. Zonder andere zaken tekort te doen is naast de voorbereiding op nieuwe (wettelijke) taken het uitvoeren van grote ruimtelijk-fysieke projecten een dergelijke categorie opgaven. Om de aandacht daarop te richten moet de onderzoeksfunctie zich er echter eerst terdege van bewust zijn dat er een wezenlijk verschil is tussen een *onderzoeks-* en een *auditaanpak*. Het onderzoeken van projecten zoals rekenkamers dit doen is doorgaans na afsluiting en hierbij wordt een van buiten komend en dus als opgelegd ervaren normenkader gehanteerd. De auditfunctie daarentegen kan zich focussen op de randvoorwaarden voor een goede kans van slagen in heden en toekomst, gebruikmakend van lessen uit het verleden. We zouden dit ex (dur)ante kunnen noemen, terwijl rekenkameronderzoek doorgaans ex post is. Dat is al een heel belangrijk eerste onderscheid, maar er is meer. Onderzoeken vinden vaak plaats volgens een beproefd recept, dat is ontleend aan het rekenkameronderzoek. Hierbij wordt een extern verkregen normenkader gehanteerd en hierop wordt getoetst. Audits daarentegen zijn gericht op het confronteren van verschillende betrok-

kenen en informatiebronnen met als doel het opsporen van verbeterpotentieel en het beantwoorden van de vraag of genoeg is geleerd vanuit eerdere ervaring. Het sleutelwoord is hierbij: luisteren naar het project ('audire'). Uiteraard kunnen de onderzoeks- en auditmethodieken voor een groot deel gelijk zijn, de focus is echter wezenlijk anders. Het volgende schema maakt dit duidelijk, waarbij omwille van de afbakening ook controle is meegenomen:

<b>Controle</b>	Achteraf	Norm extern	Resultaat: zekerheid, voldoen
<b>Audit</b>	Tijdens	Norm intern	Resultaat: reflectie, stand van zaken, verbeteringsuggesties
<b>Onderzoek</b>	Achteraf	Norm extern	Resultaat: beoordeling, voldoen, aanbevelingen

Tabel. Focus onderzoek, audit en controle

## Succesfactoren

Audit is daarmee een zeer onderscheidende werkvorm en zeer goed toepasbaar bij de overheid. Het is daarom jammer dat overheidsorganisaties, goede uitzonderingen daargelaten, nog weinig werk maken van het systematisch nalopen van hun projecten door middel van audits. In een middelgrote gemeente in het oosten des lands is sinds 2006 een werkmodel ingevoerd waarbij grotere ruimtelijk-fysieke projecten, bijv. grote maatschappelijke investeringen of grondgebonden projecten, periodiek aan audits worden onderwerpen, die zich kenmerken door de volgende kritische succesfactoren:

- De audits zijn gericht op faseovergangen, kijken terug op de afgelopen fase en geven feedback op de voorbereiding van de vervolgfase; de *key-issue* is: zijn we toegerust om het project de aanstaande fase goed te laten doorlopen en worden de mijlpalen gehaald, gericht op het einddoel?
- De audits zijn gericht op werkprocessen en samenhang der dingen en niet op het beoordelen van de deelresultaten, daar zijn anderen bekwaam in en het is juist de bedoeling te beoordelen hoe die anderen in de gelegenheid worden gesteld tot hun oordeel te komen. Daarom een sterke, om niet te zeggen, uitsluitende nadruk op proces, afstemming en randvoorwaarden.
- De audits stellen per fase wezenlijk verschillende prioriteiten waarbij aangesloten wordt op de projectmatige fasen: oriëntatie, definitie/besluitvorming, uitwerking naar een go/ no go-moment, uitvoering, oplevering en nazorg.
- De auditteams zijn interdisciplinair samengesteld en bestaan uit een mix van internen en externen; deze mix, in essentie een publiek-private samenwerking op kleine schaal, is tamelijk essentieel, zowel voor de benodigde deskundigheid als voor blijvende scherpte. Juist externen kunnen de lat hoog houden terwijl internen onbewust onjuiste inschattingen maken: 'het is beter dan de vorige keer', maar zij vergeten de vraag of het wel goed genoeg is.
- De auditteams brengen balans aan tussen harde en zachte controls; een *behavioural control* als het functioneren van een projectteam als team is minstens zo belangrijk als de beschikking over juiste procedures.

- De audits kijken ook naar het risico dat projectdoelen te beperkt zijn geformuleerd en het project niet bijdraagt tot hogere (programma)doelen of niet goed is afgestemd met andere projecten die dezelfde programmadoelen moeten dienen.
- De auditteams tonen empathie, belangstelling voor het project en begrip voor de *workload*. Juist door de mix van internen en externen optimaliseren ze de informatie-uitvraag door dit te laten organiseren voor bekende personen en door niet meer documenten te vragen dan nodig zijn.
- De audits gaan in beginsel uit van een gedragen normstelling, bijvoorbeeld op basis van het eigen plan van aanpak van het project, voor het geheel en voor de deelfasen, aangevuld met externe standaards. Maar ook indien de interne normstelling zwak is, een weinig doordacht en onderbouwd projectplan, wordt dit aan de orde gesteld.

## Onderzoeks- en auditmethodieken kunnen voor een groot deel gelijk zijn, de focus is echter wezenlijk anders

- De audits worden opgedragen door de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever van het project en niet (of zeker niet uitsluitend) door de projectleiding of een centrale controller, al zal zo'n laatste functie wel stevig betrokken kunnen zijn, maar dan vanuit een andere rolinvulling; zonder opdrachtgever vertrekt er geen audit.
- Het auditontwerp wordt vastgesteld door een stuurgroep (bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever), over deze fase wordt niet te licht gedacht. Een goed begin is het halve werk.
- In het auditontwerp is steeds een krachtenveldanalyse aan de orde, in welk netwerk bevindt het project zich, wat zijn de stakeholders; dit is ook nodig om te komen tot een goed interviewplan.
- De audits zijn zoveel mogelijk participatief, tijdens de audit wordt geleerd door het project maar net zo goed ook door het auditteam. De beste audits zijn een leerschool voor beiden.
- De auditresultaten worden interactief gepresenteerd zonder lijvige schriftelijke teksten; hiervoor is gekozen om te vermijden dat betrokkenen zich focussen op wat er over het eigen functioneren is gevonden en verwoord en waarop men kan worden aangesproken, maar in de plaats daarvan leren om te focussen op het teamresultaat:

wat kunnen wij samen beter doen en wat is mijn rol daarbij.

- De aanbevelingen gaan voorzien van een door de opdrachtgever gevraagde reactie aan het team naar de bestuurlijke afronding en publicatie; hier gaat de verantwoordelijkheid voor de follow-up dus over naar de opdrachtgever, die het project wil doen slagen en daarbij ook de instemming nodig heeft van het hogere niveau, bijvoorbeeld (ook dit rekent Kluwer zwaar aan...) een dagelijks bestuur of gemeentesecretaris.
- De audit sluit aan op het projectrisicomanagement, maar is hierover ook kritisch beschouwend; met andere woorden het intern risicomanagement is geen kader voor de audit, de audit kan zaken belichten die in het risicomanagement onderbelicht bleven.
- Het gemeentebestuur begrijpt de audit, steunt deze en de gemeenteraad kan de bevindingen in een lerende context plaatsen.
- Na de audit verdwijnt het project niet uit het vizier, met name de interne auditoren blijven het project betrokken volgen.

De audits worden gecoördineerd vanuit het bureau van de concerncontroller. Ook dit in afwijking van andere organisaties, waar concerncontrol zich meer toelegt op de planning&controlcyclus en minder affiniteit toont met het vakgebied audit. Een verbaazingwekkend – om niet te zeggen angstaanjagend – haat van een interne auditfunctie bij (veel) grote gemeenten.

*Het is absoluut onbewijsbaar, maar een bijdrage van 25% aan verbetering van de slaagkansen van projecten is met audit bereikbaar*

Het verrichten van audits is intensief en tijdrovend. Als het instrument effectief wordt ingezet kunnen de faalfactoren van projecten echter wel degelijk worden teruggedrongen. Het is absoluut onbewijsbaar, maar een bijdrage van – voor de vuist weg – 25% aan verbetering van de slaagkansen van projecten is met audit bereikbaar. Uiteraard staat of valt dit met motivatie, mogelijkheden en doorzettingskracht bij de opdrachtgevers en het projectteam om de auditresultaten naar eigen hand te zetten en er voordeel uit te halen.

## Enkele voorbeelden van auditresultaten

- Bij een groot project met zeer veel belanghebbenden werd weliswaar veel aan communicatie gedacht maar niet aan analyse van het krachtenveld en aan omgevingsmanagement. Door instellen van de functie van omgevingsmanager in de vervolgfase kwam het project uit de communicatieve hectiek.
- Een project dat nog aan de vooravond stond van besluitvorming of het doorgang kon vinden, bestond voor meer dan 60% aan beheersmatige functies gericht op uitvoering. Door de audit werd de aandacht verlegd naar het besluitvormingsproces en kwamen andere functies in beeld.
- In een project was het risicomanagement bijna uitsluitend gericht op algemene risico's, twijfel aan het draagvlak van het project en op financiën. Uit de audit bleek dat belangrijke disciplines in het geheel niet betrokken waren bij het risicomanagement. In een grote werkconferentie zijn vervolgens alle disciplines, deskundig op de gebieden parkeren, monumentenzorg, bestemmingsplannen, duurzaam inkopen, kortom niet de geijkte disciplines, aan de praat gebracht. Dit leidde tot verdieping in het risicobewustzijn en op aandacht voor de wel beïnvloedbare factoren door het project.
- Een project was zo druk met intern financieel management dat vergeten werd met regelmaat en op standaardiseerde en begrijpelijke wijze te rapporteren over de financiën van het project. De audit bracht dit naar voren en leidde tot een verbetering van de rapportagestructuur.
- Een project had zo stevig ingestoken op intern draagvlak dat de projectorganisatie alsmat was uitgedijd. Hier streden effectiviteit en efficiëntie en beheersing van plankosten met elkaar. De audit hield het project een spiegel voor en verzocht een nieuwe afweging tussen draagvlak en efficiëntie.
- In een project was maximaal ingestoken op kostenverhaal bij derden. Hiervoor werden uitmuntende exploitatieplannen ontworpen. Het project kreeg echter last van de jaarlijkse herzieningslast en de gedetailleerdheid van de opzet waar telkens van buitenaf procedures op volgden. De audit bracht aan het licht dat wat eens *state of the art* was en baanbrekend nu zou moeten worden *gedownsized*.
- In een andere audit, tot slot, werd vanwege het innovatieve aanbesteden in een *Engineer-Build-Maintain*-contract, gekeken naar de juiste voorbereiding op de aanbesteding en naar de verbanden die werden gelegd tussen de kritische succesfactoren van het project, de intern aanwezige risicoanalyse, de deskundigheden en het aanbestedingstraject. De samenhang van zaken leverde nieuwe gezichtspunten op. Hiermee werd de organisatie in het licht van de aanbesteding herijkt.

---

## Rapportcijfers

Een blijvend aandachtspunt is de wijze van terugkoppelingen van de bevindingen. Als dit met stoplichten wordt gedaan wordt dit al snel ervaren als goed, zwak, slecht. Een manier van rapporteren die meer recht doet aan de werkelijkheid is het hanteren van drie categorieën:

- 1 voldoende aandacht voor in verleden, zo doorgaan;
- 2 aandacht intensiveren, bijstellen, hetzij vanwege onvoldoende aandacht in verleden hetzij door gewijzigde omstandigheden, andere fase;
- 3 interveniëren, inhaalslag maken of gewijzigde context, andere fase.

Met deze manier van terugkoppelen wordt gepoogd de respondenten niet te verleiden tot het innemen van defensieve stellingnames.



## Noodzakelijk commitment

Helaas is het in al die jaren nog niet gelukt om gemeentebestuurders te zien acteren in een rol van ambassadeurs van de auditfunctie. De audits worden op zijn best gedoogd. Een belangrijke reden hiervoor is de ervaring dat onderzoeksresultaten in een politieke context door betrokken tegenspelers in politiek en burgerij kunnen worden gebruikt om van het project af te komen of de bestuurder aan te spreken op diens functioneren. Er worden continu pogingen ondernomen om de audits te communiceren met de bestuursorganen, maar het valt niet mee dit in een lerende setting te doen. Een auditcommissie als vertegenwoordiging van de gemeenteraad is wel een platform om zaken te bespreken, maar biedt nog onvoldoende veiligheid om tot leren en verbeteren te komen. Ook de rekenkamer kan worden gezien als een interessante partner. Rekenkamers hebben al behoorlijk wat onderzoeken naar de beheersing van grote projecten verricht en staan hun opdrachtgevers met adviezen en checklists ten dienste. Toch leidt dit alles nog niet tot een door alle belanghebbenden gedragen opvatting van nut en noodzaak van het auditinstrument. Pas als bestuurders inzien dat ze door audits zelf op te dragen, sterker in plaats van zwaker in de publieke arena komen te staan, zal dit veranderen. Het is goed als zo'n doorbraak aanstaande is, de auditfunctie gereed staat.

## *Projectaudits invoeren is geen sinecure, een doordachte aanpak met draagvlak van het dagelijks bestuur en de ambtelijke top in de rol van opdrachtgever is essentieel*

### Slot

Het aanbrengen van focus in de onderzoeksfunctie die in gemeente verplicht is volgens de Gemeentewet op projectaudits in alle domeinen is een goede manier om de toegevoegde waarde van de functie aanzienlijk te vergroten. Het wekt verbazing dat projectauditing nog zo

weinig wordt toegepast, terwijl juist projecten door hun unieke, eenmalige karakter veel baat hebben bij spiegeling en elders geleerde lessen. Projectaudits invoeren is echter geen sinecure, een doordachte aanpak met draagvlak van het dagelijks bestuur en de ambtelijke top in de rol van opdrachtgever is essentieel. Als dat is gewaarborgd, kan de bijdrage van effectieve audits aan het verminderen van faalkosten van projecten zeker op 20 tot 25% worden gesteld.

.....

### Auteur

Frank Galesloot is concerncontroller en lid van een tweetal rekenkamers; hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

.....

### Noten

- 1 Dit artikel borduurt voort op: 'Zijn de verworvenheden van operationeel auditing toepasbaar op public auditing' door A. Molenkamp in *B&G-magazine*, april 2006.
- 2 De eerdere artikelen in deze reeks, verschenen in resp. *TPC(2013)4*, blz. 23 e.v. ('De samenwerking tussen internal auditor en concerncontroller') en in *TPC(2013)5*, blz. 11 e.v. ('De brede internal auditfunctie').
- 3 Deze voornemens lijken een stille dood te sterven, maar zeer veel lagere overheden hebben anticiperend op intrekking van de onderzoeksverplichting het intern auditen op een lager pitje gezet.
- 4 Bijvoorbeeld: 'Uitvoering 213a Gemeentewet, een verplicht no', Rekenkamer Venlo 2008.
- 5 BMC, 'Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies', 2010.
- 6 De focus ligt hierbij op input-output-sturing of opdrachtgever-opdrachtnemer; voor veel domeinen werkt dit goed, voor veel ook niet, omdat achterliggende (beleids)veronderstellingen onderbelicht blijven.
- 7 Men zie: 'Doelmatigheidsonderzoek niet effectief', column in *Overheidsmanagement* van 17 maart 2009, nu te vinden op [www.paulbordewijk.nl](http://www.paulbordewijk.nl).

.....

zie ook [www.tpconline.nl](http://www.tpconline.nl)

