

# MAATWERK BIJ AUDITING

ONDERZOEK NAAR DE OPVATTINGEN EN ERVARINGEN VAN DE  
DRIE BETROKKEN PARTIJEN BIJ EEN VRAAGGESTUURDE,  
OPERATIONAL AUDIT VAN DE AUDITDIENST RIJK



MASTERSCRIPTIE  
JANTINE LOS  
JULI 2013

Bron afbeelding voorpagina: <http://www.anikatailor.com/wp-content/uploads/2008/05/tailor.jpg>

# **Maatwerk bij auditing**

Masterscriptie Jantine Los

Studentnummer 3380505

Juli 2013

Tutorgroep 'Verantwoording'

Tutor dhr. Dr. Thomas Schillemans

Tweede lezer: dhr. Prof. Dr. Paul 't Hart

Master Bestuur en Beleid

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht



# Samenvatting

## Aanleiding en doelstelling

Aan het eind van de vorige eeuw vond er in het openbaar bestuur een omslag plaats die door Power (1997) de ‘auditexplosie’ wordt genoemd. Er kwam exponentieel meer (aandacht voor) verantwoording en auditing. Hoewel de ene stroming in de wetenschappelijke literatuur hierover verantwoording ziet als sluitstuk van de democratie, is er ook een stroming die de nadelen van verantwoording ziet. Zo kost verantwoording (te) veel tijd en geld, legt het een druk op professionals en kan het innovatie en organisationeel leren in de weg staan. Deze toename in verantwoording leidt tot bureaucratische onmatigheid die een roep om maatwerk teweeg heeft gebracht. De vraag is hoe maatwerk bij verantwoording eruit ziet, niet alleen in het algemeen, maar ook in een specifieke verantwoordingssituatie. Eén van de vormen van verantwoording is auditing. Dit is een soort controleonderzoek waarbij de feiten aan een vooraf gesteld normenkader worden getoetst. Ook de Rijksoverheid kent een interne auditdienst, de Auditdienst Rijk. De verwachting is dat auditing in het openbaar bestuur moeilijker is dan in andere organisaties, omdat de feiten hier vaker ambigu en de normen vaker ambivalent zijn. Doel van dit scriptieonderzoek is om te kijken hoe in de moeilijkste omstandigheden toch maatwerk geleverd kan worden bij auditing, aan alle drie de betrokken partijen: zowel auditor, (gedelegeerd) opdrachtgever als auditee. Dit vormt dan ook de hoofdvraag van deze scriptie:

*Hoe kunnen interne audits naar ‘ongetemde problemen’ maatwerk leveren aan alle betrokken partijen?*

Om tot een antwoord te komen wordt door middel van drie deelvragen gekeken naar 1) of en hoe er maatwerk plaats vindt in de huidige situatie, 2) welke overeenkomsten en verschillen zich voordoen tussen de partijen en 3) welke verbeterpunten er te zien zijn.

## Aanpak

Om de deelvragen en hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er van een aantal audits met alle drie de betrokken partijen (in twee gevallen) of met één of twee partijen gesproken. Het betreft vraaggestuurde, operational audits die te maken hebben met ambigue feiten en ambivalente normen. In interviews werd gevraagd naar de opvattingen en ervaringen van de respondenten. Deze interviews zijn semi-gestructureerd en gehouden met behulp van een operationalisatie van maatwerk die het auditproces opdeelt in vier fasen, elk met een betreffend verantwoordingsnadeel uit de literatuur en met een formulering van wat maatwerk in die fase inhoudt. Door middel van ‘process tracing’ is het auditproces in de interviews met de respondenten nagegaan.

## **Resultaten**

- In de normenkaderfase wordt maatwerk geleverd omdat normenkaders in overleg met de opdrachtgever worden ontwikkeld of bestaande normenkaders toegespitst worden op de specifieke situatie.
- In de informatiefase wordt maatwerk geleverd omdat de auditees geen verantwoordingsdruk voelen. Dit komt omdat zij de relevantie van de audit inzien en omdat de auditors goed luisteren en ruimte laten voor nuances.
- In de beoordelingsfase is er maatwerk te zien omdat er geen zwart-wit-oordeel gegeven wordt, maar er ruimte is voor nuances en er een oordeel gegeven wordt wat door de betrokkenen als toepasselijk wordt gezien.
- In de consequentiefase is er beperkt maatwerk te zien. Er wordt met organisationeel leren rekening gehouden door de auditors doordat zij goed nadenken over hoe zij hun resultaten zo terug kunnen geven dat deze gevolg kunnen hebben. Of er ook daadwerkelijk gevolg gegeven wordt aan een audit is niet goed duidelijk geworden uit dit onderzoek, maar het beeld dat er nu is, is dat deze consequenties maar beperkt zijn.

## **Conclusie**

Antwoord op de hoofdvraag is dat er voor een aantal zaken kleine verbeterpunten aan te wijzen zijn, maar dat al met al gezegd kan worden dat er op dit moment maatwerk geleverd wordt door overleg in de normenfase, door goed te luisteren in de informatiefase, door ruimte te laten aan nuances in de beoordelingsfase en door goed na te denken over de manier van teruggeven van de onderzoeksresultaten in de consequentiefase.

## **Reflectie**

De audits die als moeilijkste casus zijn uitgekozen blijken de beste casus te zijn. Er vindt maatwerk plaats en de partijen zijn tevreden. Doordat er afhankelijkheid was in de casus- en respondentenselectie kunnen negatieve casus en kritische respondenten zijn achtergebleven en dat betekent dat de onderzoeksresultaten positief vertekend kunnen zijn.

De grote vraag die overblijft na dit onderzoek is of de manier waarop maatwerk vormgegeven is in de betreffende audits ook mogelijk is en voorkomt bij andere audits, bijvoorbeeld de niet-vraaggestuurde audits van de ADR.

# Voorwoord

Een scriptietraject is geen makkelijk traject en ik heb ervaren dat dit traject voor mij slechts goed af te leggen was met de hulp van anderen. Vandaar dat ik hier de gelegenheid wil nemen om verscheidene mensen te bedanken.

Beginnend aan dit onderzoek als een leek op het gebied van auditing wil ik de mensen bedanken met wie Fanny en ik verkennende gesprekken mochten voeren. Dank voor de geduldige uitleg van de auditwereld. Ik wil mijn contactpersonen bij de Auditdienst Rijk bedanken voor hun medewerking en hulp bij mijn casus- en respondentenselectie. Dank aan al mijn respondenten voor hun tijd waarin ik met hen goede, informatieve gesprekken mocht hebben. Dank aan de NSOB voor een fijne werkplek, maar met name ook aan de fijne ‘collega’s’, die een luisterend oor boden en met wie ik gezellige lunchuurtjes had. In het bijzonder wil ik Mark van Twist bedanken voor zijn college ‘auditing’ en zijn goede begeleiding van de eindsessie die we hielden.

Deze scriptie was er niet geweest zonder de fantastische begeleiding van mijn tutor, Thomas Schillemans. Met zijn kennis, goede inzichten, met specifiek en opbouwend commentaar, enthousiasme, positiviteit, aanmoediging en oprechte betrokkenheid heeft hij mij steeds een stapje verder geholpen en me niet weg laten komen met minder dan de scriptie zoals die nu is. Heel veel dank!

Andere grote steunen waren mijn tutorgroepsgenootjes, Fanny en Paul. Paul wil ik bedanken voor zijn goede commentaar, humoristische, droge opmerkingen en duwtjes in de rug. Fanny is mijn goede vriendin en partner in crime, waarmee ik samen de auditwereld verkend heb. Zij was zowel streng als lief voor me, elk op de momenten dat ik dat nodig had. Ze was mijn stok achter de deur en mede dankzij haar motiverende steun kon ik dit traject afronden.

Verder dank aan mijn familie (in het bijzonder papa, mama en Jacobine) en vrienden, die altijd belangstellend naar mijn scriptie vroegen en me aanmoedigden.

Met de afronding van dit scriptietraject komt ook een einde aan mijn studietijd. Ik wil alle medewerkers van de USBO hartelijk danken. Zij zorgden met een goede organisatie, gezellige sfeer, persoonlijke begeleiding en een inhoudelijk sterk programma voor de perfecte opleiding en studieplek.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>p. 5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>p. 7</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>p. 9</b>
<b>1. Maatwerk in verantwoording – aanleiding voor onderzoek</b>	<b>p. 11</b>
1.1 Maatwerk in verantwoording - de puzzel	p. 11
1.2 Doelstelling en relevantie	p. 13
1.3 Vraagstelling	p. 15
1.4 Vooruitblik	p. 16
<b>2. Verantwoording en de roep om maatwerk</b>	<b>p. 17</b>
2.1 Publieke verantwoording	p. 17
2.2 Twee stromen in het denken over verantwoording	p. 18
2.3 Maatwerk als oplossing	p. 23
<b>3. Maatwerk bij auditing naar ‘ongetemde problemen’</b>	<b>p. 27</b>
3.1 Auditing	p. 27
3.2 Internal auditing van de Auditdienst Rijk	p. 29
3.3 Ongetemde problemen als complicerende factor – operational audits	p. 30
3.4 Maatwerk bij auditing – operationalisatie voor dit onderzoek	p. 32
<b>4. Drie partijen aan het woord – de onderzoeksmethode</b>	<b>p. 39</b>
4.1 ‘Process tracing’ door middel van interviews	p. 39
4.2 De ‘moeilijkste’ audits – de casus- en respondentenselectie	p. 40
4.3 De onderzoeksaanpak in cijfers	p. 41
4.4 Dataverzameling – de interviews	p. 43
4.5 Van dataverzameling tot antwoorden – transcriberen, coderen en analyseren	p. 43
4.6 Kritische reflectie	p. 44
4.7 Betrouwbaarheid en validiteit	p. 46

<b>5. Maatwerk of confectie? – de onderzoeksresultaten</b>	<b>p. 49</b>
5.1 Vraaggestuurde, operational audits in de praktijk – een impressie	p. 49
5.2 De ADR en maatwerk	p. 52
5.3.1 Het patroon – het normenkader	p. 54
Deelconclusie fase normenkader vaststellen	p. 57
5.3.2 Stoffen kopen – de informatiefase	p. 59
Deelconclusie informatiefase	p. 62
5.3.3 In elkaar stikken – de beoordelingsfase	p. 63
Deelconclusie beoordelingsfase	p. 66
5.3.4 Afpassen – de consequentiefase	p. 67
Deelconclusie consequentiefase	p. 72
5.4 De kleermaker en zijn klant & twee soorten pakken	p. 74
<b>6. Hoe maakt men een maatpak? – Conclusie en reflectie</b>	<b>p. 77</b>
<b>Nawoord</b>	<b>p. 87</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>p. 89</b>
<b>Bijlage – Twee voorbeelden van normenkaders</b>	<b>p. 93</b>

# 1. Maatwerk in verantwoording – aanleiding voor onderzoek

## 1.1 Maatwerk in verantwoording - de puzzel

‘Je délivrerai’. De titel van een NSOB-onderzoek<sup>1</sup> over sturing op kwantitatieve doelen bij de overheid speelt met de Nederlandse wapenspreuk ‘je maintiendrai’. De auteurs lijken daarmee te laten zien dat er een omslag heeft plaatsgevonden. Niet langer is het belangrijk dat het Rijk handhaaft, maar nu draait het om het ‘(af)leveren’ (van diensten) en de sturing die daarbij hoort. Het is een omslag in het openbaar bestuur die Michael Power (1997) ‘the audit explosion’ noemt: ‘increasing numbers of individuals and organizations found themselves subject to new or more intensive accounting and audit requirements (Power, 1997, p.3).’ In Groot-Brittannië kwam deze op eind jaren ’80, begin jaren ’90 (Power, 1997, p.3), in Nederland rond de eeuwwisseling (Bovens & Schillemans, 2009, p.9). Volgens Greiling (2013) was een discrepantie tussen wat de burgers nodig hadden en wat de overheid aan diensten leverde, de oorzaak van minder vertrouwen van de burger. Om het vertrouwen op te vijzelen werden korte-termijn-doelen opgesteld, extra verantwoordinglagen gecreëerd en vele, verscheidene audit- en inspectiemechanismen ingevoerd (Greiling, 2013, p.1). Dit had gevolgen voor het openbaar bestuur. ‘Increasing numbers of individuals and organizations found themselves subject to new or more intensive accounting and audit requirements (Power, 1997,p.3).’ Dat verantwoording en auditing sindsdien een niet meer weg te denken plaats in het openbaar bestuur hebben ingenomen, is een feit. Bovens en Schillemans spreken over een ‘permanente staat van publieke verantwoording’ (2009, p.9).

Deze ‘auditexplosion’ heeft ook neveneffecten: zo ervaren professionals die verantwoording moeten afleggen, verantwoording als een last (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009), kost verantwoording afleggen veel tijd en geld (Halachmi, 2013), werkt het strategisch gedrag en ‘goaldisplacement’ in de hand (respectievelijk Pollit, 2003 in Halachmi 2013 en Van Rijn en Van Twist, 2009, p.256), kan verantwoording resulteren in beschuldigen in plaats van leren (Behn, 2001, p.3 en p.14-15) en staat het innovatie soms in de weg (De Bruijn, 2002, p.582), evenals ‘organisational learning’ (Ebrahim, 2005, p.68-69).

De nadruk op verantwoording en de bovengenoemde neveneffecten die het met zich meebrengt, creëerde ook een nieuwe beweging in het denken over verantwoording. Deze

---

<sup>1</sup> Het betreft een onderzoek van Gohdar Massom, Marc Koster van Groos, Marjan Hanrath, Nadine Vaes en Rob van Rijn (2008), getiteld ‘Je deliverai - Studie naar sturing door het kabinet met kwantitatieve doelstellingen in opdracht van Secretarissen-generaal Overleg’.

stroming roept om vormen van verantwoording waarmee bovenstaande problemen ondervangen zouden kunnen worden.

Vandaag de dag zijn er daarom twee stromen te onderkennen in het denken over verantwoording. De traditionele stroom (door Van Rijn en Van Twist, 2009, de bovenstroom genoemd) ziet publieke verantwoording als essentieel sluitstuk van de democratie, terwijl de nieuwe stroom (door Van Rijn en Van Twist de onderstroom genoemd) verantwoording niet primair als een lust maar als een last beschouwt (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.255 en 256). Deze tweede beweging wil verantwoording niet afschrijven, maar wel verbeteren (Schillemans, Van Twist en Vanhommerig, 2013, p.408 en 409 en Van Rijn & Van Twist, 2009, p.256). Het kernpleidooi van deze stroming is als het ware ‘maatwerk’: verantwoording die zo wordt vormgegeven dat deze voor alle betrokken partijen optimaal is en zo min mogelijk last vormt maar tegelijkertijd wel zijn beoogde doelen realiseert. Maatwerk betekent dan dat partijen met aanvaardbare inzet van middelen verantwoording kunnen afleggen (in de informatiefase van het verantwoordingsproces), dat de verantwoording zich ook scherp stelt op die zaken die in de specifieke casus echt van belang zijn (zowel in informatie- als debatfase van het verantwoordingsproces) maar ook dat de verantwoording op maat wordt ingezet om waar nodig ook effectief te corrigeren (in de sanctioneringsfase van het verantwoordingsproces).

Van Rijn en Van Twist benoemen voor elk van beide stromen bijbehorende vormen en eigenschappen. Zij concluderen dat de vormen en eigenschappen van beide stromen van waarde zijn en dat per situatie gekeken zou moeten worden welke eigenschappen ingezet moeten worden, als waren ze schuifjes op een mengpaneel. Hiermee pleiten Van Rijn en Van Twist in feite ook voor maatwerk: de schuifjes van het verantwoordingsmengpaneel moeten zo zijn afgesteld dat er een optimaal resultaat uitkomt.

Interne auditing in het openbaar bestuur, zoals dat plaatsvindt bij de Auditdienst Rijk, is één van de vele vormen van verantwoording die onderdeel zijn van de eerdergenoemde staat van verantwoording en ‘audit explosion’. De roep om maatwerk is daarmee ook op deze vorm van verantwoording van toepassing. Auditing is een soort controle, waarbij feiten getoetst worden aan vooraf vastgestelde normen (Kocks, 2003). Te verwachten is dat maatwerk bij auditing in het openbaar bestuur een vrij grote moeilijkheidsgraad heeft. In het openbaar bestuur is er in sommige gevallen sprake van ambigue feiten en ambivalente normen. Deze gevallen noemen Van de Graaf en Hoppe ‘ongetemde politieke problemen’: problemen waarvan de zekerheid van de kennis (feiten) klein is en de consensus over de maatstaven (normen) ook klein is (Van

de Graaf & Hoppe, 1996, p.46-48). Wanneer de (interne) auditor probeert op een rationale, economische manier (Qaran et al., 2013, p.29) de feiten te toetsen aan de normen, ontstaan er dus moeilijkheden, omdat de feiten en normen bij een ‘ongetemd probleem’ niet duidelijk zijn. Eén van die moeilijkheden wordt de ‘audit paradox’ genoemd (Qaran et al., 2013, p.29). Als er met onduidelijke feiten en normen dan toch een toetsing plaatsvindt, is het de vraag of er daadwerkelijk gemeten wordt wat men wilde meten. Deze ‘audit paradox’ houdt in dat de metingen positieve resultaten geven, terwijl het toch mis is gegaan.

Gegeven het feit dat auditing in het openbaar bestuur heel lastig is, gecombineerd met de hierboven geconstateerde roep om maatwerk en de geconstateerde toename van auditing in de ‘audit society’, rijst de vraag op welke manier er bij auditing in het openbaar bestuur, dat te maken heeft met ‘ongetemde politieke problemen’, maatwerk geleverd kan worden. Daarbij is het zo dat er bij auditing een aantal partijen betrokken is: er is 1) een opdrachtgever<sup>2</sup> die 2) de auditor<sup>3</sup> opdracht geeft tot een audit. De auditor gaat vervolgens die audit uitvoeren bij de zogenaamde 3) auditee(s)<sup>4</sup>. De verwachting is dat alle drie de partijen die betrokken zijn bij een audit andere definities, opvattingen en ervaringen hebben van wat maatwerk bij auditing in zou moeten houden. Zo wil de auditor vooral maatwerk leveren aan de opdrachtgever - de ADR heeft het in zijn brochure letterlijk over maatwerk voor de opdrachtgever (ADR-1, 2012, p.11). De auditee daarentegen zal auditing waarschijnlijk pas maatwerk vinden wanneer de auditor de auditee zo min mogelijk belast met de audit of als hij de uitkomsten van de audit goed kan gebruiken om zijn processen te verbeteren.

## 1.2 Doelstelling en relevantie

### *Doelstelling*

Dit scriptieonderzoek heeft tot doel te kijken of en op welke manier er met audits in de context van het openbaar bestuur met ‘ongetemde problemen’, maatwerk geleverd kan worden voor alle betrokken partijen.

---

<sup>2</sup> In het geval van de ADR is dit een leidinggevende van één van de departementen van de Rijksoverheid. Meestal betreft dit een SG, DG of directeur.

<sup>3</sup> Dit betreft één van de medewerkers van de ADR. Deze zijn georganiseerd naar ministerie of naar specialistisch cluster (ADR-1, 2012, p.9)

<sup>4</sup> In het geval van de ADR-audits zijn dit medewerkers van het betreffende ministerie.

### *Maatschappelijke relevantie*

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is te vinden in het belang van het onderwerp. Zoals hierboven is beschreven, wordt verantwoording als belangrijk beschouwd in de huidige maatschappij. Tegelijkertijd is er een roep om maatwerk in deze verantwoording. Dit onderzoek kijkt naar de mogelijkheid tot maatwerk in verantwoording en dan specifiek naar hoe maatwerk vormgegeven kan worden in een specifieke verantwoordingspraktijk: de interne Rijksauditpraktijk. Daarmee probeert dit onderzoek in het algemeen gehoor te geven aan de maatschappelijke roep om maatwerk bij verantwoording. Tevens kijkt dit onderzoek specifiek naar maatwerk bij de interne auditing van het Rijk en kunnen daarmee onder andere de Auditdienst Rijk en haar opdrachtgevers, de verschillende ministeries, relevante inzichten opdoen.

### *Wetenschappelijke relevantie*

Naast maatschappelijke relevantie kent dit onderzoek ook wetenschappelijke relevantie. In de wetenschappelijke literatuur over verantwoording zijn twee denkstromen te onderscheiden. De ene stroom ziet verantwoording als een essentieel sluitstuk van de democratie, de andere stroom ziet vooral ook de nadelen van verantwoording en zou graag verbetering zien in de huidige verantwoordingsvormen. In dit onderzoek worden deze twee wetenschappelijke debatten aan elkaar verbonden en gekeken of deze verbinding in de praktijk plaats kan hebben. Eigenlijk is het pleidooi van het afstellen van de 'schuifjes' op het 'mengpaneel' een pleidooi voor de combinatie van het beste van de twee stromen in een specifieke situatie. Hoe dit er in een specifieke praktijk uitziet is echter nog onduidelijk. Dit onderzoek hoopt eraan bij te dragen een beeld te geven van hoe deze combinatie mogelijk is in de internal audit situatie. Tegelijkertijd is dit onderzoek wetenschappelijke relevant omdat het een bestuurskundig onderzoek is naar auditing. Auditing is volop aanwezig in het openbaar bestuur, het onderzoeksveld van bestuurskundigen. Toch is er nog weinig bestuurskundig onderzoek gedaan naar dit fenomeen. Van Twist et al. hebben een begin gemaakt door in een boek weer te geven met welke drijfveren en dilemma's, principes en paradoxen de internal auditor te maken heeft (Van Twist, Van der Steen, Bouwmans en Bekkers, 2013). Dit verkennende scriptieonderzoek kan een bijdrage leveren aan het bestuurskundige onderzoek naar public (internal) auditing in het algemeen en specifiek aan het geplande, gezamenlijke onderzoek van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) naar publieke verantwoording en public auditing.

### 1.3 Vraagstelling

Bovenstaande uitleg van de puzzel van dit onderzoek leidt tot de volgende hoofdvraag:

*Hoe kunnen interne audits naar ‘ongetemde problemen’ maatwerk leveren aan alle betrokken partijen?*

Om tot een beantwoording van deze hoofdvraag te komen moet in beeld gebracht worden of, in welke mate en hoe maatwerk op dit moment plaatsvindt volgens de drie partijen. De eventuele verschillen en overeenkomsten tussen deze partijen zullen in kaart worden gebracht. Ook moet gekeken worden of men verbeterstrategieën heeft om eventuele verschillen te hanteren of op te lossen. Dit alles vertaalt zich in de volgende drie deelvragen die tezamen een antwoord op de hoofdvraag zullen kunnen geven.

1. *In welke mate en waarom wordt er bij interne audits volgens de betrokken partijen reeds maatwerk gerealiseerd?*

Met deze deelvraag wordt een beeld verkregen van de huidige situatie.

2. *Welke overeenkomsten en verschillen doen zich voor in hoe de drie partijen maatwerk zien en hoe zij ernaar handelen?*

Het vermoeden is dat opdrachtgever, auditor en auditee elk maatwerk anders zien en er anders naar handelen. Met deze deelvraag worden de overeenkomsten en verschillen tussen de opvattingen en handelingen die de partijen ervaren in kaart gebracht.

3. *Welke verbeterstrategieën voor maatwerk hanteren en zien de respondenten?*

Deze deelvraag zoekt naar manieren waarop de drie partijen met de bij deelvraag drie gevonden verschillen omgaan en naar welke suggesties voor verbetering zij zien.

De antwoorden op bovenstaande drie deelvragen samen kunnen een antwoord geven op de hoofdvraag. Dit antwoord kan tegelijkertijd gezien worden als een advies aan de ADR. Dit advies kan dan gaan over hoe audits dusdanig uitgevoerd kunnen worden dat aan alle betrokken partijen maatwerk geleverd kan worden.

## **1.4 Vooruitblik**

In het vierde hoofdstuk zal uitgelegd worden dat dit scriptieonderzoek een kwalitatief, exploratief onderzoek is. Een toelichting zal gegeven worden op de methode van onderzoek.

Daar aan voorafgaand, in het tweede hoofdstuk van deze scriptie, zal een korte schets van de relevante theorie over verantwoording, de twee denkstromen daarbinnen en over de combinatie van verantwoording en maatwerk gegeven worden.

In het daaropvolgende hoofdstuk, hoofdstuk drie, zal toegelicht worden wat auditing is en hoe de roep om maatwerk in het openbaar bestuur klinkt. Ook zal uitgelegd worden hoe maatwerk er bij deze specifieke verantwoordingsvorm uitziet. Dit hoofdstuk mondt uit in een operationalisatie van maatwerk bij auditing.

In het vijfde hoofdstuk is dan te lezen wat de onderzoeksresultaten zijn van dit scriptieonderzoek. In hoofdstuk zes worden deze onderzoeksresultaten samengevat in een conclusie, waarmee antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag van dit onderzoek en daarmee mogelijk ook advies aan de Auditdienst Rijk. Tot slot wordt een reflectie gegeven op deze conclusie, samen met suggesties voor vervolgonderzoek die uit dit onderzoek voortkomen.



## 2. Verantwoording en de roep om maatwerk

De puzzel die kort geïllustreerd is in de inleiding zal nu verder uitgewerkt worden door middel van een theoretische verkenning van wat publieke verantwoording is, welke voordelen en nadelen publieke verantwoording kent en waarom maatwerk de oplossing is voor de verantwoordingsnadelen.

### 2.1 Publieke verantwoording

Verantwoording is één van de ‘core principles of democratic governance’ (Schillemans et al., 2013, p.407). Burgers kunnen zo toezicht houden op het openbaar bestuur. Het gaat om het geld van de burgers die met verantwoording kunnen zien wat er met dat geld gebeurt. Tevens krijgen burgers informatie over de gestelde doelen, de waarden daarachter en of deze doelen gehaald worden. Ten slotte beschikken burgers door verantwoording ook over macht ten opzichte van de overheid, wat machtsmisbruik voorkomt (Schillemans et al., 2013, p.407).

Voor het begrip (publieke) verantwoording worden in de literatuur vele definities gebezigd en het staat vast dat het een complex en ‘kameleonachtig’ begrip is (Mulgan, 2000, p.555). Bovens en Schillemans (2009), definiëren verantwoording als een proces en komen tot de volgende definitie:

*‘Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor (Bovens & Schillemans, 2009, p.20).’*

Dit verantwoordingsproces kent volgens Bovens en Schillemans drie analytisch onderscheiden fasen: een informatiefase, een debatfase<sup>5</sup> en een consequentiefase<sup>6</sup> (2009, p.21). De informatiefase is een fase waarin de actor het forum informatie verstrekt omdat hij zich hiertoe verplicht voelt. In de debatfase stelt het forum de actor nadere vragen en gaat eventueel met hem in debat over de aard van de gegeven informatie. In de consequentiefase komt het forum meestal met een oordeel, waar eventueel consequenties aan verbonden zijn. (Bovens & Schillemans, 2009, p.21).

---

<sup>5</sup> Het woord ‘debatfase’ suggereert dat er debat plaatsvindt tussen forum en actor. Dit is niet altijd het geval, daarom wordt ook wel gesproken over ‘beoordelingsfase’.

<sup>6</sup> Ook wel ‘sanctioneringsfase’ genoemd.

Verantwoording kent verschillende vormen, afhankelijk van de aard van het forum, de aard van het optreden en de aard van de relatie (Bovens & Schillemans, 2009, p.28-29).

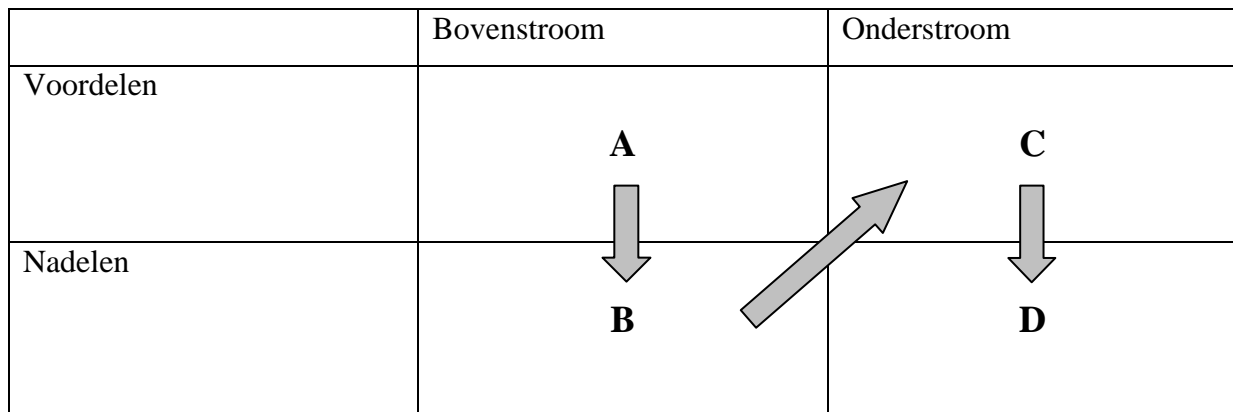
Het publieke aspect van publieke verantwoording zit in verschillende aspecten. Het gaat om zaken in het publieke domein. De verantwoording is publiek omdat het openbaar is. En de verantwoording vanuit het perspectief van de publieke zaak en is daarmee voor de burger (Bovens & Schillemans, 2009, p.24) en dus publiek. Ook interne verantwoording kan publiek zijn. Het is dan weliswaar misschien niet publiek in de zin dat het direct openbaar is, maar het betreft wel zaken in het publieke domein en wordt daarom ook publieke verantwoording genoemd.

## **2.2 Twee stromen in het denken over verantwoording**

Er zijn twee denkstromen te onderkennen in de literatuur als het gaat om publieke verantwoording. Deze stromen vertegenwoordigen in feite de twee kanten van de discussie over publieke verantwoording. Van Rijn en Van Twist spreken van de bovenstroom en de onderstroom. De bovenstroom ziet publieke verantwoording als sluitstuk van en essentiële waarborg voor een goed functionerende democratie en heeft de volgende kenmerken: cyclisch, vormvast, verplicht, systematisch, methodisch en integraal en gericht op transparantie (2009, p.255). De onderstroom ziet publieke verantwoording als specifiek, maatwerk, vormvrij, diepgaand, selectief, tijdelijk en niet-tijdgebonden, gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van beleid (p.256.) Deze stroom benadrukt de lasten die met verantwoording gepaard gaan. Overigens willen critici van de bovenstroom, oftewel de auteurs uit de onderstroom, verantwoording niet afschrijven, maar het juist verbeteren (Schillemans et al., 2013, p.408 en 409 en Van Rijn & Van Twist, 2009, p.256).

Gezegd zou kunnen worden dat er een ‘explosie’ was van verantwoording, omdat men voornamelijk de voordelen ervan zag (A). Doordat er zoveel verantwoording was, werden ook de nadelen ervan duidelijk (B). Als reactie hierop ontstond er een nieuwe stroming in het denken over verantwoording, die de voordelen van nieuwe vormen van verantwoording benadrukt (C). Echter, ook deze nieuwe stroom kent zijn nadelen (D), die door de vertegenwoordigers van deze stroom misschien niet altijd even goed belicht worden. Deze beweging is in onderstaande figuur weergegeven, waarbij opgemerkt moet worden dat A niet als vertrekpunt en D niet als eindpunt gezien moet worden. Alle vier de situaties bestaan naast elkaar, maar het is een indicatie van wat welke reactie op heeft geroepen.

Figuur 1 – *Beweging van aandacht voor voor- en nadelen van boven- en onderstroom (illustratie naar een idee van Mark van Twist)*



### ***Voor- en nadelen van de verantwoordingsvormen van de bovenstroom en onderstroom***

Hieronder zal kort nagegaan worden welke concrete voor- en nadelen er te vinden zijn in de literatuur als het gaat om verantwoording volgens de boven- en onderstroom.

#### **A. Voordelen bovenstroom**

Verantwoording is er niet zonder reden. Behn (2001) beschrijft verantwoording als belangrijk principe in ‘democratic governance’: de burger wil zich ervan kunnen verzekeren dat zijn geld goed en wijselijk besteed wordt door de overheid (2001, p.8), dat diezelfde overheid volgens de vooraf bepaalde normen handelt, met name de normen over eerlijke verdeling (2001, p.8-9), dat de publieke middelen ingezet worden voor de publieke zaak en dus of publieke doelen gehaald worden (2001, p. 9-10). Tot slot is verantwoording er ter voorkoming van machtsmisbruik van overheidsfunctionaren (Behn, 2001, p.9). Van Rijn en Van Twist vatten het denken van deze bovenstroom als volgt samen: ‘[men] legt een sterke nadruk op publieke verantwoording als sluitstuk van en essentiële waarborg voor een goed functionerende democratie (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.255).’

#### **B. Nadelen bovenstroom**

Verscheidene auteurs geven verscheidene nadelen van verantwoording. Halachmi (2013) benadrukt dat verantwoording veel tijd en geld kost. Door bureaucratie en andere vertragingen kost het tijd (p.2). Tevens het brengt directe en indirecte kosten mee. Directe kosten door de ‘overhead’, maar ook indirecte kosten doordat verantwoording ook de efficiëntie en effectiviteit van een organisatie in de weg kan zitten. En deze kosten zijn in de publieke sector

veel groter wanneer ze vergeleken worden met de private sector, aldus Halachmi (2013, p.2) Waar een manager in de private sector geen dollar mag uitgeven om een verdwenen kwartje op te sporen, moet dit in de publieke sector wel vanwege het principe (Halachmi, 2013, p.12). Power vraagt zich af of verantwoording soms niet tot rituelen en een bedrieglijk gevoel van controle leidt (Power, 1997, p.143). Het is volgens hem een mogelijkheid dat verantwoording de nieuwe vorm van 'image management' is en misschien wel niet veel meer dan dat. Dat zou dan afdoen aan verantwoording als essentieel sluitstuk van de democratie.

Behn ziet dat verantwoording vooral nadruk legt op het negatieve, in ieder geval voor de 'accountant holdees', degene die verantwoording moet afleggen persoonlijk. De 'accountant holdees' weten dat er twee dingen kunnen gebeuren: 'When they do something good, nothing happens. But when they screw up, all hell can break loose.' En: 'accountability means punishment'. (Behn, 2001, p.3). Kortom, als iemand verantwoording moet afleggen is er een grote kans dat het negatieve benadrukt wordt en het positieve niet gezien wordt. Dit is op zijn minst ontmoedigend.

Noordegraaf en Sterrenburg sluiten daar in feite bij aan, ook zij kijken naar degenen die verantwoording moeten afleggen, specifiek naar professionals. Zij constateren dat professionals weliswaar geen objectieve verantwoordingsdruk hebben, maar die zeker wel voelen. Dit komt onder andere door de manier waarop er verantwoording moet worden afgelegd, bijvoorbeeld dat er meerdere administratiesystemen zijn die soms ook niet gedigitaliseerd zijn. Gevoelde verantwoordingsdruk komt tevens door de potentiële verantwoording, de verantwoording die eventueel kan gaan plaatsvinden, doordat er een mogelijkheid is dat een familielid van de cliënt van de professional naar de media of rechterlijke macht zou kunnen stappen (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p.245-246).

Een andere categorie van nadelen is dat verantwoording teveel gericht kan zijn op de korte termijn, wat het behalen van lange termijn doelen, organisational learning en innovaties in de weg kan zitten. Halachmi (2005 in Halachmi, 2013, p.7) spreekt van het 'awakeningsyndrome': een korte-termijn-succes leidt tot een tijdelijke 'high' bij organisatiemedewerkers, die vervolgens riskant en ondoordacht gaan vertonen. Om dit te voorkomen worden dan weer extra verantwoordingsmechanismen ingesteld.

Een ander verantwoordingsnadeel is het uniforme en generieke karakter van sommige verantwoordingsmechanismen (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.268 en 270). Elke verantwoordingssituatie is anders, elk onderwerp vraagt om een andere aanpak en andere prestatie-indicatoren (Van Rijn & Van Twist, 2009, p. 268). Als in verschillende situaties dezelfde, uniforme prestatie-indicatoren gebruikt worden, dan doet dit geen recht aan de

specifieke situatie. In feite past het meetinstrument dan niet bij de situatie en kan het dan ook zo zijn dat de meting niet iets zegt over de situatie.

Qaran, Fenger en Van Twist (2013, p.29) en ook Van Twist, Van der Steen, Bouwmans en Bekkers (2013, p.97-98) spreken hierover in termen van een paradox, in het kader van auditing. Auditing is, zoals later in deze scriptie zal worden toegelicht, een specifieke vorm van verantwoording. Van Twist et al. geven aan dat een audit gericht kan zijn op prestatieverbetering, maar dat de situatie toch verslechterd (2013, p. 97). Deze paradox is er ook in omgekeerde vorm: niet voldoen aan regels en richtlijnen staat niet zonder meer gelijk aan onvoldoende presteren of het niet bereiken van beoogde resultaten (2013, p.98). 'Beheersing is niet hetzelfde als prestatie (2013, p.98).' Het oordeel van een verantwoordingsforum kan positief zijn omdat aan alle regels en normen is voldaan en toch is de prestatie slecht. Of het oordeel van een verantwoordingsforum kan negatief zijn, terwijl de prestatie goed is. Het oordeel doet dan geen recht aan de werkelijkheid.

Een andere categorie verantwoordingsnadelen betreft de belemmering van de mogelijkheid tot innovatie en organisationeel leren. De Bruijn stelt dat verantwoording innovatie in de weg kan staan (2002, p.582), evenals Halachmi (2013, p.2). Ebrahim (2005) spreekt van 'accountability myopia', oftewel verantwoordingsbijziendheid. Ebrahim doelt hiermee op het normatieve doel achter verantwoording. Wanneer verantwoordingsmechanismen nadruk leggen op het volgen van regels alleen, dan wordt de lange termijn en de mogelijkheid tot leren van fouten niet goed in het oog gehouden (Ebrahim, 2005, p.61). Verantwoording staat dan organisationeel leren in de weg.

### **C. Voordelen onderstroom**

Nieuwe verantwoordingsvormen zijn er in allerlei soorten en mate. Zo stuurde de regering in 2008 naast de jaarverslagen ook een verantwoordingsbrief aan de Tweede Kamer, die inging op de gestelde doelen en projecten van het Beleidsprogramma (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.261). Een andere nieuwe verantwoordingsvorm is 'delivery', afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Daar had de 'prime minister' een kleine groep ambtenaren tot zijn beschikking die hem kort en krachtig de voortgang van gevoerd beleid kon geven (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.263). Van een verantwoordingsbrief, tot 'delivery' tot informatiesystemen als 'CompStat', bij al deze vormen wordt geprobeerd verantwoording scherp en sober te maken: de feitelijke verantwoording beperkt zich soms tot slechts één A4, de kracht zit dan in de mondelinge toelichting (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.268). Beleidsprioriteiten staan centraal en om recht te doen aan de complexiteit en variëteit van een onderwerp wordt

maatwerk geleverd: per onderwerp kan de verantwoording er verschillend uitzien (Van Rijn & Van Twist, 2009, p.268). Ook kan de lange termijn meer centraal staan en daarmee ook de ‘organisational learning’, het leren en verbeteren, waar Ebrahim (2005) voor pleit. Deze verantwoordingsvormen zijn er dus op gericht om toepasselijk te zijn in de betreffende situatie en gericht op het leren en verbeteren en kunnen daarmee dus ‘hogere opbrengsten’ hebben.

#### **D. Nadelen onderstroom**

De nadelen van de onderstroom komen nog niet heel nadrukkelijk naar voren in de wetenschappelijke literatuur. Die is voornamelijk gericht op bovenstaande punten B en C, de nadelen van de bovenstroom en de voordelen van de onderstroom. Wel zijn er hintjes naar het feit dat de nieuwe verantwoordingsvormen ook niet zaligmakend zijn. Zo stelt Ebrahim in de conclusie van zijn artikel, waarin hij algemene implicaties voor onderzoek en praktijk geeft, dat ‘organisational learning’ niet beschouwd moet worden als ‘quick fix’. Het is geen gemakkelijke panacee, of een vervanging voor verantwoording (Ebrahim 2005, p. 82-83). Ook nieuwe verantwoordingsvormen zijn dus niet volmaakt of zonder nadelen.

In onderstaande tabel (op de volgende pagina) zijn de eigenschappen van verantwoording in de bovenstroom en de eigenschappen van verantwoording in de onderstroom tegen elkaar afgezet.

Tabel 1 - *Bovenstroom versus onderstroom* (Uit: Van Rijn & Van Twist, 2009, p.270)

<b>Bovenstroom (traditionele verantwoording)</b>	<b>Onderstroom (nieuwe verantwoording)</b>
Breed	Diep
Generiek	Specifiek
Fundamenteel	Pragmatisch
Omvattend	Selectief
Cyclisch	Acyclisch
Financieel-economisch	Beleidsmatig
Retroperspectief	Properspectief
Gericht op informatiefase	Gericht op debatfase
Afrekenen	Leren
Verticaal	Horizontaal

Gestructureerd	Maatwerk
Vormvast	Vormvrij
Extern	Intern
Schriftelijk	Mondeling
Controle en toezicht	Feiten, bewijzen en overtuigingen
Regels	Praktijkervaring
Permanent	Tijdelijk

Deze eigenschappen staan op gespannen voet met elkaar, maar sluiten elkaar niet uit. Van Rijn en Van Twist stellen dat deze eigenschappen gezien kunnen worden als schuifjes op een mengpaneel en daarmee in meer of mindere mate onderdeel kunnen zijn van een verantwoordingsproces, om zo situatieafhankelijk goed aan te kunnen sluiten bij het gestelde doel. Door deze eigenschappen situatieafhankelijk toe te passen, ontstaat innovatie in verantwoording. (Van Rijn en Van Twist, 2009, p. 269 en 270)

### **2.3 Maatwerk als oplossing**

Met hun metafoor van het mengpaneel met schuifjes, pleiten Van Rijn en Van Twist eigenlijk voor maatwerk. In elke situatie van verantwoording zoeken naar een passende vorm. Maatwerk is daarmee eigenlijk een oplossing voor de lasten die verantwoording nu vaak met zich mee brengt.

#### **De betekenis van maatwerk in het openbaar bestuur – kritiek op bureaucratie**

Het ‘Dikke Van Dale’-woordenboek kent twee betekenissen voor het woord ‘maatwerk’: 1) werk, met name kleding en schoeisel, dat op maat wordt gemaakt; 2) werk dat speciaal op een bepaald doel afgestemd is. Het gebruik van het woord maatwerk houdt dus een metafoor in zich. Een metafoor van het maken van kleding. Tegenover maatwerk staat dan ‘confectie’: gestandaardiseerde kleding, weliswaar een aantal modellen, maar nooit helemaal passend.

Vertaald naar de wereld van het openbaar bestuur is deze standaardisering te zien in de vorm van bureaucratie, door Weber geïntroduceerd. Bovens, 't Hart en Van Twist (2007) beschrijven de bureaucratische cultuur als een cultuur waarbij mensen in een organisatie zich ‘[...] sterk laten leiden door regels en procedures, en niet door hun persoonlijke voorkeuren. Er wordt nadruk gelegd op zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid (2007, p.219).’ Sinds deze bureaucratische organisatievorm, die zeker zijn voordelen kent, is er ook kritiek.

Wanneer bureaucratie ontaardt, ontstaat bureaucratisme. ‘Een scherp doorgevoerde taakverdeling, strakke hiërarchische lijnen en sterk geobjectiveerde competentiecriteria kunnen maar al te gemakkelijk leiden tot formalisme, paperasserie en een bijna dwangmatige gelijke behandeling van ongelijke gevallen (Bovens et al., 2007, p.220).’ Kortom, de kritiek op confectie in het openbaar bestuur is onmatigheid. Een teveel aan standaardisering en formalisering leidt tot perverse effecten, omdat elke zaak, elk project, elk geval weer anders is en een zekere uniekheid kent en daarmee om maatwerk vraagt.

### **Roep om maatwerk in het openbaar bestuur – een illustratie**

De roep om en het gebruik van het woord maatwerk is er in het openbaar bestuur op vele gebieden en in opkomende mate. Zo wordt in het regeerakkoord 2012 (VVD, PvdA, 2012) het woord ‘maatwerk’ dertien keer gebruikt, in verband met verschillende thema’s: van welzijnszorg (p.22) tot het coffeshop- en veiligheidsbeleid (p.27) tot de krimpproblematiek (p.38). Ook wordt het genoemd in het kader van ‘bestuur’. Het overhevelen van taken van de Rijksoverheid naar de gemeentelijke overheid zou meer maatwerk mogelijk maken (p.40). In eerdere documenten van de Rijksoverheid blijft het woord ‘maatwerk’ ook niet ongenoemd. In het Actieprogramma Andere Overheid van 2003 wordt gesproken over maatwerk leveren als eigenschap van een goed functionerende overheid (Rijksoverheid-1, 2003, p.6). In dit actieprogramma wordt ook een slagvaardiger overheid genoemd, waarbij overheveling van taken naar decentrale overheden nodig is, die vervolgens lokaal maatwerk zouden kunnen leveren (Rijksoverheid-1, 2003, p.35). Ditzelfde wordt gezegd in de Nota Vernieuwing Rijksdienst uit 2007. Daar worden decentralisaties gezien als manier ‘waarop meer regionaal maatwerk in beleid en uitvoering mogelijk [wordt gemaakt] (Rijksoverheid-2, 2007, p. 63-64).’ In diezelfde nota wordt ‘maatwerk waar nodig’ genoemd als één van de uitgangspunten voor een betere bedrijfsvoering bij het rijk (Rijksoverheid-2, 2007, p. 38). Wel wordt in deze nota gewaarschuwd voor het combineren van twee fundamentele van beleid, namelijk gelijkheid en maatwerk. Deze twee zijn niet verenigbaar, aldus de nota (Rijksoverheid-2, 2007, p.12). Het Coalitieakkoord 2007 verhaalt van maatwerk, weer op verschillende gebieden (CDA, PvdA, CU, 2007). Zowel voor onderwijs (p.18) als participatie (p.25) als bestuurlijke inrichting en wetgeving (p.36) als cure/WMO (p.42). En ook in andere rapporten is er de roep om maatwerk, onder andere voor de verantwoording van waardegericht onderwijs (Klaassen & Veugelers, 2000, p.23), visitatie in de advocatuur (Wolfson, 2009, p. 67) en de brede sociale sector (Steyaert & Van den Biggelaar, 2008).



De gemene deler van al deze voorbeelden is kritiek op bureaucratische confectie, die eerder toegelicht is.

### **Onmatigheid in auditing – begin van een operationalisatie**

Geïllustreerd is dat de roep om maatwerk in het openbaar bestuur op meerdere terreinen hoorbaar is. Ook bij publieke verantwoording en bij auditing – een specifieke vorm van verantwoording - is er een roep om maatwerk, omdat de onmatigheid ervan lasten veroorzaakt. Dit zijn de nadelen zoals eerder in dit hoofdstuk besproken. De last van onmatigheid bij verantwoording - en auditing specifiek, is te categoriseren naar de verschillende fasen van de verantwoording. De eerste fase van auditing is het vaststellen van het normenkader. Het maatwerk daar zit hem in de toepasselijkheid van het normenkader. Dan volgt de tweede fase, de informatiefase, waarin de feiten verzameld worden. De (on)matigheid in deze fase is terug te vinden in de hoeveelheid tijd en capaciteit nodig is voor de uitvoer van de audit, oftewel het onderzoek. De volgende fase, de derde fase, is de beoordelingsfase. Maatwerk zit in deze fase in de terechtheid van het oordeel: komt het overeen met de werkelijkheid zoals die door de betrokkenen wordt ervaren? De laatste, vierde fase is de consequentiefase. In deze fase is het maatwerkaspect terug te vinden in de mate van de effectiviteit van de doorwerking van het oordeel. De vraag is hier of het gevelde oordeel ook verwerkt wordt in de praktijk, of het daadwerkelijk gevolgen heeft en ook of het dusdanig gepresenteerd wordt dat dit mogelijk is.

Maatwerk in elk van deze fasen kan een oplossing voor of verzachting van de lasten van verantwoording betekenen.

### **Het vervolg**

In dit hoofdstuk is geïllustreerd dat maatwerk bij verantwoording de tegenhanger is van bureaucratische confectie. Deze confectie heeft bij auditing de vorm van de genoemde verantwoordingsnadelen. In het volgende hoofdstuk zal bovenstaande begin van een operationalisatie van maatwerk verder en preciezer worden uitgewerkt. Het auditproces wordt opgedeeld in bovenstaande auditfasen en aan elke fase zal een verantwoordingsnadeel uit de literatuur gekoppeld worden. Ook zal per fase geformuleerd worden hoe maatwerk er in die fase uitziet.

Voordat in het volgende hoofdstuk de preciezere operationalisatie van maatwerk gegeven wordt, zal uitgelegd worden wat auditing is. Ook zal uiteengezet worden onder welke

omstandigheden het de verwachting is dat auditing bemoeilijkt wordt, namelijk wanneer de te toetsen feiten ambigu zijn en het normenkader ambivalent is. Tevens wordt duidelijk gemaakt bij welke audits deze moeilijkheden het meest voor zouden kunnen komen.

### 3. Maatwerk bij auditing naar ‘ongetemde problemen’

In dit hoofdstuk wordt de focus van het onderzoek toegelicht. Inmiddels is duidelijk dat de brede context van het onderzoek ‘maatwerk bij verantwoording’ is. De focus hierbinnen ligt op interne auditing bij de Rijksoverheid. In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt wat in dit onderzoek onder auditing wordt verstaan, op welke manier internal auditing bij het Rijk vorm krijgt, op welke audits van deze Auditdienst Rijk (ADR) gefocust zal worden en wat daar de moeilijkheden bij zijn. Tot slot zal de operationalisatie van ‘maatwerk bij audits van de ADR’ gegeven worden. Deze operationalisatie is nodig om het empirisch gedeelte van het onderzoek - met name de interviews - uit te kunnen voeren.

#### 3.1 Auditing

##### *Definitie auditing*

Hoewel in zijn boek ‘auditing’ centraal staat, kan Power niet tot een gefixeerde definitie van ‘auditing’ komen.

*‘[...]there is no precise agreement about what auditing really is, as compared with other types of evaluative practice, such as inspection or assessment. It is wiser to speak of a cluster of definitions which overlap but are not identical (Power, 1997, p.4).’*

Wel noemt Power de meest algemene conceptuele ingrediënten van een definitie van een ‘audit practice’: *‘[...] independence from the matter being audited; technical work in the form of evidence gathering and the examination of documentation; the expression of a view based on this evidence; a clearly defined object of the audit process [...] (Power, 1997/2010, p.5).’*

In een poging in alle spraakverwarring wat duidelijkheid te scheppen komt Kocks (2003) met de volgende, vergelijkbare definitie:

*‘[Bij audits vindt], door middel van het verzamelen en beoordelen/evalueren van evidence, toetsing [plaats] van één of meer aspecten van een gedefinieerd object aan een vooraf vastgestelde (set van) norm(en), met als doel om, op grond van de resultaten van die toetsing één of meer (door een auditor of een derde) gecertificeerd(e) oordeel/oordelen te kunnen afgeven aan de opdrachtgever of, via de opdrachtgever, aan derden, waarbij zowel aan de audit als aan de auditor bepaalde eisen worden gesteld (Kocks, 2003, p.1).’*

Deze definitie kent een aantal overeenkomsten met de flexibele definitie van Power, zoals het verzamelen van ‘evidence’ en het beoordelen ervan en een (duidelijk) gedefinieerd object.

Simpel gezegd is auditing het toetsen van de feiten aan voorafgestelde normen.

### ***Soorten auditing***

Auditing kan op vele gebieden. Dit maakt dat er verschillende soorten auditing bestaan. Qaran, Fenger en Van Twist volgen de indeling van een aantal auteurs en onderscheiden daarmee vier soorten auditing, te weten: 1) Operational audit, 2) Financial audit, 3) IT-audit en 4) Compliance audit. Operational audit betreft het onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van activiteiten van de organisatie. Van Twist et al. Spreken van ‘de kwaliteit van de beheersing van processen, afdelingen of projecten (2013, p.24). Financial audit houdt zich bezig met de betrouwbaarheid van financiële verslagen en informatie. IT-audit gaat om het onderzoek naar de kwaliteit van informatiesystemen, IT-processen en IT-systemen. Compliance audit kijkt naar het naleven van een organisatie van wetten, regelgeving en contracten. (Qaran et al., 2013, p.12)

Auditing kent een externe en interne variant. Interne auditing wil zeggen dat een organisatie een eigen auditdienst kent die belast is met het auditen van allerlei zaken van de organisatie (vrij naar Kocks, 2003, p.3). Wanneer auditing een publieke organisatie betreft wordt gesproken over ‘public auditing’.

### ***Auditing als professie***

Auditing is van alle tijden, maar de professionalisering van ‘internal auditing’ begon met de oprichting van het Institute of Internal Auditors (IIA) in 1941 (Qaran et al., 2013, p.2). Qaran et al. verwoorden de taak van de (publieke) interne auditor als volgt: ‘*[...]public auditors are professionals employed by organizations to help senior managers, board of directors and its audit committees with internal control, operational management, compliance, risk management, IT management, and the like, in order to strengthen the organization’s defence lines – i.e. the three lines of defence (2013, p.4)*’. Kortom, interne auditors helpen het hogere management met de interne controle en beheersing van de betreffende organisatie. Zij zijn de ‘third line of defence’, de derde in de rij van controle, na lijnmanagers en controlers (Van Twist et al., 2013, p.31). Dit doen zij door middel van onderzoek, waarbij ze feiten toetsen aan een normenkader. Voor deze onderzoeken zijn allerlei standaarden en methoden, die worden vastgesteld en uitgegeven door het IIA (Qaran et al., 2013, p.2). Dit onderzoek doen vereist vakmanschap en een consciëntieuze werkhouding (Van Twist et al., 2013, p.55). Er is zijn verschillende auditorsopleidingen, waarmee verschillende auditorstitels verkregen kunnen worden. Voor een aantal van deze titels geldt dat de auditors permanente educatie moeten volgen om deze te behouden.

### ***Auditing als (traditionele) verantwoordingsvorm***

Dat auditing als een specifieke vorm van verantwoording beschouwd kan worden, is te zien wanneer de definitie van verantwoording van Bovens en Schillemans en de definitie van auditing van Kocks met elkaar vergeleken worden. Beiden spreken van informatie of evidence die vergaard wordt (de informatiefase), en die beoordeeld wordt (de debat-/beoordelingsfase). Daarbij noemt Power auditing als concrete vorm van verantwoording (Power, 1997, p.3). Maar wel een vorm die eigenschappen heeft van de eerder beschreven bovenstroom van verantwoording. Power spreekt van ‘formalized and detailed checking up’ (1997, p.3) en ‘a particular style of formalized accountability’ (1997, p.4).

### **3.2 Internal auditing van de Auditdienst Rijk (ADR)**

Net als vele organisaties, kent ook de Rijksoverheid interne auditing. In 2012 is er een aparte Auditdienst Rijk (ADR) opgericht (ADR-2, 2012, p.4), waarin alle reeds bestaande interne auditdiensten van de verschillende ministeries samengevoegd zijn. De ADR is gevestigd in het ministerie van Financiën en bedient de departementen op het gebied van auditdienstverlening (ADR, 2012, p.9). Deze dienstverlening valt uiteen in twee soorten. Allereerst is er de wettelijke taak tot de accountantscontrole van de jaarverslagen. Naast dit type dienstverlening kan de ADR ook onderzoek doen op verzoek van ministeries. Dit betreft bijvoorbeeld risicosignalerende audits of audits naar beleidsvorming en -uitvoering, beheer- of bedrijfsvoering en audits naar (grote) projecten (Rijksoverheid). ‘Anders dan bij zekerheid over financiële informatie, zijn deze audits doorgaans meer gericht op betrouwbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de departementale processen en technische infrastructures (Rijksoverheid).’ In deze twee typen dienstverlening zijn de vier typen auditing soorten auditing te herkennen. Het eerste type dienstverlening, de accountantscontrole, is in feite ‘financial auditing’. Het tweede type dienstverlening lijkt meerdere soorten auditing te bevatten. ‘Betrouwbaarheid’ duidt op ‘compliance auditing’. ‘Doeltreffendheid en doelmatigheid’ lijkt over ‘operational auditing’ te gaan en binnen de ‘technische infrastructures’ die genoemd worden zullen ook IT-systemen vallen, waar ‘IT-auditing’ op van toepassing is. Voorbeelden van audits die de ADR doet zijn: voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een toezichtsonderzoek naar het Financieel jaarverslag Fondsen van het College voor Zorgverzekeringen (ADR-1, 2012, p.18); een evaluatie van de totstandkoming van het (voorgenomen) organisatiebesluit en

plaatsingsproces i.v.m. de fusie van EZ en LNV 2012 (ADR-1, 2012, p.37) en een IT-audit bij P-Direkt dat een centrale rol heeft bij de salarisadministratie van het Rijk. Een team van ADR IT-auditors levert Assurance bij het beheerverslag (ADR-1, 2012, p.45).

De ADR bestaat sinds 2012 en is opgedeeld in zogenaamde ‘klantclusters’: een team auditors dat gekoppeld is aan een ministerie. Daarnaast is er nog een aantal gespecialiseerde clusters - zoals de clusters ‘IT-audit’, ‘Operational audit’, ‘Apparaatsuitgaven’ en ‘Europese middelen’ – ‘ten behoeve van inzet van specifieke expertise en het delen van best practices over de grenzen van ministeries heen.’ (ADR-1, 2012, p.9) De formatie van de ADR bestaat uit zeshonderd a zeshonderd fte (ADR-2, 2012, p.16).

### **3.3 Ongetemde problemen als complicerende factor – operational audits**

Auditing is het toetsen van feiten aan een vooraf vastgesteld normenkader. Echter, in het openbaar bestuur kan het zijn dat feiten ambigu en normen ambivalent zijn, omdat het openbaar bestuur te maken heeft met zogenaamde ‘ongetemde problemen’, waarbij feiten en normen niet zo zwart-wit zijn.

#### ***Ongetemde problemen***

Van de Graaf en Hoppe zien beleidsproblemen als sociale constructen (1996, p.46-47). Bij elk probleem worden twee ongelijksoortige elementen verbonden: een maatstaf (normatief element) en een situatie (feitelijk/empirisch element) (1996, p.46). Volgens Van de Graaf en Hoppe zijn er meerdere soorten beleidsproblemen te onderscheiden, afhankelijk van de consensus op deze sociaal geconstrueerde elementen (1996, p.47). Van de Graaf en Hoppe onderscheiden vier soorten beleidsproblemen. Deze onderscheiden ze op basis van twee assen. De eerste as betreft de mate van consensus over de maatstaven (de normatieve elementen), de tweede as betreft de mate van zekerheid van kennis (de empirische/feitelijke elementen).

Op de volgende pagina volgt het figuur met de twee assen en de vier soorten beleidsproblemen.

Figuur 2 – *Typen van beleidsproblemen* (Uit: Van de Graaf & Hoppe, 1996, p.48)

		<i>Zekerheid van kennis</i>	
		<u>Groot</u>	<u>Klein</u>
<i>Consensus over maatstaven</i>	<u>Groot</u>	<b>Getemde problemen</b>	<b>(On-) Tembare wetenschappelijke problemen</b>
	<u>Klein</u>	<b>(On-) Tembare ethische problemen</b>	<b>Ongetemde politieke problemen</b>

Een hoge consensus over de maatstaven, gecombineerd met een hoge zekerheid van kennis geeft een getemd probleem. Een hoge consensus over de maatstaven, gecombineerd met een lage zekerheid van kennis geeft (on)tembare wetenschappelijke problemen. Een combinatie van een lage consensus over maatstaven en een hoge zekerheid van kennis geeft (on)tembare ethische problemen. De laatste categorie – een lage consensus over maatstaven gecombineerd met een lage zekerheid van kennis – geeft ongetemde politieke problemen, ook wel ‘wicked issues’ of ‘wicked problems’<sup>7</sup> genoemd. Een voorbeeld hiervan is ‘veiligheid’: er is onenigheid over wat veiligheid is en wanneer de samenleving veiliger is én er is onenigheid over wat de beste oplossingen zijn om dit te bereiken: moet er meer blauw op straat of moet het probleem bij de wortel (bijvoorbeeld opvoeding) aangepakt worden? De combinatie van onzekerheid over de maatstaven én de kennis maakt veiligheid tot een ‘ongetemd politiek probleem’. Het openbaar bestuur bevat vele van dit soort ‘ongetemde problemen’.

### ***Auditing in het openbaar bestuur – auditing van ongetemde problemen***

Wanneer auditing gezien wordt als het toetsen van feiten aan normen en we passen daar bovengenoemd concept van ‘ongetemde problemen’ op toe, dan is te zien dat auditing in het openbaar bestuur een bemoeilijkende factor kan hebben, namelijk deze ‘ongetemde problemen’. Want wanneer men feiten wil toetsen aan normen, maar de feiten zijn ambigu en de normen ambivalent, hoe kan men dan nog auditen? Kortom, hoe te auditen als wat men meet allemaal niet zo zwart-wit is? En hoe in deze moeilijke omstandigheden dan ook nog maatwerk leveren aan alle drie de betrokken partijen?

<sup>7</sup> Deze term is voor het eerst gebruikt door Churchman (1967) in *Management Science*, 14 (4) en beschreven door Rittel & Webber (1973) in ‘Dilemmas in a General Theory of Planning’. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

### ***Operational audits als audits waar ongetemde problemen spelen***

In dit onderzoek zal gekeken worden naar die gevallen die het moeilijkst zijn, oftewel de audits waarbij zowel de normen als de feiten niet zo duidelijk zijn. Dit betreft niet alleen audits die gaan over beleid en daarmee om ‘ongetemde beleidsproblemen’ gaan. Het betreft alle audits waarbij feiten en normen niet zo duidelijk zijn. Gezegd zou kunnen worden dat van de vier typen audits operational audits het meest deze ‘moeilijke’ audits bevatten. Bij financiële en IT-audits zijn de feiten redelijk eenduidig, bijvoorbeeld omdat het om cijfers gaat. Bij compliance auditing is in ieder geval het normenkader duidelijk, omdat dit wet- en regelgeving betreft. Bij operational auditing echter, gaat het om beheersing en managementcontrol, waarbij het gaat om het normenkader wat het management hanteert en het niet alleen gaat om beheersing (waar bestaande controlframes- en methodieken voor zijn), maar om alle doelen en kritische succesfactoren die het management heeft en hanteert en die soms tegenstrijdig kunnen zijn (Hartog en De Korte, 2005, p.23-24). Een voorbeeld is de evaluatie van een organisatieverandering. Gekeken moet worden welke doelstellingen het management hanteert. Deze kunnen tegenstrijdig zijn. Daarbij komt ook nog dat bij een dergelijke audit de feiten beelden of opvattingen van medewerkers kunnen zijn. Dit type audits, waarbij normenkader en feiten onduidelijk zijn, is met name te vinden in het tweede type dienstverlening van de ADR, de vraaggestuurde audits, binnen de categorie ‘operational audits’. Deze zullen dan ook het onderzoeksobject van dit onderzoek zijn. Daarbij is dus de vraag hoe er onder die ‘moeilijke omstandigheden’, waar ‘ongetemde problemen’ - in de breedste betekenis van de term, namelijk ambigue feiten en ambivalente normen - de grootste rol spelen, toch maatwerk geleverd kan worden aan alle drie de partijen van een audit.

### **3.4 Maatwerk bij auditing – operationalisatie voor dit onderzoek**

Zoals uit voorgaande is duidelijk geworden, zal er in dit onderzoek gekeken worden naar maatwerk bij audits in een context van ‘ongetemde problemen’. Het concept ‘maatwerk’ is een breed en multi-interpretabel begrip. In deze scriptie staat het voor ‘toepasselijkheid’ en ‘kloppendheid’. Of een audit(onderdeel) past bij de situatie, omdat er rekening gehouden wordt met de ambiguïteit van de feiten en de ambivalentie van de normen.

Dit is nog steeds heel breed. Om het begrip voor dit onderzoek hanteerbaar te maken, wordt het auditproces geoperationaliseerd door het in de verantwoordingsfasen op te delen: het vaststellen van het normenkader, de informatiefase, de beoordelingsfase en de consequentiefase. Aan elk van deze vier fasen kan een ‘verantwoordingsnadeel’ uit de



literatuur – zoals die besproken zijn in het vorige hoofdstuk- gekoppeld worden. Hieronder staat elke fase beschreven en wordt aan elke fase de betreffende ‘verantwoordingsnadelen’ uit de literatuur gekoppeld. Tegenover dit nadeel staat dan een betekenis van maatwerk in deze fase. Daar hoort dan een aantal vragen bij.

### ***Vaststellen normenkader***

In deze fase wordt een normenkader gekozen voor de uit te voeren audit. Het ‘verantwoordingsnadeel’ dat hierbij past is dat dit normenkader een standaardnormenkader is en niet specifiek toegepast op de situatie (Van Rijn en Van Twist, 2009, p.268). Het normenkader doet dan geen recht aan de werkelijkheid. Vragen die voor deze fase gesteld moeten worden is wie het normenkader bepaalt en op welke manier dat wordt vastgesteld. Daarbij het de vraag of er een standaardnormenkader wordt gebruikt of dat deze op maat gemaakt is en toegepast op de specifieke situatie. Ook is het de vraag of alle betrokkenen dit normenkader toepasselijk vinden.

### ***Informatiefase***

De informatiefase is de fase waarin auditees met een audit te maken krijgen. Hierop zijn dus de verantwoordingsnadelen uit de literatuur van toepassing die gaan over de lasten die verantwoording meebrengt voor hen die verantwoording moeten afleggen. Het betreft de tijd en het geld dat een audit kost, zoals Halachmi (2013) dat aangeeft. Ook gaat het om de gevoelde verantwoordingsdruk die Noordegraaf en Sterrenburg (2009) beschrijven en om de negatieve benadering die een audit met zich mee kan brengen, zoals Behn (2001) dat benoemt.

Maatwerk in deze fase is dus dat de hoeveelheid tijd en geld en verantwoordingsdruk die een audit met zich meebrengt toepasselijk is, zodat de druk voor auditees relatief zo min mogelijk is. Hierbij horen vragen naar de hoeveelheid betrokken mensen en de benodigde tijd voor de audit. Ook is interessant om te weten op welke manier de informatie wordt vergaard en wat dit van de auditees vraagt. Bij dit alles hoort dan de vraag hoe men deze feitelijkheden ervaart.

### ***Beoordelingsfase***

In deze fase wordt gekomen tot een oordeel door de feiten te toetsen aan het normenkader. Wanneer de feiten aan de normen getoetst worden is de vraag of deze toetsing toepasselijk is wanneer gekeken wordt naar de werkelijkheid, of het oordeel terecht is. Het

verantwoordingsnadeel uit de literatuur dat hieraan gekoppeld kan worden betreft de paradox waar Qaran et al. (2013) en Van Twist et al. (2013) over spreken. Het oordeel kan negatief zijn omdat niet aan de normen is voldaan, terwijl er wel goed gepresteerd is. Of het oordeel kan positief zijn omdat er aan de normen is voldaan, terwijl de prestatie niet goed is. Het gaat dus om de toepasselijkheid van het oordeel. Vragen die daarbij horen zijn wie het oordeel velt en hoe dit oordeel wordt bepaald. Ook betreft het de vraag of de betrokkenen het oordeel toepasselijk vinden en of zij het vinden stroken met de werkelijkheid.

### *Consequentiefase*

Als er een oordeel is, dan wordt dit teruggelegd. De vraag is dan wat er mee gebeurt. Er zijn meerdere verantwoordingsnadelen in de literatuur die hierop betrekking hebben. Power geeft aan dat verantwoording soms alleen maar een ritueel is (Power, 1997). De Bruijn (2002) geeft aan dat verantwoording innovatie in de weg kan staan en Ebrahim Maatwerk in deze fase is dat er dusdanig met het oordeel aan de slag gegaan wordt of kan worden dat het oordeel een effectieve doorwerking heeft. Vragen die hierbij horen is hoe het oordeel gepresenteerd wordt en aan wie. Ook is het bij een vraag naar de doorwerking van een audit met welk doel een audit is gedaan en welk effect het probeerde te sorteren. Daarnaast is er de vraag of en hoe er gevolg wordt gegeven aan de audituitkomsten en hoeveel tijd daar in gestoken wordt.

Bovenstaande fasen met hun ‘verantwoordingsnadelen’, uitleg van maatwerk en daarbij passende vragen, alsmede de overige vragen zijn weergegeven in het volgende schema, met daarbij nog wat uitleg.

**Tabel 2 - Operationalisatie ‘maatwerk in het auditproces’**

<b>Fase</b>	<b>Verantwoordingsnadeel literatuur</b>	<b>Betekenis maatwerk in deze fase</b>	<b>Concrete vragen</b>
<i>Vaststellen normenkader</i>	Er wordt een standaard, uniform normenkader gebruikt dat geen recht doet aan de specifieke verantwoordings situatie (Van Rijn en Van Twist, 2009)	Toepasselijkheid van het normenkader op de werkelijkheid.	Wordt er een standaard of een ‘op maat gemaakt’ normenkader gebruikt?
			Door wie wordt het normenkader vastgesteld?
			Hoe wordt het normenkader vastgesteld?
			Vinden de betrokken partijen het normenkader toepasselijk?
<i>Informatiefase</i>	Tijd en kosten (Halachmi, 2013)	Toepasselijkheid van het soort informatie dat gevraagd wordt en hoeveel inspanning dat kost.	Hoeveel auditors zijn betrokken bij een audit?
	Gevoelde verantwoordingsdruk (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009)		Hoeveel auditees zijn betrokken bij een audit?
	Nadruk op het negatieve (Behn, 2001)		Wat wordt er van een auditee gevraagd?
			Wat voor soort informatie wordt er gevraagd? En op welke manier wordt deze vergaard?
			Hoe lang duurt een audit?
			Hoeveel tijd zijn de auditees bezig met de audit?
<i>Beoordelingsfase</i>	Paradox van een positief oordeel bij een slechte prestatie of een negatief	Toepasselijkheid van het oordeel dat wordt geveld wanneer de	Hoe wordt het oordeel bepaald?
			Hoeveel auditors zijn hierbij

	oordeel bij een goede prestatie (Qaran et al., 2013 en Van Twist et al., 2013)	verzamelde feiten vergeleken worden met het vooraf vastgestelde normenkader.	betrokken? Hoe gaan zij te werk? Is het oordeel toepasselijk?
<i>Consequentiefase</i>	Verantwoording is alleen maar een ritueel (Power, 1997)	Mate van de effectiviteit van de doorwerking van het oordeel.	Op welke manier wordt het oordeel gepresenteerd?
	Verantwoording kan innovatie in de weg staan. (De Bruijn, 2002)		Aan wie wordt het oordeel gepresenteerd?
	Verantwoording kan organisationeel leren in de weg staan. (Ebrahim, 2005)		Met welk doel is de audit gedaan?
			Hoe wordt er gevolg gegeven aan de audituitkomsten?
			Hoeveel tijd wordt daaraan besteed?

Bovenstaande vragen doen vooral onderzoek naar feitelijkheden. Daarmee zullen vooral antwoorden op deelvraag 1 gevonden worden. Om ook antwoord te krijgen op de deelvragen 2 en 3 - de deelvragen die vragen naar de overeenkomsten en verschillen tussen de mening van de drie verschillende partijen over deze feitelijkheden en de vraag naar de verbeteringen - zal bij elk van bovenstaande vragen ook gevraagd worden naar wat de respondent vindt van de feitelijkheden, wat men vindt van de manieren waarop audits nu plaatsvinden en waarom. En ook of er door de verschillende partijen verschillend over gedacht wordt, hoe de respondent met deze spanningen omgaat en welke strategieën men daarvoor heeft. Kortom, bij elke vraag naar de feitelijkheden moeten ook de volgende vragen gesteld worden:

- Wat vindt u daarvan?
- Waarom?
- Hoe denkt u dat de andere twee partijen daarover denken?
- Als zij er anders over denken: hoe gaat u daarmee om?

Deze operationalisatie is er om het empirisch gedeelte van het onderzoek – met name de interviews – uit te kunnen voeren. In het volgende hoofdstuk zal uitgelegd worden hoe dit onderzoek precies is uitgevoerd. Het hoofdstuk daarna zal de resultaten van dit onderzoek weergeven en bespreken.



## **4. Drie partijen aan het woord – de onderzoeksmethode**

In dit onderzoek is de vraag hoe er voor alle drie de partijen van een audit maatwerk geleverd kan worden. Zowel auditor als opdrachtgever als auditee zijn betrokken bij een audit. Elk van hen heeft daar zijn of haar eigen kijk op, elk van hen heeft daar eigen wensen bij en een eigen mening over wanneer het een goede audit is geweest.

Dit scriptieonderzoek is een exploratief onderzoek naar de opvattingen en ervaringen van deze drie partijen. Een zoektocht naar hoe deze drie partijen een audit ervaren en wat daarbij hun wensen zijn. Alles met als doel om een beeld te geven, een weergave van deze opvattingen. Tegelijk ook met de insteek om uiteindelijk met advies te komen richting de Auditdienst Rijk.

### **4.1 ‘Process tracing’ door middel van interviews**

Om te kunnen onderzoeken hoe er voor alle drie de partijen maatwerk geleverd kan worden bij een audit, moet er gekeken worden naar wat er in een audit gebeurt. De feitelijke gebeurtenissen van een audit moeten in kaart gebracht worden. Tegelijkertijd moet gekeken worden naar de waardering en opvatting van de partijen over deze feitelijke gebeurtenissen. Het gaat om praktijkhandelingen en de overeenkomsten en verschillen in opvatting die daarbij horen.

Om te weten te komen wat er in een audit gebeurt en vooral ook hoe zowel auditor, opdrachtgever als auditee daarover denken, is gekozen voor de onderzoeksmethode van interviews. Hoe het proces van een audit verloopt staat niet (altijd) op papier, evenals wat de betrokkenen ervan hebben gevonden. Door met de betrokkenen te praten kan verkend worden wat er in een audit gebeurt en hoe de verschillende partijen daarover denken.

Het is daarom ook zaak om met alle drie de partijen te spreken. Het gaat juist om de vergelijking van de opvattingen en ervaringen van die drie partijen. Auditors kunnen een beeld hebben van hoe een audit gaat, maar opdrachtgevers hebben ook hun manier van kijken en auditees zitten weer in een andere positie in een dergelijke audit en hebben mogelijk weer een andere blik. Door met alle drie de partijen te praten, komen mogelijke overeenkomsten en verschillen tussen deze partijen naar boven. In deze gesprekken of interviews wordt dan een soort ‘process tracing’ toegepast. Het auditproces wordt ontleed in een aantal stappen. Elk van

deze stappen wordt met de respondent doorgenomen door te vragen hoe deze stappen zijn gegaan en wat ze daarvan vonden.

'Process tracing' is een 'within case method' die gebruikt wordt om verbanden aan te geven of om historische gebeurtenissen stap voor stap na te gaan om de uitkomst ervan te verklaren (Bennet & George, 2004). Door deze methode kunnen casus op een systematische wijze onderzocht worden en kunnen causale verbanden gereconstrueerd worden, zonder dat de hoeveelheid van en variëteit aan informatie zorgt voor een toevallige beschrijving van de verschillende casus. In dit scriptieonderzoek wordt deze methode niet gebruikt voor het aantonen van causale verbanden. Wel wordt "process tracing" gebruikt om de auditprocessen te reconstrueren. Door samen met de respondenten het proces van een audit stap voor stap langs te gaan, wordt er op een systematische manier een weergave verkregen van alle audits.

Naast de interviews, die de grootste bron van empirische data zijn, zijn er nog wat documenten van de ADR die bekeken zullen worden.

Met de data die verkregen worden via de interviews (en documenten) kunnen de drie deelvragen – te weten de deelvragen over maatwerk op dit moment, de overeenkomsten en verschillen tussen de partijen en de verbeterpunten daarbij - beantwoord worden. Daarmee kan uiteindelijk ook een antwoord verkregen worden op de hoofdvraag naar hoe er voor de drie partijen maatwerk geleverd kan worden bij een audit van de ADR.

## **4.2 De 'moeilijkste' audits – de casus- en respondentenselectie**

Vanuit het theoretisch kader gezien was het van belang om te kiezen voor audits die het meest te maken hebben met de eerder beschreven 'ongetemde problemen'. Audits waarbij de normen ambivalent en de feiten ambigu zijn, ofwel vraaggestuurde, operational audits. Deze audits fungeren als 'least likely cases', als audits waarin maatwerk leveren het lastigst zou zijn. Het om een selectie van homogene casus (Van Thiel, 2007, p.102), in het opzicht dat het geen vergelijking is van 'most likely cases' en 'least likely cases'. Alle audits zijn 'least likely cases'. De replicatielogica echter, is hiermee niet vanzelfsprekend. Deze audits zijn niet zomaar vergelijkbaar, omdat het om vraaggestuurde, unieke audits gaat. De onderzoeksresultaten van de verschillende audits zijn dan ook niet zomaar generaliseerbaar.



Om een goede casusselectie te kunnen maken was een overzicht van gedane ‘vraaggestuurde operational audits’ van de Auditdienst Rijk wenselijk. Dit overzicht was niet beschikbaar. Wel was een gesprek met de directeur van het cluster ‘Onderzoek en Advies’ mogelijk. In dit gesprek zijn de criteria voor de casusselectie voorgelegd. Deze contactpersoon, die in voor dit onderzoek dus fungeerde als sleutelpersoon (Van Thiel, 2007, p.110) heeft in feite de casusselectie gemaakt door de contactgegevens van een zestal auditors te geven, samen met een korte uitleg van de audit waar zij over benaderd zouden kunnen worden, omdat deze audit aan de selectiecriteria zou voldoen.

Deze auditors zijn benaderd met de vraag of zij deel wilden nemen aan een interview over de betreffende audit. Tevens is hen gevraagd of ze de contactgegevens van de betrokken (gedelegeerd) opdrachtgevers en van één of twee deelnemers van het onderzoek, de auditees, wilden geven. Soms waren het alleen de gedelegeerd opdrachtgevers die deze laatste gegevens konden verstrekken. Hierin was er dus afhankelijkheid van de auditors in het benaderen van de overige respondenten. Dit heeft erin geresulteerd dat niet van alle zes de audits alle drie de partijen zijn gesproken, omdat niet alle auditors de vervolgegevens konden of wilden geven. Dit kwam ofwel doordat deze auditors pas laat benaderd konden worden en de vervolgstap dus ook weer te lang duurde, ofwel omdat de auditor vanwege vertrouwelijkheidsredenen de gegevens niet wilde verstrekken.

Daarnaast waren het vaak de gedelegeerd opdrachtgevers die de gegevens van de auditees hadden. Er was dus ook afhankelijkheid van de gedelegeerd opdrachtgevers in de keuze van de auditee-respondenten. Deze gedelegeerd opdrachtgevers konden dus de keuze maken welke auditees er aangedragen werden voor interviews. Er was dus geen invloed op de keuze voor auditees.

### **4.3 De onderzoeks aanpak in cijfers**

Voor het opstellen van de precieze hoofdvraag en het maken van een respondentenselectie voor het onderzoek, is een vijftal verkennende gesprekken gevoerd. Er is gesproken met een adviseur, een medewerker van de Algemene Rekenkamer, een wetenschapper en twee auditors. Door met zowel wetenschappers als mensen uit de auditpraktijk te spreken werd allereerst een algemene indruk verkregen van wat het begrip ‘auditing’ inhoudt. Door met de twee operational auditors te spreken kon beter in beeld verkregen worden van de daadwerkelijke ADR-auditpraktijk.

Als hoofdonderdeel van mijn dataverzameling heb ik gesproken met ADR-auditors, gedelegeerd opdrachtgevers en auditees.

Naast deze interviews is ook nog met twee mensen van het management van de Auditdienst Rijk gesproken. Die interviews hadden tot doel om achtergrondinformatie over de organisatie te krijgen, evenals over het beleid dat daar gevoerd wordt, met name op maatwerk.

Al met al komt het aantal interviews dat is uitgevoerd voor deze scriptie neer op de volgende aantallen:

*Tabel 3 – De onderzoeksaanpak in cijfers*

<b>Partij</b>	<b>Aantal interviews</b>	<b>Aantal personen/respondenten</b>
<i>Verkennde gesprekken</i>	5	6
<b><i>Betrokkenen bij audit</i></b>		
<i>Auditors</i>	6	8
<i>Gedelegeerd opdrachtgevers</i>	3	4
<i>Auditees</i>	5	5
<b><i>Management</i></b>		
<i>Management</i>	2	2
<b><u>Totaal</u></b>	21	25

Zoals eerder is gezegd was er een afhankelijkheid in het verkrijgen van respondenten. De eerste zes namen en contactgegevens van auditors zijn gegeven, maar het hing af van de bereidwilligheid van deze auditors of zij de contactgegevens van de (gedelegeerd) opdrachtgever gaven. Vervolgens waren de contactgegevens van de auditees slechts verkrijgbaar via de gedelegeerd opdrachtgever. Ook daarin was er afhankelijkheid en daarmee was er ook geen invloed op welke auditees er gesproken werden.

In totaal waren er van twee audits gesprekken met alle drie de partijen. Van één audit was er een gesprek met zowel auditor als gedelegeerd opdrachtgever. Dit betekent dat er drie auditors geïnterviewd zijn over een audit zonder dat er is gesproken met opdrachtgever of auditee(s). Ook houdt dit in dat er twee auditees geïnterviewd zijn van wie de betreffende

auditor(s) niet heb gesproken. Deze auditees zijn dan ook niet in eerste instantie in het kader van één audit gesproken, maar spraken over meer dan één audit.

#### **4.4 Dataverzameling – de interviews**

Leidend in de gesprekken met de respondenten is de operationalisatie van maatwerk geweest, zoals deze eerder gegeven is. Deze operationalisatie voorzag in onderwerpen en vragen die aan bod dienden te komen in de interviews. In deze gesprekken was echter wel ruimte voor zaken naast deze operationalisatie. De gesprekken werden redelijk open gelaten. Respondenten konden vertellen over de audit en aan de hand van wat zij vertelden werd er doorgevraagd. De interviews waren daarmee semi-gestructureerd (Van Thiel, 2007, p.107).

Een viertal gesprekken is gevoerd met twee mensen tegelijk. Bij twee was dit van te voren duidelijk, bij twee gesprekken schoof er op uitnodiging van de respondent iemand aan die ook betrokken was geweest bij de audit.

#### **4.5 Van dataverzameling tot antwoorden – transcriberen, coderen en analyseren**

Om de interviews te kunnen analyseren zijn ze opgenomen en vervolgens is van deze opname een letterlijk transcript gemaakt. Vervolgens zijn deze transcripten gecodeerd. De operationalisatie onderscheidt vier fasen in het auditproces: het vaststellen van het normenkader, de informatiefase, de beoordelingsfase en de consequentiefase. Aan de hand van deze operationalisatie van het auditproces in vier fasen, is per stukje transcript gekeken of het over één van de vier verschillende fasen ging. Zo is per fase verzameld wat daarover gezegd werd door de respondenten. In de operationalisatie kent elke fase een aantal bijbehorende vragen. Met de codering is daarom niet alleen onderscheid gemaakt in fasen, maar binnen een fase is vervolgens weer een onderscheid gemaakt naar de verschillende vragen. Hoe vaker een bepaald onderwerp of aspect naar voren kwam per fase, hoe meer aandacht dat heeft gekregen in de resultatenvermelding. Als een stuk transcript niet binnen de operationalisatie van de vier fasen viel, maar toch te raken aan de operationalisatie van maatwerk, kreeg het de code 'overig'. Binnen deze categorie is gekeken of bepaalde zaken vaker genoemd werden. Deze zijn dan ook vermeld onder de resultaten.

Door van elk stukje transcript aan te geven van welke respondent het afkomstig is en van welke partij deze respondent is, kon in de analyse ook onderscheid tussen de partijen gemaakt worden, om zo de deelvraag over de verschillen en overeenkomsten tussen de partijen te kunnen beantwoorden. Deze deelvraag is dus op een wat indirectere manier beantwoord dan

de deelvraag naar de huidige maatwerksituatie en de deelvraag naar eventuele verbeteringen, die vrij direct uit de transcripten gehaald kunnen worden.

Samenvattend kan gezegd worden dat de resultaten van dit scriptieonderzoek voortkomen uit de interviews met de respondenten. Deze interviews zijn getranscribeerd, de transcripten zijn gecodeerd en de relevante stukken transcript zijn geanalyseerd om zo tot de resultaten en daarmee tot een beantwoording van de deelvragen te komen.

#### **4.6 Kritische reflectie**

Een aantal aspecten van de hierboven beschreven onderzoeksmethode vergt een kritische reflectie en verantwoording die hier gegeven zal worden.

##### **Positieve vertekening**

Een aantal aspecten van de onderzoeksmethode kunnen als effect hebben dat de onderzoeksresultaten systematisch positief vertekend zullen zijn. Dit komt door de manier waarop de casusselectie heeft plaatsgevonden, door het feit dat een aantal respondenten verkregen is door middel van de sneeuwbal methode en doordat niet van alle audits alle drie de partijen gesproken konden worden. Deze punten worden hieronder toegelicht.

##### ***Casus- en respondentenselectie***

Ten eerste de afhankelijkheid van de organisatie en haar sleutelpersonen in de casus- en respondentenselectie. Een overzicht van gedane ‘vraaggestuurde operational audits’ om een keuze uit te kunnen maken was niet beschikbaar en daarmee heeft in feite de contactpersoon uit de organisatie de casus- en respondentenselectie gedaan. Deze contactpersoon fungeerde in feite als ‘sleutelpersoon’ (Van Thiel, 2007, p.110). Er is een mogelijkheid dat deze persoon daarmee juist bepaalde audits wel of niet beschikbaar heeft gesteld voor dit onderzoek. Toch hoeft dit geen probleem te zijn. Mochten deze audits ofwel een positieve afwijking hebben ten opzichte van de realisatie van maatwerk daarin, ofwel een negatieve uitwerking, in beide gevallen is onderzoek naar maatwerk mogelijk. Zowel de aanwezigheid als de afwezigheid ervan in een audit produceert een antwoord over hoe maatwerk eruit ziet of zou moeten zien in een audit.

### *Sneeuwbalmethode*

Om aan respondenten te komen moest er gebruik gemaakt worden van de sneeuwbalmethode (Boeije, 2008, p.53). Allereerst moest de contactpersoon uit de organisatie de gegevens van auditors geven. Vervolgens moesten deze auditors benaderd worden voor de gegevens van gedelegeerd opdrachtgevers en auditees. Soms moest eerst nog weer de gedelegeerd opdrachtgever benaderd worden voor de gegevens van auditees. Aan deze sneeuwbalmethode zijn twee nadelen verbonden. Allereerst het tijdsaspect. Het duurde lang voordat in contact gekomen kon worden met de gewenste personen en alle afspraken gepland waren. Zo kwam er bijvoorbeeld nog reactie op de vraag om een afspraak te maken op het moment dat het onderzoek al aanbeldt was bij de analysefase. Er zijn dus zelfs respondenten en gesprekken misgelopen door dit tijdsaspect. Hoewel het eerder contact opnemen met de organisatie hierin wellicht geholpen had, is dit tijdsaspect toch min of meer onoverkomelijk. De toegang tot de andere twee partijen van een audit verliep via de auditor en om met deze persoon in contact te komen en de gegevens te krijgen nam tijd in beslag.

Het tweede nadeel is daarom wellicht een groter nadeel. Dit betreft afhankelijkheid in twee opzichten. Allereerst absolute afhankelijkheid. Als een auditor niet de gegevens van (gedelegeerd) opdrachtgever of auditees wilde geven konden deze respondenten niet bereikt en benaderd worden. Dit is twee keer het geval geweest. Maar ook relatieve afhankelijkheid speelde een rol. Een auditor of gedelegeerd opdrachtgever had de mogelijkheid om de auditees voor te dragen en daarmee ook welke van de auditees. Er is een mogelijkheid dat hierdoor bepaalde geluiden die er leefden onder auditees niet gehoord zijn in dit onderzoek, omdat een gesprek met de betreffende auditees er niet geweest is, kortom, het is mogelijk dat kritische respondenten zijn weggevallen. Toch hoeft ook dit niet een groot probleem te zijn, omdat ook hier weer geldt dat zowel de tevredenheid als ontevredenheid over een auditproces iets kan zeggen over maatwerk.

### *Niet alle audits 'compleet'*

Zoals gezegd zijn er van de zes audits die centraal staan in de dataverzameling maar twee waarvan alle drie de partijen geïnterviewd zijn. Door niet alleen de drie groepen in algemene zin te spreken, maar de daadwerkelijke 'counterparts' te interviewen, kan met meer zekerheid de vergelijking tussen de partijen gemaakt worden en met meer zekerheid gesproken worden over eventuele verschillen en overeenkomsten in het denken over de audit, omdat ze allen over dezelfde audit spreken. Deze zekerheid is er in dit onderzoek dus maar gedeeltelijk.

## **Overig**

### *Twee respondenten in één interview*

In sommige van de interviews waren twee respondenten aanwezig. Een interview waaraan twee respondenten deelnemen heeft voor- en nadelen. Voordeel is dat zij elkaar kunnen aanvullen en de onderzoeker zo een rijker beeld kunnen geven. Nadeel is dat er een mogelijkheid is dat zij niet alles zeggen wat ze gezegd zouden hebben wanneer ze alleen geïnterviewd zouden worden, bijvoorbeeld omdat de ander het antwoord heeft of omdat er al op een volgend onderwerp ingegaan wordt door de ene respondent terwijl de andere respondent daar wellicht nog wat over te zeggen had. Hier is geen ondervanging voor geweest. Het vermoeden is echter dat deze nadelen niet echt aan de onderzoeksresultaten afdoen.

### *Beperkte triangulatie*

De betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek kunnen vergroot worden door triangulatie – het verzamelen van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2007, p.59). Het grootste deel van de empirische data van dit scriptieonderzoek is verzameld door middel van interviews. Het grootste deel van de empirische data is dus verkregen doormiddel van één methode en daarmee is er sprake van een beperkte triangulatie. Wel is er ook ADR-documentatie bekeken, op zoek naar hoe er in deze documenten over ‘maatwerk’ gesproken wordt, als aanvulling op de interviews.

## **4.7 Betrouwbaarheid en validiteit**

### *Betrouwbaarheid – nauwkeurigheid en consistentie*

Betrouwbaarheid betreft de ‘beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten.’ (Boeije 2008, p. 145). Het is zaak dit te voorkomen.

Toevallige fouten kunnen beperkt worden door standaardisatie van methoden van dataverzameling. (Boeije, 2008, p. 145) Zo zijn de interviews in dit onderzoek weliswaar niet totaal gestructureerd, maar wel semi-gestructureerd. Aan de hand van een vaste topiclist worden de interviews afgenomen. Door deze vervolgens letterlijk te transcriberen en de transcripten gestructureerd te coderen, wordt de structuur vergroot en daarmee risico's rond de betrouwbaarheid verkleind.

Onsystematische fouten kunnen ondervangen worden door de hoeveelheid waarnemingen. Hoe groter het aantal respondenten en interviews, des te beter de betrouwbaarheid. De redenering is dat (te) positieve antwoorden dan wegvallen tegen (te) negatieve antwoorden (Boeije, 2008, p. 145). Vandaar dat er voor dit onderzoek geprobeerd is zoveel mogelijk interviews te houden.

### ***Interne validiteit – meten wat men wil weten***

‘Wanneer de onderzoeker meet of verklaart wat hij daadwerkelijk wil meten of verklaren, wordt dat opgevat als validiteit.’ (Boeije, 2008, p. 145)

In dit onderzoek wordt ‘maatwerk’ gemeten. Validiteitsvraag daarbij is wanneer maatwerk gemeten wordt. In dit onderzoek is het de onderzoeker die een definitie van maatwerk bij auditing heeft gegeven en maatwerk geoperationaliseerd heeft. In de interviews stond die operationalisatie centraal. Er is niet gevraagd naar maatwerk, maar naar de specifieke onderdelen. Als de conclusie getrokken wordt dat er wel of geen maatwerk plaatsvindt, is dat op basis van de wel of niet aanwezige onderdelen uit de operationalisatie.

Ook zijn zaken die in de interviews door respondenten naar voren gebracht zijn, in volgende interviews aan andere respondenten voorgelegd (Van Thiel, 2007, p. 167). Zo zijn deze zaken geverifieerd bij andere respondenten en werd duidelijk of het gaat om uitzonderingen of niet.

Wat betreft de validiteit is er nog een aandachtsgebied. De onderzoeker zelf is eigenlijk het belangrijkste meetinstrument bij het afnemen van interviews (Van Thiel, 2007, p. 113). Dit betekent ook dat deze onderzoeker een versturende rol kan hebben. Dit kan worden ondervangen door training en ervaring (Van Thiel, 2007, p. 166), wat voor dit onderzoek het geval is. Door een training interviewen in de opleiding en ervaring met het doen van een flink aantal interviews voor mijn bachelorscriptie heb ik inmiddels de nodige training en ervaring opgedaan. Zo wordt dit probleem enigszins ondervangen.

Dit alles zijn maatregelen om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten.

### ***Externe validiteit - generaliseerbaarheid***

‘Externe validiteit of generalisatie heeft te maken met de vraag of de onderzoeksconclusies gelden voor andere, niet onderzochte situaties.’ (Boeije, 2008, p. 155) Dit heeft vaak te maken met de aard en omvang van de steekproef (Boeije, 2008, p. 155).

De onderzoeksresultaten van dit onderzoek zijn niet zomaar generaliseerbaar. Er is slechts in één organisatie – de ADR – naar audits gekeken en dan alleen maar naar vraaggestuurde, operational audits en daarvan slechts een aantal. Conclusies die getrokken zijn over maatwerk

bij auditing zullen vooral terugslaan op deze specifieke vraaggestuurde, operational audits van deze specifieke organisatie. De resultaten en conclusies kunnen niet zonder meer toegepast worden op andere vraaggestuurde, operational audits of op heel andere audits van deze organisatie, vraaggestuurd of wettelijke-taak. En ook de toepassing op (internal) audits van andere organisaties mag niet zomaar gemaakt worden. De resultaten en conclusies uit dit scriptieonderzoek zijn dus vooral mogelijke hypothesen voor vervolgonderzoek.



## **5. Maatwerk of confectie? – De onderzoeksresultaten**

Na een theoretisch kader geschetst te hebben en uitgelegd te hebben op welke manier het onderzoek is uitgevoerd, volgen nu de onderzoeksresultaten. Eerst zal een impressie gegeven worden van hoe vraaggestuurde, operational audits er in de praktijk uit zien. Er wordt duidelijk gemaakt op wat voor soort onderwerpen er geaudit wordt, welke normenkaders daarbij gelden en wat voor feiten het betreft. Ook zal een voorbeeld van een audit gegeven en toegelicht worden. Daarna zal duidelijk gemaakt worden hoe de ADR als organisatie naar maatwerk kijkt. Er wordt weergegeven hoe er in ADR-documenten gesproken wordt over maatwerk en ook wordt weergegeven wat er over maatwerk is gezegd in de twee gesprekken met een directeur en de algemeen directeur van de ADR. Daarnaast is in een aantal interviews ook ter sprake gekomen wat auditors zelf onder maatwerk verstaan. Hier zal een beeld van geschetst worden.

Hierna volgen de onderzoeksresultaten aan de hand van de operationalisatie. De resultaten zijn ingedeeld naar de vier auditfasen en de bijbehorende deelonderwerpen. Na de presentatie van de onderzoeksresultaten van een fase, wordt deze afgerond met een korte deelconclusie, waarin antwoord gegeven wordt op de drie deelvragen: ten eerste de vraag naar of er nu maatwerk is, ten tweede de vraag naar overeenkomsten of verschillen tussen de drie partijen en tot slot de vraag naar eventuele verbetermogelijkheden. Zo kan toegewerkt worden naar een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, dat gegeven zal worden in het volgende hoofdstuk.

### **5.1 Vraaggestuurde, operational audits in de praktijk – een impressie**

#### **De auditonderwerpen – ongetemde problemen**

De audits die onderwerp van gesprek waren in de interviews, zijn ‘ongetemde problemen audits’, omdat het operational audits zijn<sup>8</sup>. In operational audits kunnen normen ambivalent en feiten ambigu zijn. Dat geldt ook voor de audits die centraal staan in dit onderzoek. Zo is er een audit naar vertrouwen, waarbij het normenkader uit negen vrij brede kritische succesfactoren bestaat<sup>9</sup> en de feiten beelden en opvattingen van de betreffende medewerkers zijn. Daarbij is het zo dat in deze audit, net als in een audit over het functioneren van een

---

<sup>8</sup> Zie voor een uitgebreide uitleg van deze causaliteit hoofdstuk 3, paragraaf 3.3, specifiek pagina 32.

<sup>9</sup> Zie voor dit normenkader de bijlage van deze scriptie.

regieafdeling van een ministerie<sup>10</sup>, de opdrachtgever expliciet aangegeven heeft geen goed-fout-oordeel te willen, maar een weergave, een beeld van hoe het met het te auditen onderwerp staat. Dat doet ook af aan de duidelijkheid van het normenkader. Ook bij andere audits die ter sprake kwamen (o.a. de vitaliteit van een uitvoeringsorganisatie op een aantal punten; de beste plek/ voor een bepaalde taak die nu door een bepaalde afdeling van een ministerie wordt uitgevoerd; werkprocessen van alle medewerkers van een directie in beeld brengen) was ofwel het normenkader niet heel duidelijk ofwel waren de feiten geen harde gegevens, maar de opvattingen en beelden van medewerkers.

### **De normenkaders**

Om een beeld te geven van hoe een normenkader van een vraaggestuurde operationele audit eruit kan zien worden de normenkaders van twee audits weergegeven in de bijlage van deze scriptie. Zo is bijvoorbeeld het normenkader voor een audit op regie een set van 21 vragen die ontwikkeld zijn met behulp van allerlei tips voor onderwerpen en literatuur die men via social media kreeg.

Als basis voor het normenkader voor een audit naar vertrouwen is de ‘vertrouwensscan’ gebruikt. Deze scan, die ontwikkeld is door andere medewerkers van de ADR, bestaat uit negen kritische succesfactoren voor vertrouwen. De auditors hebben deze scan aangepast naar de specifieke situatie van de opdracht.

### **De feiten**

In de audits die ter sprake kwamen in de interviews voor dit onderzoek worden de onderzoeksdata verzameld door middel van gesprekken. Als documenten opgevraagd worden, lijken die voornamelijk te worden gebruikt ter voorbereiding, om in te lezen. In een enkele audit wordt ook het middel van enquête gebruikt. Het zijn voornamelijk gesprekken waarin gegevens verzameld worden, ofwel in individuele interviews, ofwel in een groepssessie waarin mensen aan het woord komen. De gegevens die verzameld worden lijken met name opvattingen en beelden van medewerkers te zijn. Het beeld van auditing dat eerder in deze scriptie werd geschetst, namelijk dat harde feiten hierbij een rol spelen, lijkt hiermee wat afgezwakt.

---

<sup>10</sup> Zie voor een toelichting op deze audit het kader ‘Voorbeeld van een audit – ‘De regiespiegel’ op pagina 51.

## Voorbeeld van een audit – ‘De regiespiegel’<sup>11</sup>

### *De opdracht*

De Rijksoverheid kent binnen de ministeries een regie-eenheid die de schakel is tussen de ministeries en de shared-service-organisaties, waar alle bedrijfsvoeringsonderdelen van de overheid zijn gecentraliseerd. Eén van die regie-eenheden wilde een spiegel voorgehouden krijgen en zo te weten komen hoe deze eenheid het doet, wat nu goed gaat en wat beter kan. De regie-eenheid wilde geen oordeel maar een advies.

### *Het ‘normenkader’<sup>12</sup>*

De auditors wisten nog niet veel van regievoering af. Door via social media aan allerhande professionals te vragen wanneer er sprake is van ‘goed’ regievoeren kregen zij veel informatie en tips, ook voor geschikte literatuur. Aan de hand hiervan is een referentiekader ontwikkeld van 21 vragen (te vinden in de bijlage van deze scriptie), de zogenaamde regiespiegel.

### *De methode*

Er zijn drie sessies van een paar uur gehouden met een mix van medewerkers van de eenheid – circa zeven per sessie. In deze sessies is door middel van allerhande gesprekstechnieken een beeld verkregen van hoe de regie-eenheid functioneert. Eén van die gesprekstechnieken was brainwriting. Dit is een soort brainstorming, maar dan op papier; op een papier stond één van de 21 vragen, waar de medewerker een antwoord onder mocht schrijven. Vervolgens werd het papier doorgeschoven en kon de volgende medewerker zijn of haar antwoord eronder schrijven. Daarover kon vervolgens weer in gesprek gegaan worden met vragen over de opvattingen van het beeld dat op het papier ontstaan was.

Op deze manier zijn de onderzoeksdata door de auditors verzameld.

### *Het ‘oordeel’*

Met bovenstaande beschreven papieren met antwoorden en met gespreksverslagen zijn de twee auditors samen een paar dagen in een kamer gaan zitten met een computer om de data te analyseren. Door de papieren met vraag en antwoorden op te hangen, langs te lopen en te

---

<sup>11</sup> Gebaseerd op interview met de betrokken auditors en een ter beschikking gesteld stukje hierover uit de ADR-nieuwsbrief.

<sup>12</sup> Het referentiekader van deze audit is te vinden in de bijlage van deze scriptie.

strepen en te stickeren zijn de rode draden uit de gegevens gehaald. Zo zijn de gegevens geanalyseerd en is er betekenis aan gegeven.

Vervolgens is een rapport teruggegeven waarin het algemene beeld dat de auditors hebben opgedaan is weergegeven, inclusief aanbevelingen. Daarnaast staat in dat rapport voor elk van de 21 vragen per onderwerp hoe het daarmee staat in de regie-eenheid, wat er goed gaat en wat er beter kan, met aanvullend nog één of meer aanbevelingen op dat punt.

## 5.2 De ADR en maatwerk

### *Documenten*

Voor dit onderzoek is het begrip maatwerk geoperationaliseerd en het heeft zo een eigen definitie van het begrip. De ADR kent ook een betekenis toe aan het begrip maatwerk. Dit wordt duidelijk uit een aantal ADR documenten, waarin het begrip maatwerk voorkomt.

In het boekje ‘Over de Auditdienst Rijk’, wat bedoeld is voor opdrachtgevers, staat wat zij van de ADR kunnen verwachten. Hier worden vier zaken genoemd. In dit rijtje staat naast ‘kennis van uw ministerie’, ‘heldere resultaten’ en ‘duidelijke aanspreekpunten’ ook het woord ‘maatwerk’ (ADR-1, 2012, p.11). Wat maatwerk inhoudt wordt verderop toegelicht:

*‘Wij vinden het belangrijk om bij onze dienstverlening met u als (potentiële) opdrachtgever in gesprek te zijn. Zo kijkt de ADR met alle opdrachtgevers vooruit naar het nieuwe jaar. De plannen die daaruit voortkomen, vormen het uitgangspunt voor onze werkzaamheden en het jaarplan van de ADR.*

*Heeft u een vraag op gebied van sturing, beheersing, verantwoording en/of toezicht? Maak dan gerust een afspraak met ons. Op basis van het gesprek kunnen wij aangeven hoe wij u met onze producten op maat van dienst kunnen zijn.’* (ADR-1, 2012, p.11)

In april 2013 kwam de ADR met een transparantieverlag 2012, genaamd ‘samen bouwen aan kwaliteit’. De ADR hoopt met dit transparantieverlag ‘inzicht te geven in de wijze waarop de ADR zijn dienstverlening vormgeeft en ontwikkelt’ (ADR, 2013, p.5). Het tweede hoofdstuk van dit transparantieverlag is getiteld ‘opdrachtgever’. De eerste paragraaf is genaamd ‘maatwerk in dienstverlening’. Hierin wordt duidelijk dat maatwerk betekent dat er in gesprek met het management van een ministerie een auditjaarplan gemaakt wordt en dat er ook voor

specifieke wensen van de opdrachtgevers ruimte is gebleven (ADR, 2013, p.11). Dit is dezelfde tweeledigheid die te zien was in het boekje ‘Over de Auditdienst Rijk’.

In het jaarplan van de ADR (ADR-2, 2012) komt het woord maatwerk niet voor, maar zoals duidelijk wordt uit het transparantieverlag is dat jaarplan het resultaat van maatwerk.

Samenvattend blijkt uit de documenten van de ADR dat maatwerk gericht is op de opdrachtgever. Ook blijkt dat maatwerk tweeledig is. Allereerst is het maatwerk dat er in gesprek met opdrachtgevers het komende jaar bekeken en er in gesprek een analyse wordt gemaakt, wat omgezet wordt in een auditjaarplan. Ten tweede houdt het in dat er ruimte is voor specifieke opdrachten van ministeries, waar in gesprek gekeken wordt hoe de ADR deze opdrachtgever kan helpen met een product op maat.

### ***Een managementperspectief***

Voor dit scriptieonderzoek is er ook met twee mensen met een managementfunctie gesproken, te weten de algemeen directeur en de clustermanager van het cluster Onderzoek en Advies. Eén van de twee geeft aan dat maatwerk inhoudt dat er niet van de eigen expertise wordt uitgegaan, maar dat er gewerkt wordt vanuit de vraag van de opdrachtgever. Deze staat centraal en daar wordt dan vervolgens de passende expertise bij gezocht (R21). De ander geeft een vergelijkbare uitleg. Volgens deze respondent is maatwerk dat de ADR zijn variëteit aan auditors met hun eigenschappen, kennis en vaardigheden kan inzetten bij de verschillende opdrachten waar de opdrachtgevers mee komen (R13).

### ***Auditors***

In een aantal van de interviews met met auditors is ter sprake gekomen wat zij verstaan onder maatwerk bij auditing, hoewel dit niet in elk gesprek letterlijk is gevraagd. Volgens deze auditors (R3, R4, R7, R9) is maatwerk vooral gericht op de opdrachtgever. Er moet aangesloten worden bij zijn behoefte en bij de organisatie.

Het volgende citaat geeft de opvatting van één van die auditors uitgebreid weer. Op de vraag wat deze respondent onder maatwerk verstaat antwoordt de respondent als volgt:

*“Eh, nou ja, ik denk, bij mijn type werk is dat heel belangrijk. Voor een deel is dat denk ik inhoud, dat gaat dus over je normenkader he, van je moet normen gebruiken die aanspreken bij je opdrachtgever. Maar voor een deel gaat het ook over de vorm en dat gaat erom van je hebt een bepaald doel met je opdracht en je moet dus eigenlijk al die instrumenten, al die onderzoeksinstrumenten die je gebruikt, moeten passen bij dat*

*doel. En voor een ander deel is het dan ook uiteindelijk je advies, daarvoor moet je natuurlijk zorgen dat dat aansluit bij de taal van de opdrachtgever. En dat moet dus ook een antwoord geven op de vraag. En daarvoor is het bijvoorbeeld best heel goed om van te voren zo'n soort van risicoanalyse/contextanalyse te doen, dat je dan heel goed gaat nadenken over van wat willen we eigenlijk bereiken, wat kan dat bedreigen? En dat maakt vaak wel de aanpak, de keuze van de manier waarop je je onderzoek gaat doen beter.” (R7)*

Deze auditor noemt het normenkader, de vorm en instrumenten en ook advies, alsmede het aansluiten bij de opdrachtgever en rekening houden met de context. Kortom, deze auditor lijkt te zeggen dat maatwerk terugkomt in alle aspecten en in alle fasen van een audit.

De nu volgende resultaten zullen weergegeven worden per verschillende fase van een audit. Daarbij zal maatwerk gedefinieerd worden zoals dit eerder is geoperationaliseerd. Aan de hand van deze eerder uiteengezette operationalisatie zal per fase zal gekeken worden of er maatwerk wordt gerealiseerd op dit moment, of de drie betrokken partijen daar dezelfde of verschillende opvattingen over hebben en welke verbetermogelijkheden er zijn. Begonnen zal worden met de eerste fase, de fase van het vaststellen van het normenkader.

### **5.3.1 Het patroon - het normenkader**

In deze fase, het vaststellen van het normenkader, gaat maatwerk om de toepasselijkheid van dit normenkader op de specifieke te auditen situatie. Het bijbehorende verantwoordingsnadeel is dat een normenkader te generiek of uniform is voor de betreffende situatie (Van Rijn en Van Twist, 2009). Het gaat om de vraag of het normenkader recht doet aan de werkelijkheid. Daarom is de vraag wie dit normenkader vastgesteld heeft van belang. Bedenken auditors het normenkader zelf, of heeft de opdrachtgever en misschien zelfs wel de auditee er ook iets over te zeggen? Verder is nagevraagd of er in de audits een standaard normenkader gebruikt wordt, of dat het normenkader op maat gemaakt is, dat wil zeggen wordt afgestemd op het te auditen object. Naast deze feitelijke informatie is in sommige interviews ook letterlijk gevraagd of men het normenkader toepasselijk vond.

### **Geen normenkader maar ‘referentiekader’**

Bij de vragen naar het normenkader werd door veel respondenten (R1, R6, R7, R8, R15, R19) aangegeven dat men niet spreekt van een normenkader, maar van een ‘referentiekader’. In een aantal gevallen bestond de audit uit het ontwikkelen van een referentiekader waar de organisatie(afdeling) opdrachtgever dan in het vervolg zelf mee aan de slag zou kunnen om een beeld te krijgen van de conditie van de organisatie(afdeling). Na wat doorvragen bleek wel elke audit iets van een scope of referentiekader te hebben. Dat een audit kennelijk ook zonder een strak normenkader gedaan kan worden is opmerkelijk, omdat het afwijkt van het beeld dat in de theorie van auditing geschetst wordt. Deze theorie zegt dat auditing het toetsten van feiten aan een vooraf vastgesteld normenkader is. In de praktijk lijkt dit niet zo hard en strak te zijn.

### **Door wie wordt het normenkader vastgesteld**

Van de drie audits waarvan gesproken is met zowel auditors als gedelegeerd opdrachtgevers werd door de betreffende respondenten aangegeven dat de auditors in gesprek met de (gedelegeerd) opdrachtgevers het referentiekader ontwikkelden. Vaak zijn de auditors na een verkennend gesprek met een voorziet gekomen voor het referentiekader, waarna dat in een gesprek met de (gedelegeerd) opdrachtgever is vastgesteld. Auditors komen dus met het referentiekader. De gedelegeerd opdrachtgevers zien het als een proces dat ‘in samenwerking met ons’ (R6) is gegaan, of waar men ‘nadrukkelijk bij betrokken is geweest’ (R11).

Twee auditors (R1, R2) gaven aan dat dit ook de manier is waarop te werk gegaan zou moeten worden; een traject in gaan met de opdrachtgever om dit te bepalen. Echter, zo gaven zij aan, niet alle opdrachtgevers vinden dit traject even belangrijk.

In sommige interviews kwam nog even ter sprake of de auditee ook iets in het referentiekader in te brengen heeft. Eén auditor (R8) gaf heel duidelijk aan dat het referentiekader niet aangepast wordt op verzoek van bijvoorbeeld beleidsmedewerkers die onder de opdrachtgever werken. Twee anderen gaven aan dat ze de medewerkers wel aan de voorkant hebben betrokken, maar bij de ene (R7) was deze niet echt het subject van het onderzoek en de ander (R19) gaf aan dat dit vooral was om deze medewerkers mee te nemen in het proces. Hier gaat het er dus niet zozeer om dat medewerkers beter zouden weten welk referentiekader geschikt is. Voor één audit geldt dit in zekere zin wel. Daarbij mogen de te auditen uitvoeringsorganisaties aangeven welke van de te beantwoorden vragen voor hun organisatie relevant zijn.

## **Standaard of op maat**

Een groot deel van de audits die ter sprake kwamen had een referentiekader dat echt gaande het proces ontwikkeld is met behulp van theorieën of bijvoorbeeld met hulp van anderen via social media. Zo zijn de auditors van de audit ‘regiespiegel’ op zoek gegaan naar literatuur over regievoering en hebben ze daarnaast via deze social media zoals LinkedIn aan professionals gevraagd welke thema’s van belang zijn bij ‘regie’. Op deze manier is gekomen tot een 21-tal vragen over regie, die samen het referentiekader vormen.

Een aantal auditors gaf aan dat maatwerk geen uniek werk hoeft te zijn. Ook bestaande referentiekaders worden gebruikt, maar dan wel aangepast aan de situatie. Zo is voor één van de audits die ter sprake kwam de reeds door de ADR ontwikkelde vertrouwensscan gebruikt (zie bijlage). In een zoektocht naar theorie en een referentiekader voor hun audit, naar aanleiding van het gesprek met de opdrachtgever, stuitte de auditors op dit model. Deze bestaande vertrouwensscan is vervolgens in gesprek met de (gedelegeerd) opdrachtgever aangepast aan de specifieke situatie van de organisatie en de auditors hebben het model iets anders gehanteerd dan is voorgeschreven. Ook gaf een tweetal auditors het voorbeeld van het gebruiken van Prince2, een projectmanagementkader. Dit kader is echter heel instrumenteel, dus wanneer dit kader als normenkader zou fungeren, zouden zaken die niet precies op dezelfde manier gedaan zouden zijn als het kader voorschrijft meteen als ‘niet goed’ bestempeld worden. Door dit kader aan te vullen met andere kaders, of meer te formuleren op doelniveau in plaats van instrumenteel niveau, doet het beter recht aan de werkelijkheid.

*“Maar Prince2 zegt dan van je moet dat document hebben en als je dat niet hebt, is het niet goed. En als je zo je normenkader inricht, is het heel instrumenteel en zul je dus heel vaak situaties tegenkomen waar iemand niet voldoet aan de norm. Terwijl als je 'm op doelstellingsniveau houdt, dan kan iemand nog wel aan de norm voldoen, maar misschien heeft ie wel veel betere manieren, veel betere manier die past bij zijn eigen organisatie.” (R7)*

Hiermee geeft de respondent dus aan dat bepaalde standaardnormen, zoals die van Prince2 niet altijd recht doen aan de situatie, maar dat deze door wat aanpassingen beter van toepassing kunnen zijn.



## **Toepasselijk?**

Door in gesprek te gaan met de opdrachtgever en vervolgens een referentiekader te ontwikkelen of door bestaande normenkaders aan te passen, proberen auditors tot een toepasselijk referentiekader te komen. Soms houdt dit in dat ze zelf het referentiekader ontwikkelen, soms gebruiken ze een bestaand referentiekader maar vullen ze dat aan of vullen ze het iets anders in. Ook gaf één auditor (R14) aan het referentiekader breder gemaakt te hebben dan wat de opdrachtgever in eerste instantie had aangegeven, omdat het dan meer relevantie zou hebben.

Twee auditees van dezelfde audit, gaven aan dat ze de vragen en thema's van de sessie, die ze bijwoonden als deelname aan de audit, toepasselijk vonden.

*“[...W]ant je hebt soms wel sessies en dan denk je van: nou, zo werkt het helemaal niet, of hoe kan je nou met die vraag komen, dat is toch helemaal niet van toepassing op ons? Maar [dit] was goed voorbereid.” (R18)*

Eén auditee (R12) gaf aan nog wat te missen in de vragen en onderwerpen die deze auditee kreeg in het interview met de auditors. De respondent vond in het kader van het thema van de audit iets relevant wat vanuit de auditors niet ter sprake kwam in het interview, maar de respondent gaf aan dit wel zelf te berde te hebben kunnen brengen in dit interview.

## **Het probleem achter de vraag**

Wat opvalt is dat auditors (o.a. R3, R4, R11 en R19) aangeven dat de zoektocht naar het referentiekader met de opdrachtgever belangrijk is, dat men goed moet doorvragen in deze beginfase, omdat dit ook doorwerkt in de onderzoeksuitkomst en in hoeverre men echt aan de behoefte van de opdrachtgever kan voldoen. In de eerste gesprekken moet de auditor achter het probleem achter de vraag zien te komen, maar ook door het proces heen moet in gesprek getoetst blijven worden of nog steeds aan de behoefte van de opdrachtgever voldaan wordt.

## **Deelconclusie fase normenkader vaststellen**

### ***Maatwerk***

Het vaststellen van een referentiekader lijkt maatwerk te zijn. Het verantwoordingsnadeel uit de literatuur dat een normenkader te generiek of uniform is (Van Rijn en Van Twist, 2009), is er niet. Er worden geen standaard referentiekaders gebruikt. Deze worden na een verkennend gesprek tussen opdrachtgever en auditors ontwikkeld – of er wordt een bestaand normenkader

gezocht een aangepast. Het normenkader wordt op maat gemaakt voor de betreffende situatie, om vervolgens weer voorgelegd te worden aan de opdrachtgever, die er zijn goedkeuring aan moet verlenen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het beeld van een ‘hard’ normenkader dat naar voren komt uit de literatuur over verantwoording en auditing voor de audits die onderwerp zijn van dit scriptieonderzoek niet lijkt op te gaan.

### ***Partijen – overeenkomsten en verschillen***

Bij dit proces zijn met name auditors en (gedelegeerd) opdrachtgevers betrokken. Van de drie audits waarvan zowel met auditors als gedelegeerd opdrachtgevers is gesproken, zijn beide partijen heel tevreden met hoe het proces is gegaan. Beide partijen vinden het plezierig om in goed overleg tot een referentiekader te komen. In het geval van deze audits is dit een punt van overeenkomst tussen de partijen.

### ***Verbetermogelijkheden***

In de drie ‘complete’ audits waren auditors en gedelegeerd opdrachtgevers tevreden over de samenwerking. Wel gaf een aantal auditors aan dat niet alle opdrachtgevers altijd even veel tijd steken in dit beginproces, terwijl dit wel van belang is, met name voor het vervolg van het audittraject. Hier zou dus verbetering plaats kunnen vinden.

Verder blijkt uit de onderzoeksresultaten dat auditees meestal geen invloed hebben op het referentiekader. Het is in dit onderzoek niet ter sprake gekomen of ze dit zouden willen. Er is wat voor te zeggen om een referentiekader ook aan hen voor te leggen, omdat zij als mensen op de werkvloer het beste weten wat er gaande is en welke vragen en thema’s relevant en aan de orde zijn. Aan de andere kant telt dat het ‘niet correct’ is dat de subjecten van een onderzoek zelf wat over het onderwerp van onderzoek te zeggen hebben. De vraag is dus of hier een verbeterpunt ligt of niet.

### ***In het kort: resultaten fase normenkader vaststellen***

<b>Verantwoordingsnadeel</b>	<b>Maatwerk nu</b>	<b>Partijen</b>	<b>Verbetermogelijkheden</b>
- Uniforme normenkaders die geen recht doen aan de specifieke situatie (Van Rijn en Van Twist, 2009)	- Gesprek over normenkader (referentiekader) - Aangepast normenkader	- Gedelegeerd opdrachtgevers en auditors samen zijn tevreden over de samenwerking	- Nog beter overleg tussen opdrachtgever en auditors.

### **5.3.2 Stoffen kopen – de informatiefase**

Maatwerk in de informatiefase gaat om de toepasselijkheid van de manier van informatievergaring en van hoeveel tijd en personele inzet het vergt. De bijbehorende verantwoordingsnadelen zijn dat auditees een verantwoordingsdruk ervaren (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) en dat verantwoording nadruk legt op het negatieve (Behn, 2001). In de interviews is daarom gevraagd op welke manier de informatie is verkregen en wat de betrokkenen daarvan vonden of hoe ze dat hebben ervaren.

#### **Manier van informatievergaring**

Voor de meeste van de audits die ter sprake kwamen waren interviews de manier om aan informatie te komen. Soms in combinatie met een documentenanalyse en een enquête. Deze informatie bestaat dan uit de opvattingen of beelden van medewerkers over het functioneren van bijvoorbeeld de afdeling of de organisatie op een bepaald gebied.

Voor een aantal audits was de manier van informatievergaring een sessie met meerdere medewerkers waar op creatieve manieren – zoals bijvoorbeeld ‘brainwriting’<sup>13</sup>, een manier van brainstorming, maar dan op papier – vragen werden voorgelegd.

Auditees worden vaak per mail uitgenodigd, al dan niet door de directie zelf. Een aantal keer komt in interviews met auditors en met gedelegeerd opdrachtgevers naar voren dat dit belangrijk zou zijn voor het draagvlak van het onderzoek bij de medewerkers en hun medewerking eraan. Eén van de auditees gaf aan dat juist het relationele aspect een rol speelde bij de keuze om mee te doen. De auditee deed mee aan de betreffende audit omdat de respondent geen spelbreker wilde zijn voor de rest van de afdeling en vanwege goede contacten met de gedelegeerd opdrachtgever. Deze persoon is niet van de directie. De redenen die voor deze auditee meespelen in de overweging tot deelname zijn dus andere dan die de auditors aannemen.

De tijd die audits in beslag nemen varieert. De doorlooptijd varieert van minimaal twee weken<sup>14</sup> tot ongeveer een half jaar. De effectieve tijd is veel korter. De meeste auditors hebben meerdere audits tegelijkertijd waar ze zich mee bezig houden. Op hoeveel uren dit per auditor per audit neerkomt, dat is niet echt gevraagd in de interviews. Voor gedelegeerd

---

<sup>13</sup> Deze methode werd gebruikt bij de regiespiegel. Zie voor een nadere uitleg hiervan het kader over deze audit eerder in dit hoofdstuk.

<sup>14</sup> De audit van twee weken betreft een vorm van een zogenaamde ‘gateway’. Het is inherent aan een ‘gateway’ dat deze zo kort mogelijk duurt. Deze tijdsduur van twee weken is dan ook een uitzonderlijk korte tijdsduur voor een audit.

opdrachtgevers kost een audit een paar dagen aan werk: gesprekken voeren en onderzoeksopzet en uitkomsten lezen en becommentariëren.

Auditees geven aan een paar uur kwijt te zijn, meestal moet er wat voorbereid worden, waarna ze een gesprek of sessie van tussen het uur, anderhalf uur (interview) en de twee a drie uur (sessie) hebben. Ook krijgen ze vaak het gespreksverslag terug waar ze aanvullingen of aanpassingen op mogen maken, wat nog wat tijd in beslag neemt, vaak maximaal een uur.

Twee auditees van dezelfde organisatie gaven aan dat zij bij audits soms ook tijd kwijt zijn aan briefing en debriefing. Hoe groter de belangen van een audit, hoe meer tijd er gestoken wordt in deze briefing, waarin instructies aan medewerkers worden gegeven over hoe men zich dient te gedragen en waar er wel en niet over gesproken dient te worden in de interviews met auditors. In interviews voor deze scriptie met andere auditees kwam het onderwerp briefing niet ter sprake.

Er is vaak één persoon van de betreffende organisatie belast met het aanleveren van eventuele documentatie.

De audits worden door minstens twee auditors gedaan, in sommige gevallen zijn dit er een aantal meer. Het aantal auditees dat betrokken is in een onderzoek loopt uiteen en is sterk afhankelijk van het soort audit, het doel ervan en hoe groot het organisatiegedeelte is waar de audit betrekking op heeft.

### **Mening informatievergaring**

De drie auditees die een interview hebben ondergaan tijdens de audit hebben dit als prettig en als een prettige vorm ervaren, omdat het vertrouwenwekkend was, omdat er echt geluisterd werd, de auditors oprecht geïnteresseerd en open waren. Ook vond men een gesprek prettig als de auditors goed waren voorbereid, omdat de auditee dan niets hoefde uit te leggen over de organisatie, maar de auditors meteen goede gesprekspartners waren. Een aantal auditees benoemde dat het prettig is als er geen lijstje vragen wordt afgedraaid in een interview, maar er ruimte is om zelf te vertellen, omdat zij zo de relevante informatie kunnen geven. Het is vervolgens aan de auditors om dit gesprek in goede banen te leiden en te zorgen dat ze ondanks de openheid van het gesprek toch te weten komen wat ze willen weten.

De twee auditees die niet gevraagd waren voor een interview, maar deelnamen aan een sessie met een aantal collegae, waren hier zeer tevreden over en prefereerden een sessie ook boven interviews. Dit kwam omdat de sessie gelegenheid gaf om van collega's te leren en samen tot inzichten te komen over hoe het nu gaat en hoe het verder zou moeten. Men vindt dit een heel constructieve manier waar bijvoorbeeld een afdeling ook verder mee kan komen. Ook waren

ze heel tevreden over de manier waarop de sessie begeleid werd door de auditors. Deze leidden alles in goede banen en hadden naast procesbegeleiding ook nog nuttig inhoudelijke bijdragen.

Voor zowel de interviews als de sessies geldt dat de auditees ze konden waarderen omdat ze relevant waren, voor henzelf of om een andere voor hun goede, geldige reden. Eén van de auditees geeft aan dat de sessie ging over waar de respondent en collegae op dat moment mee bezig waren (R20). Initieel had een aantal auditees wel een soort ‘onderzoeksmoeheid’, bijvoorbeeld omdat er in dezelfde tijdsperiode ook interne sessies of een wetenschappelijk onderzoek van een universiteit speelde. Kort gezegd had een aantal auditees aanvankelijk niet echt zin om deel te moeten nemen aan de audit. Toch beoordelen alle auditees de deelname achteraf als waardevol.

Auditors bemerken die onderzoeksmoeheid of weerstand ook wel. Zij gaan hiermee om door de weerstand die zij denken waar te nemen te benoemen en door uit te leggen wat het doel is van de audit en de relevantie ervan uit te leggen (o.a. R4, R8, R9).

De relevantie inzien is ook wat de ervaren last kan vergroten of verkleinen. Zo vertelde één van de auditees (R15) van twee audits waaraan deze respondent had deelgenomen. Beide deelnames kostten de respondent ongeveer evenveel tijd, maar de auditee zag van de ene de relevantie niet in en ervoer deze als een last, terwijl deze auditee van de andere audit weldegelijk de relevantie inzag. Hoewel deze audit de auditee zelfs iets meer tijd kostte, werd deze niet als een last ervaren.

Wat opvalt is dat sommige auditors (o.a. R8 en R9) zelf ervaring hebben als auditee, binnen een eerdere functie of baan. Deze ervaring is meestal niet zo positief. Eén van die auditors geeft aan hiervan iets mee te nemen in de werkzaamheden als auditor:

*“Wat ik daar van geleerd heb is wel om heel duidelijk aan te geven: waarom doen we dit onderzoek en wat willen we ermee bereiken. En wat is het nut ervan? Ik bedoel: wat is het doel ervan? En dat [..], ontging me nog wel eens, zo van: het moet nou eenmaal, het zal wel verplicht zijn, dus ik moet eraan meewerken.” (R9)*

Deze auditor benoemt eigenlijk dat het belangrijk is de respondent de relevantie van het onderzoek uit te leggen en doet dit dan ook.

## **Toepasselijk?**

Uit bovenstaande beschrijving van de ervaringen en opvattingen van de auditees blijkt wel dat de manier waarop er te werk gegaan wordt in de informatiefase toepasselijk is. Wanneer een audit hen relevant en zinvol lijkt, is de gevoelde verantwoordingsdruk minimaal.

Daarnaast wordt een aantal keer, door verschillende respondenten, aangegeven dat men kijkt naar welke manier van informatievergaring het beste past bij het onderwerp en het onderzoek als geheel (R5/R6, R9, R14,R17).

Tot slot wordt ook aangegeven door een aantal respondenten (R5, R6, R12) dat de manier van onderzoek toepasselijk was omdat het de gelegenheid bood om goed de eigen situatie of mening duidelijk te maken, in tegenstelling tot een onderzoek waarbij alleen een enquête ingevuld moet worden en er geen ruimte voor toelichting is. In dat opzicht was de manier van informatieverzameling in de audits waar van verteld is ook toepasselijk.

## **Deelconclusie informatiefase**

### ***Maatwerk***

De manier waarop er informatie vergaard wordt tijdens een audit lijkt toepasselijk te zijn en een vorm van maatwerk. De verantwoordingsnadelen uit de literatuur dat er een ervaren verantwoordingsdruk is (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) en dat verantwoording nadruk legt op het negatieve (Behn, 2001), lijken op deze audits niet van toepassing. Er is geen standaardmanier waarop de informatie vergaard wordt, maar er wordt gekeken welke manier het beste past bij de vraag. Hoewel sommige auditees aangaven van te voren een ‘onderzoeksmoeheid’ te ervaren, vonden de auditees de deelname aan de audit achteraf gezien niet vervelend. Auditees ervoeren deelname aan de audit niet als belastend omdat ze de relevantie van de audit inzagen. Zij vinden dat auditors zich prettig, vertrouwenwekkend en open opstellen en goed voorbereid zijn. Ook waarderen respondenten het feit dat er binnen interviews en sessies ruimte is voor toelichting, meer dan wanneer er schriftelijk of mondeling een vragenlijst zou worden voorgelegd. De sessies geven ook nog eens gelegenheid om van elkaar als collega’s te leren.

### ***Partijen – overeenkomsten en verschillen***

De vergelijking tussen de partijen is hier wat moeilijk te maken. Wat betreft de mening over de informatiefase zijn vooral de auditees aan het woord geweest. Hoewel vaak niet expliciet aan de orde geweest, gaven de gesprekken met de gedelegeerd opdrachtgevers de indruk dat

dezen tevreden waren met de manier waarop de informatiefase gegaan was. Wat betreft de informatiefase zijn dan ook niet echt (grote) verschillen tussen de partijen ontdekt.

### ***Verbetermogelijkheden***

De meerwaarde die de twee auditees van de sessies met collega's inzagen, boven interviews, is reden om het meer gebruiken van dit soort sessies te zien als een mogelijk verbeterpunt.

### ***In het kort: resultaten informatiefase***

<b>Verantwoordingsnadeel</b>	<b>Maatwerk nu</b>	<b>Partijen</b>	<b>Verbetermogelijkheden</b>
- Gevoelde verantwoordingsdruk (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) - Nadruk op het negatieve (Behn, 2001)	- Aangepaste manier informatievergaring - Geen ervaren druk als relevantie onderzoek gezien wordt door auditee - Ruimte voor nuance/toelichting	- Lijken geen grote verschillen te zijn	- Auditees vinden sessies met collega's meerwaarde hebben boven individuele interviews.

### **5.3.3 In elkaar stikken – de beoordelingsfase**

Maatwerk in de beoordelingsfase betreft de toepasselijkheid van het oordeel. De vraag is of deze recht doet aan de werkelijkheid. Verantwoordingsnadeel bij deze auditfase betreft de paradox van een negatief oordeel terwijl de prestatie positief is of andersom, kortom, een discrepantie tussen oordeel en werkelijkheid (Qaran et al., 2013, Van Twist et al., 2013). Hiervoor moet gekeken worden naar de manier waarop het oordeel geveld wordt. Is dit oordeel zwart-wit, of is er ruimte voor interpretatie? Door wie wordt het oordeel geveld en vindt men dat oordeel dan ook toepasselijk op de beoordeelde zaak?

#### **Wie beoordeelt?**

Het zijn de auditors die de onderzoeksdata analyseren en tot een eindproduct verwerken. Hoewel in een aantal auditinterviews en auditsessies centraal staat wat de beoordeling van de auditees is over een bepaald onderwerp of bepaalde situatie, zijn het toch altijd weer de auditors die nog een analyseslag doen en betekenis geven aan de gegevens.

R3: *“Dus eigenlijk hebben zijzelf [de medewerkers die deelnamen aan de sessies] dus die twintig vragen beantwoord en ook zelf beantwoord hoe tevreden ze er mee waren. En toen zijn we eigenlijk inderdaad alsnog in een kamertje gaan zitten om dat helemaal te analyseren en te kijken van oke, wat voor een conclusie kan je hier nou uit trekken.”*

R4: *“Ja, [...] je wil wel betekenis geven aan wat ze [de medewerkers die deelnamen aan de sessies] gezegd hebben.”*

Wel worden interviewverslagen of verslagen van een sessie teruggelegd bij een auditee, die dit verslag dan mag corrigeren of aanvullen, maar vervolgens gaan de auditors dus met deze informatie aan de slag.

Overigens is het woord ‘oordeel’ eigenlijk niet of nauwelijks gevallen. Auditors en gedelegeerd opdrachtgevers spreken over een ‘weergave’ of ‘beeld’ of ‘onderzoeksuitkomst’. Hoewel dit als slechts een semantische zaak afgeschreven kan worden, lijkt het toch iets meer te zijn dan alleen semantiek. Het zou inherent kunnen zijn aan vraaggestuurde audits dat het niet zozeer om een oordeel gaat, als wel om een beantwoording van de vraag van de opdrachtgever. En een dergelijke opdrachtgever geeft soms expliciet aan niet een ‘goed of fout-beoordeling’ te willen, maar een weergave te krijgen van de situatie.

Twee auditors (R7 en R19) gaven aan in hun audit de opdrachtgever zelf het oordeel te laten geven. De ene deed dat door naast een eigen analyse ook de ‘neutrale’ data te geven, zodat de opdrachtgever zelf een conclusie kon trekken. Dit omdat een opdrachtgever zelf andere zaken zwaarder kan laten wegen en daarmee tot een andere uitkomst kan komen.

*“We hebben ook gezegd tegen de opdrachtgever van: dit is ons advies, maar misschien kom jij wel tot een ander advies, want je kan ook allerlei politieke afwegingen hebben om voor [het ene of het andere te kiezen]. En daardoor hadden we van te voren al besproken van we gaan heel inzichtelijk maken voor die opdrachtgever hoe wij tot ons advies zijn gekomen en we bieden hem ook nog de mogelijkheid om een ander oord[eel], een andere mening te hebben.” (R7)*

De andere auditor heeft in een sessie de data met de opdrachtgever zelf geanalyseerd met de vraag welke conclusies de opdrachtgever zelf zou trekken. Beiden gaven aan dit te doen



omdat een zelfgetrokken conclusie beter landt dan wanneer deze tegen iemand vertelt wordt en dat een zelfgetrokken conclusie beter is voor het leerproces.

Echter, dit zijn uitzonderingen. Het zijn over het algemeen de auditors die de beoordeling doen. Deze onderzoeksuitkomst wordt voor de zogenaamde ‘Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordeling’ (OKB) ook nog voorgelegd aan een andere auditcollega. Deze collega kijkt vanaf het plan van aanpak tot het eindrapport mee, oftewel van begin tot eind van een opdracht mee. Dit is een collega die zich verder niet inhoudelijk bezighoudt met het onderzoek, maar op afstand deze beoordeling maakt.

### **Manier bepaling oordeel**

De auditors die geïnterviewd zijn hebben gevarieerde en soms creatieve manieren om tot een oordeel te komen. In teams van twee tot vijf mensen proberen ze, aan de hand van de structuur van het referentiekader, rode draden uit de gesprekken die ze gevoerd hebben te halen, bijvoorbeeld door te coderen en de fragmenten op grote vellen te plakken per thema. In gesprek met elkaar komen ze dan tot de onderzoeksanalyse, soms zelfs met een creatieve techniek zoals ‘de hoeden van De Bono’<sup>15</sup>, waarmee vanuit verschillende rollen uit verschillende perspectieven naar een vraag of probleemstelling gekeken kan worden.

Al met al lijken de te beoordelen feiten vooral uit gespreks- en sessieverslagen te bestaan. Zo bekeken gaat het beeld van een beoordeling van harde feiten aan harde normen dat eerder in deze scriptie werd geschetst niet op.

### **Toepasselijk?**

Dit komen tot een oordeel resulteert dan in een oordeel waar de meeste gedelegeerd opdrachtgevers en auditees van aangeven dat het toepasselijk, bruikbaar of herkenbaar was. Een tweetal respondenten (R5, R6) gaf aan dat dit kwam vanwege de betrokkenheid van alle medewerkers.

De enige oorzaken voor niet toepasselijke onderzoeksuitkomsten die genoemd zijn, zijn tijd en dynamiek. Wanneer een audit lang duurt kan het zijn dat er in die tijd alweer zoveel is gebeurd, dat de onderzoeksuitkomsten niet allemaal meer even toepasselijk zijn. Twee

---

<sup>15</sup> Het ging om de beoordeling van een aantal organisaties op hun geschiktheid tot het opnemen van een bepaalde taak. De respondent vertelt dat in de groep auditors die samen het oordeel zouden geven ieder een andere kleur hoed opkreeg. Deze kleur staat voor een bepaalde rol die men aanneemt, bijvoorbeeld zwartkijker, positieveling, heel feitelijk kijkend, of juist redenerend vanuit de motivatie van mensen. Binnen het groepje auditors nam iedereen per beoordeling van een organisatie een andere rol aan om zo te zorgen dat het oordeel dat iedere keer gegeven werd redelijk objectief zou zijn, aldus de respondent.

auditees van dezelfde organisatie/afdeling (R15, R16) gaven aan dat de lange doorlooptijd van sommige audits maakt dat uitkomsten (zowel conclusies als aanbevelingen) niet meer relevant zouden zijn.

*“Ja, nou, het beeld klopt als het goed is altijd, maar het is ook altijd situationeel. [...A]ls je in een zwaar dynamische omgeving zit waarbij je iedere dag van de week het risico loopt dat het weer net wat anders is, dan heb je een grotere kans op zeg maar het uit de tijd vliegen van conclusies en aanbevelingen.” (R16)*

## **Deelconclusie beoordelingsfase**

### ***Maatwerk***

Door de manier waarop de auditors tot hun onderzoeksresultaten en onderzoeksconclusies komen lijkt de beoordelingsfase maatwerk te zijn. Daarbij zijn de beoordelingen niet zwart-wit, maar er is ruimte voor de verhalen en opvattingen van de mensen met wie in het kader van een audit gesproken is. De beoordeling komt volgens de respondenten overeen met de werkelijkheid. Men herkent zich in de onderzoeksresultaten. Het verantwoordingsnadeel uit de literatuur van de paradox tussen beheersing en prestatie, oftewel de discrepantie tussen het oordeel en de werkelijkheid (Qaran et al., 2013, Van Twist et al., 2013), lijkt voor de ter sprake gekomen audits niet het geval te zijn.

### ***Partijen – overeenkomsten en verschillen***

Hoewel in zekere zin soms auditees en opdrachtgevers ook betrokken worden bij het maken van het oordeel, zijn het de auditors die het oordeel geven. Dit wordt door alle partijen zo geaccepteerd, of in ieder geval is het in de interviews niet ter sprake gekomen dat de partijen hier niet mee tevreden zijn. De partijen vinden de onderzoeksuitkomsten, ofwel het oordeel toepasselijk.

### ***Verbetermogelijkheden***

Op het gebied van de beoordelingsfase is op basis van bovenstaande onderzoeksdata één verbeterpunt te zien. Dit betreft de doorlooptijd van een audit. Door deze zo kort mogelijk te houden blijven de onderzoeksuitkomsten relevant en toepasselijk.

### *In het kort: resultaten beoordelingsfase*

<b>Verantwoordingsnadeel</b>	<b>Maatwerk nu</b>	<b>Partijen</b>	<b>Verbetermogelijkheden</b>
- Discrepancie tussen prestatie en oordeel (Van Twist et al., 2013)	- Geen zwart-wit oordeel, maar ruimte voor nuances - Oordeel doet recht aan de werkelijkheid	- Auditors geven het oordeel, alle partijen lijken hierover tevreden te zijn.	- Kortere doorlooptijd zodat tijd en dynamiek geen invloed hebben op de onderzoeksresultaten.

### **5.3.4 Afpassen – de consequentiefase**

Maatwerk in de consequentiefase betreft de mate van effectiviteit van de doorwerking van het oordeel. Volgens Ebrahim (2005) kan verantwoording organisational learning in de weg staan. De vraag in deze auditfase is dan ook of de audit organisational learning belemmert of dat de audit juist het leren van de organisatie bevordert. Daarbij horen de vragen wat het doel is van een audit en bij wie en op welke manier het oordeel teruggelegd wordt. Ook is het de vraag of er aan de slag gegaan wordt met het oordeel en op welke manier.

#### **Doel audit**

In het spreken over de consequentiefase kwam in sommige gesprekken ter sprake wat het doel is van een audit. Dit heeft namelijk indirect te maken met de gevolgen van een audit. Als een audit er is om een beeld te geven, dan hoeft er ook niet zo zeer een vervolg aan te zitten. Als een audit er is om de organisatie verder te brengen, dan is het wellicht meer van belang of er gevolg gegeven wordt aan een audit.

De respondenten geven antwoorden in dezelfde categorie: een audit is er om een beeld te geven, terug te kijken, een bepaald probleem helder te krijgen of in kaart te brengen, een spiegel. Maar sommigen (o.a. R1, R10, R15) gaan verder: het is een spiegel waarmee een opdrachtgever verder moet komen, het onderzoek moet een toegevoegde waarde hebben, een audit is er om lessen te leren of het heeft een procesfunctie. Die laatste paar doelen hebben al wat meer in zich dat een audit ook consequenties zou moeten hebben.

#### **Hoe en bij wie teruggelegd & advies of niet?**

De onderzoeksresultaten worden bij de opdrachtgever in een kleiner of groter rapport teruggelegd, vaak begeleid door een presentatie aan deze opdrachtgever en zijn collegae, aan

de directie. Deze presentatie wordt soms ondersteund met infographics (toelichtende afbeeldingen) of filmpjes. Vaak geeft het rapport of de presentatie een beeld of weergave van de situatie, aangevuld met wat concretere punten, soms in de vorm van aanbeveling of advies. De meeste respondenten vinden het aan de opdrachtgever om deze onderzoeksresultaten verder te verspreiden in de organisatie, hoewel sommige auditors wel nadenken over hoe het rapport overkomt op de medewerkers (R7, R8, R9, R10).

Hier was echter wel een verschil te zien in de partijen van de audits waarvan met alle drie de partijen is gesproken. Bij de ene audit gaf de gedelegeerd opdrachtgever aan de onderzoeksresultaten meegenomen te hebben in interne sessies. De auditees van die audit konden zich een terugkoppeling niet herinneren. Bij de andere audit gaven de auditors aan de opdrachtgever geadviseerd te hebben om de resultaten te verspreiden in de organisatie. De gedelegeerd opdrachtgever gaf aan dat de auditees het rapport hadden gehad en dat het onderzoeksrapport passief beschikbaar was voor de rest van de organisatie. Het vraagt wat veel van de medewerkers om een heel rapport te lezen en de vraag is ook wat zij er dan mee doen. Als je een rapport verschaft moet er eigenlijk ook een gesprek over zijn. Er is voor gekozen dit niet voor de hele organisatie te doen. De auditee van deze audit gaf aan het jammer te vinden dat de onderzoeksuitkomsten summier en wat de respondent ook wat te positief teruggekoppeld waren aan de organisatie, via de nieuwsbrief. Zo waren de nuances eruit en bovendien had de directie wat deze respondent betreft met het delen van de onderzoeksuitkomsten ook een signaal mee af kunnen geven aan de medewerkers. De respondent vond het jammer dat dit nu niet zozeer gebeurd was.

Hier verschillen de partijen dus enigszins in of zij een terugkoppeling aan de auditees en anderen in de organisatie willen zien.

Maar ook auditees onderling verschillen van mening over of ze de onderzoeksresultaten teruggelegd willen krijgen. De ene had graag gezien dat de hele organisatie meer op de hoogte was gebracht van het onderzoek. Een ander geeft aan wel te kunnen waarderen dat de onderzoeksresultaten aan hem/haar werden teruggekoppeld, terwijl weer een ander aangeeft het niet erg te vinden dat de onderzoeksresultaten niet teruggegeven waren, aangezien deze respondent dan toch niet de prioriteit zou leggen bij het lezen van dit rapport.

Auditors geven aan dat de onderzoeksresultaten (in eerste instantie) bedoeld zijn voor de opdrachtgever. Een dilemma daarbij is of een auditor samen met een weergave van de onderzoeksresultaten ook advies mag geven. Bij het geven van advies dreigt het zogenaamde collusiegevaar: als een opdrachtgever het door de ADR gegeven advies opvolgt en het gaat

vervolgens niet goed, dan kan de opdrachtgever bij een volgende audit verwijzen naar het advies van de ADR.

Eén auditor (R7) gaf aan dat dit collusiegevaar niet zo speelt voor de auditors die niet aan één ministerie vastzitten, omdat ze opdrachtgevers meestal niet terugzien. Zwaarder weegt voor een aantal auditors (R3, R4, R7, R9, R14) dat ze het gewoon niet de taak van een auditor vinden. Deze moet volgens hen niet op de stoel van de manager gaan zitten. Ook gaf een auditor (R19) aan dat het ook niet goed is voor het leerproces van de opdrachtgever om adviezen voorgeschoteld te krijgen.

Als auditors zich wel wagen aan het geven van aanbevelingen of advies, geven ze aan daar heel voorzichtig mee te zijn (R9) of in ieder geval meerder opties te geven, zodat de keuze alsnog bij het management ligt (R14). Of dit niet te doen, maar wel in gesprek te gaan met de opdrachtgever, om hem in ieder geval aan het denken te zetten en aan te zetten tot vervolgstappen. Hiertoe worden de presentaties en gesprekken bij de directie vaak wel voor gebruikt.

Een aantal keer komt naar voren dat, hoewel auditors het in principe niet hun taak vinden advies te geven, zij soms wel opmerken dat de opdrachtgever dit wel graag van hen zou zien (o.a. R14, R19).

### **Is er gevolg aan gegeven? Hoe en door wie?**

Voor deze vraag is het goed eerst even naar de audits te kijken waarvan met alle drie de partijen is gesproken. Bij de ene audit gaven de auditors aan dat zij nog een keer terug zouden komen om de resultaten te presenteren. Hier is het niet meer van gekomen. Maar dat vonden ze niet erg, omdat hen duidelijk was geworden dat de afdeling er zelf mee aan de slag zou gaan. Dat is dan ook wat de gedelegeerd opdrachtgevers aangeven: het onderzoek is meegenomen naar een 'heidag' en naar het MT. De auditees kunnen zich niets herinneren van een actiever vervolgbijeenkomst. Wel zien zij gevolgen van de audit: de ene kan een concrete maatregel noemen die er is gekomen naar aanleiding van de auditsessie<sup>16</sup>. De ander vertelt dat er geen actief vervoltraject is geweest en geeft aan dat jammer te vinden. De respondent had voor de begeleiding van de implementatie een rol weggelegd gezien voor de auditors en vindt

---

<sup>16</sup> Dit betreft het feit dat er een zogenaamde dienstpostbus is ingesteld: een gezamenlijk mailadres voor de hele afdeling, waar medewerkers van het ministerie die deze afdeling willen bereiken naar toe kunnen mailen. Deze mail wordt vervolgens naar de juiste persoon gestuurd en medewerkers van het ministerie hoeven dus niet meer zelf de juiste persoon van de afdeling te vinden. De respondent ziet dit als een verbetering van de bereikbaarheid van de afdeling, en dus als verbetering van de afdeling zelf, die voortgekomen is uit de audit.

het een gemiste kans dat dit niet gebeurd is. Echter, de respondent zag met het recentelijk lezen van het onderzoeksrapport dat er toch veel zaken zijn opgepakt die toen zijn besproken. Op de vraag of dat toevallig is geweest of niet, antwoordt deze respondent:

*“Ja, wat is toevallig? Want mensen zijn natuurlijk ook bij die sessies geweest, hebben dat meegekregen en nemen dat mee in hun systeem. Dus ik denk niet dat dat helemaal toevallig is en dat ook de omgeving daarom vroeg, wat er is gebeurd. Dus ik denk dat dat wel heeft bijgedragen intrinsiek.” (R20)*

Dus hoewel er geen actief implementatietraject is geweest, ziet deze respondent dat de auditsessie er waarschijnlijk voor heeft gezorgd dat de besproken zaken intrinsiek zijn meegenomen door de aanwezigen en doorgewerkt hebben in hun handelen na de sessie.

Bij de andere audit gaven de auditors aan dat de keuze voor vervolgstappen bij de opdrachtgever ligt en ook niet van hen verwacht moet worden. Wel wilden de auditors ‘kapstokken bieden’ en de aandachtspunten zo formuleren dat de opdrachtgever er verder mee zou kunnen. De gedelegeerd opdrachtgever gaf aan dat doordat de auditors al vanaf het begin goed geluisterd hadden naar wat de opdrachtgever wilde, er ook onderzoeksuitkomsten uitgekomen waren waar de opdrachtgever ook wat mee kon. De respondent vertelt dat dit goed luisteren het verschil maakte met andere onderzoeken, die soms in de spreekwoordelijke la verdwijnen:

*“[...] als daar iets was uitgekomen waarvan je denkt van nah, is wel leuk, maar hier kunnen we gewoon helemaal niks mee, of het is nou niet wat wij willen weten, was het zo rechtstreeks de la ingegaan en dan hadden we allemaal beleefd dankjewel gezegd, ten minste, zoals dat bij meerdere onderzoeken gebeurd, en dan doe je daar weinig mee.”*

De respondent geeft dan ook aan dat, hoewel het onderzoek een momentopname was, er uit het onderzoek signalen zijn gekomen waarvan men gezegd heeft dat er eens ‘een spade dieper’ naar gekeken zou moeten worden. Op een bepaald punt heeft de organisatie bijvoorbeeld ook weer een scriptieonderzoek laten doen door een student.

De auditee van deze audit, waarmee gesproken is, geeft aan dat het onderzoek een momentopname was en zou graag zien dat er een vervolgonderzoek komt om te zien hoe het

nu staat met de onderzochte punten. De respondent geeft aan dat dit de eigen bijdrage aan het onderzoek waardevoller zou maken.

Ook andere respondenten hebben gesproken over ‘het gevolg’ van een audit. De algemene impressie is dat de meeste auditors ook echt willen dat er wat met hun audituitkomsten gebeurt, maar dat het aan de opdrachtgever is de keuze te maken of en hoe dat moet gebeuren. Wel kan de auditor ervoor zorgen dat de onderzoeksuitkomsten dusdanig gepresenteerd worden dat de opdrachtgever hier ook echt toe aan gezet worden. Dat kan door een sessie te organiseren met de opdrachtgever en andere directieleden, of door in ieder geval Een enkele auditor en, zoals genoemd, ook één van de auditees geeft aan dat auditors meer zouden mogen doen met de (begeleiding van de) implementatie. Echter, de meeste auditors vinden van niet.

### **Audit zelf is al een interventie**

Opvallend is dat een aantal auditors en ook één auditee benoemen dat een audit op zichzelf al een interventie is. Een audit zelf heeft al effect (R4), het onderzoek zelf is al een veranderingsinstrument (R7) of een interventie (R8, R9, R10)). Of het heeft een symbolische procesfunctie, zoals een auditee (R15) dat zei. Een respondent ligt toe:

*“[..E]igenlijk is natuurlijk elke audit is in zekere zin, is al gedurende auditen een interventie. [...] [..E]lke vraag die je stelt, elke handeling die je doet als auditor, daarmee kun je feitelijk al een effect teweegbrengen bij de ander, is daarmee dus eigenlijk al een wat ik dan noem een interventie.” (R4)*

Een audit zelf is dus al een interventie vanwege de acties van de auditor die al iets teweegbrengen. Het is ook een interventie doordat een onderwerp van een audit ter sprake komt in gesprekken tussen collegae die aan de audit meewerkten, of in een vergadering. Zo ontstaat er als gevolg van de audit een soort ‘agendasetting’ van het onderwerp.

### **De daadwerkelijke consequenties**

Samenvattend kan gezegd worden dat het niet mogelijk is om een systematisch beeld te geven van de daadwerkelijke consequenties van een audit. Hoewel het in de interviews veelvuldig gegaan is over hoe de onderzoeksresultaten teruggegeven dienen te worden, of deze aanbevelingen of advies moeten bevatten en of er aan een audituitkomst gevolg gegeven moet

worden, blijft het onduidelijk of er echt gevolg wordt gegeven aan een audit. Er zijn sporadisch wat voorbeelden gegeven van een maatregel die voort lijkt te zijn gekomen uit de audit. Maar het precieze verband kan niet aangegeven worden. Dit gebrek aan een systematisch beeld komt omdat er in de interviews niet genoeg is doorgevraagd naar de concrete stappen en maatregelen naar aanleiding van een audit. Hiermee is de 'process tracing' van de audits niet doorgezet tot de allerlaatste stap, namelijk of er actief wat met de onderzoeksresultaten is gedaan.

Het beeld wat uit de huidige onderzoeksresultaten komt is dat er een beperkte doorwerking is van een audit. Een auditrapport wordt doorgezonden of wordt besproken in een MT of op een heidag. Er wordt vervolgonderzoek ingezet op een bepaald onderdeel. En een audit is zelf al een interventie en in dat opzicht gebeurt er wel iets met een organisatie of organisatieafdeling. Maar concrete beleidsveranderingen of maatregelen die genomen zijn naar aanleiding van een audit zijn niet genoemd of gezien.

### **Deelconclusie consequentiefase**

#### ***Maatwerk***

In de consequentiefase lijkt, de ene keer wat directer dan de andere keer, het 'organisationeel leren', wat Ebrahim (2005) benadrukt, de auditors wel voor ogen te staan. Het doel van een audit is om een beeld te geven, met het uiteindelijke doel dat de opdrachtgever of de organisatie verder kan komen. Hoewel de onderzoeksuitkomsten in eerste instantie voor de opdrachtgever bedoeld zijn, denken de auditors wel na over hoe deze het meeste effect kunnen hebben. Het verder willen helpen heeft te maken met het organisationeel leren waar Ebrahim (2005) van spreekt. Wel is het zo dat de ene auditor hier een actieve rol voor hemzelf ziet weggelegd, terwijl de ander de beslissing van het gevolg geven aan een audit vindt liggen bij de opdrachtgever. Het verder willen helpen van de organisatie zou maatwerk genoemd kunnen worden, omdat dit gezien kan worden als rekening houden met organisationeel leren. Echter, of de audits daadwerkelijk effect hebben gehad is niet genoeg onderzocht. De 'process tracing' van de audits in de interviews stopte eigenlijk te vroeg en er is geen systematisch beeld van de doorwerking van audits. Het beeld dat nu naar voren komt is dat deze doorwerking beperkt is – de onderzoeksuitkomsten worden soms wel besproken, of er wordt vervolgonderzoek ingezet, maar er worden niet heel concrete stappen ondernomen naar aanleiding van een audit - wat ook betekent dat het maatwerk in deze fase beperkt is, omdat er niet 'organisationeel geleerd wordt' van de audit.



### ***Partijen – overeenkomsten en verschillen***

Bij de twee ‘complete audits’ lijken de auditors en gedelegeerd opdrachtgevers wel op dezelfde lijn te zitten betreffende de consequenties van een audit. Beiden verwachten dat de auditor met een weergave komt en aanbevelingen, maar dat de keuze verder bij de opdrachtgever ligt. De auditees denken hier net iets anders over. Zo vindt één van de auditees dat de auditors meer bij de begeleiding van de implementatiefase betrokken zouden moeten zijn.

Over het algemeen willen auditors niet op de stoel van de manager gaan zitten en laten ze de keuze over een vervolg graag aan de opdrachtgever. Het kan echter voorkomen dat de opdrachtgever graag ziet dat de auditor toch advies geeft en aangeeft hoe de opdrachtgever verder moet gaan.

### ***Verbetermogelijkheden***

Wat in de twee ‘complete audits’ goed lijkt te zijn gegaan is ook voor andere audits van belang: dat van te voren goed afgestemd wordt wat de opdrachtgever verwacht in de terugkoppeling en of hij verwacht advies te krijgen van de auditor.

De vraag blijft of auditors, voor een groter effect in het organisationeel leren, een (grotere) rol zouden moeten krijgen bij de begeleiding van de opdrachtgever en organisatie in de implementatiefase.

Tot slot is er – als de indruk klopt dat er niet concreet gevolg gegeven wordt aan een audit – nog veel te verbeteren in de daadwerkelijke consequentie die een audit heeft, om zo het organisationeel leren en het maatwerk in deze fase te vergroten.

### ***In het kort: resultaten consequentiefase***

<b>Verantwoordingsnadeel</b>	<b>Maatwerk nu</b>	<b>Partijen</b>	<b>Verbetermogelijkheden</b>
- Verantwoording staat organisationeel leren in de weg (Ebrahim, 2005)	- Er wordt wel over het effect nagedacht - Daadwerkelijke consequenties zijn niet genoeg onderzocht/ lijken met dit onderzoek beperkt	- Auditors willen niet op de stoel van de manager zitten, sommige opdrachtgevers en auditees zouden graag zien dat auditors meer met de implementatie doen.	- Goede afstemming rol auditor in consequentiefase. - Auditors meer betrokken bij implementatiefase voor groter effect? - Concretere acties naar aanleiding van een audit?

### **5.3.5 De kleermaker en zijn klant & twee soorten pakken**

Naast de vragen en thema's van de operationalisatie voor dit onderzoek, kwamen er ook andere zaken op tafel, waarvan sommige verwant aan de thematiek van dit onderzoek. Er zijn drie zaken die in meerdere interviews terugkwamen, te maken hebben met het leveren van maatwerk, maar het geheel van het werk van auditors beslaan en dus niet onder te brengen onder één van de auditfasen hierboven. Deze zaken betreffen het proces van een audit en de relatie tussen auditor en opdrachtgever, eigenschappen van een auditor en het verschil tussen verplichte, wettelijke taak audits en vraaggestuurde audits.

#### **Proces**

Tussen de regels gelezen en soms ook letterlijk genoemd is het proces van een audit en het belang van contact houden met de opdrachtgever het proces door. Op de vraag wat het doel hiervan is geven auditors een aantal vergelijkbare antwoorden. Allereerst heeft het als doel om de opdrachtgever niet voor verrassingen te laten komen te staan (R3/4, R7). Door contact te houden wordt een opdrachtgever meegenomen (R3/4). Door goed contact met de opdrachtgever te houden komt men ook tot een goed normenkader (R7) en is men zekerder dat de vraag van de opdrachtgever ook echt beantwoord wordt (R3/4) en dat men nog op het goede spoor is, in een veranderende onderzoeksomgeving (R9, R10). Daarmee wordt de uitkomst dan ook relevant (R9, R10).

Omdat een opdrachtgever soms een gedelegeerd opdrachtgever, een contactpersoon aanwijst, speelt deze ook een rol in dit contact houden. De gedelegeerd opdrachtgevers die geïnterviewd zijn gaven aan tevreden te zijn over het contact, evenals de counterpart auditors. Auditors (o.a. R9 en R10) geven aan dat dit ook anders had kunnen zijn en één auditor (R19) gaf hier ook een voorbeeld van. In dat opzicht is de rol van de contactpersoon, die soms als tussenpersoon fungeert tussen auditors en opdrachtgever, van belang. Deze contactpersoon kan het overleg met de opdrachtgever, waarvan eerder het belang is genoemd, maken of breken.

#### **Eigenschappen auditor**

Voor het auditproces heeft een auditor een aantal eigenschappen nodig die hem, volgens de respondenten, een goede auditor maken. Deze eigenschappen hebben een grote variatie. Een goede auditor kan goed omgaan met de politieke omgeving (R1), houdt stand in het bestuurlijk geweld (R16) en heeft ervaring met de wereld van de klant (R19). Hij heeft het lef

om echt het gesprek aan te gaan met de opdrachtgever en durft te vragen wat het echte probleem is (R19). Een goede auditor durft een open gesprek aan te gaan en toch te zorgen dat de auditee vertelt wat de auditor moet weten (R15). Hij laat zich niet met een kluitje het riet in sturen en weet tot de kern van de zaak door te dringen (R16). Daarbij hoort ook dat hij zich, met behulp van documenten en dergelijke, goed heeft voorbereid (R15, R16, R20).

### **Eigenschappen auditor in combinatie met twee soorten auditing**

Wanneer in een interview voor dit onderzoek gevraagd werd naar wat iets prettig maakt, kwamen een aantal keer ook de ervaringen met onderzoek naar voren dat als minder of niet prettig werd beschouwd. Een aantal keer werd daarbij een vergelijking gemaakt met de verplichte auditonderzoeken voor de wettelijke taak. Dit zijn de audits die niet op aanvraag gebeuren, maar die de ADR wettelijk verplicht uitvoert. Sommige respondenten vinden dit ook een wezenlijk ander soort onderzoek en vinden daarmee dat bepaalde zaken die mogelijk zijn bij de vraaggestuurde onderzoeken niet toepasbaar zijn bij de wettelijke taak. Andere respondenten geven een aantal zaken aan die ook op de wettelijke-taak-onderzoeken toepasbaar zijn. Dit gaat dan vooral om de opstelling van de auditors bij deze onderzoeken. Eén respondent (R17) geeft aan geen mogelijkheid te hebben om uit te leggen dat bepaalde zaken niet zwart-wit, maar grijs zijn. Een ander (R20) geeft aan dat een houding van de auditors van autoriteit en een ervaren bestraffende vinger niet opbouwend werken. Liever had deze respondent dat auditors meer aan de voorkant meedenken, zodat een audit niet ontmoedigend is. Ook over de mogelijkheden rondom de normatiek verschillende meningen. Deze lijkt vast te liggen, omdat het de wettelijke taak betreft. Toch gaf een respondent (R4) aan dat de wet ook voor interpretatie vatbaar is en dat dus ook bij de normatiek van de wettelijke taak ruimte voor maatwerk is. Een andere respondent (R7) gaf aan geen ruimte te zien in de normatiek van de wettelijke taak, maar zag wel gelegenheid om de opdrachtgever of mensen uit de organisatie mee te nemen in het proces, bijvoorbeeld door het onderzoek goed aan te kondigen. Dit omdat onderzoek altijd beter landt als het geen verrassing meer is, aldus de respondent (R7).

De relevantie en mogelijkheden van maatwerk bij de audits in het kader van de wettelijke taak is een punt dat nog in de discussie van deze scriptie zal terugkomen. De vraag is of het maatwerk dat wordt toegepast in de vraaggestuurde audits ook van toepassing kan zijn op de audits voor de wettelijke taak.

Bij een beschrijving van de twee soorten audits werd ook door een aantal respondenten een aantal, vergelijkbare, eigenschappen van de bijbehorende auditors genoemd.

Zo wordt de vergelijking rigide versus flexibel gemaakt (R3,R4). Een andere respondent (R8) benoemt dat accountants steady zijn, veel achteruit kijken, feitelijk constateren en niet zozeer betekenis geven aan de feiten en niet zo ingesteld zijn op meedenken. Hier tegenover zet de respondent adviseurs, die meer in interactie zijn met de omgeving, vooruitkijken en zich aanpassen. Een andere respondent (R17) benoemt dat auditors van de wettelijke taak minder flexibel zijn, meer zwart-wit denken, minder het grote plaatje zien, minder buiten de kaders denken en minder meedenkend zijn. Hoewel deze respondent benoemt dat de wettelijke controle wat anders is dan vraaggestuurde opdrachten, zou deze respondent meer flexibiliteit en een mogelijkheid tot het geven van toelichting waarderen. Een andere respondent (R20) geeft aan dat er binnen de groep van wettelijke-taak-auditors ook auditors zijn die mee willen denken aan de voorkant en dat het zaak is deze auditors te vinden en met je mee te laten denken.

## 6. Hoe maakt men een maatpak? – Conclusie en reflectie

Nu de empirische resultaten zijn weergegeven kan er, door middel van het beantwoorden van de drie deelvragen, toegewerkt worden naar een antwoord op de hoofdvraag van dit scriptieonderzoek. Hierna kan teruggekomen worden op de relevantie van het onderzoek en de onderzoeksuitkomsten. Daarna zal een reflectie gegeven worden op de onderzoeksuitkomsten. Afgesloten zal worden met suggesties voor vervolgonderzoek.

In deze scriptie staat de zoektocht centraal naar maatwerk bij verantwoording, specifiek bij de verantwoordingsvorm auditing. Deze zoektocht werd vertegenwoordigd in de volgende hoofdvraag:

*Hoe kunnen interne audits naar ‘ongetemde problemen’ maatwerk leveren aan alle betrokken partijen?*

Hiervoor is gekeken naar publieke, interne verantwoording bij de Rijksoverheid. Een aantal vraaggestuurde, operational audits van de Auditdienst Rijk waren het onderwerp van onderzoek. Er is naar de opvattingen van de drie betrokken partijen – auditors, (gedelegeerd) opdrachtgevers, auditees – gevraagd in betrekking tot deze audits. Met behulp van een operationalisatie van maatwerk kon door middel van interviews data verkregen worden. Daarmee kunnen op de volgende drie deelvragen antwoorden geformuleerd worden.

### **Antwoord op de drie deelvragen**

De eerste deelvraag luidde als volgt:

*1. In welke mate en waarom wordt er bij interne audits volgens de betrokken partijen reeds maatwerk gerealiseerd?*

De onderzoeksresultaten laten zien dat er weldegelijk sprake is van een mate van maatwerk in alle vier de fasen van een audit.

In de normenfase is er geen sprake van een standaard normenkader, maar wordt juist in gesprek met de opdrachtgever een specifiek normenkader ontwikkeld dat van toepassing is op de betreffende opdracht.

In de informatiefase is er maatwerk omdat de auditees geen verantwoordingsdruk voelen. Zij ervaren dat de auditors open zijn, goed luisteren en goed zijn voorbereid. De informatie wordt vergaard op een manier dat er ruimte is voor nuances.

In de beoordelingsfase is er sprake van maatwerk omdat een oordeel – ook wel onderzoeksuitkomst genoemd – niet zwart-wit is, maar toepasselijk. De respondenten vinden het overeenkomen met de werkelijkheid. Er is dus geen sprake van de paradox dat een oordeel goed is maar de prestatie slecht of andersom.

In de consequentiefase is maatwerk te herkennen in het feit dat auditors over het algemeen willen dat er wat met de onderzoeksuitkomsten gebeurt en dat zij hiermee rekening houden in hoe ze de onderzoeksuitkomsten terugleggen. In zekere zin wordt er dus rekening gehouden met het organisationeel leren. Toch kan hier geen duidelijk uitspraak over gedaan worden. Er is geen systematisch beeld verkregen van of er concrete stappen worden ondernomen naar aanleiding van de uitkomsten van een audit. Het beeld wat er nu is, is dat deze consequenties beperkt zijn. In die zin is er maar beperkt sprake van organisationeel leren en daarmee beperkt sprake van maatwerk.

Alle fasen beijkend wordt er dus in zekere zin maatwerk geleverd, maar waar zitten de overeenkomsten en verschillen in de opvattingen van de partijen per fase? Dat is waar de tweede deelvraag naar vraagt:

*2. Welke overeenkomsten en verschillen doen zich voor in hoe de drie partijen maatwerk zien en hoe zij ernaar handelen?*

Niet altijd is helemaal duidelijk hoe alle drie de partijen over elk punt denken. Van een aantal punten wordt aangenomen dat er geen verschil is, omdat dit niet specifiek naar voren is gekomen.

In de normenfase zijn met name de auditors en (gedelegeerd) opdrachtgevers aan zet. De respondenten van de twee ‘complete audits’ zijn tevreden over deze samenwerking.

Voor wat betreft de informatiefase zijn vooral de opvattingen van auditees gevraagd – en zij zijn tevreden- maar er lijkt niet echt een verschil te zijn tussen de partijen; gedelegeerd opdrachtgevers lijken het eens te zijn met de manieren waarop auditors informatie vergaren. In de beoordelingsfase lijkt er ook geen verschil te zijn tussen de partijen. Het uiteindelijk oordeel ligt bij de auditors en men lijkt het daar mee eens te zijn.

De consequentiefase is de fase waarin verschillen nog het meest naar voren komen. De auditor wil in het teruggeven van de onderzoeksuitkomsten niet op de stoel van de manager gaan zitten door te zeggen wat zijn vervolgstappen zouden moeten zijn, terwijl managers juist wel advies van de auditor willen.

Dan rest er nog de deelvraag naar eventuele verbeterpunten:

### *3. Welke verbeterstrategieën voor maatwerk hanteren en zien de respondenten?*

Bovenstaande in acht nemend zijn de volgende verbeterpunten aan te dragen.

In de normenfase bleek het belang van een betrokken opdrachtgever. In de twee audits waarvan alle drie de partijen geïnterviewd zijn, was men tevreden, maar er is ook uit interviews gebleken dat niet alle opdrachtgevers hier evenveel tijd voor uitsteken. Hier is dus verbetering mogelijk.

In de informatiefase is al heel veel maatwerk te zien. Men vindt de interviews prettig, maar de respondenten die aan een sessie hebben meegewerkt vinden deze nog prettiger dan interviews. Het inzetten van meer sessies zou een verbeterpunt kunnen zijn.

In de beoordelingsfase zou de doorlooptijd van een audit meer in acht genomen kunnen worden, zodat de kans op het verlopen van de onderzoeksresultaten door tijd en dynamiek zo klein mogelijk wordt gemaakt.

In de consequentiefase zijn er soms verschillen in verwachtingen over wat de rol van de auditor is in eventuele advisering en verdere stappen. Hier is verbetering mogelijk door (nog) meer aandacht te besteden aan de verwachtingen van de partijen hierover. Als een grotere rol van de auditor in het implementatietraject het organisationeel leren zou bevorderen, zou dit ook nog een punt van verbetering kunnen zijn. En tot slot zou er verbetering te maken zijn in de mate van consequentie die een audit heeft, mits het beeld klopt dat dit op het moment nog beperkt het geval is.

### **De resultaten in beeld**

In het nu volgende schema zijn bovenstaande onderzoeksresultaten in beeld gebracht. Het schema is een samenvoeging van de korte tabellen uit het empirisch hoofdstuk, die per fase kort de resultaten weergaven.

**Tabel 4 - Schematische weergave van de onderzoeksresultaten naar deelvraag**

<b>Auditfase</b>	<b>Verantwoordingsnadeel uit literatuur</b>	<b>Maatwerk nu</b>	<b>Partijen (verschil/overeenkomst)</b>	<b>Verbetermogelijkheden</b>
<b>Vaststellen normenkader</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniforme normenkaders die geen recht doen aan de specifieke situatie (Van Rijn en Van Twist, 2009).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesprek over normenkader (referentiekader genoemd).</li> <li>- Aangepast normenkader.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedelegeerd opdrachtgevers en auditors samen zijn tevreden over de samenwerking.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nog beter overleg tussen opdrachtgever en auditors.</li> </ul>
<b>Informatiefase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gevoelde verantwoordingsdruk (Noordegraaf &amp; Sterrenburg, 2009).</li> <li>- Nadruk op het negatieve (Behn, 2001).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aangepaste manier informatievergaring.</li> <li>- Geen ervaren druk als de relevantie van het onderzoek ingezien wordt door de auditee.</li> <li>- Ruimte voor nuance/toelichting.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lijken geen grote verschillen te zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditees vinden sessies met collega's meerwaarde hebben boven individuele interviews.</li> </ul>
<b>Beoordelingsfase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discrepancie tussen prestatie en oordeel (Van Twist et al., 2013).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen zwart-wit oordeel, maar ruimte voor nuances.</li> <li>- Oordeel doet recht aan de werkelijkheid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditors geven het oordeel, alle partijen lijken hierover tevreden te zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kortere doorlooptijd zodat tijd en dynamiek geen invloed hebben op de onderzoeksresultaten.</li> </ul>
<b>Consequentiefase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoording staat organisationeel leren in de weg (Ebrahim, 2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt wel over het effect nagedacht.</li> <li>- Daadwerkelijke consequenties zijn niet genoeg onderzocht/ lijken met de gegevens van dit onderzoek beperkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditors willen niet op de stoel van de manager zitten, sommige opdrachtgevers en auditees zouden graag zien dat auditors meer met de implementatie doen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede afstemming rol auditor in consequentiefase.</li> <li>- Auditors meer betrokken bij implementatiefase voor groter effect?</li> <li>- Concretere acties naar aanleiding van een audit?</li> </ul>



## Het antwoord op de hoofdvraag

De onderzoeksresultaten zoals die hierboven uitgebreid en ook schematisch zijn weergegeven, vormen samen het antwoord op de hoofdvraag:

*Hoe kunnen interne audits naar 'ongetemde problemen' maatwerk leveren aan alle betrokken partijen?*

De conclusie is dat in een aantal opzichten maatwerk wordt geleverd. In de normenkaderfase gebeurt dit door goed overleg tussen auditors en opdrachtgever. In de informatiefase is er maatwerk doordat auditors goed luisteren en met hun methodieken ruimte bieden voor nuances. In de beoordelingsfase wordt maatwerk geleverd doordat er bij de beoordeling niet zwart-wit wordt gekeken, maar ook hier is ruimte voor nuances. In de consequentiefase is er maatwerk doordat er goed nagedacht wordt over hoe de resultaten zo teruggelegd kunnen worden dat er ook mee aan de slag gegaan wordt. Of dit dan ook gebeurt is niet duidelijk geworden uit dit onderzoek.

Voor een aantal zaken zijn kleine verbeterpunten aan te wijzen, maar al met al kan gezegd worden dat er op dit moment maatwerk geleverd wordt door overleg, luisteren, ruimte bieden voor nuances en goed nadenken over de manier van teruggeven van de onderzoeksresultaten.

## De conclusie in het kort - vier concepten

*Hoe kan er bij auditing aan alle drie de betrokken partijen maatwerk geleverd worden?*

- Overleg
- Luisteren
- Ruimte voor nuances
- Nadenken over effect resultaten

## Reflectie

Nu de onderzoeksresultaten zijn weergegeven, er antwoorden gegeven zijn op de deelvragen en er een conclusie is getrokken kan er een reflectie gegeven worden op dit onderzoek en de onderzoeksresultaten.

### **De grote kanttekening – moeilijkste casus blijken beste casus**

De conclusie van dit scriptieonderzoek is dat er bij vraaggestuurde, operational audits van de ADR maatwerk wordt geleverd. Bij deze conclusie moet wel een grote kanttekening geplaatst worden. In het methodenhoofdstuk is gewezen op de mogelijkheid van een positieve vertekening van de resultaten. Er was een moeilijke toegang tot casus en er was geen onafhankelijkheid in de casus- en respondentenselectie. Daardoor is er slechts van twee audits met alle drie de partijen gesproken, zijn er verder met name auditors gesproken en veel minder gedelegeerd opdrachtgevers en auditees. De audits waarover gesproken is waren uitgekozen omdat ze in het opzicht van ‘ongetemde problemen’ –ambigue feiten, ambivalente normen – de moeilijkste casus zijn. Achteraf blijken deze casus audits waar gedelegeerd opdrachtgevers en de meeste auditees heel positief over zijn en waar in vele opzichten maatwerk geleverd wordt. De moeilijkste casus blijken de beste casus te zijn.

Nu de onderzoeksresultaten zo positief zijn als het gaat om maatwerk, moet gewezen worden op de mogelijke vertekening die er is doordat de moeilijkste casus de beste casus blijken te zijn. Door de manier van casus- en respondentenselectie kunnen de beste casus gepresenteerd zijn en kan het zijn dat kritische respondenten niet bereikt zijn.

Daarbij gaat het om slechts een paar vraaggestuurde, operational audits van de Auditdienst Rijk. Een generalisatie van de resultaten naar alle vraaggestuurde, operational audits, of naar alle soorten audits van de ADR mag niet gemaakt worden, omdat er reden is om aan te nemen dat de audits die centraal stonden in dit onderzoek waarschijnlijk positiever dan gemiddeld zijn op het gebied van maatwerk. Dat blijkt ook uit de voorbeelden die respondenten gaven van andere audits waar ze mee te maken hebben gehad en die in een aantal opzichten juist geen maatwerk waren.

### **Een terugblik op de theorie & zijn de casusaudits vormen van verantwoording?**

Dit onderzoek begon met een aantal theoretische concepten en debatten. De aanleiding van het onderzoek is de ‘audit society’, een concept van Power (1997). Er is een flinke toename van verantwoording geweest aan het eind van de vorige eeuw, die ook een roep om maatwerk teweegbracht. Deze toename van verantwoording en de roep om maatwerk samen zijn weer vertegenwoordigd in de twee stromen in de wetenschappelijke literatuur die Van Rijn en Van Twist (2009) onderkennen. De bovenstroom die democratie als sluitstuk van de democratie ziet en de onderstroom die de nadelen van verantwoording ziet. Dit scriptieonderzoek heeft willen kijken hoe in een specifieke verantwoordingssituatie – operational audits bij de ADR –

maatwerk vorm kan krijgen. Nu de resultaten van het onderzoek bekend zijn, kan er gekeken worden hoe dit scriptieonderzoek zich tot deze theoretische concepten en debatten verhoudt.

Deze verhouding hangt af van de kwalificatie van de audits die het onderwerp van dit onderzoek waren. Deze vraaggestuurde, operational audits van de ADR zijn in dit onderzoek beschouwd als een specifieke vorm van verantwoording. Daarmee kunnen de onderzoeksuitkomsten ook iets zeggen over bovengenoemde verantwoordingsconcepten en verantwoordingsdebatten. Echter, een aantal respondenten lijkt deze audits niet te zien als een verantwoordingsvorm. Zodra het woord 'verantwoording' viel in de interviews voor dit scriptieonderzoek, werd ontkend dat deze audits met verantwoording te maken hadden. Ook werd er vaak gesproken over de audits als uitzonderlijke audits of niet-typische audits. Daarbij had een aantal audits veel gelijkenis met organisatieonderzoek en konden respondenten, wanneer hen daarnaar gevraagd werd, niet heel overtuigend aangeven wat het verschil zou zijn tussen de twee. Anderzijds kan er voor gepleit worden dat de vraaggestuurde, operational audits van de ADR wel verantwoordingsvormen zijn. Ze zijn onderdeel van een auditdienst en worden toch echt audits genoemd. De mensen die de audits uitvoeren zijn auditors en hebben daartoe een auditopleiding gehad.

Er kan dus vanuit twee perspectieven gereflecteerd worden op de theorie waarmee deze scriptie gestart is.

Als de audits die onderwerp waren van dit onderzoek beschouwd worden als verantwoordingsvorm, dan heeft dit onderzoek de twee denkstromen over verantwoording die Van Rijn en Van Twist (2009) onderscheiden verbonden door naar een specifieke verantwoordings situatie te kijken. Het onderzoek heeft dan laten zien hoe het algemene debat over verantwoording en maatwerk er in de specifieke situatie van vraaggestuurde, operational audits van de ADR uitziet. Ook kan er dan met dit onderzoek gezegd worden dat er bij dit type verantwoording gehoor wordt gegeven aan de oproep tot maatwerk die ontstond na de auditexplosion die Power (1997) benoemd wordt. De constatering van dit scriptieonderzoek is dat er in de betreffende audits maatwerk geleverd wordt. De verantwoordingsnadelen die van toepassing zouden kunnen zijn op audits worden nauwelijks teruggevonden in de casus. Dit komt omdat bij de audits goed gekeken wordt naar de specifieke situatie en daarop maatwerk wordt toegepast, onder andere door met toepasselijke referentiekaders te komen en ruimte te laten voor nuances in de informatievergaring en in de oordeelsvorming.

Als de audits die onderwerp waren van dit onderzoek niet beschouwd worden als verantwoordingsvorm, dan is de reflectie op bovenstaande verantwoordingsconcepten en verantwoordingsdebatten beperkt. Toch is er ook vanuit dit perspectief een reflectie te geven.

Wat namelijk blijft staan is dat het om audits gaat, hoe deze ook beschouwd worden. En daarmee heeft dit onderzoek een klein kijkje in de keuken van de auditwereld kunnen geven. Ook deze audits zeggen iets over auditing in de publieke sector, omdat ze daar onderdeel van zijn. Ze zijn onderdeel van een wereld die voor bestuurskundigen nog relatief onbekend is en waar Van Twist et al. (2013) al een tipje van de sluier van hebben opgelicht. Het kijkje in de 'auditkeuken' wat dit scriptieonderzoek geeft, is daarop een aanvulling. Het laat zien dat het beeld van auditing als het zwart-wit checken van harde feiten aan vooraf vastgestelde normen - in ieder geval voor deze vraaggestuurde, operational audits - niet toereikend is. Met 'referentiekaders' in plaats van 'normenkaders', meningen van medewerkers als feiten en genuanceerde oordelen die onderzoeksuitkomsten worden genoemd, lijkt het beeld van het toetsen van harde feiten aan harde normen op deze audits niet van toepassing te zijn. Daarmee laat het onderzoek zien dat de auditwereld meer facetten kent dan misschien in eerste instantie door bestuurskundigen gedacht wordt.

### **Suggesties voor vervolgonderzoek**

Voor vervolgonderzoek is betere toegang tot casus gewenst, waarbij er onafhankelijk casus en respondenten geselecteerd kunnen worden. Daarbij zou er met meer auditees gesproken moeten worden. Ook zou het beeld completer zijn als er naast met gedelegeerd opdrachtgevers ook met de daadwerkelijke opdrachtgevers (DG's en SG's) gesproken zou kunnen worden. Als deze betere toegang verkregen wordt, kan een aantal paden bewandeld worden voor vervolgonderzoek.

Allereerst kan in vervolgonderzoek de 'process tracing' zoals die in dit scriptieonderzoek is uitgevoerd een stap verder gaan, door te kijken of er inderdaad gevolg gegeven wordt aan een audit. Hiervoor zal gekeken moeten worden of er daadwerkelijk andere besluiten of processen of beleidsmaatregelen genomen worden naar aanleiding van een audit.

Een tweede suggestie voor vervolgonderzoek betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten. Uitgelegd is dat de onderzoeksuitkomsten van dit onderzoek niet zomaar gegeneraliseerd mogen worden. De grote vraag die overblijft na dit scriptieonderzoek, is of maatwerk ook mogelijk en aanwezig is bij andere audits. Niet alleen bij andere vraaggestuurde, operational audits, maar ook bij andere vraaggestuurde audits en bij niet-vraaggestuurde, maar verplichte, wettelijke audits die de ADR doet. Vraag die daar ook nog bij gesteld kan worden is wat dit leveren van maatwerk vraagt van auditors, bijvoorbeeld welke eigenschappen daarbij nodig zijn.

Ten derde kan, op het tweede punt aansluitend, vervolgonderzoek gedaan worden niet alleen naar andere soorten audits, maar ook naar andere verantwoordingsvormen. Met dit scriptieonderzoek is slechts van één specifieke verantwoordingsvorm weergegeven op welke manier er maatwerk geleverd kan worden. Om het algemene verantwoordingsdebat en de algemene verantwoordingsnadelen te kunnen illustreren met specifieke voorbeelden, zou er naar meer verantwoordingsvormen onderzoek gedaan kunnen worden.

Tot slot is er nog een indirect afgeleide mogelijkheid voor vervolgonderzoek. Dit is de mogelijkheid tot onderzoek naar de ADR als organisatie. De ADR bestaat in zijn huidige samenstelling nog maar kort en er is daarom wellicht nog ruimte voor (andere) keuzes en beleidskoersen. Onderzocht zou kunnen worden hoe (het management) van deze organisatie ervoor kan zorgen dat de ADR zo optimaal mogelijk maatwerk bij auditing kan bevorderen. Gekeken zou kunnen worden hoe de nieuwe samenstelling van medewerkers met hun verschillende werkwijzen en verschillende achtergronden voor maatwerk bij auditing ingezet kan worden.



## Nawoord

Zonder iets af te weten van auditing begon ik aan dit scriptieonderzoek. Ook van verantwoording had ik nog niet veel kennis. Ik zag en kende verantwoording vooral als iets wat professionals in de weg kan zitten bij het uitoefenen van hun taak. Na dit scriptietraject heb ik beter inzicht gekregen in de wereld van verantwoording en met name ook in de wereld van auditing, alhoewel voor mij een doorgronding ervan nog lang niet bereikt is.

Door dit scriptieonderzoek ben positiever gaan kijken naar verantwoording, voornamelijk als het bijdraagt aan organisational learning en het een organisatie en haar medewerkers helpt om verder te komen en beter te werk te gaan. In dit opzicht was ik verrast om te zien dat er hele innovatieve audits en auditors zijn, die tot doel hebben om een organisatie of organisatieonderdeel verder te helpen. Ik hoop dat deze organisational learning meer en meer onderdeel mag gaan worden van auditing en verantwoording en ik hoop dat dit scriptieonderzoek hier een kleine bijdrage aan heeft kunnen leveren.

Jantine Los,  
Utrecht, juli 2013





## Literatuurlijst

Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (ADR-1) (2012). *Over de Auditdienst Rijk*. Den Haag: Auditdienst Rijk.

Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (ADR-2) (2012). *Jaarplan Auditdienst Rijk 2013*. Den Haag: Auditdienst Rijk.

Auditdienst Rijk, Ministerie van Financiën (ADR) (2013). *Transparantieverlag Auditdienst Rijk 2012 – Samen bouwen aan kwaliteit*. Den Haag: Auditdienst Rijk.

Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bennett, A. George, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: Uitgever onbekend.

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek – denken en doen*. Den Haag: Boomonderwijs.

Bovens, M., 't Hart, P., Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur – beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Bovens, M. en T. Schillemans (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bruijn, H. de (2002). 'Performance Measurement in the Public Sector. Strategies to cope with the Risks of Performance Measurement'. *International Journal of Public Sector Management*, 15 (7), 578-594.

Ebrahim, A. (2005). 'Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning'. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34 (1), 56-87.

Graaf, H. van de, Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho.

Greiling, D. (2013). Accountability and Trust. In Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, nog uit te komen.

Halachmi, A. (2013). Accountability Overloads. In Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, nog uit te komen.

Hartog, P. en Korte, R. de (2005). 'IT-audit en operational audit: eenmanszaken of maten?'. *De EDP-auditor*, (2), 20-27.

Kocks, C. (2003). 'Auditing, audits, auditor, wat moeten we ermee?'. *Twintig over Internal/Operational Auditing*. VERA/EURAC. (Geraadpleegd via auditing.nl).

Mulgan, R. (2000). "'Accountability': an ever-expanding concept?". *Public Administration*, 78 (3), 555-573.

Noordegraaf, M. en Sterrenburg, J. (2009). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In Bovens, M. en Schillemans, T. (Eds.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Power, M. (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Qaran, W., Fenger, M. en Van Twist, M. (2013). Exacte titel en tijdschrift nog onbekend (werktitel: 'Innovationas in Internal Auditing in a Public Sector Context'). Nog uit te komen.

Rijksoverheid. *Auditdienst*. Geraadpleegd op 12 februari 2013 via:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/bedrijfsvoering-van-het-rijk/auditbeleid/auditdiensten>

Rijn, R. van, Twist, M. van (2009). Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording. In Bovens, M. en Schillemans, T. (Eds.), *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Schillemans, T., Twist, M. van, Vanhommerig, I. (2013). 'Innovations in Accountability. Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability'. *Public Performance & Management Review*, 36 (3), 407-435.

Thiel, S. van, (2007). *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Twist, M. van, Steen, M. van der, Bouwmans, H., Bekkers, H. (2013). *De internal auditor in het publieke domein – Drijfveren en dilemma's, principes en dilemma's*. Nog uit te komen.

### **Documenten ter illustratie van 'de roep om maatwerk' in hoofdstuk twee:**

CDA, PvdA, ChristenUnie (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007*. Verkregen via:  
<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv/coalitieakkoord-cda-pvda-cu-tcm149-92516.pdf>

Klaassen, C. en Veugelers, W. (2000). *Verantwoording van waardegericht onderwijs*. Nijmegen: Pedagogiek en Onderwijskunde, Radboud Universiteit.

Rijksoverheid-1 (2003). *Actieprogramma 'Andere Overheid' 2003-2007*. Verkregen via:  
[http://www.statengroep.nl/StatenGroep\\_C01/Default.asp?CustID=593&ComID=1&ModID=53&ItemID=0&SessionID=-1&bottest=](http://www.statengroep.nl/StatenGroep_C01/Default.asp?CustID=593&ComID=1&ModID=53&ItemID=0&SessionID=-1&bottest=)

Rijksoverheid-2 (2007). *Nota vernieuwing rijksdienst*. Verkregen via:  
<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/25/nota-vernieuwing-rijksdienst/notavernieuwingrijksdienst.pdf>

Steyaert, J. en Biggelaar, T. van den (2008). *Eigentijds verantwoord in de sociale sector: van zakelijk naar beter*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.

VVD, PvdA (2012). *Bruggen slaan – Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012*.

Verkregen via:

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord/regeerakkoord.pdf>

Wolfson, D.J. (2009). Visitatie in de advocatuur: vreemde ogen zien blinde vlekken. *Justitiële verkenningen*, 35 (4), 57-69.

## **Bijlage – Twee voorbeelden van normenkaders**

### **Normenkader 1 - Regiespiegel**

Het normenkader van de regiespiegel is met behulp van social media ontwikkeld door de betreffende auditors. De regiespiegel bestaat uit 21 vragen, ingedeeld naar de drie betrokken partijen: de klantorganisatie, de regievoerder en de leveranciersorganisatie.

#### **Klantorganisatie(s)**

1. Doelstellingen: wat  
wat zijn de doelstellingen van de klantorganisatie? Hoe worden deze door de klantorganisatie vertaald naar wensen en behoeften (zijnde (hulp)middelen om de doelstellingen te bereiken)?
2. Behoeftemanagement: hoe worden de wensen en behoeften van de klantorganisatie geïnventariseerd? Hoe worden deze doorvertaald naar de leveranciersorganisatie? Hoe wordt hierbij omgegaan met specifieke -niet standaard- wensen?
3. Aansluiting behoeften op doelstellingen: hoe wordt geborgd dat de wensen en behoeften aansluiten op de doelstellingen van de klantorganisatie?
4. Verwachtingenmanagement: hoe wordt door de regievoerder gecommuniceerd richting de klantorganisatie aan -en wanneer- welke wensen wel en niet kan worden voldaan? Hoe wordt door de regievoerder nagegaan dat -en ook hoe- deze communicatie wordt gehoord?
5. Klachtenmanagement: hoe wordt door regie omgegaan met klachten?
6. Klanttevredenheid: wordt door regie nagegaan hoe de klanttevredenheid is? En zo ja, wat wordt er gedaan met de resultaten?
7. Gebruikersondersteuning: is er vanuit regie gebruikersondersteuning en hoe is deze vormgegeven? Is er bijvoorbeeld een helpdesk?

#### **Regievoerder**

8. Stakeholderanalyse: met welke netwerk(en) van spelers heeft de regievoerder te maken? Wat zijn de rollen en belangen van deze spelers? Hoe zijn de contacten tussen de diverse spelers?
9. Doelstellingen: heeft de regieorganisatie eigen doelstellingen? Zo ja, welke? Hoe verhouden die zich tot de doelstellingen van de klant- en de leveranciersorganisatie?

10. Risicomanagement: hoe wordt er aan risicomanagement gedaan t.a.v. de eigen doelstellingen? Wat zijn de risico's op die doelen? Hoe worden die risico's afgedekt?
11. Sturings- en controle instrumenten: welke sturings- en controle instrumenten heeft de regievoerder (o.a. om de eigen doelstellingen te halen. Bijvoorbeeld financiële, communicatieve etc.)?
12. Balansmanagement: hoe is de 'goede' balans tussen aandacht voor de leveranciersorganisatie en de klantorganisatie geregeld?
13. Koppeling klantbehoeften en leveranciersmogelijkheden: hoe en door wie wordt binnen de regievoerder de koppeling gemaakt tussen de klantwensen en wat de leverancier kan leveren?
14. Relatiemanagement: hoe is de driehoeksrelatie klant <-> regievoerder <-> leverancier vormgegeven? Hoe (goed) is het persoonlijk contact? Hoe goed wordt elkaars taal begrepen? Hoe goed worden elkaars belangen gekend en er rekening mee gehouden?
15. Competentiemanagement: wat zijn de juiste competenties voor regievoerders en hoe worden deze ontwikkeld? Bijvoorbeeld netwerkvaardigheid, zakelijke instelling, samenwerken, onderhandelen en inkopen?
16. Kennisdeling: hoe wordt binnen de regieafdeling kennis met elkaar gedeeld? In hoeverre weet men binnen regie van elkaar wat er wordt gedaan? Hoe is de kennisdeling naar buiten toe? Worden bijvoorbeeld best practices -ook van buiten de overheid- met elkaar gedeeld?

### **Leveranciersorganisatie(s)**

17. Eisenmanagement: hoe wordt in overleg met de leverancier bepaald welke producten en diensten kunnen worden geleverd? Hoe wordt omgegaan met nieuwe behoeftes? Hoe wordt omgegaan met specifieke -niet standaard- wensen vanuit de klantorganisatie?
18. Contractvoorbereiding: wat neem je op in een contract? Wat is er geregeld m.b.t. het niet nakomen van afspraken, later toevoegen van nieuwe producten en wensen, escalatiemogelijkheden, (berekening van) de prijs, kwaliteit en doorloop/levertijd van de te leveren producten/diensten of andere prestatie-indicatoren?
19. Contractmanagement: hoe is het contractmanagement ingericht? Hoe wordt bewaakt of datgene dat wordt geleverd is afgesproken? Is er sprake van systeemgericht contractmanagement (niet de kwaliteit van het geleverde product wordt getest, maar het

proces van de dienstverlener om het product te leveren)? Hoe is het contact met de leveranciersorganisatie vormgegeven?

20. Klanttevredenheid: wordt door de leveranciersorganisatie nagegaan hoe de klanttevredenheid is? En zo ja, wat wordt er gedaan met de resultaten?

21. Risicomanagement: hoe is risicomanagement bij de leveranciersorganisatie vormgegeven? Hoe zijn de processen binnenin de leverancier geregeld opdat je krijgt als regievoerder wat is afgesproken?

## **Normenkader 2 - Vertrouwensscan**

De vertrouwensscan bestaat uit het nagaan van negen kritische succesfactoren (KSF). Deze staan hieronder genoemd. Voor een uitgebreidere beschrijving ervan kan gekeken worden in het boekje 'Vertrouwen geven en in control zijn; Hoe doe je dat?' van het ministerie van Financien. Onder anderen te bekijken via :

<http://www.new.ooa.nl/download/?id=17675702>

KSF 1: Er bestaat bij de andere partij duidelijkheid over de essentiële verwachtingen

KSF 2: De andere partij bezit de vereiste kwaliteiten om de verwachtingen waar te kunnen maken.

KSF 3: Partijen hebben (en houden) een gedeeld belang

KSF 4: Er is (en blijft) een positief beeld over de andere partij

KSF 5: Er is een goede informatie-uitwisseling (open communicatie)

KSF 6: Er bestaat goed zicht op de risico's en er is bereidheid deze te accepteren

KSF 7: Over de essentiële zaken die bepalen of de verwachtingen waargemaakt worden, mogen nadere vragen gesteld worden en/of mogen gecontroleerd worden

KSF 8: De oorzaak van een inbreuk wordt als die zich voorgedaan heeft, geanalyseerd en besproken

KSF 9: Er zijn effectieve sancties bij kwade opzet/bewuste overtreding