

Selectie en planning van doelmatigheidsonderzoek bij de Algemene Rekenkamer

Rudi Turksema & Peter van der Knaap

Samenvatting - In dit artikel schetsen we hoe de Algemene Rekenkamer de planning en selectie van haar performance audits heeft georganiseerd. Een weloverwogen planning en selectie is van belang omdat rekenkamers niet hun gehele controleterrein kunnen afdekken met onderzoek. De strategie van de Algemene Rekenkamer is leidend voor de selectie van onderwerpen voor ons onderzoek. Daarin hebben we gekozen voor een drietal terreinen waar het gaat om basisvoorzieningen voor de burger waar de gevolgen van slecht of niet uitgevoerd beleid het meest merkbaar zijn. Daarnaast hanteren we een aantal uitgangspunten voor onze performance audits, zoals de maatschappelijke relevantie en indicaties van mogelijke ondoelmatigheden. De strategie en de nadere uitgangspunten vormen input voor het plannings- en selectieproces. Daarbij maken we gebruik van een drietal samenhangende instrumenten: monitoring, de issue-matrix en de geïntegreerde risicoanalyse. Monitoring is een reguliere activiteit waarbij primair wordt gekeken naar het beleid en de uitvoering ervan. Met de issue-matrix proberen we mogelijk belangrijke issues – nadrukkelijk ook buiten het kader van onze strategie – nader te duiden. De geïntegreerde risicoanalyse, ten slotte, gebruiken we om op systematische wijze informatie over ons gehele onderzoeksterrein te verzamelen en te analyseren. De uitkomst van deze analyse vormt input voor zowel onderzoeksvoorstellen voor het rechtmatigheidsonderzoek als de jaarprogrammering van de performance audits. We besluiten dit artikel met een korte beschouwing van de wijze waarop we onze planning en selectie hebben vormgegeven.

11

1] INLEIDING

Op precies het juiste moment onderzoek doen naar de meest relevante problemen met goede mensen en de meest geschikte methoden en technieken. En met dat onderzoek vervolgens een substantiële bijdrage leveren aan de kwaliteit van het beleid en de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Dat is – kort samengevat – de ambitie van doelmatigheidsonderzoekers bij de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer besteedt dan ook relatief veel tijd en energie aan een goede planning en selectie van haar onderzoek. We hebben immers te maken met een breed controleterrein en een beperkte

onderzoekscapaciteit. Zo beslaat het controleterrein van de Algemene Rekenkamer de gehele rijksoverheid en ook de daaraan verbonden rechtspersonen met een wettelijke taak. In totaal gaat het daarbij om een te controleren bedrag van ongeveer 350 miljard euro. En dat terwijl de Algemene Rekenkamer zo'n tachtig doelmatigheidsspecialisten tot haar beschikking heeft. We moeten dus alleen al vanuit capaciteitsoverwegingen goed nadenken over de performance audits die we willen uitvoeren. Belangrijker nog is natuurlijk dat we effectief willen zijn met ons werk: waar is onze mogelijke bijdrage het grootst?

In dit artikel proberen we uit de doeken te doen hoe we binnen de Algemene Rekenkamer onze ambitie

willen realiseren. In paragraaf 2 schetsen we kort de achtergrond van performance audits bij de Algemene Rekenkamer (wij noemen dat overigens onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (DDO)) en de huidige strategie van de Algemene Rekenkamer. Paragraaf 3 gaat nader in op hoe we in de praktijk werken met de plannings- en selectie-instrumenten. Welke instrumenten zijn er, wanneer maak je gebruik van de instrumenten en hoe hangen ze onderling samen? Tot slot gaan we in op de opbrengsten en lessen van de door ons gebruikte plannings- en selectie-instrumenten.

2] PERFORMANCE AUDITS BIJ DE ALGEMENE REKENKAMER

2.1. Historie

Performance audit bij de Algemene Rekenkamer kent – in vergelijking met andere rekenkamers – al een redelijk lange geschiedenis. Al in de jaren 80, onder de presidenten Peschar en Kordes, zijn de eerste aanzetten gedaan om te komen tot echt doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Het officiële startpunt vinden we in de Comptabiliteitswet 1976. Daarin staat voor het eerst vermeld dat de Algemene Rekenkamer aandacht heeft voor de doelmatigheid van beheer, organisatie en functioneren van de rijksdienst (de Vries, 2000). In de beginjaren van performance audit bij de Algemene Rekenkamer (jaren 80 en 90) onderzochten we veelal of werd voldaan aan de voorwaarden om te komen tot doelmatigheid en doeltreffendheid (de zogeheten procedureel-organisatorische voorzieningen). Denk daarbij bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van informatie over het beleid en de juiste onderbouwing van de beleidskeuzes. Komende van een achtergrond in het rechtmatigheidsonderzoek is het begrijpelijk dat daar de voornaamste aandacht naar toe ging. Het zwakke punt hiervan echter is dat de veronderstelde relaties tussen de voorwaarden en de doelmatigheid en doeltreffendheid zelden zijn getoetst. Tegenwoordig richten we ons meer op de prestaties en effecten zelf, mede ingegeven door het proces van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB), de resultaatgeoriënteerde manier van begroten en verantwoorden die we sinds 1999 in Nederland kennen. Wat de minister uiteindelijk wil bereiken met zijn beleid en wat hij doet om dat doel te bereiken staat centraal in de performance audits die we nu uitvoeren.

Belangrijke aandachtspunten bij het probleemgestuurde doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek zijn de aansluiting tussen beleid en uitvoering en verklaringen voor achterblijvende beleidsresultaten. Deze inhoudelijk interessantere vragen brengen met zich dat ons onderzoek meer methodische diepgang moet krijgen, want we willen immers iets zeggen over de causale verbanden tussen beleid en de resultaten van dat beleid.

2.2. Huidige strategie

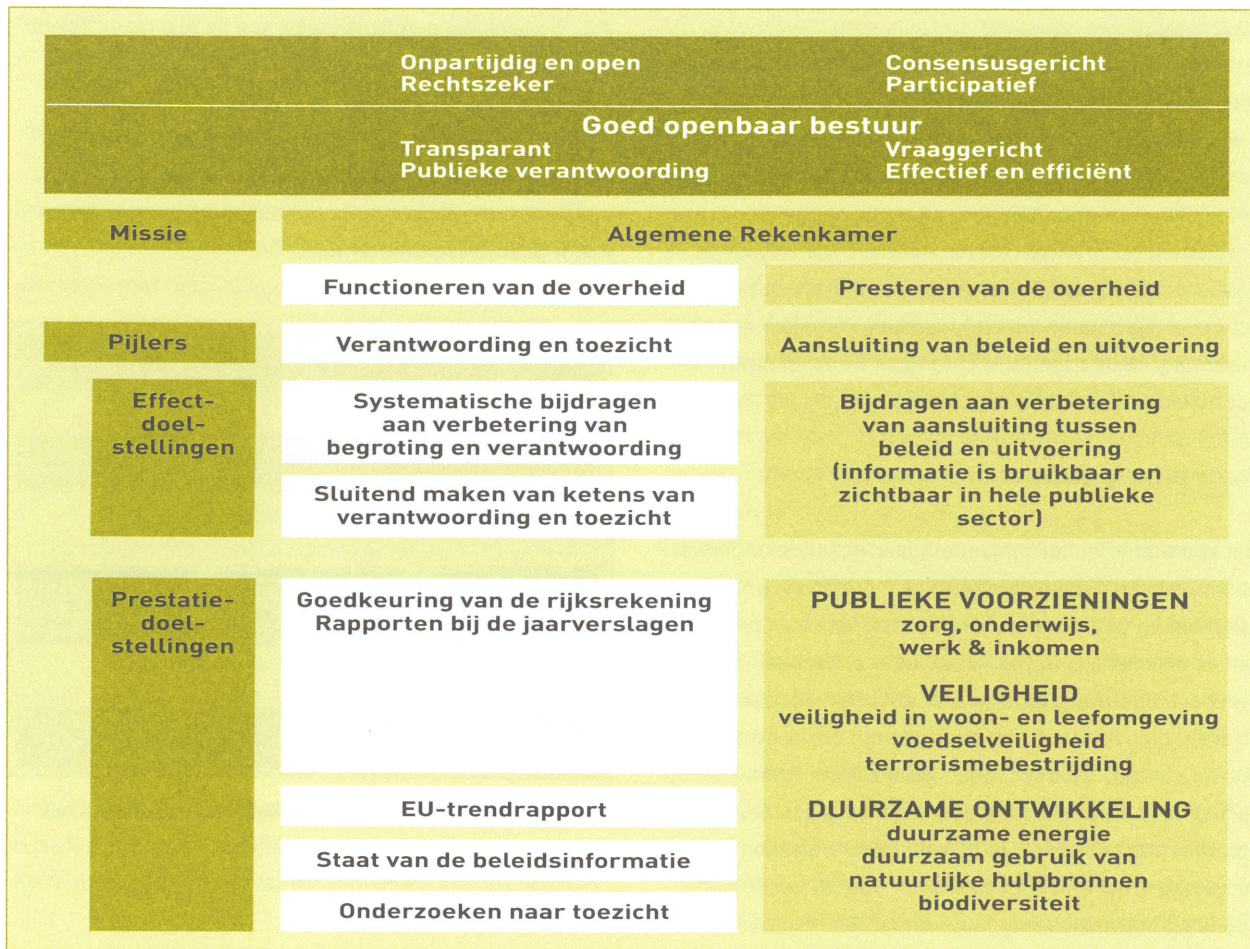
De belangrijkste vernieuwing in de strategie 2004-2009 van de Algemene Rekenkamer is de uitwerking van taken die voortvloeien uit 'goed openbaar bestuur', volgens de definitie van de Verenigde Naties (VN) (Algemene Rekenkamer, 2003). Van de acht kenmerken die de VN benoemd hebben, rekent de Algemene Rekenkamer er vier tot haar kerntaak, te weten transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit/ efficiëntie en vraaggerichtheid (zie figuur 1).

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is geordend in twee pijlers.

De eerste pijler, *Verantwoording en toezicht*, draagt bij aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Hieronder valt niet alleen het traditionele rechtmatigheidsonderzoek, maar ook het onderzoek naar de kwaliteit van informatie over beleid, toezicht op instellingen op afstand van het Rijk en Europese geldstromen.

De tweede pijler, *Aansluiting van beleid en uitvoering*, gaat over de prestaties van de overheid. Bij dit onderzoek gaat het om vragen als: wordt beleid goed uitgevoerd en leidt het tot de resultaten die bedoeld waren? De onderzoeken zijn gericht op een betere aansluiting tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Nu zien we bijvoorbeeld soms dat er meer beleid wordt bedacht, dan redelijkerwijs uitgevoerd kan worden. Omdat we niet alles kunnen onderzoeken, beperken wij ons tot die terreinen waar het gaat om basisvoorzieningen voor de burger, waar de gevolgen van slecht of niet uitgevoerd beleid het meest merkbaar zijn:

- *publieke voorzieningen*: zorg, onderwijs, werk en inkomen;
- *veiligheid*: veiligheid in woon- en leefomgeving, voedselveiligheid, terrorismebestrijding;
- *duurzame ontwikkeling*: duurzame energie, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit.



Figuur 1 Strategie van de Algemene Rekenkamer, geordend in twee pijlers

Voorbeelden van onderzoeken binnen deze domeinen zijn: Zorg voor verslaafden, Re-integratie van werklozen (domein publieke voorzieningen); Convenanten uitgangsgeweld, Beveiliging militaire objecten (domein veiligheid); Groene stroom en Realisatie Ecologische Hoofdstructuur (domein duurzame ontwikkeling)¹.

3] SELECTIE EN PLANNING

Bij het selecteren en plannen van onderzoek vertrekken we vanuit de missie van de Algemene Rekenkamer. Daarin staat dat de Algemene Rekenkamer als doel heeft om het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Verder geldt: "Het is haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan goed openbaar bestuur door kennisuitwisseling en samenwerking in binnen- en buitenland." Verder is binnen het bestek van dit artikel relevant dat we een transparante organisatie beogen te zijn.

3.1. Uitgangspunten

Vanuit de missie hanteren we bij de planning en selectie van performance audits de volgende uitgangspunten:

Er zijn indicaties dat er ondoelmatigheden in beleid en/of bedrijfsvoering voorkomen

Wanneer je het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen niet alleen wilt toetsen maar ook wilt (helpen) verbeteren, is het zaak dat je aanwijzingen dat het met die rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en/of integriteit niet goed gesteld zou zijn in je selectie en planning meeweegt. Om die reden monitoren we onze omgeving en voeren we voorafgaand aan de programmering een integrale risicoanalyse uit. Daarbij kijken we bij het 'tweedepijleronderzoek' vooral naar de vraag of er een 'kloof' bestaat tussen doelstellingen en wat daarvan in de praktijk terecht komt.

Maatschappelijke relevantie

Uiteindelijk is het niet zozeer van belang dat de rijksoverheid optimaal functioneert en presteert, maar vooral dat de burgers daarvan de vruchten plukken. Overheidsbeleid moet immers helpen om maatschappelijke problemen op te lossen (of ten minste beheersbaar te houden). Als Rekenkamer wegen we daarom het maatschappelijke belang van onderwerpen. We kijken onder meer naar het budgettaire belang en de problemen die het beleid probeert aan te pakken.

Evenwichtige spreiding

Het zou niet effectief zijn om elk jaar dezelfde onderwerpen bij dezelfde departementen te onderzoeken. Om optimaal bij te dragen aan het functioneren en presteren van de overheid, is het zaak dat ieder onderdeel van die overheid regelmatig op aandacht van ons mag rekenen. We streven, bij het wege van alle redenen om onderzoek uit te voeren, daarom naar een zekere evenwichtige spreiding van evenwicht. Wat oneerbiedig gesteld: het spreiden van onderzoek over beleidsterreinen kan worden vergeleken met een "tuinsproeier", die het leren over beleid en bedrijfsvoering kan voeden. Of, negatiever verwoord: met een pleiwacht die de schijn opwekt overal te kunnen controleren.

Betrouwbaarheid en consistentie Algemene Rekenkamer

Onderdeel van een zorgvuldige en transparante programmering van doelmatigheidsonderzoek is dat departementen het als 'logisch' of 'begrijpelijk' ervaren dat een bepaald onderwerp zal worden onderzocht. Dit proberen we te realiseren door vanuit de hiervoor beschreven meerjarige strategie te programmeren.

Internationaal: lessen van zusterrekenkamers

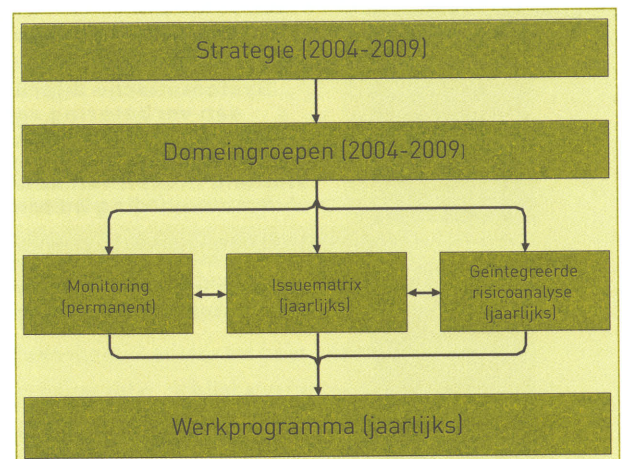
De Algemene Rekenkamer opereert niet in een vacuüm: we proberen relevante inzichten van buitenlandse zusterorganisaties – waaronder het Belgische Rekenhof – te verzilveren in ons eigen werk.

Inpasbaar in capaciteit Algemene Rekenkamer

Dit uitgangspunt hoeft niet te worden toegelicht: zonder capaciteit raakt een geprogrammeerd onderzoek natuurlijk niet verder dan de 'het-zou-toch-zo-mooi-zijn-om ...'-fase.

3.2. Samenhang met de strategie van de Algemene Rekenkamer

Bij de planning en selectie van performance audits hanteren we een aantal, met elkaar samenhangende instrumenten. De samenhang tussen de instrumenten wordt geïllustreerd door figuur 2.



Figuur 2 Relatie tussen de strategie en de plannings- en selectie-instrumenten

Het vertrekpunt van de planning en selectie vormt de strategie van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 2.2.). Afgeleid van de strategie zijn de drie domeingroepen. Zij bewaken de uitvoering van de strategie voor wat betreft de domeinen publieke voorzieningen, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Zij bepalen bovendien wat binnen het domein de meest relevante onderwerpen zijn om te onderzoeken. Daarnaast gebruiken we een drietal instrumenten (monitoring, de issuematrix en de geïntegreerde risicoanalyse) om 'breder dan de strategie' naar mogelijk relevante ontwikkelingen op ons werkterrein te kijken.

3.3. Instrumenten bij planning en selectie*Monitoring*

Het eerste instrument is de monitoring. Dit is een reguliere activiteit binnen elk van de organisatieonderdelen van de Algemene Rekenkamer. Belangrijke aandachtspunten bij de monitoring zijn in ieder geval het beleid van de ministers en de taakuitvoering door rechtspersonen die wettelijke taken uitvoeren. In toenemende mate worden, ingegeven door de ambitie van onze strategie om bij te dragen aan vermindering

van maatschappelijke problemen, ook maatschappelijke ontwikkelingen gemonitord.

Issuematrix

De issuematrix, het tweede instrument, is het resultaat van de monitoring en nadrukkelijk bedoeld om de discussie met het College van de Algemene Rekenkamer over de uitkomsten van de monitoring te faciliteren. Issues zijn korte notities met daarin samengevat een antwoord op de volgende vier vragen: (1) wat is er aan de hand?, (2) is het erg?, (3) in welke omgeving doet het issue zich voor? en (4) wie spelen een belangrijke rol? Met de issuematrix gaan we na welke relevante issues spelen op ons werkveld (niet per se gerelateerd aan de strategie).

Elk van de organisatieonderdelen van de Algemene Rekenkamer maakt een dergelijke issuematrix. Per organisatieonderdeel mogen maximaal twaalf issues van maximaal één pagina worden aangeleverd. Uiteindelijk worden de uitkomsten van alle issuematrices door de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de Algemene Rekenkamer samengevat tot een 'integrale issuematrix'.

In figuur 3 geven we een voorbeeld van een issuematrix (van het beleidsterrein Verkeer & Waterstaat). Op de horizontale as vindt men de waarschijnlijkheid van optreden van de gebeurtenissen. Op de verticale as vindt men de potentiële impact van de gebeurtenissen. Door de issues te ordenen op deze dimensies kunnen we beter afwegen hoe belangrijk de verschillende issues voor ons kunnen zijn. De begrippen 'potentiële impact' en 'waarschijnlijkheid van optreden' zijn bewust niet nader omschreven. Hierdoor laten we ruimte voor discussie.

Potentiële impact	Hoog	Overstromingen	Bereikbaarheid
	Laag	Functioneren spoor	Innovatief aanbesteden
		Privatisering Schiphol	
		Laag	Hoog
		Waarschijnlijkheid van optreden	

Figuur 3 Voorbeeld van een issuematrix

Uit deze issuematrix volgt dat – naar onze inschatting – 'bereikbaarheid' (congestie op de snelwegen) een vrijwel zeker optredend probleem met een waarschijnlijk grote impact is. In Nederland is dit inderdaad een dagelijks terugkerend probleem: in de spits zitten de snelwegen overvol waardoor zowel de natuur als de economie schade oplopen. Overstromingen, die eveneens een grote impact hebben, lijken minder een issue, vanwege de lagere kans dat we te maken krijgen met overstromingen. Een lage impact heeft een mogelijke privatisering van de nationale luchthaven, Schiphol. Naar verwachting zal privatisering weinig consequenties hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de luchthaven.

Issues met een lage kans van optreden hebben we op dit beleidsterrein niet geïdentificeerd. Dit betekent natuurlijk niet dat ze er niet zijn. Waarschijnlijk hebben we als rekenkamer meer aandacht voor zaken die mogelijk verkeerd gaan.

Geïntegreerde risicoanalyse

Het derde instrument, ten slotte, is de geïntegreerde risicoanalyse. In tegenstelling tot de monitoring en de issuematrix vertrekt de risicoanalyse vanuit de strategie en heeft dus meer focus, om zo direct bruikbaar te kunnen zijn voor het werkprogramma én de planning van het rechtmatigheidsonderzoek.

De geïntegreerde risicoanalyse (GRA) is bedoeld om op systematische en doelmatige wijze informatie over het gehele onderzoeksterrein te verzamelen, analyseren en vast te leggen en zo de risico's op de voor ons relevante risicodomeinen te identificeren en te ordenen. Het 'geïntegreerde' van deze risicoanalyse ligt in twee elementen besloten:

- door de gekozen opzet komen alle gesignaleerde en geprioriteerde risico's op een rij te staan op basis waarvan zowel voor het rechtmatigheidsonderzoek als voor de jaarprogrammering van het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek keuzes kunnen worden gemaakt;
- de opzet van de analyse stimuleert het zoeken van dwarsverbanden tussen risico's voor het functioneren van de overheid (pijler 1) en risico's voor het presteren van de overheid (pijler 2).

De systematiek voor de risicobepaling is erg vergelijkbaar met die van de bovengenoemde issuematrices. De inschatting van het risico is een combinatie van

de kans dat de ongewenste gebeurtenis of situatie zich daadwerkelijk voordoet en de impact daarvan op een van beide risicodomeinen: $\text{risico} = \{\text{risicokans} \times$

risicogevolg}. Hiervoor gebruiken we het volgende model:

WAARSCHIJNLIJKE
IMPACT

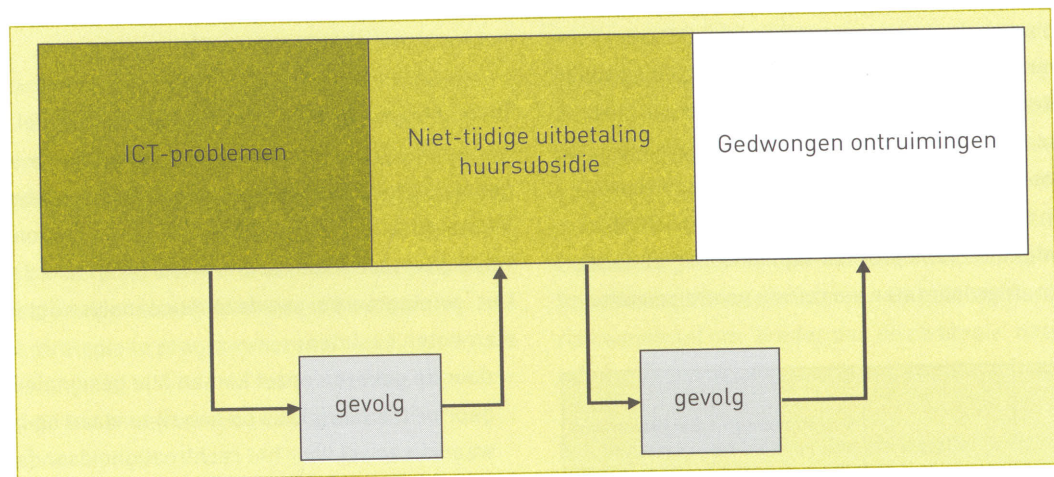
Significant	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Gemiddeld	Laag	Gemiddeld	Hoog
Niet significant	Laag	Laag	Gemiddeld
	Onwaarschijnlijk	Mogelijk	Waarschijnlijk

KANS OP VOORKOMEN

16

Het eindproduct van de geïntegreerde risicoanalyse is een systematisch overzicht van de belangrijkste risico's voor het functioneren en presteren van de rijksoverheid en relevante derden. De geïntegreerde risicoanalyse vormt input voor de onderzoeksvorstellen voor het rechtmatigheidsonderzoek (objectkeuze en aanpak) en de jaarprogrammering van de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken. Verder heeft de geïntegreerde risicoanalyse een functie in de opbouw van veldspecifieke kennis en in de kennisuitwisseling tussen organisatieonderdelen.

Risico's voor het functioneren van de rijksoverheid (pijler 1 van onze strategie) en het presteren van de overheid (pijler 2) kunnen met elkaar samenhangen. Een voorbeeld kan dit illustreren. Automatiseringsproblemen (oorzaak) bij het ministerie van Financiën kunnen zorgen voor een niet-tijdige uitbetaling van huursubsidie (gevolg). Een te late uitbetaling kan vervolgens leiden tot het niet bereiken van een verder liggend beleidsdoel, bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal gedwongen ontruiming. Een gesimplificeerde oorzaak-en-gevolgketen voor het gebruikte voorbeeld is in figuur 4 weergegeven.

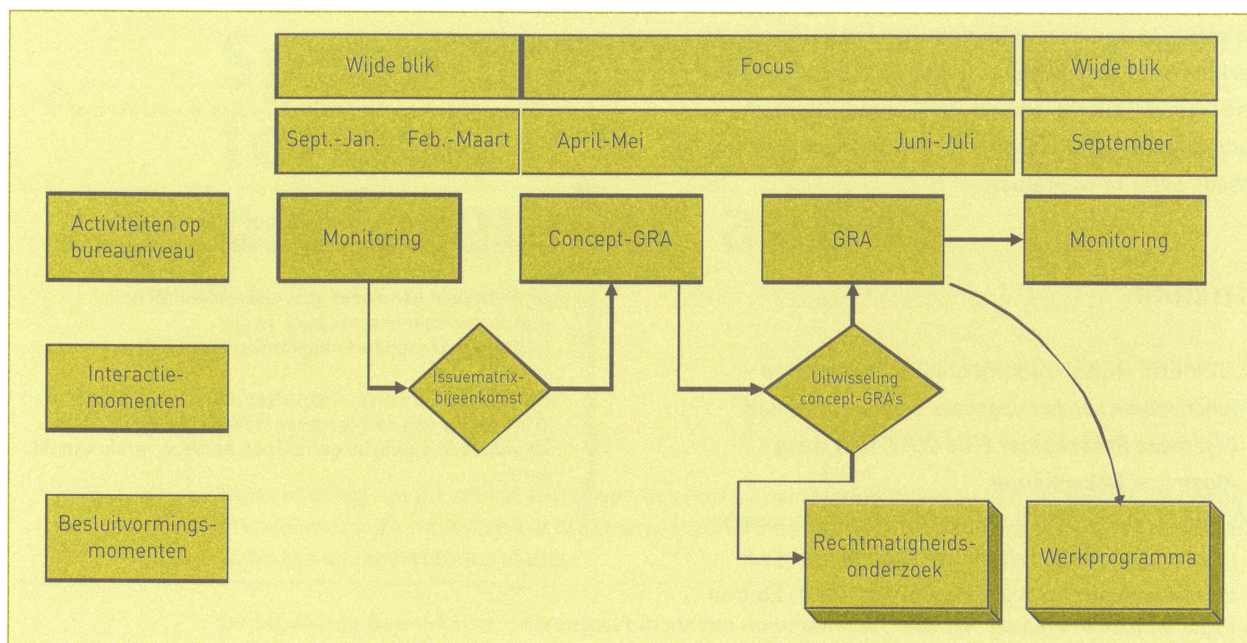


Figuur 4 Oorzaak-gevolgketen

Interne samenhang tussen instrumenten bij planning en selectie

Tussen de drie plannings- en selectie-instrumenten bestaat enige overlap. Figuur 5 verduidelijkt de verschillen en de samenhang tussen de drie instrumenten.

Het verschil tussen de monitoring en de geïntegreerde risicoanalyse is dat de laatste meer gefocust is op het opsporen en identificeren van (aan de strategie gerelateerde) risico's, terwijl de eerste een bredere oriëntatie heeft. Een ander verschil tussen de instrumenten is gelegen in het karakter van het instrument. De isuematrix, die wordt afgeleid van de



Figuur 5 Interne samenhang van de planning en selectie-instrumenten en -processen

monitoring, heeft als voornaamste doel om de interactie met het College (bestuurlijke leiding) van de Algemene Rekenkamer te faciliteren. De monitoring en de geïntegreerde risicoanalyse daarentegen zijn reguliere werkzaamheden.

3.4. Resultaat

De verschillende instrumenten die we gebruiken bij de planning en selectie van performance audits vormen uiteindelijk input bij de programmering. Door de uitkomsten van de monitoring en issuematrices (bredere en meer actuele oriëntatie) te confronteren met de voorstellen afgeleid van de strategie (meer gefocuste en langetermijnoniëntatie) zorgen we er idealiter voor dat we de juiste performance audits op het juiste moment programmeren. Het directe resultaat van onze plannings- en selectieactiviteiten is dan ook een optimaal werkprogramma. Uiteindelijk gaat het ons natuurlijk om de uitvoering van dit optimale werkprogramma. Dat bepaalt immers hoe effectief je als rekenkamer bent. Maar dat is iets wat, zoals bekend, we niet volledig zelf in de hand hebben.

SLOT

Met dit artikel hebben we laten zien hoe de Algemene Rekenkamer probeert te komen tot een zo optimaal mogelijke planning en selectie van performance

audits. Wij zijn over drie elementen voorzichtig positief (zoals we dat met Hollandse zuinigheid zouden willen formuleren). In de eerste plaats leidt het plannings- en selectieproces tot een structurele en levendige interne en externe discussie. Ten tweede – en dat is een belangrijke verdienste van de meerjarige strategie – is de externe herkenbaarheid vergroot. Soms verzucht een 'gecontroleerde': "Tja, als ik jullie strategie lees en de argumenten zie, dan is het onontkoombaar dat jullie hiernaar onderzoek doen". En hoewel we liever mensen niet zien zuchten, leidt dit wel vaak tot medewerking en de bereidheid om ook zelf kritisch naar bestaande beleidspraktijken te kijken. In de derde plaats leidt het tot een stevige inhoudelijke sturing, zowel op de drie domeinen die we in onze strategie onderscheiden alsook op de 'kloofbenadering'.

Maar laten we bij wijze van besluit enkele aandachtspunten schetsen. Zo ervaren veel mensen soms overlap in de voorbereiding: naast monitoring en het opstellen van de integrale risicoanalyse komen er speciale domeingroepen bij elkaar en moeten er ook voorstellen worden geschreven. Soms hebben we zelf het gevoel dat de ambities wat hoog zijn: de investering in tijd is behoorlijk, terwijl de ruimte voor nieuw onderzoek soms beperkt is. Je wilt immers ook kunnen inspelen op de actualiteit of verzoeken van het parlement. Ten slotte is het programmeren vanuit maatschappelijke problemen een echte uitdaging. Het lijkt soms wel of er 'magneten' vanuit bedrijfsvoeringsonderzoek opgesteld staan, die

de vraagstelling doen ombuigen van het zoeken naar verklaringen voor tegenvallende resultaten naar het checken van allerlei procedureel-organisatorische voorzieningen. Gelukkig weten we die moderne Sirenen steeds beter te weerstaan.

REFERENTIES

- ALGEMENE REKENKAMER (2003), *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009*, Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- DE VRIES, G.J.D. (2000), *Beleidsdynamica als sociale constructie. Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*, Delft, Eburon.

EINDNOTEN

- 1 Deze rapporten zijn te vinden op www.rekenkamer.nl.

Dr. Rudi Turksema is Senioronderzoeker, Algemene Rekenkamer (e-mail: r.turksema@rekenkamer.nl).

Dr. Peter van der Knaap is onderzoeksdirecteur, Algemene Rekenkamer (e-mail: peter.vanderknaap@rekenkamer.nl).

De auteurs danken dr. Paul Pestman en dr. Gert Jan de Vries (beide van de Algemene Rekenkamer) voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.