



*Slagvaardig en transparant*

# **Presteren en functioneren van het openbaar bestuur**

**Strategie Algemene Rekenkamer 2010-2015**

Algemene Rekenkamer

25 maart 2010

Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



## INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Over de Algemene Rekenkamer</b>	<b>5</b>
1.1 Onze missie	5
1.2 Onze rol in de samenleving	7
1.3 Onze taken	8
1.4 Onze bevoegdheden	9
1.5 Onze doelen	10
<b>2 Onderzoeksagenda 2010-2015</b>	<b>17</b>
2.1 Ontwikkelingen in onze omgeving	17
2.2 Selectiecriteria onderzoek	19
2.3 Onderzoeksagenda	20
2.3.1 Presteren als vertrekpunt	21
2.3.2 Functioneren als vertrekpunt	23
2.3.3 Vanuit beide perspectieven van belang	25
<b>3 Organisatieagenda 2010-2015</b>	<b>27</b>
3.1 Kennis delen	27
3.2 Presteren en functioneren	28
3.3 Organiseren	30





## Voorwoord

De overheid is van en voor de burgers. Burgers moeten er daarom op kunnen vertrouwen dat hun overheid integer is, zorgvuldig omgaat met geld, duidelijk is over wat ze wil en kan bereiken, en de beloofde resultaten haalt.

Het is aan de Algemene Rekenkamer om over de rijksoverheid en de hieraan verbonden instellingen onafhankelijk en in het openbaar te rapporteren.

Zo willen wij een bijdrage leveren aan een slagvaardig presterende en transparant functionerende overheid. In onze strategie voor de periode 2010-2015 hebben we het verbeteren van het lerend vermogen van het openbaar bestuur centraal gesteld. Meer dan voorheen willen we de reële effecten van beleid in de samenleving vergelijken met de beoogde effecten.

In 2014, aan het eind van deze strategische periode, bestaat de Algemene Rekenkamer 200 jaar. Het is dan 166 jaar geleden dat Thorbecke met de Grondwetherziening de basis legde voor onze huidige parlementaire democratie. Thorbecke zou zijn 'huis' vandaag misschien niet meteen herkennen; het doet meer denken aan een breinbrekend huis van Escher. Er is niet langer sprake van een strakke en heldere indeling van het staatsbestel en een strikte scheiding tussen departementen onderling, tussen staat en privaat en tussen (inter)nationaal en regionaal. Dit heeft gevolgen voor hoe wij ons werk de komende jaren zullen inrichten. Daarbij houden we er ook rekening mee dat de publieke sector door bezuiniging en inkrimping sterk onder druk komt te staan.

Onze onderzoeksagenda 2010 – 2015 is in één oogopslag op de bijgevoegde poster te zien. Maar onze strategie is meer dan alleen de optelsom van onze geplande onderzoeken. We besteden ook aandacht aan ons eigen presteren en functioneren, en aan de toegankelijkheid van onze kennis. Zo willen we ons niet alleen profileren als controleur, maar ook als een partner met kennis van zaken op wie een beroep kan worden gedaan.

Namens het college van de Algemene Rekenkamer,  
Saskia J. Stuiveling,  
President





# 1 Over de Algemene Rekenkamer

5

Wij toetsen het presteren en functioneren van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen om zo het lerend vermogen van het openbaar bestuur te verbeteren. Leren maakt slagvaardiger presteren en transparanter functioneren mogelijk. Op deze manier bevorderen wij dat het Rijk zorgvuldig met belasting- en premiegeld omgaat en er de afgesproken resultaten mee bereikt. Wij kijken naar de reële effecten van beleid in de samenleving en vergelijken die met de beoogde effecten. Onze kennis, oordelen en aanbevelingen zijn in beginsel openbaar. We delen ze met anderen in binnen- en buitenland.

Dit is, kort samengevat, wat de Algemene Rekenkamer doet. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het werk van de Algemene Rekenkamer, op onze taken en bevoegdheden, op wat we ermee willen bereiken en voor wie.

## 1.1 Onze missie

Het is onze taak om de overheid te toetsen (zie kader) en het is onze ambitie om zo bij te dragen aan de slagvaardigheid, de transparantie en het lerend vermogen van het openbaar bestuur.

### De overheid en ons werkterrein

'De overheid' is niet zo eenduidig als het lijkt: er zijn verschillende overheden. Andere overheden dan het Rijk zijn gemeenten, provincies en waterschappen. Ook de Europese Unie speelt een belangrijke rol.

Ons werkterrein binnen de overheid beslaat het Rijk. Wij kijken daarbij niet alleen naar ministeries, maar ook naar de zogenoemde 'instellingen op afstand van het Rijk'. Dat zijn zelfstandige instellingen met een publieke taak, die niet tot de rijksoverheid behoren maar wel (geheel of gedeeltelijk) worden betaald met publiek geld. Voorbeelden van dergelijke instellingen zijn scholen, uitkeringsinstanties, toezichthouders en politiekorpsen. We onderzoeken dus ook het presteren en functioneren van deze instellingen. Onze bevoegdheden gelden daar ook.

Als wij in deze tekst zeggen 'de overheid', bedoelen wij het Rijk en de daaraan verbonden instellingen. Ook als we openbaar bestuur zeggen bedoelen we dat op rijksniveau.



Wij maken ook deel uit van de overheid, maar wij hebben daarbinnen wel een onafhankelijke positie als Hoog College van Staat. Deze positie geeft ons wettelijk toegang tot alle informatie die wij nodig hebben om ons werk goed te kunnen doen. Zo kijkt de Algemene Rekenkamer, al sinds 1814, over de grenzen van departementen heen. Wij zijn een onderdeel van het institutionele geheugen van de rijksoverheid en deels hoeder daarvan.

6

De informatie die wij verzamelen tijdens ons onderzoek, gebruiken wij om onderliggende patronen, trends en structuren in (onderdelen van) het openbaar bestuur bloot te leggen. We trekken vergelijkingen in de tijd, tussen de departementen en met andere landen. Op die manier kunnen wij met ons werk bijdragen aan verbetering van de overheid en zo toegevoegde waarde leveren voor de samenleving.

#### De missie van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft als doel het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Daarbij toetst zij ook de nakoming van verplichtingen die Nederland in internationaal verband is aangegaan. Zij voorziet daartoe de regering, de Staten-Generaal en degenen die verantwoordelijk zijn voor de gecontroleerde organen van op onderzoek en onderzoekservaring gebaseerde informatie. Deze informatie bestaat uit onderzoeksbevindingen, oordelen en aanbevelingen over organisatie, beheer en beleid en is in beginsel publiek toegankelijk.

Daarnaast is het haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan goed openbaar bestuur door kennisuitwisseling en samenwerking in binnen- en buitenland.

Kwaliteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid ziet de Algemene Rekenkamer als belangrijkste kenmerken van haar producten. Onafhankelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn de belangrijkste kenmerken van haar werkwijze.

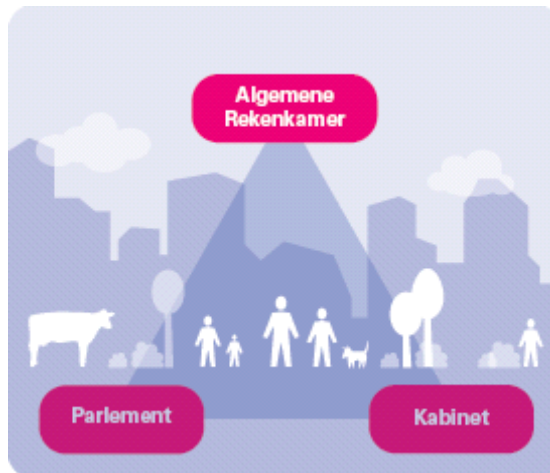
De Algemene Rekenkamer beoogt een transparante organisatie te zijn die voortdurend in de kwaliteit van haar medewerkers en methoden investeert.



## 1.2 Onze rol in de samenleving

7

De belangrijkste belanghebbenden bij ons werk zijn parlement, kabinet en samenleving.



We richten ons met onze publicaties in de eerste plaats tot het *parlement*: de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Het is onze taak om Kamerleden te voorzien van bruikbare en relevante informatie over het presteren en functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen. We proberen onze onderzoeken daarom af te stemmen op de wensen en behoeften van Kamerleden, zodat zij ons werk optimaal kunnen benutten bij hun wetgevende taken en bij het controleren van het werk van de ministers.

Ook voor het *kabinet* zijn onze onderzoeken van belang, omdat het op basis hiervan verbeteringen kan doorvoeren in de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid.

Wij hebben in dit krachtenveld met parlement en kabinet een signalerende en agenderende rol. Wij zijn een controleorgaan: het is aan het kabinet en het parlement om voorstellen te doen voor en besluiten te nemen over veranderingen in beleid en uitvoering.

Uiteindelijk dient ons werk de *samenleving*. Wij beschouwen het presteren en functioneren van de overheid daarom mede vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en instellingen. Zijn er reële effecten van beleid in de samenleving en hoe verhouden die zich tot de beoogde effecten?





#### De relatie tussen de dagelijkse praktijk en het beleid

In ons jaarlijkse onderzoek van de departementale jaarverslagen gaan we voor een aantal beleidsmaatregelen onder meer na wat degenen voor wie de onderzochte maatregelen bedoeld zijn hiervan ervaren. Wie maken gebruik van een bepaalde maatregel? Heeft de maatregel het gewenste effect?

Door dergelijke vragen te stellen en te beginnen bij de (beoogde) eindontvangers van beleid, gaan we verder dan 'slechts' onderzoeken of het beleid is uitgevoerd zoals was gepland. Zo kunnen wij kabinet en parlement inzicht bieden in de effectiviteit van beleid in de samenleving.

In onze onderzoeken betrekken wij burgers, bedrijven en instellingen. Ook zorgen wij ervoor dat de resultaten van ons werk breed toegankelijk zijn en stimuleren we dat betrokkenen de weg weten te vinden naar ons werk. In deze strategische periode investeren we in methoden en technieken om informatie en kennis van individuen en groepen in de samenleving te gebruiken, en om hen in te schakelen bij het verbeteren van het lerend vermogen van het openbaar bestuur.

### 1.3 Onze taken

Om het doel zoals beschreven in onze missie te kunnen verwezenlijken, gaan wij na of:

- Belastinggeld, premies en heffingen volgens de regels wordt geïnd, beheerd en uitgegeven (rechtmatigheid);
- beleidsuitvoering ook het gewenste resultaat oplevert (effectiviteit/ doeltreffendheid);
- uitvoering van beleid zodanig is dat met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat wordt behaald (efficiëntie/ doelmatigheid).
- er oog is voor kwetsbaarheden van het overheidshandelen en aandacht voor integriteit.

Onze taken zijn vastgelegd in de wet (zie kader). De wet bepaalt wat wij *mogen* doen, maar ook wat we *moeten* doen. Dat laatste geldt voor een groot deel van onze werkzaamheden: ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek naar de Rijksrekening en naar de jaarverslagen, inclusief de daarin opgenomen beleidsinformatie, en de bedrijfsvoering van ministeries.



#### De wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer

Volgens de Comptabiliteitswet doen wij zowel rechtmatigheidsonderzoek als doelmatigheidsonderzoek. Voor de invulling van het doelmatigheidsonderzoek laat de wet ons veel ruimte, maar voor het rechtmatigheidsonderzoek schrijft de wet ook voor wat we jaarlijks *moeten* doen. Dit gedeelte van de wettelijke taak omvat:

- het geven van een goedkeurende verklaring bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (de rijksrekening);
- het beoordelen van de financiële en niet-financiële informatie in de jaarverslagen van ministeries;
- het beoordelen van de bedrijfsvoering, vooral het financieel beheer en het materieelbeheer van ministeries.

De resultaten van ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek publiceren wij op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei.

## 1.4 Onze bevoegdheden

De Algemene Rekenkamer is als Hoog College van Staat deel van het Rijk. De Hoge Colleges van Staat opereren onafhankelijk van het kabinet en dragen eraan bij dat de democratische rechtsstaat goed functioneert.

#### Onafhankelijke positie Algemene Rekenkamer: Hoog College van Staat

Nederland kent zes Hoge Colleges van Staat. Kenmerk van deze colleges is dat ze een zelfstandige en onafhankelijke positie hebben. Hun positie is verankerd in de Grondwet.

De zes Hoge Colleges van Staat zijn:

- de Eerste Kamer der Staten-Generaal;
- de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- de Raad van State;
- de Algemene Rekenkamer;
- de Nationale ombudsman;
- de Kanselarij der Nederlandse Orden.

De *onafhankelijke positie* van de Algemene Rekenkamer blijkt uit de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2001 en krijgt onder meer vorm in de benoemingswijze en -termijn van het college: collegeleden worden – op voordracht van de Tweede Kamer – voor het leven benoemd, bij Koninklijk Besluit.



Voor onze taakuitvoering betekent onafhankelijkheid onder meer dat we zelf bepalen wat we onderzoeken en op welke manier.

10

Volgens de wet krijgen wij bij ons onderzoek toegang tot *alle* informatie die wij nodig hebben, ook als deze informatie vertrouwelijk of staatsgeheim is. De gecontroleerde organen zijn verplicht mee te werken aan het onderzoek. Over de publicatie van het onderzoek hebben wij overleg met degenen naar wie we onderzoek doen, maar wij beslissen zelf wat we publiceren en hoe en wanneer we dat doen. De Comptabiliteitswet 2001 geeft ons duidelijke spelregels hoe om te gaan met vertrouwelijke en geheime informatie.

Onze onafhankelijkheid houdt ten slotte ook in dat we zelf beslissen of en hoe wij een verzoek om onderzoek uitvoeren. De Tweede Kamer hanteert een specifieke procedure voor dergelijke verzoeken. Dit is mede bedoeld om onze onafhankelijkheid zeker te stellen.

Een andere unieke bevoegdheid is dat we bezwaar kunnen maken bij het financieel beheer, materieelbeheer of de verantwoording van ministers. Dit is een zwaar middel en we hanteren het alleen in uitzonderlijke situaties. Ministers krijgen eerst de gelegenheid verbetermaatregelen te treffen.

## 1.5 Onze doelen

Goed openbaar bestuur en het bijdragen aan het lerend vermogen van het openbaar bestuur staan centraal in ons werk. We zoeken daarbij naar een evenwicht tussen het inspelen op vragen uit onze omgeving en het onderzoeken van zaken die wij, gegeven onze wettelijke taak, zelf van belang achten.

### **Goed openbaar bestuur**

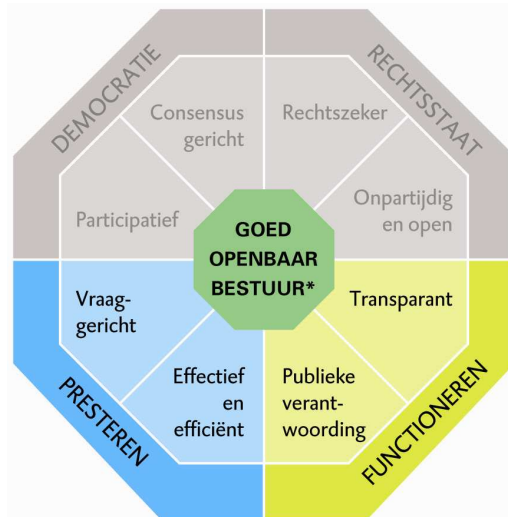
De Verenigde Naties onderscheiden acht kenmerken van goed openbaar bestuur. Deze hebben, in clusters van twee, betrekking op:

- de democratie;
- de rechtsstaat;
- het presteren van de overheid;
- het functioneren van de overheid.

Wij richten ons in het bijzonder op het *presteren* en het *functioneren* van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen. De vier kenmerken van goed openbaar bestuur die daarmee samenhangen zijn vraaggericht en effectief & efficiënt (*voor presteren*) en transparant en publieke verantwoording (*voor functioneren*).



Vooral op deze vier kenmerken proberen wij, gegeven onze (grond)wettelijke taak en missie, bij te dragen aan verbetering. Presteren en functioneren zijn in de praktijk uiteraard nauw met elkaar verweven. Of een organisatie goed kan presteren, hangt mede af van het goed functioneren van die organisatie.

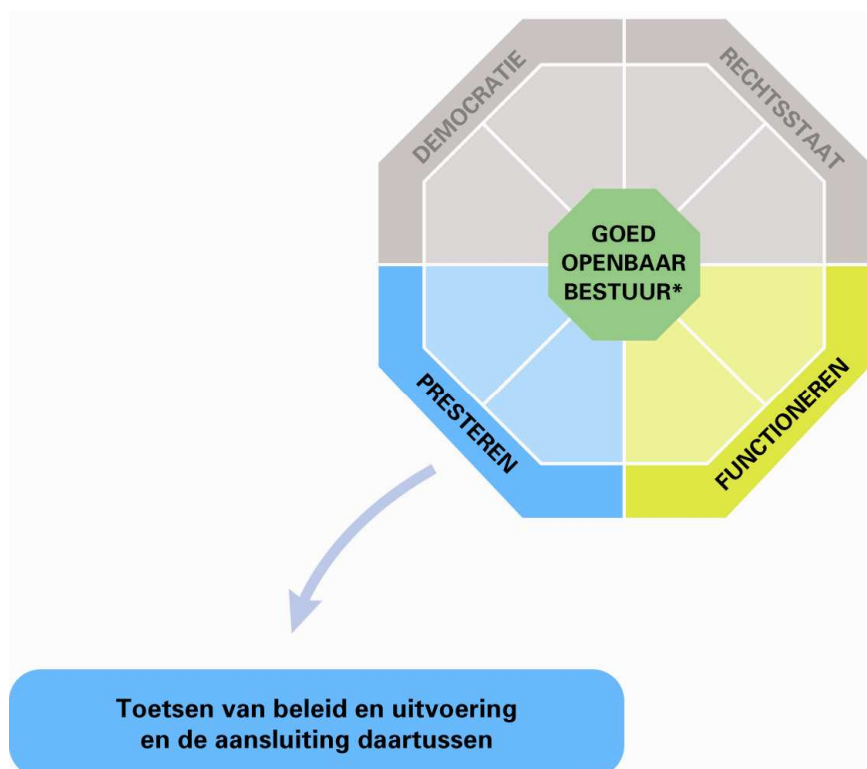


Presteren	Functioneren
<p><b>Vraaggericht</b> betekent dat beleid wordt gebaseerd op vragen uit de samenleving en aansluit op behoeften en problemen. Onderdeel hiervan is dat publieke organisaties hun prestaties proberen te verbeteren door te leren van eventuele fouten.</p> <p><b>Effectief en efficiënt</b> betekent dat beleid zorgvuldig is voorbereid, uitvoerbaar is en handhaafbaar. Het beleid wordt effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) uitgevoerd. Dat wil zeggen dat het overheidsbeleid een daadwerkelijke bijdrage levert aan het bereiken van de doelen en dat de kosten in een goede verhouding staan tot de baten.</p>	<p><b>Transparant</b> betekent dat relevante informatie vrij verkrijgbaar is en direct toegankelijk voor belanghebbenden. Besluiten worden genomen, toegepast en gehandhaafd volgens afgesproken procedures. De informatie in de begrotingen en jaarverslagen is relevant (inclusief tijdig en actueel), betrouwbaar, vergelijkbaar en begrijpelijk.</p> <p><b>Publieke verantwoording</b> is verschuldigd over publiek geld. Deze heeft niet alleen betrekking op de financiën, maar ook op effectieve, efficiënte, responsieve en maatschappelijk verantwoorde uitvoering. Daarnaast is verantwoording verschuldigd over de integriteit van de organisatie en haar medewerkers, het 'in control' zijn en de voorzieningen om te leren.</p>



In onze onderzoeken waarin het *presteren* van het Rijk het vertrekpunt is, toetsen we het beleid, de uitvoering en de aansluiting daartussen.

12

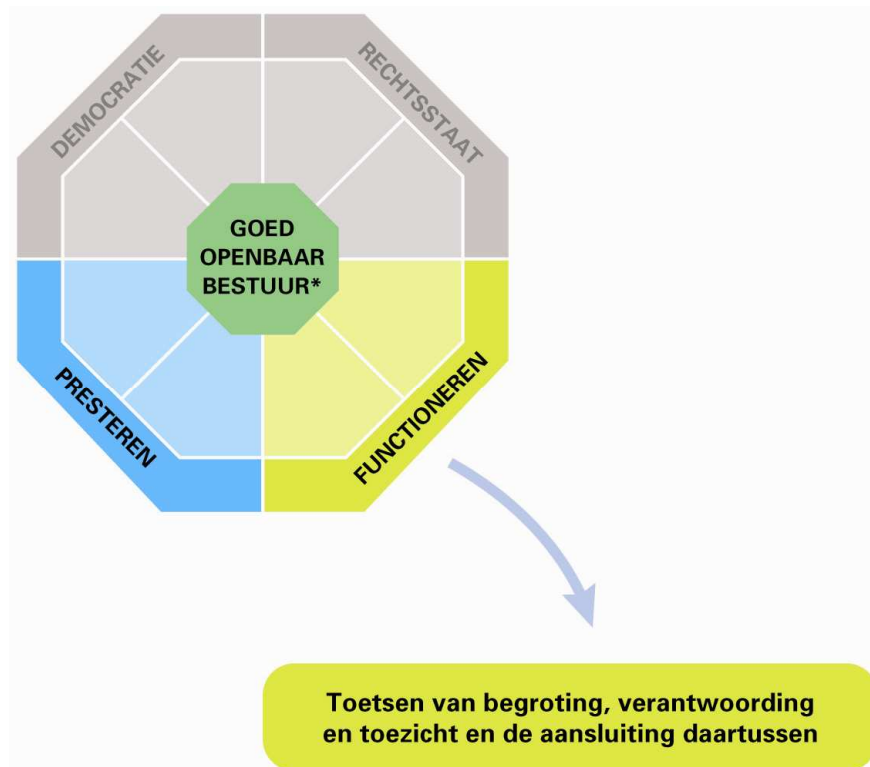


Daarbij besteden we aandacht aan:

- de aansluiting van het beleid op behoeften en problemen in de samenleving;
- de effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid) van de beleidsuitvoering;
- de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid;
- de zorgvuldigheid van de beleidsvoorbereiding;
- het lerend vermogen.



In onze onderzoeken waarin het *functioneren* van het Rijk het vertrekpunt is, toetsen we begroting, verantwoording en toezicht en de aansluiting daartussen. 13



Daarbij besteden we aandacht aan:

- de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de relevante informatie, met name voor belanghebbenden;
- de deugdelijkheid van begrotingen en jaarverslagen;
- de verantwoording van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen over rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie, integriteit en het 'in control' zijn<sup>1</sup>;
- responsiviteit, maatschappelijk verantwoorde uitvoering en de voorzieningen om te leren;
- het functioneren van het intern en extern toezicht.

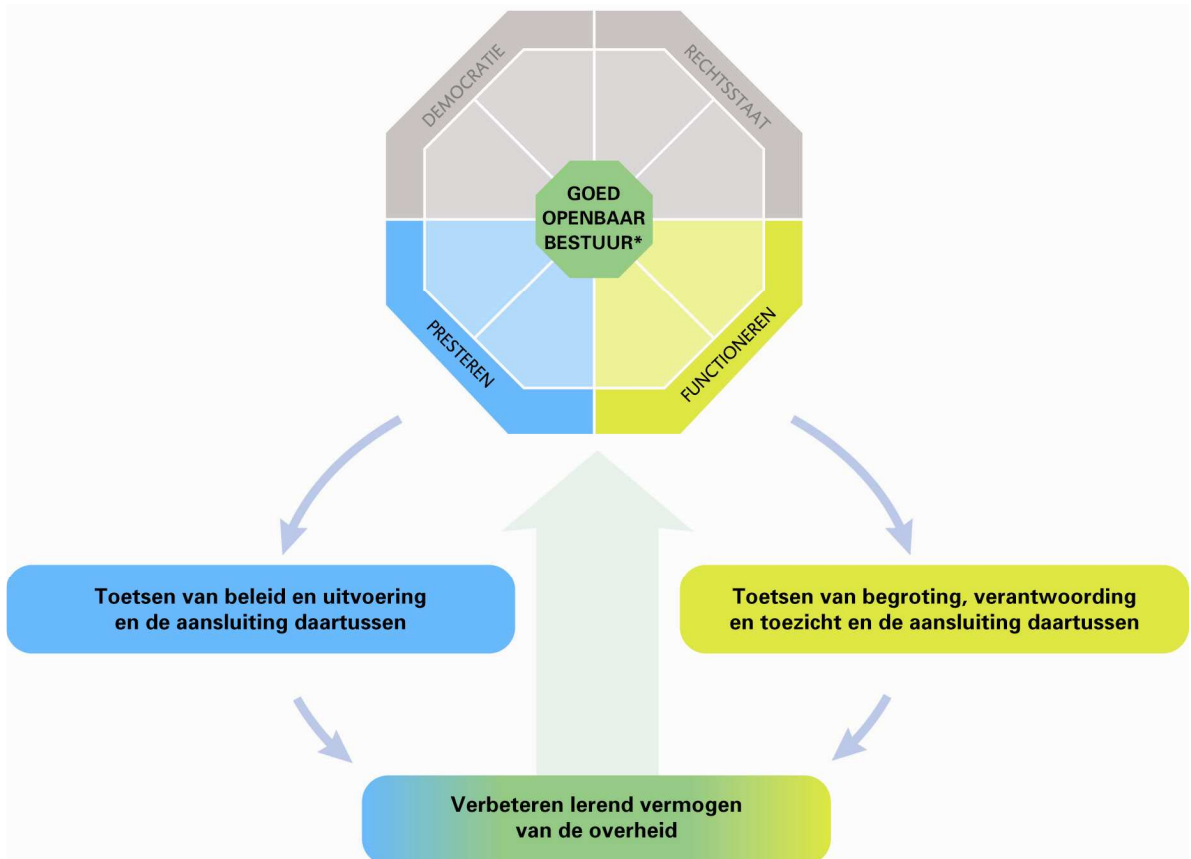
<sup>1</sup> Met 'in control' bedoelen we dat het management ervoor zorgt dat er voldoende sturing en beheersing van de primaire en de ondersteunende processen is.



### Lerend vermogen overheid

14

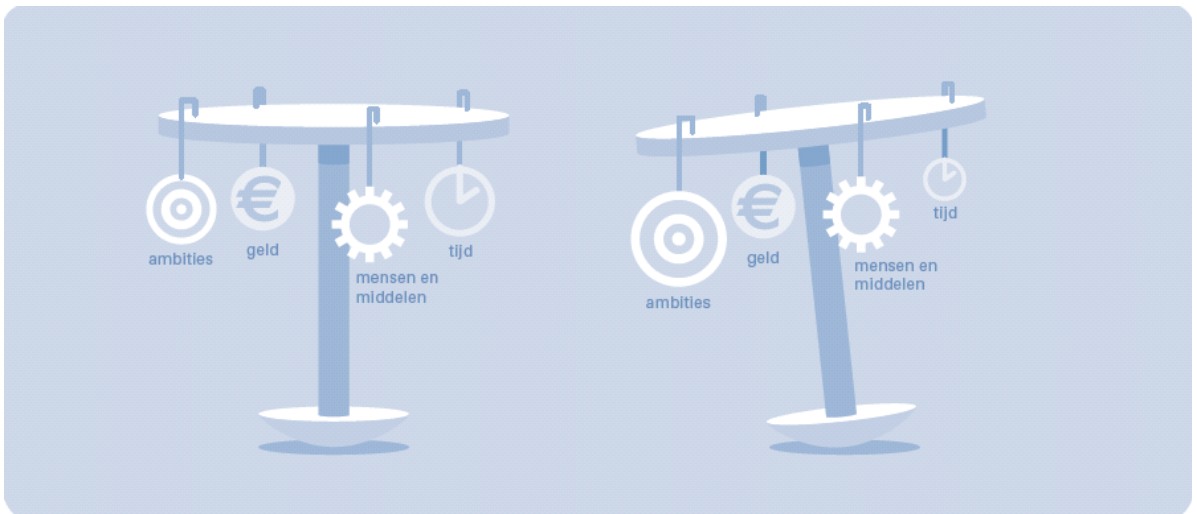
Met het toetsen van het presteren en functioneren van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen willen we een bijdrage leveren aan het verbeteren van het lerend vermogen van het openbaar bestuur.



Dat doen we door in al onze onderzoeken te kijken in hoeverre er in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie aandacht is voor de samenhang tussen de beleidsambities, de beschikbare tijd, het geld en de mensen en andere middelen.

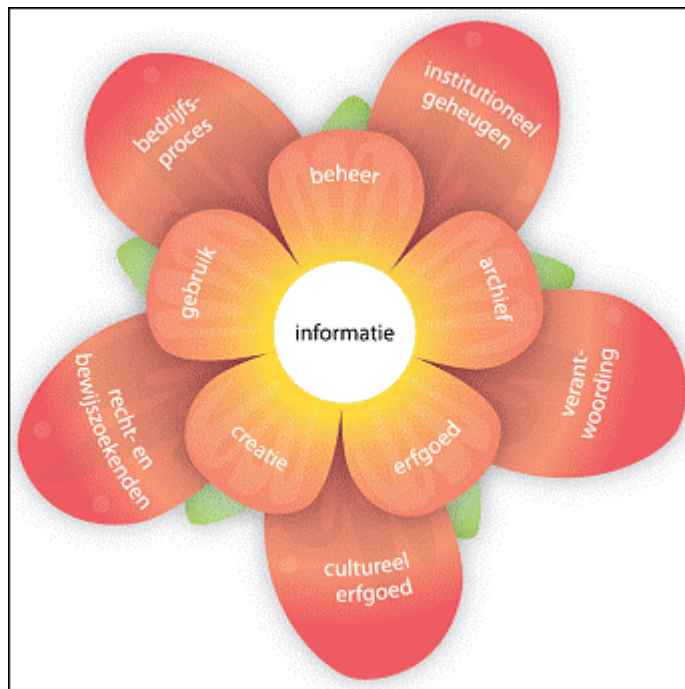
In een ideale situatie is de uitkomst van deze 'vierkantsvergelijking' evenwicht. We gebruiken daarom het beeld van een tuimelaar. Als beleidsmakers systematisch in de gehele beleidscyclus aandacht besteden aan dit vraagstuk, kan het lerend vermogen van de publieke sector in belangrijke mate verbeteren, en daarmee de verhouding tussen ambities en effecten.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Zie ook onze publicatie *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2).



**De 'vierkantsvergelijking': idealiter zijn ambities, geld, tijd en mensen en middelen in evenwicht.**

Ook bekijken we in elk onderzoek hoe de overheid omgaat met informatie. Daarbij stellen we de vraag of de 'informatiehuishouding' van de overheid recht doet aan de verschillende waarden die informatie vertegenwoordigt.



**Informatiehuishouding: informatie vertegenwoordigt verschillende waarden en verkeert gelijktijdig in verschillende stadia.**

De overheid heeft bijvoorbeeld informatie nodig om haar taken te kunnen uitvoeren. Informatie is hier dus van belang voor het bedrijfsproces. En om te kunnen leren, moet de overheid kunnen nagaan hoe zij in het verleden heeft gehandeld. Maar ook moet de overheid zich op een later





moment kunnen verantwoorden over haar handelen en moet een recht- en bewijszoekende burger de beschikking kunnen hebben over de gewenste informatie. Bovendien heeft informatie mogelijk ook een waarde als cultureel erfgoed.

16

Deze verschillende waarden moeten in hun onderlinge samenhang worden behandeld. Daarbij geldt dat digitale informatie, anders dan papieren informatie, niet alleen vanaf het moment van creatie gebruikt wordt in het bedrijfsproces maar gelijktijdig ook al archiefstuk is *en* potentieel erfgoed.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zie onze publicatie *Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 307, nrs. 1-2).



## 2 Onderzoeksagenda 2010-2015

17

De Nederlandse samenleving is voortdurend in ontwikkeling. Wat een paar jaar geleden nog als een bedreiging werd gezien, kan over een aantal jaar als een kans worden beschouwd, en andersom. Ook de ideeën over welke partijen op welke manier en op welke schaal maatschappelijke problemen moeten oplossen, veranderen.

Deze ontwikkelingen zijn medebepalend voor de onderwerpen die wij op onze agenda hebben staan en voor de manier waarop we er aandacht aan besteden.

In dit hoofdstuk beschrijven we om te beginnen hoe wij deze strategische periode de ontwikkelingen die voor ons relevant zijn vertalen naar onderzoek. Bij een aantal onderwerpen richten we ons onderzoek vooral op het presteren van het Rijk en de daarmee verbonden instellingen. Bij andere is het functioneren het vertrekpunt van onderzoek. Aan een aantal onderwerpen besteden we vanuit beide perspectieven aandacht.

### 2.1 Ontwikkelingen in onze omgeving

#### *Planeet, Nederland en mens*

De afgelopen decennia namen zowel de economische voorspoed als de beperkingen op het gebied van energie, voedsel en water en zorgen over het klimaat toe. Gaandeweg is daardoor de overtuiging gegroeid dat ons welvaartsniveau niet op de huidige wijze gehandhaafd kan worden.

Daar komen demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing en migratiestromen, en de maatschappelijke aanpassingen die samenhangen met de informatisering nog bij. De discussie over ons welvaartsniveau is – niet alleen voor Nederland – verder op scherp gezet door de kredietcrisis van het najaar van 2008 en de gevolgen daarvan.

Kijkend naar de veerkracht en weerbaarheid van Nederland, zijn er zorgen op het terrein van veiligheid, onze concurrentiepositie en onze verhouding met het water.



De manier waarop mensen de gevolgen van deze veranderingen ondervinden, hangt mede af van de mate waarin zij kunnen participeren in de snel veranderende samenleving. De directe toegang tot vrijwel alle denkbare informatie heeft de individuele vrijheid van burgers en hun mogelijkheden tot zelfontplooiing vergroot.

18

Maar dat geldt niet voor iedereen. De opkomst van nieuwe technologieën, samen met de voortgaande mondialisering, maakt bepaalde groepen burgers kwetsbaar. Zij die de vele vernieuwingen niet kunnen bijbenen, zien zich dikwijls belemmerd in hun maatschappelijke participatie. Er ontstaan daardoor verschillen in de ontplooiingsmogelijkheden en de mate van welzijn van burgers.

#### *Rol van de overheid*

Met de opbouw van de verzorgingsstaat, na de Tweede Wereldoorlog, nam de rol van de staat in de samenleving toe. De afgelopen decennia is echter de roep om een kleinere overheid sterker geworden en heeft het idee van centrale sturing aan populariteit ingeboet. Beleid wordt uitgevoerd op afstand van de ministeries, door een combinatie van zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak, andere overheden en (semi-) private instellingen. Wij zien op een aantal beleidsterreinen een overheid die terugtreedt, maar die tegelijkertijd wel verantwoordelijk wordt gehouden voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Zo stoot de overheid enerzijds taken af aan de markt, maar blijft er anderzijds door regelgeving of toezicht wel bij betrokken.

De Europese Unie (EU) is geworden tot de vierde bestuurslaag van ons land, naast gemeenten en waterschappen, provincies en het Rijk. Het beleid van het Rijk en de daaraan verbonden instellingen wordt in belangrijke mate bepaald door EU-regelgeving. Ook internationale ontwikkelingen buiten de EU hebben invloed op het Nederlandse beleid.

De veranderende verhoudingen tussen het Rijk en (combinaties van) organisaties op afstand van het Rijk vragen om aanpassing van verantwoording en toezicht. En het is goed mogelijk dat het Rijk zichzelf de komende jaren aanzienlijke bezuinigingen en een personeelsreductie oplegt. En de noodzaak daartoe als gevolg van de kredietcrisis wint aan urgentie. Gecombineerd met ontwikkelingen in de samenleving, zoals hierboven geschetst, veranderen de vragen waarvoor de departementen zich bij de uitvoering van beleid geplaatst zien in snel tempo. Een centraal vraagstuk daarbij is het vinden van een goede samenhang tussen beleidsambities, tijd, geld en mensen en middelen.



We zien dat de bestuurlijke inrichting van Nederland ronduit complex is en dat het Rijk en vele andere instanties het de komende tijd met minder mensen en minder geld zullen moeten doen. Al eerder constateerden wij dat waar bezuinigd wordt, het risico van gebrekkige aansluiting tussen beleid en uitvoering toeneemt. Wij zullen ons deze strategische periode dan ook vooral bezighouden met het effect hiervan op de samenleving – en dan vooral op die punten waar wij zien dat de samenleving kwetsbaar is en in belangrijke mate afhankelijk van een goed presterende en functionerende publieke sector.

19

## 2.2 Selectiecriteria onderzoek

We willen voor onze taakuitvoering optimaal gebruikmaken van onze bevoegdheden. We hanteren daarom een aantal criteria bij de keuze en invulling van ons onderzoek. Deze selectiecriteria hebben onze onderzoeksagenda voor 2010-2015 mede bepaald en zijn leidend bij de uitwerking van de onderwerpen in onze jaarlijkse werkprogramma's. Ze staan in alfabetische volgorde omdat ze alle zeven even belangrijk zijn. Per onderzoek bekijken we waar we de nadruk op leggen.

### Selectiecriteria onderzoek

Complexe beleidsketens	Financieel belang	Internationale verdragsverplichting	Inzet unieke bevoegdheden	Inzicht door overzicht	Maatschappelijke urgentie	Verbetermogelijkheden
------------------------	-------------------	-------------------------------------	---------------------------	------------------------	---------------------------	-----------------------

#### Complexe beleidsketens

Bij beleid en beleidsuitvoering kunnen meer departementen en meer overheden betrokken zijn. Ook kan er sprake zijn van samenwerkingsconstructies met (semi-)private partijen. Omdat wij vanuit onze rol en positie zowel de afzonderlijke schakels als de ketens als geheel kunnen overzien, besteden wij in het bijzonder aandacht aan complexe beleidsketens. Daarbij past wel de kanttekening dat wij lang niet bij alle schakels van een dergelijke keten ook een taak of bevoegdheden hebben. Dat is in de praktijk meestal geen belemmering, maar in enkele gevallen zullen wij deze strategische periode gaan pleiten voor aanpassing van de Comptabiliteitswet.

#### Financieel belang

We richten onze activiteiten veelal op beleid waarmee een aanzienlijk financieel belang is gemoeid. We willen met onze schaarse onderzoekscapaciteit grote delen van de publieke financiën afdekken.

**Internationale verdragsverplichting**

20

Ook een verplichting die Nederland in internationaal verband is aangegaan kan ons doen besluiten een onderwerp te onderzoeken, omdat ook dan het presteren en functioneren van het Rijk en de hieraan verbonden instellingen aan de orde is.

**Inzet unieke bevoegdheden**

We selecteren bij voorkeur onderwerpen waar de inzet van onze unieke bevoegdheden van belang is. Wij doen geen onderzoek dat even grondig door anderen kan worden gedaan.

**Inzicht door overzicht**

Vanuit onze rol en positie hebben wij zicht op alle departementen, door de tijd heen. We houden er bij de programmering en inrichting van onze werkzaamheden rekening mee dat onderzoeken op afzonderlijke beleidsterreinen inzicht kunnen opleveren in trends en structuren in het openbaar bestuur. Soms is een werkerterrein zo complex geworden dat weinigen het totaal kunnen overzien. In die gevallen kan een onderzoek al tot inzicht leiden alleen door dat overzicht te bieden. Bovendien kan zo'n overzicht onszelf soms verder brengen in de selectie van vervolgonderzoek.

**Maatschappelijke urgentie**

Onze activiteiten richten we zo veel mogelijk op terreinen in de samenleving waar problemen dringend om aandacht vragen. Daarbij staan de effecten van de prestaties van de overheid in de samenleving centraal.

**Verbetermogelijkheden**

Onze missie is toetsen *en* verbeteren. We zijn actief op terreinen waar volgens ons verbeteringen mogelijk zijn en op terreinen waar wij risico's signaleren. En binnen die terreinen gaan we ook op zoek naar goede voorbeelden, zodat anderen hiervan kunnen leren.

**2.3 Onderzoeksagenda**

Gegeven onze positie, taken en doelen, gegeven onze visie op ontwikkelingen in onze omgeving en gegeven onze selectiecriteria voor onderzoek, zullen wij tussen 2010 en 2015 vooral aandacht besteden aan de onderstaande maatschappelijke onderwerpen.



We maken onderscheid tussen onderwerpen waar de vraag naar het presteren van de overheid het vertrekpunt van ons onderzoek is en onderwerpen waar het functioneren het vertrekpunt is. Daarnaast hebben we vijf onderzoeksthema's waar we vanuit beide perspectieven aandacht aan besteden.

21

### 2.3.1 Presteren als vertrekpunt

Onze onderzoeken naar het presteren van de overheid zijn gericht op de reële effecten van beleid in de samenleving en hoe die zich verhouden tot de beoogde effecten van het beleid. In de onderwerpselectie voor 2010-2015 hebben we ons gericht op doelen en doelgroepen die in belangrijke mate afhankelijk zijn van een goed presterende publieke sector. We hebben deze verschillende 'ontvangers' van regelgeving, financiering of beleidsuitvoering gegroepeerd in drie domeinen: mens, Nederland, planeet.

Presteren
<p><b>Mens</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorg</li> <li>• Onderwijs</li> <li>• Ontwikkelingssamenwerking</li> </ul>
<p><b>Nederland</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concurrentievermogen</li> <li>• Integratie</li> <li>• Infrastructuur (water, wonen, wegen)</li> <li>• Veiligheid</li> </ul>
<p><b>Planeet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimaat</li> <li>• Energie</li> </ul>

#### Mens

In het domein Mens besteden we vooral aandacht aan de effectiviteit, efficiëntie en vraaggerichtheid van het geformuleerde en uitgevoerde beleid in onderstaande drie sectoren.

- *Zorg*

Burgers mogen verwachten dat de zorg toegankelijk, betaalbaar en van voldoende kwaliteit is. Bij zorg blijven we aandacht besteden aan zowel *cure* als *care*. Ook houden we aandacht voor zowel jeugdigen als senioren.



- *Onderwijs*

Kwalitatief goed onderwijs is van groot belang. Investeren in onderwijs draagt bij aan de welvaart en het welzijn van burgers op de korte en lange termijn.

- *Ontwikkelingssamenwerking*

In de millenniumontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties is opgenomen dat de armoede in de wereld in 2015 moet zijn gehalveerd. Nederland heeft deze doelstelling onderschreven.

## **Nederland**

In dit domein staan de effectiviteit en efficiëntie van beleidsuitvoering en beleid voor de positie en de weerbaarheid van Nederland centraal.

- *Concurrentievermogen*

Het concurrentievermogen van Nederland bepaalt mede het niveau van welvaart en welzijn in ons land. Wij onderzoeken onder meer de mate waarin de ontwikkeling van de kenniseconomie, onderzoek en innovatie bijdragen aan het op peil houden en verder verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland. Ook maatregelen vanwege de gevolgen van de kredietcrisis worden hierbij betrokken.

- *Integratie*

Integratie van nieuwe Nederlanders in de Nederlandse samenleving is een vraagstuk dat op verschillende beleidsterreinen speelt. Er is sprake van complexe beleidsketens rondom bijvoorbeeld inburgering, onderwijs, arbeidsparticipatie en wonen. Er wordt, behalve door het Rijk, door veel andere actoren vorm aan gegeven.

- *Infrastructuur*

De bereikbaarheid van en binnen Nederland is belangrijk voor onze economie. Water is nodig voor die bereikbaarheid, maar tegelijkertijd iets waartegen we ons moeten beschermen. Bij investeringen in infrastructuur dient de rijksoverheid ook rekening te houden met de vraag naar ruimte om te wonen en de gevolgen van regionaal verschillende demografische ontwikkelingen (krimp en groei).

- *Veiligheid*

Burgers mogen verwachten dat de overheid waakt over hun veiligheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om bescherming van burgers en ondernemers tegen misdaad, maar ook om de bescherming van Nederland tegen dreigingen van buitenaf en om het voorkomen en beheersen van crises, rampen en zware ongevallen. Maar veiligheid is niet alleen *security*, het is ook *safety*. Daaronder vallen onderwerpen als arbeidsomstandigheden en het vervoer van gevaarlijke stoffen.



## Planeet

Bij het beschermen van de toekomst van de planeet heeft ook Nederland taken op zich genomen. De reële effecten van de inspanningen van Nederland voor het klimaat staan centraal. Meer in het bijzonder krijgt (ook) de energieagenda onze aandacht.

- *Klimaat*

In Nederland vergt klimaatverandering naast bescherming tegen water aandacht voor de omvang en de kwaliteit van de zoetwatervoorraad. Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de biodiversiteit. Daarnaast moeten natuurlijke hulpbronnen duurzaam worden gebruikt.

- *Energie*

De energieagenda kent niet alleen duurzaamheidsaspecten, zoals CO<sub>2</sub>-uitstoot en luchtkwaliteit, maar ook aspecten zoals voorzieningszekerheid en betaalbaarheid. Wij zijn in de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende aspecten van de uitvoering van deze agenda geïnteresseerd.

### 2.3.2 Functioneren als vertrekpunt

Het jaarlijks voorbereiden van de goedkeuring van de Rijksrekening en het opstellen van de rapporten bij de jaarverslagen behoort tot de kerntaak van de Algemene Rekenkamer. We toetsen – zij het niet jaarlijks – ook het functioneren van de aan het Rijk verbonden organen. Daarnaast voeren we de komende vijf jaar onderzoek uit in twee specifieke programma's.

#### Functioneren

##### Verantwoording Rijk...

jaarlijks:

- Goedkeuring rijksrekening
- Oordeel informatie jaarverslagen
- Oordeel bedrijfsvoering van het Rijk

##### ... en aan het Rijk verbonden organen

- Publieke verantwoording en transparantie
- Jaarverslagen
- Bedrijfsvoering

##### Specifieke programma's

- Personeel
- Vastgoed





### **Verantwoording Rijk...**

Jaarlijks presenteren wij op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek. We geven dan ons oordeel over het financieel jaarverslag van het Rijk (de rijksrekening) en onze oordelen bij de jaarverslagen, inclusief de daarin opgenomen beleidsinformatie, en de bedrijfsvoering van de ministeries. Ook vestigen wij de aandacht op de kwaliteit van de verantwoording over het jaar en schetsen wij de ontwikkeling door de jaren heen. We beoordelen dus of de cijfers kloppen en of de cijfers over de juiste dingen gaan. In deze strategische periode zullen we daarbij in het bijzonder nagaan in hoeverre bezuinigingen en afslankingen consequent en realistisch zijn doorgevoerd in begroting en verantwoording.

### **...en aan Rijk verbonden organen**

Ook bij de ongeveer 1.900 aan het Rijk verbonden organen kunnen wij begroting, verantwoording en toezicht en de aansluiting daartussen beoordelen.

Omdat we bij deze instellingen geen jaarlijkse goedkeuringstaak hebben, hanteren we bij hen een aangepast onderzoeksprogramma dat zoveel mogelijk aansluit bij onze algemene strategie.

### **Specifieke programma's**

Zowel bij de verantwoording van het Rijk als bij de verantwoording van aan het Rijk gerelateerde organen besteden we aandacht aan twee onderwerpen.

- *Personeel*

De factor personeel is cruciaal voor de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening en de beleidsuitvoering. Het is een van de vier elementen uit de 'vierkantsvergelijking'. In ons onderzoek hebben wij aandacht voor de zich aandienende extra personele krimp in de publieke sector.

- *Vastgoed*

De rijksoverheid en de instellingen op afstand van het Rijk zijn grote beheerders van vastgoed (gebouwen, grond) in Nederland. Er gaat veel gemeenschapsgeld in om. Vanwege het grote financiële belang en de verwachte afslankingen en reorganisaties op dit terrein zijn transparantie en een goede publieke verantwoording hier van groot belang.



### 2.3.3 Vanuit beide perspectieven van belang

25

We hebben in deze strategische periode vijf onderzoeksthema's geïdentificeerd waar we uitdagingen zien voor een effectieve en efficiënte, vraaggerichte, rechtmatige en transparante overheid. We behandelen deze - zo mogelijk - in elk onderzoek, maar we kunnen er ook afzonderlijk onderzoek aan wijden. Bij deze thema's kan zowel de vraag naar presteren als naar functioneren het vertrekpunt zijn.

#### Structureel aandacht voor

#### Houdbaarheid overheidsfinanciën

#### Informatiepositie Tweede Kamer

#### Bestuur op afstand

#### Europa

#### Integriteit

#### Houdbaarheid overheidsfinanciën

In het najaar van 2008 leidde de kredietcrisis in de financiële sector tot een serie ingrepen van de Nederlandse staat. De gevolgen van de financiële crisis zullen de komende jaren zonder enige twijfel voelbaar blijven.

Onderzoeken naar de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van de maatregelen naar aanleiding van de crisis en het effect ervan op de samenleving zullen de agenda van de Algemene Rekenkamer daarom de komende jaren mede bepalen. Wij zullen de ombuigingen die noodzakelijk zijn om de overheidsfinanciën op orde te brengen en te houden, intensief volgen. Hetzelfde geldt voor nieuwe relaties die tussen overheid, financiële wereld en overige private ondernemingen ontstaan.

Bovendien willen wij de financiële risico's in kaart brengen die wellicht de publieke sector nog bedreigen, maar die nu niet voldoende in beeld zijn.

#### Informatiepositie Tweede Kamer

De Tweede Kamer controleert of het kabinet zijn werk goed doet. Daarom moet de Tweede Kamer tijdig kunnen beschikken over juiste, volledige, bruikbare en kwalitatief goede informatie. In al onze onderzoeken in deze



strategische periode zullen we aandacht besteden aan de mate waarin de informatie die de Tweede Kamer krijgt het haar mogelijk maakt haar controlerende (en wetgevende) taak goed uit te voeren.

26

### **Bestuur op afstand**

In de afgelopen decennia is veel publieke dienstverlening overgenomen door bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak, gemeenten of provincies of publiek-private samenwerkingsverbanden. Veel van de beleidsuitvoering is daarmee op afstand van de rijksoverheid komen te staan.

Deze decentralisatie en fragmentatie van de beleidsuitvoering roept vragen op over de reikwijdte en invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, de publieke verantwoording, de inrichting van het toezicht en de effectiviteit van de uitvoering: waar is de minister nog verantwoordelijk voor en waar moet hij verantwoording over afleggen? Het werpt ook de vraag op of de minister wel aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer kan voldoen.

Gedurende deze strategische periode willen we toezicht, verantwoording en prestaties bij bestuur en publieke dienstverlening op afstand goed in beeld krijgen en waar mogelijk verbeteren.

### **Europa**

Voor grensoverstijgende vraagstukken is dikwijls een aanpak nodig die door Nederland gezamenlijk met andere EU-lidstaten wordt vastgesteld. Wij onderzoeken onder andere in hoeverre parlement en beleidsmakers in Nederland (en de EU) aandacht hebben voor de naleving van en effecten van EU-beleid, en uiteraard de reële effecten in de samenleving.

### **Integriteit**

Integriteit is een wezenskenmerk van goed openbaar bestuur.

Het raakt zowel het presteren als functioneren van de overheid.

Integriteit hoort een kenmerk van alle overheidshandelen te zijn. In onze onderzoeken staat de institutionele integriteit (de onkreukbaarheid van de organisatie zelf) centraal. Deze moet worden geschraagd door de persoonlijke integriteit van ambtenaren en bestuurders en door integriteit in de relaties met derden. Wij gaan na of er voldoende oog is voor kwetsbaarheden van het overheidshandelen en een daarbij passend niveau van integriteitszorg.



## **3 Organisatieagenda 2010-2015**

27

In deze strategische periode willen we ook het presteren en functioneren van onze eigen organisatie verder verbeteren. We willen daarbij voldoen aan de normen waaraan wij het Rijk en de hieraan verbonden instellingen toetsen. De komende jaren zullen we bijvoorbeeld stappen zetten om de duurzaamheid van onze organisatie te vergroten. Over de resultaten hiervan zullen wij ons jaarlijks verantwoorden in ons verslag. We zullen meer dan voorheen aandacht besteden aan ons lerend vermogen. Ook willen we de komende periode werken aan het delen en meer toegankelijk maken van onze kennis.

### **3.1 Kennis delen**

Wij bouwen al sinds 1814 kennis op over het Rijk en de hieraan verbonden instellingen. De inzichten die onze onderzoeken opleveren, kunnen een bredere geldigheid hebben dan voor de onderzochte afzonderlijke onderwerpen. We willen onze kennis daarom beter ontsluiten en onze onderzoeksresultaten beter toegankelijk maken. Zonder iets af te doen aan onze rol als onafhankelijk controleur, willen we ons de komende strategische periode ook nadrukkelijk profileren als een partner met kennis van zaken op wie een beroep kan worden gedaan.

Onze ambitie om het lerend vermogen van het openbaar bestuur te verbeteren vergt een open relatie met de mensen die wij in onze onderzoeken tegenkomen. Dat betekent dat wij onafhankelijk onze bevindingen verwoorden, en daarbij ook open staan voor de ervaringen, opvattingen en kritiek van anderen.



## 3.2 Presteren en functioneren

28

We streven ernaar ons werk op een uitstekende manier te doen en willen hierin een voorbeeldfunctie vervullen. We willen daarbij minstens en toetsbaar voldoen aan de normen waar wij anderen in onze onderzoeken aan toetsen. De richtlijn *comply or explain* geldt ook bij ons in huis: we houden ons aan onze afspraken en leggen verantwoording af over eventuele afwijkingen. Het college geeft hierin het voorbeeld en committeert zich aan een effectief en efficiënt opererende organisatie die kwaliteit, tijdigheid en kostenbewustzijn hoog in het vaandel heeft. Onze gedragscode (vastgesteld in 2009) geeft aan hoe wij op basis van onze missie ons werk willen doen en wij spreken elkaar hierop aan (zie kader).

### Gedragscode Algemene Rekenkamer

Ik ben professioneel.

*Ik sta in voor de kwaliteit van mijn werk.*

Ik ben onafhankelijk.

*Ik vermijd belangenverstrengeling.*

Ik ben objectief.

*Ik werk zonder vooroordelen.*

Ik ben betrouwbaar.

*Ik werk transparant en kom afspraken na.*

Ik ben respectvol.

*Ik accepteer verschillen in denken, doen en laten.*

Ik ben collegiaal.

*Ik draag bij aan een prettig werkklimaat.*

Ik werk sober.

*Ik ga zuinig om met publiek geld.*

Ik werk duurzaam.

*Ik ga bewust om met people, planet en profit.*

We streven ernaar om de bruikbaarheid en het gebruik van ons werk te vergroten door naast ons onderzoek onze monitoring, communicatie, timing en netwerken verder te ontwikkelen. We maken daarbij gebruik van de kennis en expertise van onze relaties in binnen- en buitenland. De bruikbaarheid van ons werk evalueren we door naar elk van onze onderzoeken een kort terugblikonderzoek te doen. Hiermee willen we onder andere de kwaliteit van onze aanbevelingen vergroten.



In deze strategische periode besteden we aandacht aan de kwaliteit van onze 'governance', de manier waarop de organisatie wordt bestuurd. Dat betreft zowel de interne sturing en de beheersing van primaire en ondersteunende processen, als de besturing van de Algemene Rekenkamer als instituut.

29

Zo streven we ernaar om te voldoen aan de *Mexico Declaration on Supreme Audit Institution Independence*, die wij in 2007 hebben ondertekend en waarin de voorwaarden voor een onafhankelijke rekenkamer worden geschetst ([www.intosai.org](http://www.intosai.org)). Daartoe besteden we de komende jaren onder andere extra aandacht aan de omschrijving van onze positie en bevoegdheden in de Comptabiliteitswet, die naar verwachting zal worden gewijzigd.

Daarnaast blijven we onszelf verantwoorden via ons jaarlijkse verslag, en maken we gebruik van ons audit committee. We houden onszelf spiegels voor in omgevingsonderzoeken en we bekijken hoe opvolging te geven aan de aanbevelingen van de externe *peer review* en van de externe reviews op onze methoden en technieken van onderzoek die we de afgelopen strategische periode ontvangen hebben. Zo hebben we besloten een afdeling in te stellen die zich wijdt aan het borgen van onze kwaliteit en zullen we deze periode opnieuw een externe *peer review* laten uitvoeren.

We willen uiting geven aan onze ambities op het terrein van duurzaam, maatschappelijk verantwoord opereren door onze activiteiten te richten op toegevoegde waarde in de drie dimensies *people, planet* en *profit*.

Halverwege deze strategische periode houden we een *mid-term review* waarin we nagaan in hoeverre we slagen in onze voornemens. Ons eigen lerend vermogen en de verbetermogelijkheden in ons presteren en functioneren staan daarbij centraal.



### 3.3 Organiseren

30

Onze strategie is geen statische blauwdruk, maar een dynamisch perspectief. We gebruiken de periode van 2010 tot 2015 om naar dit perspectief toe te werken. Die tijd is nodig: een organisatie verandert niet van de ene op de andere dag. Zo zullen we bekijken in hoeverre we de voor de uitvoering benodigde deskundigheid in huis hebben. Daarnaast raken de bezuinigingen bij het Rijk ook ons. Ook onze vierkantsvergelijking moet kloppen. We streven naar evenwicht tussen onze ambities en onze beschikbare tijd, mensen en middelen en geld (zie ook § 1.5).

Een nieuwe strategie dient door alle medewerkers beleefd en doorleefd te worden. Interne communicatie is juist in het begin van een nieuwe strategie van vitaal belang.

Onze planning- & controlcyclus moet de uitvoering van de nieuwe strategie gaan ondersteunen. De jaarlijkse werkprogramma's doen recht aan de nieuwe strategie. Bij de uitvoering van onderzoek hanteren we een duidelijke kwaliteitsstandaard. Daaronder begrijpen we óók het uitdrukkelijk oog hebben voor innovatie en relatiebeheer.

Daarnaast werken we met elkaar hard aan een inspirerende cultuur, die zich kenmerkt door creatieve professionaliteit en collegialiteit.