



# Een beleidsevaluatie voorbereiden De voorstudie in het Rekenhof

Eddy Van Loocke  
Rekenhof

---

# Indeling van de presentatie



1. Het Rekenhof en doelmatigheidsonderzoek
2. Kenmerken van het Rekenhofonderzoek en gevolgen voor de voorbereiding/ voorstudie
3. De voorstudie: richtsnoeren en functies
4. De voorstudie: een voorbeeld *Bodembeheer door Defensie*
5. Aandachtspunten

# 1. 1 Het Rekenhof

- Controle-instelling die voor de parlementen werkt
- Bestuurd door 12 koppig college (6N/6F)/ 530 FTE
- Bevoegd voor federale overheid, gemeenschappen en gewesten, provincies en de openbare instellingen die van die overheden afhangen
- Taken
  - Financiële audit en begrotingsonderzoek
  - Rechtmatigheidsonderzoek (compliance audit)
  - **Doelmatigheidsonderzoek (performance audit)**
  - Rechtsprekende opdracht
  - Varia, laatste jaren sterk toegenomen



# 1.2 Doelmatigheidsonderzoek

- Bevoegdheid sinds 1998
- Wat we doen:
  - Audit van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de overheid (de 3 E's)
  - Audit of de voorwaarden vervuld zijn om zuinig, doelmatig, doeltreffend te handelen (planmatige aanpak, beleidstheorie,...)
  - Accountability: afdoende verantwoording over beleid en beleidsuitvoering
- Doel (zie missie Rekenhof):
  - Informeren parlement als hulp bij de parlementaire controle op de regering
  - Bijdragen tot een beter functioneren van overheden
- Audit of evaluatie? Overeenkomsten zoals gemeenschappelijke onderwerpen of gebruik van zelfde tools



## 2.1 Kenmerken van Rekenhofaudit

- Externe audit: Rekenhof is onafhankelijk van de overheidsdiensten en regeringen en is niet betrokken bij beleid en beheer
- Rekenhof kiest (meestal) zelf thema's (geen 'lastenboek')
- Opportuniteit van beleid wordt niet beoordeeld.
- Audit/ evaluatie ex post (geen inmenging in beslissingsprocessen)
- Audit in een politieke omgeving – belang van neutraliteit en rekening houden met politieke rationaliteit
- Publieke verslagen (gedrukt, website, persbericht)
- Rekenhof krijgt dotatie voor geheel van de activiteiten (zuivere input –geen allocatie naar activiteit of output)



## 2.2 Gevolgen voor de voorbereiding van een audit

- Selectie thema's is belangrijk en arbeidsintensief proces:
  - Hoe kiezen uit de massa potentiële onderwerpen als extern auditor?  
*Risicoanalyse*
  - Toepassen selectiecriteria: spreiding over de beleidsdomeinen, toegevoegde waarde van audit
  - Selectie verwerken in een operationeel plan
- Audit wordt *opgedrongen* aan administratie en minister en verslag wordt gepubliceerd: aandacht voor communicatie en belang van objectieve benadering tijdens alle fasen auditproces
- Grote zorg voor methodologie: voorkomen van discussie over methoden bij publicatie verslag
- Uitgangspunt zijn de formele doelstellingen (beleidsdocumenten)
- Vermijden van controversiële normen: liefst normen toepassen die moeilijk zijn te betwisten zoals regelgeving, prestatie-indicatoren van administratie zelf,...
- Vermijden van politiek controversiële thema's (bv. bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten,...)
- Kwaliteitszorg overweegt op de kostprijs (normenkaders op maat, vaak inwerken in een nieuwe materie)

Elke audit moet goed worden voorbereid. Het voorbereidend werk resulteert in een formele nota: **de voorstudie**



## 3.1 De voorstudie: richtsnoeren



- Procedurehandleiding, voorbeelden, interessante links,... op intranet van het Rekenhof
- INTOSAI – implementation guidelines for performance auditing, 2004, p. 43 – 57  
([http://www.issai.org/media\(381,1033\)/ISSAI\\_3000E.pdf](http://www.issai.org/media(381,1033)/ISSAI_3000E.pdf))
- Handleidingen andere Rekenkamers (ARK, Europese Rekenkamer)
- Vergelijk internationale evaluatiestandaarden  
<http://www.evaluatieplatform.be/documentatie/documentatie/index.htm>

## 3.2 De voorstudie: 4 functies



1. Uit de nota blijkt of de audit haalbaar/uitvoerbaar is
2. Sturingsinstrument voor het auditteam (wat gaan we doen, hoe gaan we het doen, in welk tijdsbestek)
3. Basis voor communicatie met de administratie (geauditeerde)
4. Goedkeuring door het college: de “opdrachtgever”

De voorbereiding van elke evaluatie, aangepast aan de aard van de evaluatie en de kenmerken van de evaluerende instantie, houdt rekening met deze functies.



### 3.3 Welke vragen beantwoordt de voorstudie?

afbakening

- Wat of wie gaan we auditen?
- Waarom?

methodologie

- Op welke vragen willen we een antwoord?
- Welke normen gebruiken we of wat is de toestand die we wensen aan te treffen?
- Hoe gaan we de audit uitvoeren?

organisatie

- Wie gaat de audit uitvoeren?
- Hoeveel werk zal dat vergen, wat zijn de mijlpalen, de doorlooptijd?

Risico's

- Wat zijn de risico's en hoe gaan we daar het hoofd aan bieden?

Iteratief proces: antwoord op de ene vraag is input voor een andere  
Vaak wordt teruggekoppeld naar een eerder *beantwoorde* vraag

---

## 4. De voorstudie: een voorbeeld



# Bodembeheer door Defensie

## 4.1 Afbakening: Wat of wie gaan we auditen

1. Informatie over het thema: beleidsprogramma of project, budgettair, regelgeving, administratieve omkadering
2. Verantwoorde keuzes op vlak van afbakening tegenover college

- Informatieverzameling – kan tijdrovend zijn
  - Bodembeheer: preventie en sanering – relatie milieubeheer: bodembeheer afscheiden van een ruimer milieubeheer?
  - Beleid minister/Defensie: doelstellingen? Vrij vage plannen – geen indicatoren
  - Administratief – betrokken diensten bij Defensie: vrij veel + uitvoering beheer in de kwartieren – diverse soorten terreinen in binnen- en buitenland
  - Budgettair: hoeveel middelen: geen sporen in de begroting, weinig middelen
  - Regelgeving: combineren van de milieuwetgeving met militaire decreten
  - Vergelijking met Nederland, regels of richtsnoeren van de NAVO en UNO: Nederland veel verder en Belgische regelgeving wellicht niet afgestemd op internationale normen.
- Keuzes: haalbaarheid (technisch en werklast) en toegevoegde waarde (keuzes zijn bepalend voor de probleemstelling en de onderzoeksvragen)
  - Onderzoek van zowel preventie als sanering van bodemvervuiling. Globaal milieubeheer meenemen waar noodzakelijk (vooral bij planning)
  - Alleen bodembeheer op militaire terreinen in België, ex- Duitsland en calamiteiten (geen buitenlandse missies en ruimen munitie WO I en II)
  - Onderzoek van managementpraktijken en niet van doelbereiking of efficiëntie



## 4.2 Afbakening: Waarom die audit?

Waarom moet het Rekenhof investeren in die audit?  
Relevantie en te verwachten resultaten, doel van de audit

- Relevantie:  missie RH: informeren, bijdragen tot beter functioneren
  - Parlementaire vragen over thema
  - Vroeg of laat budgettair belangrijk, betere preventie vermindert saneringskost
  - Knelpunten zijn vastgesteld tijdens vooronderzoek (plangebrecen, onvoldoende middelen, complexe regels,..)
  - Defensie besteedt sinds kort veel aandacht aan milieu (speciale divisie is opgericht)
  - Rekenkamers worden aangemoedigd milieu- audits uit te voeren (INTOSAI)
- Verwachte resultaten
  - Niet transparante regelgeving, onduidelijke wijze van toepassen ervan
  - Complexe administratieve omkadering kan tot beheersproblemen leiden (niet toepassen van procedures, gebrek aan afstemming,...)
  - Essentiële beleids- en beheersinformatie ontbreekt
  - Onvoldoende budgettaire middelen
  - Goed beheer van individuele saneringsdossiers
- Doel van de audit "...bijdragen tot de planning en ontwikkeling van het bodembeheer binnen Defensie en daartoe de nodige informatie leveren aan de minister en het parlement."



## 4.3 Methodologie: Op welke onderzoeksvragen (OV) willen we een antwoord?

Een globale probleemstelling wordt omgezet in concrete onderzoeksvragen en eventueel subvragen

Probleemstelling: Voorkomt Defensie zo goed mogelijk nieuwe vervuiling en ruimt Defensie historische en nieuwe vervuiling op of beheerst ze de vervuiling (zie keuzes bij afbakening)

- Aspect voorwaarden
  - OV1: Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?
  - OV2: Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?
- Aspect preventie
  - OV3: Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?
- Aspect sanering
  - OV4: Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

**zorg voor een heldere begripsomschrijving**



## 4.4 Methodologie: Verder uitwerken onderzoeksvragen link met normenkader

Onderzoeksvragen en subvragen verwijzen vaak naar de hoofdnormen.

OV3: Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?

3.1 Is er inzicht in de problematiek

3.2 Is er een preventieprogramma

3.3 Zijn er richtlijnen en kwaliteitscriteria

3.4 Is er handhaving, toezicht, evaluatie en feedback



## 4.5 Methodologie: Welke normen gebruiken we? Welke toestand willen we aantreffen?

Als het onderzoeksobject aan de normen voldoet kan de onderzoeksvraag positief worden beantwoord. Normen worden liefst voor de aanvang audit uitgeschreven en besproken met de administratie



- In de voorstudie algemene principes of bron van de normen (planmatige aanpak, afstemming milieuplan op andere beleids- en beheersplannen, eigen normen administratie...)
- In bijlage verder gespecificeerd: vb. OV 3.1 (inzicht in de problematiek van bodemvervuiling)
  - Totaal overzicht van de milieubelasting
    - ✓ Beschikbare en betrouwbare gegevens
    - ✓ Eenduidige begrippen en definities
  - Identificatie en inventarisatie van vervuilende activiteiten,...
  - Stoffen, locaties of activiteiten moeten in categorieën worden ingedeeld op basis van risicoanalyse

# 4.6 Methodologie: Hoe gaan we de audit uitvoeren

(Gegevensverzameling en –analyse)

Hoe onderzoeken we of het onderzoeksobject aan de normen beantwoordt? Fase van voorbereiding en uitvoering niet strikt te scheiden

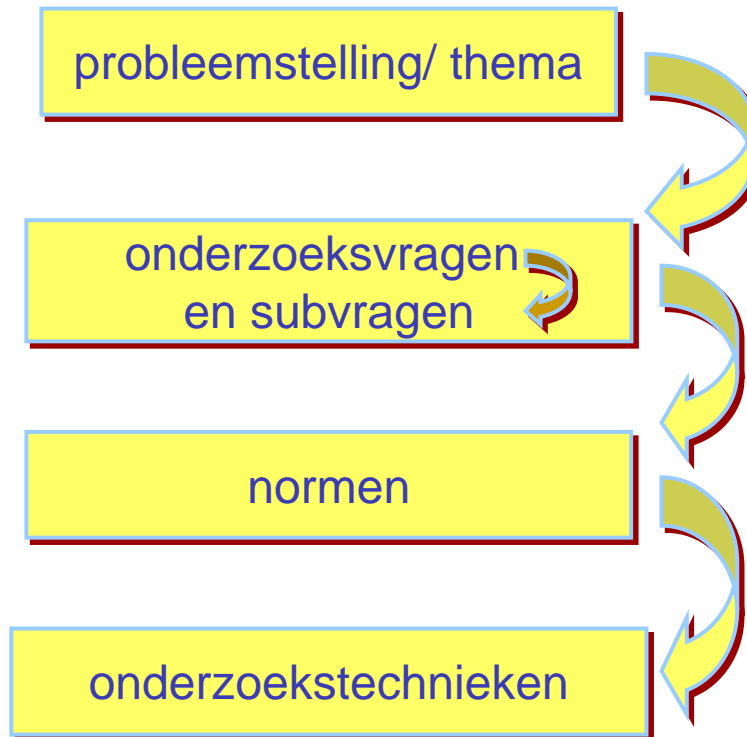


- Analyse van beleids- en beheersdocumenten (Milieubeleidsnota Defensie, inventarissen vervuilende producten, ...;)
- Vragenlijsten aan de diensten van Defensie (worden opgesteld in doorlooptijd goedkeuring voorstudie door college)
- Interviews
- Dossierstudie – beperkte steekproef (resultaten niet te veralgemenen) basis: geografische spreiding en risico
- Analyse van buitenlandse voorbeelden – vergelijkingsmateriaal/ bench-mark (bv. Nederlandse lijst met milieugevaarlijke stoffen, relevant voor Defensie)



# 4.7 Samenhang in de methodologie

Probleemstelling, onderzoeksvragen en subvragen, normen en onderzoekstechnieken moeten coherent geheel vormen



samenhang wordt  
in tabelvorm  
weergegeven  
in bijlage bij  
voorstudie

## 4.8 Organisatie: wie voert de audit uit, wat is de doorlooptijd

Wie, wanneer en kosten (uitgedrukt in werkdagen en omschrijving of berekening reis- en verplaatsingskosten of inbreng externen).



- Beperkte reiskosten (niet verder becijferd)
- Totale arbeidstijd (van het team) 250 werkdagen (uitvoering tot rapportering)
- Doorlooptijd 16 maanden – opgesplitst in een aantal fasen
  - Uitvoering 6 maanden
  - Interne procedures, tegensprekelijke procedure met administratie en minister, drukken verslag: samen 10 maanden
- Eventuele aandachtspunten voor de publicatie (in voorbeeld niet)

## 4.9 Risico' en risicobeheersing

Audit moet nuttig zijn, conclusies voldoende onderbouwd en audit uitgevoerd volgens tijdschema. Bedreigen risico's die doelstellingen en hoe bieden we daaraan het hoofd? Enkele voorbeelden uit voorstudies:

- Complexe materie/ nieuwe methodologie – begeleidingscomité instellen (meta-evaluatie BOF) of (uitzonderlijk) een extern expert betrekken (uitvoering klimaatbeleid)
- Laattijdige publicatie/ nieuw beleid – bijzondere aandacht voor timing (window of opportunity) – desgevallend voorrang bij interne procedures – lukt niet steeds bv. audit convenants in de Vlaamse Gemeenschap; onderdeel SIF
- Weerstand of weinig medewerking bij administratie – extra aandacht voor communicatie – bv. bij audit federaal grootstedenbeleid werd gerekend op de medewerking van de steden; was bij aanvang onzekere factor



# 5. Aandachtspunten

- Bespaar niet op de voorbereiding van een evaluatie (de voorbereiding voor de audit Defensie besloeg ongeveer 100 werkdagen – bijlage 1 bij voorstudie)
- Niet alles kan worden voorzien: aanpassingsvermogen nodig tijdens uitvoering en voorstudie kan worden aangepast
- Bij de voorbereiding al aandacht voor eindproduct (rapport, nota): wat willen we bereiken? Link naar benutting
- Tijdens de voorbereiding goed communiceren met geëvalueerde organisatie over afbakening, methodologie, procedure
- Na publicatie auditverslag reflectie over auditproces, inbegrepen de voorbereiding van de audit: lessen trekken





**Dank u voor uw aandacht**

**Meer informatie over taken en publicaties Rekenhof**

**[www. Rekenhof.be](http://www.Rekenhof.be)**