

Thema Veiligheid
Tekst Naeem Arif EMIA RO
Drs. Nicole Engel-de Groot RA
Beeld NFP Photography
Adobe Stock



Onderzoek naar *veiligheid in* de publieke sector

De Algemene Rekenkamer onderzoekt of de rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Veiligheid is een belangrijk onderzoeksthema voor de Algemene Rekenkamer. Wij spraken met Arno Visser, president, over de rol van de rekenkamer om de rijkstaken op het gebied van veiligheid tegen het licht te houden.

Waarom is veiligheid een belangrijk onderzoeksobject voor u?

“Wij baseren onze keuze voor onderzoeksthema’s op de vraag waar de rijksoverheid risico’s loopt en wij dus zoveel mogelijk toegevoegde waarde kunnen leveren. Op veiligheid kunnen wij veel betekenen voor de ontvanger van onze rapporten, het parlement dat de ministers controleert bij de uitvoering van beleid. Het parlement dient hiervoor te beschikken over alle benodigde informatie.

Veiligheid is bij uitstek een terrein waarbij niet alle informatie vrij toegankelijk is. De Algemene Rekenkamer heeft, op grond van haar unieke bevoegdheden, toegang tot alle informatie bij ministeries en uitvoeringsdiensten. Hierdoor kunnen wij vaststellen of ministers het parlement voorzien van alle relevante informatie over Justitie, Defensie en veiligheidsdiensten. Daar kunnen wij toegevoegde waarde leveren. Met het thema veiligheid is bovendien een groot financieel en maatschappelijk belang gediend.

Wij volgen hoe het veiligheidsbeleid van de rijksoverheid, bijvoorbeeld in de strafrechtketen, over een lange periode uitpakt. Bij herhaling komt dit thema terug, om te zien wat de stand van zaken is en hoe acties zijn opgepakt. Onze onderzoeken zijn geen losse flodders.”

Wat is de kerntaak van de rekenkamer?

“Wij hebben een wettelijke taak om elk jaar de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid te controleren, zodat wij de Rijksrekening kunnen goedkeuren. Dat doen wij in het verantwoordingsonderzoek dat op de derde woensdag van mei aan de Tweede Kamer wordt overhandigd. Hierbij geven wij een oordeel over alle departementale jaarrekeningen.

Op grond van ons oordeel kan de Tweede Kamer decharge verlenen aan het kabinet. Ons oordeel omvat drie aspecten. Allereerst een oordeel over de rechtmatigheid van uitgaven. Is geld besteed conform de regels en aan het beoogde doel? Het kan zijn dat geld besteed is aan het doel waarvoor het bestemd was, maar de regels omtrent inkoop of aanbesteding niet nageleefd zijn. Andersom kunnen alle uitgaven conform wet- en regelgeving hebben plaatsgevonden maar zijn gelden niet conform de begroting uitgegeven.

Daarnaast beoordelen wij de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het financieel beheer. Dit omvat ook de kwaliteit van beleidsinformatie. Beschikt de minister tijdig over de juiste informatie en heeft hij het parlement voldoende geïnformeerd? Een voorbeeld op het gebied van veiligheid: ambtenaren dienen bij indiensttreding gescreend te worden op een bepaald niveau voordat zij toegang krijgen tot gevoelige informatie. Wij hebben geconstateerd dat in een aantal gevallen bij diverse ministeries en diensten al voordat de resultaten van de screening bekend waren, ambtenaren toegang verkregen tot informatie. Dit beoordelen wij als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.

Over...

Drs. Arno Visser is collegelid sinds januari 2013 en president van de Algemene Rekenkamer sinds oktober 2015. Daarvoor was hij onder meer wethouder van Almere en lid van de Tweede Kamer namens de VVD.

Ten slotte betrekken wij steeds meer de doeltreffendheid van uitgaven en rijksbeleid in ons verantwoordingsonderzoek. Heeft de belastingbetaler waar gekregen voor zijn geld? Dit aspect is relatief nieuw, maar belangrijk. De maatschappij wil meer en meer weten wat er gebeurt met publieke middelen en of beleid effect heeft gehad. Om dit te onderzoeken is het nodig dat er een referentiekader is, heldere doelen zijn geformuleerd en indicatoren zijn vastgesteld op basis waarvan getoetst kan worden.”

Wat zijn belangrijke bevindingen op veiligheidsgebied?

“Op het gebied van veiligheid spelen vele belanghebbenden een rol. De politie, brandweer, het Openbaar Ministerie, de rechtspraak, ook de Dienst Justitiële Inrichtingen, en natuurlijk de burgers waar het om gaat. De uitvoeringsorganisaties zijn afhankelijk van elkaar om hun rol optimaal te kunnen vervullen. De keten kan alleen optimaal functioneren als niet alleen de eenheden zelf in control zijn maar ook de keten als geheel. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat gewerkt wordt met uniforme data en indicatoren. Data moet niet alleen uniform zijn, maar ook in systemen over de hele keten gemeten kunnen worden. Op die wijze kan integraal verantwoording worden afgelegd en gestuurd worden. De afgelopen jaren hebben we vastgesteld dat de inrichting van de keten en het werken met een uniforme dataset onvoldoende is. In een tijd met volop bezuinigingen op overheidsorganisaties wringt dat eens te meer.

Het niet optimaal functioneren van de keten is niet alleen een kwestie van systemen. Het heeft ook te maken met cultuur. Binnen de veiligheidsketen bestaat geen cultuur om dingen te bespreken met elkaar. Hierdoor ontstaat een gebrek aan transparantie en inzicht in wat er speelt bij een ander. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft dit

Het gaat erom dat het kabinet en parlement op basis van onze bevindingen desgewenst kunnen bijsturen. Dit betekent dat we in die gevallen kort op de bal moeten zitten.”

Hoe bepalen jullie je onderzoeksthema's?

“Het college stelt in een strategisch document met een vijfjaarshorizon vast welke thema's we willen behandelen in onze onderzoeken. Deze thema's kunnen zich richten op belangrijke geldstromen zoals belastingen, andere ontvangsten en ontwikkelingen in de premiesectoren zorg en arbeidsmarkt. Daarnaast selecteren we bepaalde thema's die wij belangrijk achten. Veiligheid is daarvan een voorbeeld. Thema's komen bovendrijven op grond van signalen, onze monitoring of een fingerspitzengefühl. Soms kan het zijn dat we over een lange termijn een tendens in kaart willen brengen. Keuzen worden gemaakt op grond van risico's voor het rijk, de tijdshorizon die verstreken is sinds onze laatste werkzaamheden (lang of juist te recent), het kunnen leveren van toegevoegde waarde vanwege onze bevoegdheden en de politieke relevantie. Dit laatste is een belangrijk criterium want onze onderzoeken dienen maatschappelijk relevant te zijn.”

Komt een audit op verzoek van een minister regelmatig voor?

“Een audit op verzoek van een minister of de Kamer komt enkele keren per jaar voor, maar alleen als het inpasbaar is en wij bij uitstek de instantie zijn om het uit te voeren. We bepalen volledig zelf onze onderzoeksagenda. Zo heeft op verzoek van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer

Empathie tonen voor de mensen die met hun spreekwoordelijke poten in de modder staan

erkend en een verbeterprogramma opgesteld. In dit programma zijn acties opgenomen waardoor voor ons een referentiekader is geschapen om de voortgang van verbeteringen te toetsen.”

Vindt de Algemene Rekenkamer ook iets van zo'n programma?

“De minister van Justitie en Veiligheid is hiervoor verantwoordelijk. Belangrijk is dat wij geen eigenaar worden van een verbeterprogramma. Wij monitoren dat programma intensief, kijken naar de indicatoren en actiepunten en rapporteren hierover als dat van belang is voor de Tweede Kamer, onder andere in het verantwoordingsonderzoek. Wij toetsen of beleid is uitgevoerd zoals het bedoeld is. We doen geen audits voorafgaand aan de implementatie, tenzij de implementatie een dusdanig lang traject is dat het niet zinvol is om pas na de implementatie een audit uit te voeren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de vervanging van de DigiD. Over dit onderwerp hebben we een tussenrapport opgesteld.

een onderzoek gedaan naar het effect van de subsidie op elektrische en hybride auto's. Het was niet bekend hoeveel subsidie via diverse regelingen verstrekt werd en wat dat opleverde. Wij becijferden dat deze regelingen vrij duur zijn en dat onvoldoende was nagedacht over alternatieven om de verkoop van elektrische auto's te stimuleren. Dat leidde tot aanzienlijke aanpassingen van de fiscale regelingen door de staatssecretaris en de Kamer.

De Algemene Rekenkamer rapporteert feitelijk en doet vaak aanbevelingen. De consequenties voor het beleid worden getrokken door de Tweede Kamer en de betrokken ministers. De minister en het departement en/of de uitvoeringsorganisatie zijn de auditee. Er vindt hoor en wederhoor plaats voordat onze bevindingen gefinaliseerd worden. Wij nodigen de betreffende minister uit per brief te reageren op onze bevindingen, zodat de Kamer meteen over een eerste reactie beschikt. Circa 80% van onze aanbevelingen wordt overgenomen. En we spannen ons in om dit naar 100% te brengen.”

Welke rol speelt cultuur binnen de overheid en de Algemene Rekenkamer?

“Cultuur is ongekend belangrijk. De Algemene Rekenkamer is geen losstaande entiteit, maar een permanent onderdeel van de feedbackloop voor een betere overheid. Wij dienen een toon aan te slaan waarmee wij begrepen en erkend worden binnen de rijksoverheid. Dat is geen ‘betwetertoon’, maar empathie tonen voor de mensen die met hun spreekwoordelijke poten in de modder staan. Als we dat niet doen, dan vormen wij zelf de grootste hindernis om tot resultaten te komen, namelijk het creëren van een effectieve interventie. Hier draait het uiteindelijk om.

Met onze werkzaamheden willen we inzicht creëren, leidend tot acties waardoor overheidstaken efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. In die zin vind ik, ook vanwege mijn achtergrond als letterkundige, taal heel belangrijk. Er wordt vaak gedacht dat het binnen de Algemene Rekenkamer allemaal draait om rekenen met getallen, maar taal en toon zijn zeker zo belangrijk. Dat wil niet zeggen dat wij hier cultuurexperts in dienst nemen. Cultuur dient in de bagage van alle onderzoekers te zitten. Als cultuur wordt ‘weggeorganiseerd’ dan wordt het een excuus voor anderen om je er verre van te houden.”

Zijn jullie specialisten op de onderzoeksthema's?

“Grote onderwerpen volgen we meerjarig. Dat betekent dat medewerkers gevraagd wordt om zich te verdiepen in een thema of beleidsterrein, zoals zorg of veiligheid. Dit is meer dan vakkennis, want het betekent ook dat je een netwerk opbouwt. Voor veiligheid is het vereist dat we met een toegewijd team werken. Onze mensen worden speciaal gescreend opdat ze toegang krijgen tot vertrouwelijke informatie. Strenge protocollen waarborgen dat alleen zij bij deze informatie kunnen. We zijn hier heel alert op, want we willen te allen tijde voorkomen dat we het vertrouwen beschamen. Wij werken vanuit het feit dat wij toegang hebben tot vertrouwelijke informatie. Dit betekent bijvoorbeeld dat ons onderzoekswerk ook van dienst kan zijn voor de Tweede Kamercommissie voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ook wel bekend als ‘Commissie Stiekem’.

We hebben enerzijds specialismen, anderzijds willen we geen verkokerde organisatie zijn. Dus daar waar het kan werken onderzoekers samen over specialismen heen. We vinden het wel weer gezond als mensen na een periode van circa vijf jaar switchen van specialisme. Wij hebben onlangs onze organisatie gewijzigd. Het is nu voor bepaalde specialismen mogelijk om in hogere schalen werkzaam te zijn of om meer specialisten van buiten tijdelijk in te huren. Dit was nodig om als werkgever te kunnen concurreren met andere organisaties en omdat we bepaalde vakkennis willen hebben en houden, en andere alleen tijdelijk nodig hebben.”

Wat is de relatie met de ADR?

“Om te beginnen is het uniek in Nederland dat wij een Auditdienst Rijk hebben. In andere landen maakt een ADR onderdeel uit van de Algemene Rekenkamer. Het verschil tussen de ADR en de Algemene Rekenkamer is dat de ADR rapporteert aan de minister en wij aan het parlement. Wij kunnen gebruikmaken van de rapportages en bevindingen



van de ADR als we vinden dat wij hierop kunnen steunen. We zullen dat van geval tot geval beoordelen. We kunnen, zoals onlangs op het onderwerp informatiebeveiliging het geval was, besluiten om gebruik te maken van de ADR-werkzaamheden en vervolgens nog aanvullend onderzoek te doen. We trekken dezelfde lijn voor tolerantie en materialiteitsgrenzen en hanteren dezelfde rechtmatigheidsnormen. De ADR-rapporten zijn tegenwoordig openbaar. Ik vind dat goed, want het zorgt voor een betere dynamiek in de politiek. Waar voorheen plots een minister kon wapperen met een ADR-rapport en dan niemand wist waar het over ging, heeft nu iedereen dezelfde informatie.”

Hoe ziet een rekenkameronderzoek eruit?

“Waar voorheen, vóór het digitale tijdperk, onze medewerkers naar het departement toe moesten om informatie uit de kast te halen, hoeft dat vaak niet meer want alles is digitaal beschikbaar. Echter, waar voorheen nog wel eens onverwacht iets uit de kast kon vallen wat een nieuw licht wierp op de zaak, ontvang je tegenwoordig vrijwel altijd wat je vraagt en niet meer. We stimuleren daarom onze onderzoekers om erop uit te gaan en niet alleen achter het bureau te blijven zitten. Het is belangrijk om mensen te ontmoeten en met ze in gesprek te gaan, om de organisatie te leren kennen. We willen ook niet alleen maar een rapport uitbrengen. Het gaat erom dat we een interventie initiëren, dat mensen in beweging komen om dingen anders, beter te gaan doen. We kunnen die interventie teweegbrengen met een onderzoeksrapportage, maar evengoed kan het dat we bijvoorbeeld een congres organiseren met als doel kennis te delen en van elkaar te leren. Onze bijdrage is gericht op verbetering.”

Wat moet er gebeuren om Nederland nog veiliger te maken?

“Laat ik voorop stellen dat het in Nederland fijn wonen is, met weinig corruptie en een overheid die de burger serieus neemt. Alle waarborgen zijn aanwezig in dit land om het goed te hebben. Daarmee wil ik niets bagatelliseren, maar wel in een internationaal perspectief plaatsen. Ik was de afgelopen drie jaar voorzitter van de Europese groep van nationale rekenkamers, EUROSAI. In vergelijking met Oost-Europese landen is het hier goed geregeld en wordt serieus en met respect omgegaan met rekenkameronderzoeken. In Nederland is veel te winnen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit. Zie bijvoorbeeld het traject om politiekorpsen te centraliseren. Dat leert dat er nog veel te doen is op dat vlak.” <<