

Performantieaudit bij de Franse Inspection générale des finances: een voorbeeld voor België?

Tom DE BUE (*)

ABSTRACT

The general finance inspectorate ("*Inspection générale des finances*" or "IGF") is a French government department that reports to both the Minister for the Economy and the Minister for the Budget. The IGF's general mission is to provide oversight, audit, analysis, consulting, and evaluation services in administrative, economic, and financial matters. In the course of the last several years the IGF has progressively developed an activity in which public structures and policies are evaluated with the goal of enhancing their efficiency and overall performance and consulting services are provided to various public bodies with the explicit aim of influencing public policy. These activities and the resulting reports are analysed. Some reflection is provided on the development of similar activities in the Belgian public framework.

Keywords: Audit and evaluation of Government Policy, France.

JEL Classification Code: M42, M48

(*) De auteur is Inspecteur van financiën bij het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën.

Inhoudstafel

1	Inleiding	37
2	Korte situering van de IGF	39
3	Opdracht en werkzaamheden	41
4	Missions d'évaluation - Missions de conseil (Performance audit)	43
4.1	Deze opdrachten kunnen niet worden gevat onder de "assurance" component van klassieke interneaudit-activiteiten	43
4.2	Deze opdrachten vertonen een aantal gelijkenissen met de zgn. performance audits van rekenhoven en rekenkamers	44
4.3	Recente voorbeelden	46
4.4	Inhoudelijke kenmerken	47
4.5	De rapporten	51
4.6	Praktisch verloop van een opdracht	53
4.6.1	Opstellen van een kadernota bij de aanvang van een opdracht (Note de cadrage)	55
4.6.2	Opstellen van een etappenota in de helft van de opdracht (note d'étape)	56
4.6.3	Redactie en verzending van het rapport	57
4.6.4	Afsluitende werkzaamheden	57
4.6.5	Interne evaluatie van een opdracht	58
4.6.6	Opvolging van de aanbevelingen	59
5	En in België?	60
5.1	Gelijkaardige activiteiten in België?	60
5.2	Een ander institutioneel kader?	61
5.3	Is er een vraag naar dergelijke onderzoeken?	62

6	Bibliografie	63
7	Bijlage: uittreksel uit het statuut van de IGF	64

1 Inleiding

Het Franse korps van de *Inspection générale des finances* is, voor een overheidsdienst, zichtbaar aanwezig in de Franse maatschappij.

Dit uit zich in veel facetten. Het korps maakt in Frankrijk regelmatig het voorwerp uit van een publiek debat. Bij consultatie van het online archief van een Franse kwaliteitskrant stelt men vast dat het Franse korps regelmatig de pers haalt. Er verschijnen ook regelmatig publicaties over. Deze zijn niet altijd zeer gespecialiseerd, de Franse *Inspection générale des finances* is soms ook het voorwerp van journalistieke en populaire werken. Deze durven trouwens wel eens kritisch te zijn. Vele prominenten zijn lid van het korps of zijn dat in het verleden geweest (denken we bv. aan Jean-Claude Trichet of Pascal Lamy). De beste afgestudeerden van de *Ecole nationale d'administration*, de befaamde Franse eliteschool, verkiezen vaak toe te treden tot het korps. Kortom, het korps is bekend en vertegenwoordigt de administratieve elite in Frankrijk.

De zichtbaarheid van het Franse korps wekt nieuwsgierigheid naar de precieze bevoegdheden en werkzaamheden. In deze bijdrage wordt hier meer informatie over verstrekt. We beperken ons tot de hoofdactiviteiten van het Franse korps, het betreft opdrachten die men omschrijft als "*Missions d'évaluation*" en "*Missions de conseil*".

Dit zijn, kort gesteld, opdrachten waarbij het Franse korps, op vraag van een lid van de Regering, een bepaald beleid of een bepaalde overheidsentiteit op efficiëntie en/of effectiviteit onderzoekt. Doorgaans omvatten deze opdrachten ook het verzoek om beleidsaanbevelingen te formuleren. Deze opdrachten vertonen een aantal gelijkenissen met de zgn. performance audits, een specifieke vorm van audit die zich de laatste decennia vanuit de Angelsaksische wereld naar onze streken heeft uitgebreid.

In deze bijdrage wordt er uitgebreid ingegaan op de aard van deze opdrachten, de rapporten en het praktisch verloop van een dergelijke opdracht.

Deze bijdrage eindigt met enkele beschouwingen in verband met de wenselijkheid/opportuniteit van dergelijke opdrachten/werkzaamheden in het Belgische publieke kader.

Deze bijdrage streeft geen volledigheid na. Voor meer informatie over het Franse korps wordt verwezen naar de bibliografie en naar de informatie beschikbaar op <https://www.igf.bercy.gouv.fr/IGF>.

De *Inspection générale des finances* zal verder worden vermeld als de 'IGF' of 'de Franse IGF'. De Franse taal heeft een specifieke woordenschat en bureaucratisch jargon laat zich moeilijk vertalen. Hierdoor is doorlopend in de tekst geopteerd om bepaalde Franstalige uitdrukkingen niet te vertalen en gewoon letterlijk over te nemen, deze uitdrukkingen worden dan steeds in cursief vermeld.

Deze bijdrage vertegenwoordigt de persoonlijke opinie van de auteur. Geen van de in deze bijdrage vermelde standpunten kan worden toegeschreven aan het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën.

Met dank aan Christophe Tardieu, adjunct van de korpschef van de IGF voor zijn geduld en behulpzaamheid.

2 Korte situering van de IGF

De *Inspection générale des finances* is een overheidsdienst die onder het rechtstreekse gezag is geplaatst van de Minister van Economie en Begroting. Aangezien deze bevoegdheden op het moment van de opmaak van deze bijdrage worden gedeeld door twee personen, valt zij dus onder twee Ministers: de Minister van Economie, Industrie en Tewerkstelling en de Minister van Begroting, *Comptes publics* en hervorming van de overheid.

Het decreet van 4 oktober 2006, dat het basisstatuut vormt van het korps, heeft zijn bevoegdheden in de meest ruime termen omschreven: met uitzondering van de door de regelgeving specifiek toegekende bevoegdheden heeft de IGF een algemene opdracht en bevoegdheid van controle, audit, studie, advies en evaluatie in administratieve, economische en financiële aangelegenheden. Het korps kan door de eerste Minister met bijzondere opdrachten worden belast.

Het korps heeft een wat heet 'interministeriële' positionering. Het betreft geen inspectiedienst van een bepaald Ministerie maar een dienst waarvan de bevoegdheden zich in zeer ruime zin uitstrekken over meerdere overheidsdiensten. Zij werkt voor een breed veld van Ministers en beleidsdomeinen. In het jaarverslag over 2009 kunnen we bv. vaststellen dat zeer diverse thema's zoals staatshervorming, sociaal beleid, landbouw en fiscaliteit in 2009 het voorwerp zijn geweest van een opdracht. In 2009 ontving het korps behalve van zijn twee voorgedijministers ook opdrachten van tien andere Ministers.

De IGF heeft geen reglementair verankerd monopolie op de opdrachten die in zijn taakomschrijving zijn vermeld. De Franse centrale overheid telt talloze inspectie- en studiediensten, waarvan weliswaar maar een zeer beperkt aantal als interministerieel kunnen worden omschreven. Inzoverre deze diensten zich echter op hun eigen domein bevinden vormen deze rechtstreekse concurrenten van de IGF.

Diverse wetgevende en reglementaire teksten kennen onderzoeksbevoegdheden toe aan de IGF. Het zou ons te ver leiden deze in detail te bespreken maar de IGF heeft een ruime algemene onderzoeks- en controlebevoegdheid met betrekking tot alle publieke overheden en sommige private organisaties. Deze bevoegdheden strekken zich uit tot de centrale of gedecentraliseerde overheidsdiensten, de lokale overheden, en meer in het bijzonder elke publieke of private organisatie die gelden van de overheid ontvangt, om het even onder welke vorm (subsiëring, lening, waarborg, toelage, enz.). De controle kan ter plaatse worden uitgeoefend en strekt zich uit tot het volledig beheer en alle documenten en rekeningen van de betrokken entiteit. Er worden expliciete sancties voorzien bij weigering.

De regelgeving voorziet geen onafhankelijkheid of autonomie voor het korps. De IGF heeft een rechtstreekse hiërarchische band met de twee voorgedijministers. Uit de praktijk blijkt dat dit gebrek aan onafhankelijkheid geen belemmering vormt voor een goede werking van het korps. Pogingen tot politieke sturing of beïnvloeding door entiteiten of beleidsdomeinen waar de IGF betrokken is voor een bepaalde opdracht zouden niet voorkomen ⁽¹⁾. Als reden hiervoor verwijst men naar het zeer ruime netwerk van de IGF, dat maakt dat op vele plaatsen niet-actieve Inspecteurs aanwezig zijn (inclusief in de persoonlijke kabinetten van de Ministers van Economie en Begroting) en naar een strikte tendens tot confidentialiteit van de verslagen.

Het korps bestond in juni 2009 uit 73 *Inspecteurs* of *Inspecteurs généraux* en een ondersteunende administratie van 21 personen. Samen maakt dit 94 personen. Regelmatig worden er ook externe experts aangetrokken om op tijdelijke basis aan een bepaalde opdracht mee te werken.

De IGF wordt geleid door de *Chef du service*. Deze wordt benoemd door een decreet van de President. De *Chef du service* beslist over de toekenning van opdrachten aan de leden van het korps. Momenteel wordt deze functie bekleed door Jean Bassères, *Inspecteur général des finances*. De *Chef du service* heeft ook een adjunct, beiden worden ondersteund door een assistent die ook de graad van inspecteur van financiën bezit, de *Chargé de Mission*.

De *Chef du service* wordt bijgestaan door een comité, genaamd 'Cogex', dat wordt voorgezeten door de voorgedijminister, met de *Chef du service* als onder voorzitter. Het comité heeft een representatieve en raadgevende functie en is verder samengesteld uit de *Inspecteurs généraux*.

1 Gesprek met Christophe Tardieu, adjunct van de *Chef du service*, 5 mei 2010.

3 Opdracht en werkzaamheden

Het decreet van 4 oktober 2006, dat het basisstatuut vormt van het korps (zie bijlage), heeft zijn bevoegdheden in de meest ruime termen omschreven: met uitzondering van de door de regelgeving specifiek toegekende bevoegdheden heeft de IGF een algemene opdracht en bevoegdheid van controle, audit, studie, advies en evaluatie in administratieve, economische en financiële aangelegenheden. Het korps kan door de eerste Minister met bijzondere opdrachten worden belast.

In de praktijk kunnen er 3 verschillende types van werkzaamheden worden onderscheiden. Deze categorieën zijn geen reglementaire classificaties maar louter beschrijvende categorieën. Het is mogelijk dat een bepaalde activiteit of verslag in meerdere categorieën kan worden ondergebracht.

Financiële inspecties (*les vérifications*)

Het betreft inspecties van publieke rekenplichtigen en ordonnateurs van de gedeconcentreerde diensten van het Ministerie van Economie en Financiën en van diverse andere organismen die onder voogdij van de overheid zijn geplaatst of die op een of andere manier overheidsgelden ontvangen. Dit is de oudste en oorspronkelijke opdracht van de IGF. De financiële inspecties maken slechts een klein gedeelte van de totale werklast uit. In 2009 vertegenwoordigden zij 9 % van het totaal aantal opdrachten.

Medewerking aan projecten (*les missions d'assistance*)

De IGF stelt een aantal medewerkers ter beschikking voor de realisatie van een bepaald project. In dit kader nemen leden van het korps regelmatig zitting in diverse comités of commissies. Ook worden er regelmatig leden van het korps ingezet om op tijdelijke basis inhoudelijke ondersteuning te bieden aan de werkzaamheden van individuele parlementariërs. Ook deze categorie maakt maar een relatief klein gedeelte van de werklast uit. In 2009 vertegenwoordigde deze 15 % van de totale opdrachten van de IGF ⁽²⁾.

Performance audit (*Missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs publics – Missions de conseil*)

Momenteel de belangrijkste categorie, zowel inhoudelijk als kwantitatief.

² Jaarverslag van de IGF over 2009, p. 9.

Zoals eerder werd vermeld is de IGF oorspronkelijk ontstaan als een inspectie-dienst voor controle op rekenplichtigen en ordonnateurs (*les vérifications*). Deze inspectieopdracht is de laatste decennia echter wat op de achtergrond geraakt en dit was een bewuste keuze. Het korps is van oordeel dat de *missions d'évaluation* en de *missions de conseil* activiteiten zijn die meer zichtbaarheid garanderen zijn en aldus de toekomst van het korps kunnen garanderen ⁽³⁾. De afbouw van de inspectieopdrachten van de IGF is een evolutie die reeds lang liep en die in 2006 werd bezegeld met een aanpassing van de regelgeving en een herformulering van de opdracht van het korps (zie hoofdstuk 2). In 2009 maakten de *missions d'évaluation* 34 % en de *missions de conseil* 37 % van het totaal van de opdrachten uit. Deze twee categorieën vormen momenteel dus de belangrijkste activiteit van de IGF.

De bespreking van deze activiteiten vormt de kern van deze bijdrage. In het volgende hoofdstuk worden deze uitgebreid besproken.

3 COHEN, A.G., 'L'avenir des inspections générales', *Gestion & finances publiques*, nr. 5, mei 2009, p. 366.

4 Missions d'évaluation - Missions de conseil (Performance audit)

In dit hoofdstuk worden de *missions d'évaluation* en de *missions de conseil* van de IGF nader besproken. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de aard van deze opdrachten, de rapporten die het eindproduct vormen en het praktisch verloop van een opdracht.

In het jaarverslag van het jaar 2009 omschrijft de IGF deze opdrachten als volgt:

- ▶ *“les missions d'évaluation d'organismes et de dispositifs publics visent à renforcer, à travers des propositions opérationnelles de réforme, leur efficacité comme leur performance générale»;*
- ▶ *« les missions de conseil préparent la prise de décision publique”.*

4.1 Deze opdrachten kunnen niet worden gevat onder de “assurance” component van klassieke interneauditactiviteiten

Onder de “assurance” component van interneauditactiviteiten verstaat men zekerheidsverstrekken activiteiten binnen een organisatie die het management een redelijke zekerheid bieden wat betreft een aangepast risicomanagement en goed werkend internecontrolesysteem.

Interne audit is een activiteit die nauw verbonden is met het operationele. In private ondernemingen functioneert deze activiteit doorgaans als een stafdienst van de CEO. In de publieke sector bestaat de tendens om de interneauditactiviteiten eerder decentraal te organiseren, dichtbij de leidend ambtenaar van een entiteit, alhoewel er hier natuurlijk uitzonderingen bestaan.

De activiteiten van de IGF wat betreft *missions d'évaluation* en de *missions de conseil* beantwoorden niet aan dit beeld. De IGF positioneert zich uitdrukkelijk als een ‘rechtstreekse stafdienst’ van de regering, die op een hoger (eerder politiek) niveau aanwezig is dan de interneauditdiensten. Men streeft een zogenaamde interministeriële positionering na, de IGF werkt voor alle Ministers en beleidsdomeinen. In deze is de consensus binnen het korps dat er geen ruimte en ook niet de wil aanwezig is om een permanente functie inzake interne audit op zich te nemen. Zij laat hieromtrent het initiatief aan de vrij talrijke ministeriële inspectiediensten die de diverse Franse ministeries rijk zijn. Het aanwezige personeelskader zou een dergelijke permanente activiteit ook niet toelaten. In een recent rapport wordt zonder omwegen het volgende gesteld: *“Enfin, ces trois*

services (bedoeld wordt o.a. de IGF) *ont pour commanditaires les ministres. Or les missions d'audit interne sont centrées sur des enjeux de contrôle interne concernant l'organisation administrative, plus que sur des enjeux du ressort de l'échelon politique : elles n'attirent donc pas aujourd'hui l'attention directe des membres du Gouvernement et de leurs cabinets"* ⁽⁴⁾. De IGF stelt de ontwikkeling van klassieke interneauditactiviteiten ook niet als een bedreiging te zien. De nauwe betrokkenheid bij de Ministers en het hoog niveau van de rapporten zouden de toekomst van het korps verzekeren. De betrokkenheid van de IGF in interneauditactiviteiten in de strikte zin van het woord is beperkt tot een inbreng in een aantal commissies en werkgroepen wat betreft de subsidiëring via Europese fondsen (bv. de zgn. *Commission interministérielle de coordination de contrôles*). Over de structurering van interneauditactiviteiten binnen de Franse overheid publiceerde de IGF trouwens een rapport in 2009.

4.2 Deze opdrachten vertonen een aantal gelijkenissen met de zgn. performance audits van rekenhoven en rekenkamers

De *missions d'évaluation* betreffen activiteiten waarbij de IGF een opdracht ontvangt van een Minister om een bepaalde entiteit of het overheidsbeleid in een bepaald domein te onderzoeken en te beoordelen op efficiëntie en/of effectiviteit. In het kader van deze opdrachten kan het zijn dat de IGF ook voorstellen tot verandering of bepaalde aanbevelingen formuleert maar dat is niet de hoofdbedoeling van de opdracht. De hoofdbedoeling is een oordeel uit te spreken over een bepaalde entiteit of een bepaald overheidsbeleid. Dergelijke opdrachten worden soms gevraagd bij vermoedens van wanpraktijken, maar dat kan zeker niet veralgemeend worden, de meeste *Missions d'évaluation* situeren zich buiten een dergelijk kader.

De *missions de conseil* betreffen opdrachten om een bepaalde entiteit of zelfs het overheidsbeleid in een bepaald domein te onderzoeken en te beoordelen op efficiëntie en/of effectiviteit. In tegenstelling tot les *missions d'évaluation* is het formuleren van aanbevelingen en voorstellen hier wel de kern van de opdracht. Het doel van deze opdrachten strekt er uitdrukkelijk toe om de politieke besluitvorming te beïnvloeden en voor te bereiden.

Deze opdrachten vertonen een aantal gelijkenissen met de zgn. *performance audits* die het Belgische Rekenhof sinds 1998 kan uitvoeren of met de zgn. '*value for money-audits*' zoals deze door veel publieke auditdiensten in doorgaans eerder Angelsaksisch gerichte landen worden verricht. In deze audits wordt er aandacht besteed aan de zuinigheid, effectiviteit en efficiëntie van de aanwending van de middelen die een bepaalde publieke entiteit ter beschikking worden gesteld voor het vervullen van zijn opdracht. Een dergelijk onderzoek omvat het

4 « Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat », IGF, 2009, pagina 16. Zie https://www.igf.bercy.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/

volledig beheer van de entiteit en betreft bijvoorbeeld een selectief onderzoek naar duidelijke vergissingen, verspilling, buitensporige uitgaven, slecht rendement of ontoereikende controle. In deze audits vormen de hieronder vermelde vragen vaak voorwerp van het onderzoek:

- ▶ vormen de ingezette middelen een economisch en zuinig gebruik van overheidsgelden?
- ▶ zijn de gepresteerde diensten van goede kwaliteit en zijn zij georiënteerd naar de doelgroep?
- ▶ worden de diensten verstrekt binnen de voorziene tijdspanne?
- ▶ wordt het betrokken overheidsprogramma op een effectieve en/of efficiënte wijze uitgevoerd?
- ▶ worden de doelstellingen van het betrokken beleidsprogramma gehaald?
- ▶ wat zijn de redenen van de mindere prestaties van een bepaald beleid of een bepaalde entiteit?
- ▶ enz.

Performance audits zijn een fenomeen dat de afgelopen decennia een hoge vlucht heeft genomen. Sinds de jaren '60 heeft de snelle groei van de overheidsuitgaven en de roep naar meer efficiëntie en verantwoording overheden wereldwijd ertoe aangezet om de klemtoon meer en meer te leggen op de kwaliteit van de prestaties die zij levert, hierbij wordt dikwijls het perspectief van de burger als klant van de overheidsdienstverlening gehanteerd.

Er bestaat weinig eenvormigheid tussen de definities die verschillende auteurs en instituten hanteren voor 'performance audit'. Vaak wordt de term echter voorbehouden voor audits verricht door een orgaan dat in dienst werkt van een parlement of dat institutioneel wordt gerekend tot de wetgevende macht: een rekenhof of een rekenkamer. De term 'evaluatie' zou dan eerder van toepassing zijn voor studies of audits verricht door organen van de uitvoerende macht. In tegenstelling tot performance audits zouden deze laatste ook niet noodzakelijkerwijze ex post plaatsvinden ⁽⁵⁾. Vaak betreft het echter zeer gelijkaardige en onderling inwisselbare begrippen. Vier van de door INTOSAI aangehaalde typologieën van performance audits worden door de Government Accountability Office (GAO), de audit- en evaluatiedienst van de Amerikaanse wetgevende macht, bijvoorbeeld vermeld als 'performance evaluation' ⁽⁶⁾.

5 Zie bv. PUT, V., "Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid", 2006, Die Keure, p. 28.

6 Zie 'Implementation guidelines for performance auditing', INTOSAI, p. 87 en GAO, "Performance Measurement and Evaluation: Definitions and relationships (GAO/GGD-98-26)", 1998.

4.3 Recente voorbeelden

Hieronder een aantal voorbeelden van recente opdrachten van *Missions d'évaluation* en *Missions de conseil*:

- ▶ Een onderzoek naar de frequentie en de financiële impact van fouten en onregelmatigheden in de berekening en de storting van *la prime pour l'emploi*, een belastingkrediet gericht op de activering van personen met een laag inkomen. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen met het oog op het verhogen van de zekerheid en betrouwbaarheid van de toekenning van het belastingkrediet. Deze opdracht werd samen uitgevoerd met de Franse belastingdiensten (2007).
- ▶ Een onderzoek naar de economische en financiële rentabiliteit van het Franse systeem waarbij de overheid (EDF) een wettelijke verplichting heeft tot op het aankopen van energie die is opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling. De opdracht verzoekt de IGF aanbevelingen te doen met het oog op de budgettaire houdbaarheid op langere termijn van het systeem (2006).
- ▶ Een opdracht naar aanleiding van vaststellingen van het Franse Rekenhof waaruit onregelmatigheden bleken wat betreft a) de toekenning van dienstwoningen aan ambtenaren van het Ministerie van Cultuur en Communicatie en b) de berekening van de huisvestingsvergoeding die daarvoor wordt aangerekend. De opdracht verzoekt de IGF zich uit te spreken over een aantal voorstellen zoals een mogelijke verhoging van de vergoeding, een wijziging in de fiscale behandeling daarvan, enz. (2003).
- ▶ Een opdracht waarin wordt gevraagd voorstellen te formuleren tot structurering en professionalisering van de sector van schouwspelen en de werknemers die hierin actief zijn (*le spectacle vivant et enregistré*). (2008).
- ▶ Een opdracht waarin een stand van zaken wordt gemaakt van het beheer van het vastgoed van de verschillende universiteiten in Parijs. De opdracht verzocht de IGF ook om aanbevelingen te formuleren om het beheer te verbeteren.
- ▶ Een opdracht waarbij een onderzoek wordt ingesteld naar het beheer van het Franse fonds ter vergoeding van slachtoffers van asbest (*le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante*). Dit ten gevolge van de lange doorlooptijden van de ingediende dossiers en het snel stijgende bedrag dat het fonds jaarlijks uitbetaalde aan nalatigheidsintresten.

4.4 Inhoudelijke kenmerken

De onderwerpen die worden behandeld door de IGF zijn niet beperkt tot horizontale kwesties die beleids- of entiteitsoverstijgend zijn, maar betreffen doorgaans onderwerpen die zich in het centrum van een bepaald beleid situeren. De opdrachten gaan dieper op het beleid in dan bv. een globaal onderzoek naar de betaalde nalatigheidsintresten of huisvestingskosten in een reeks departementen maar betreffen vaak kernthema's uit het sociale, fiscale, economische beleid, enz. van de Franse overheid. Het is opmerkelijk dat hiervoor een beroep wordt gedaan op een dienst die op interministeriële wijze georganiseerd is en dus per definitie vreemd is aan de betrokken materie. We kunnen veronderstellen dat de Franse overheidsdepartementen en entiteiten over eigen instrumenten beschikken om dergelijke onderzoeken te voeren, vooral gezien het grote aantal ministeriële controlediensten of inspecties. Ondanks het bestaan van deze instrumenten verkiezen de betrokken Ministers toch een beroep te doen op de diensten van de IGF.

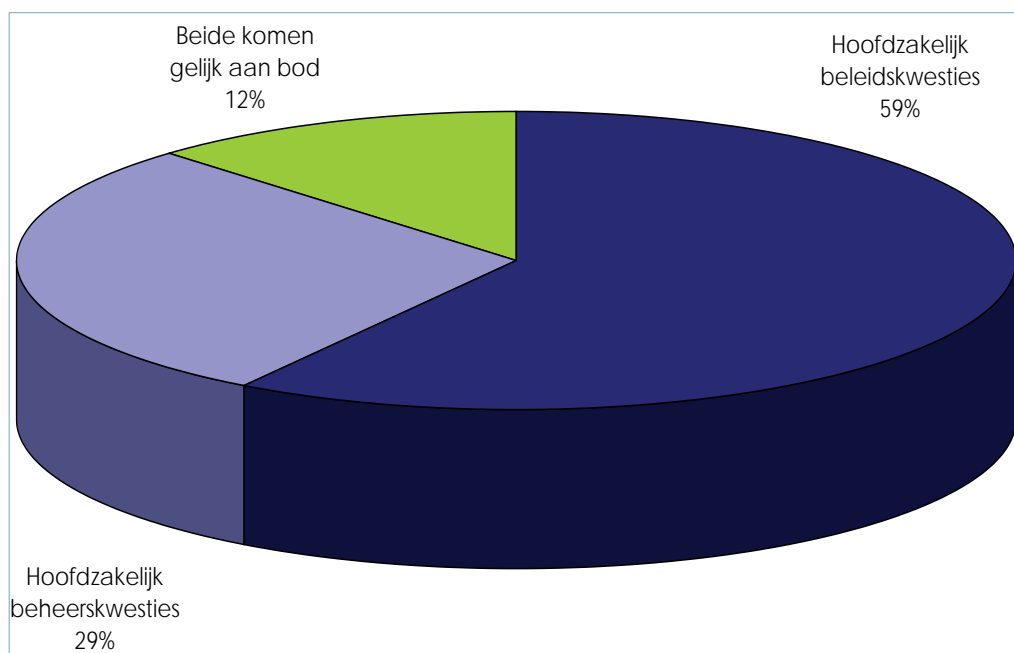
De opdrachten hebben zeer diverse invalshoeken. Vraagstellingen en problemen worden soms benaderd vanuit een juridisch, economisch, financieel, administratief of een humanresourcesperspectief. Vaak worden meerdere invalshoeken in één opdracht gecombineerd.

De opdrachten en rapporten van de IGF beoordelen vaker beleidsmatige dan beheersmatige vraagstukken. In de academische literatuur rond performance audit wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen auditdiensten in de ruime zin die door hun voorkeuren of door het institutionele kader waarin zij opereren ofwel eerder beleidsmatige voorwaarden voor goede resultaten beoordelen (de beleidstheorie, de reglementering en het toezicht van de Ministers op administraties, enz.) ofwel eerder managementactiviteiten beoordelen (managementprocessen, IT, aankopen, personeelsbeleid, enz.)⁽⁷⁾. Op basis van de taakomschrijving en een lectuur van enkele rapporten behoort de IGF tot de tweede categorie. De opdrachten hebben vaak expliciet het overheidsbeleid in een bepaald domein tot voorwerp.

In het kader van deze bijdrage werd een analyse gemaakt van alle gepubliceerde rapporten van de IGF over de periode 2006-2010 (populatie van 98 stuks). In deze analyse werden de opdrachten ingedeeld in drie categorieën. Figuur 1 geeft een overzicht van de resultaten. Hieruit blijkt dat in de meerderheid (59 %) van de onderzochte opdrachten de beleidsmatige aspecten in de opdracht zwaarder doorwogen dan de beheersmatige, in 12 % van de onderzochte gevallen wogen beide aspecten even zwaar. Slechts in 29 % van de onderzochte gevallen betrof de opdracht hoofdzakelijk beheersmatige aspecten.

⁷ Zie bv. PUT, V., 'Spanningsvelden bij het formuleren van normen in performance audits', Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement', 2006, nummer 4.

 Figuur 1: Invalshoek van de opdrachten van de IGF (2006-2010)



In het onderzochte staal van rapporten werd vastgesteld dat de IGF in zijn rapporten nagenoeg nooit verwijzingen opneemt naar vakliteratuur of een bepaald normenkader. Wereldwijd bestaan er verschillende instellingen die normenkaders hebben opgesteld voor audit of performance audit, zoals bv. INTOSAI, het IIA, het *Public Sector Committee* van het IFAC, enz. Deze worden in de rapporten van de IGF echter niet vermeld. We kunnen ervan uitgaan dat deze ook geen rol zullen hebben gespeeld bij de opdracht. Misschien is men van oordeel dat deze eerder Angelsaksisch gerichte normen weinig bijbrengen in de specifieke Franse overheidsomgeving. In de literatuur wordt er wel opgemerkt dat performance audits doorgaans geen vast normenkader hanteren. Door de grote flexibiliteit en diversiteit in de keuze van onderwerpen, methoden en opinies zou er ook minder nood zijn aan een vast normenkader zoals dat bv. het geval is bij financiële audit. INTOSAI stelt dat: “*performance audit is not a checklist form of auditing*”⁽⁸⁾.

Om meer inzicht te verwerven in de opzet van een gemiddeld onderzoek door de IGF werd een staal van rapporten over de periode 2006-2010 (een populatie van 98 rapporten) ingedeeld in 6 typologieën, deze typologieën werden voor een gedeelte overgenomen van INTOSAI. Telkens werd nagegaan bij welk type de opdracht het dichtst (bij) aanleunde, sommige opdrachten werden ook in twee of meer typologieën ondergebracht.

De verschillende typologieën zijn de volgende.

1. **Zuiver studiewerk.** Het doel van de opdracht is niet zozeer een evaluatie van een programma, een beleid of een entiteit maar het nadenken over en het formuleren van beleidsvoorstellen voor verandering. 70 % van de

8 INTOSAI, ‘Implementation guidelines for performance auditing’, p. 12.

opdrachten valt onder deze categorie. Enkele voorbeelden van opdrachten uit de periode 2006-2010:

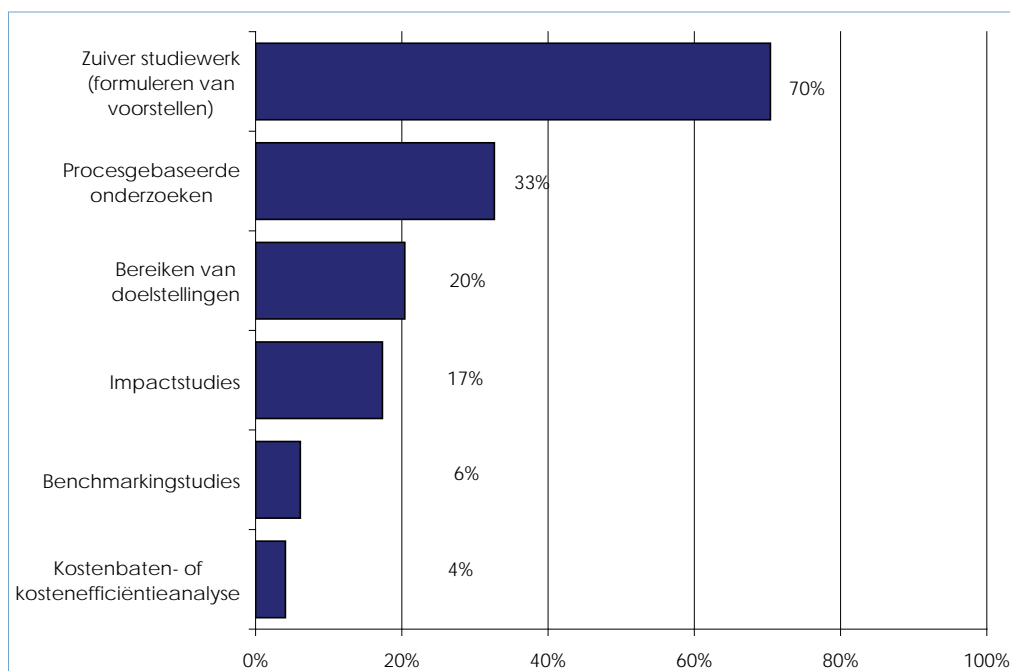
- ▷ Voorstellen doen voor de invoering van een belasting op vette voedingswaren, een zgn. *fat tax*;
- ▷ een kader uittekenen dat kan worden gehanteerd bij de toekomstige toekenning van concessies in de energiesector;
- ▷ een voorstel formuleren voor aanpassingen aan de Franse uitkering voor sociale activering;
- ▷ een voorstel formuleren tot berekening van de vergoeding die de Franse overheid betaalt voor energie opgewekt met warmtekrachtkoppeling;
- ▷ studie naar mogelijke methoden om elektronische gegevensverzending tussen het Franse instituut voor de statistiek en de gemeenten te stimuleren;
- ▷ voorstellen formuleren voor maatregelen ter versterking van het beheer van de begroting in een meerjarenperspectief;
- ▷ een voorstel formuleren voor een nieuwe verdeling van bevoegdheden tussen het Ministerie voor cultuur en bijbehorende gedecentraliseerde/gedecentraliseerde diensten en agentschappen;
- ▷ een voorstel formuleren en uitwerken voor nieuwe indicatoren om de koopkracht en de evolutie daarvan te meten;
- ▷ enz.

2. **Een onderzoek naar het bereiken van doelstellingen (de zgn. *goal-attainment studies* of *outcome based studies*).** Een dergelijk onderzoek gaat na in welke mate een programma, een beleid, een entiteit zijn vooraf gedefinieerde doelstellingen bereikt. De nadruk ligt op de output en de gevolgen, met inbegrip van neveneffecten en onbedoelde effecten. Vragen die in het kader van een dergelijk onderzoek aan bod komen zijn: hoe worden de doelstellingen vastgelegd, worden de doelstellingen gehaald binnen de vooropgestelde tijdsperiode, worden de doelstellingen gehaald binnen de vooropgestelde parameters van bv. kwaliteit, kwantiteit, budget, enz. Precies een derde (33 %) van de opdrachten valt onder deze categorie.
3. **Procesgebaseerde studies.** Deze hebben tot doel na te gaan hoe een bepaald beleid, programma of entiteit werkt, op welke wijze het resultaat geproduceerd wordt. Typische vragen hier zijn: wat zijn de verschillende stappen en onderdelen in een proces, welke stappen dienen gebruikers/cliënten te doorlopen. 20 % van de opdrachten valt onder deze categorie.

4. **Impactstudies.** De basisvraag is hier: wat is de impact van een bepaald programma, beleid of een bepaalde entiteit? Impactstudies beoordelen de netto-effecten van een programma, beleid of een entiteit door de resultaten te vergelijken met wat zich zou hebben voorgedaan in afwezigheid van het programma. Dit type van studies wordt gebruikt om een oordeel te vellen over de bijdrage van een beleid, programma of een entiteit wat betreft het bereiken van de doelstellingen. 17 % van de opdrachten valt onder deze categorie.
5. **Kostenbatenanalyses.** Dit zijn onderzoeken naar de verhouding van kosten en baten van een bepaald programma, beleid of een bepaalde entiteit, doorgaans worden deze in monetaire termen uitgedrukt, vaak wordt de analyse gevoerd en de conclusies geformuleerd in termen van gemiddelde kost per individuele output. 6 % van de opdrachten valt onder deze categorie.
6. **Benchmarking studies.** Het betreft studies waarin wordt nagegaan of een programma, een beleid of een entiteit wordt uitgevoerd in overeenstemming met bepaalde goede praktijken. Het betreft een vergelijking van bepaalde methoden, procedures, processen, producten en diensten met die van andere organisaties die als kwalitatief of op een of andere manier als aanbevelenswaardig worden beschouwd. 4 % van de opdrachten valt onder deze categorie.

Figuur 2 geeft een overzicht van het relatief aandeel van de verschillende categorieën.

Figuur 2: Typologie van de onderzochte rapporten van de IGF (2006-2010)



We stellen vast dat de zuivere studieopdrachten overheersen. Alhoewel sommige opdrachten enkel en alleen onder dit type vallen, kwalificeren de meeste opdrachten die onder type vallen tegelijkertijd ook onder een ander type. Vooral de combinatie van zuiver studiewerk met een procesgebaseerd onderzoek, een onderzoek naar de doelstellingen of een impactstudie komt vaak voor. De reden hiervoor is niet ver te zoeken en houdt natuurlijk verband met de opdrachtgever, de bevoegde Minister. Opdrachten van type 2 en 3 betreffen per definitie programma's, entiteiten of beleidsdomeinen die reeds bestaan en waar misschien twijfels bestaan over de goede werking of waar tekortkomingen werden vastgesteld. Misschien bestaat van dit laatste gewoon maar een vermoeden. In een dergelijk geval kan de betrokken Minister de IGF de opdracht geven om een stand van zaken te maken, de werking te onderzoeken, eventueel na te gaan of de doelstellingen worden bereikt, en tenslotte, om voorstellen te formuleren tot verbetering. Uit de lectuur van de opdrachtbrieven kan afgeleid worden dat dit doorgaans de gang van zaken vormt. De opdrachten van de IGF hebben doorgaans dus een probleemgeoriënteerde aanpak. Zij betreffen hoofdzakelijk de vaststelling en analyse van een probleem als startpunt van het onderzoek, gevolgd door een analyse van de oorzaken en een voorstel tot oplossing, en dit alles doorgaans op het beleidsniveau.

Zoals vermeld bezit de IGF geen reglementair verankerd monopolie op de opdrachten die in zijn taakomschrijving zijn vermeld. De Franse centrale overheid telt talloze inspectie- en studiediensten, waarvan weliswaar maar een zeer beperkt aantal als interministerieel kunnen worden omschreven. Inzoverre deze diensten zich echter op hun eigen domein bevinden vormen deze rechtstreekse concurrenten van de IGF. Ook consultancybedrijven uit de privé-sector vormen rechtstreekse concurrentie voor de IGF alhoewel deze natuurlijk geen onderzoeksbevoegdheden bezitten. Men is zich binnen het korps bewust van deze concurrenten en wijst op de aanwezige kennis van de publieke sector en op zijn vermogen om opdrachten op zeer korte termijn te kunnen afwerken ⁽⁹⁾.

4.5 De rapporten

De opdrachten van de IGF wat betreft de *Missions d'évaluation* en *Missions de conseil* resulteren steeds in een schriftelijk rapport. Dit is ook het voornaamste medium waarmee de conclusies van de opdracht worden gecommuniceerd.

Alhoewel de rapporten individueel geschreven en ondertekend worden door het team dat de opdracht heeft vervuld, is er uitdrukkelijk een 'huisstijl' te bespeuren. Het is wellicht niet toevallig dat de rapporten alle dezelfde blad-schikking en hetzelfde lettertype hanteren, maar het is meer dan dat.

9 Interview met Jean Bassères, Chef du Service van de IGF in 'Le nouvel Economiste', nr. 1480, Cahier nr. 2, 11-17 juni 2009.

De rapporten zijn steeds relatief beknopt en tellen doorgaans niet meer dan ongeveer 20 tot 50 pagina's, inclusief conclusie en inleiding. In bijlage bij het rapport worden regelmatig nog omvangrijke, in het kader van de opdracht opgestelde teksten bijgevoegd. Deze behandelen dan een onderwerp dat rechtstreeks verband houdt met de opdracht, maar niet het voorwerp was van de vraag van de Minister. Bijvoorbeeld: het rapport dat in 2009 werd opgesteld omtrent de invoering van interne audit in de Franse overheidsadministratie bevat in bijlage een tekst waarbij een internationale vergelijking wordt gemaakt van de interneauditstructuren van enkele geselecteerde staten. Nagenoeg alle rapporten formuleren aanbevelingen.

Een rapport telt steeds een aantal bijlagen. De eerste bijlage is steeds een kopie van de opdrachtbrief van de opdracht. In overeenstemming met de Franse traditie van woord en wederwoord bevatten de rapporten vaak een (te) groot aantal documenten waarin de opmerkingen van de onderzochte dienst worden weergegeven, eventueel gevolgd door een wederwoord van de IGF enz.

Zoals reeds vermeld worden de meeste opdrachten in team uitgevoerd. Het team wordt geleid door een *Chef de mission*. De rapporten worden opgesteld onder de individuele verantwoordelijkheid van de *Chef de mission*. Dit wil zeggen dat de hiërarchie van het korps niet tussenkomt in de inhoud van het rapport. De *Chef de mission* heeft volledige *liberté de plume*. De formulering van de tekst van het rapport, de conclusies en/of de aanbevelingen valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de *Chef de mission*.

Zoals boven vermeld moeten er in de loop van de opdracht wel een aantal rapporteringsverplichtingen worden uitgevoerd maar deze betreffen louter de kwaliteit van de werkzaamheden en het rapport, los van de inhoud van de bevindingen. De rapporteringsverplichtingen worden voorzien om de validiteit van de gehanteerde methoden en de objectiviteit van de geformuleerde conclusies te verzekeren. Vooral aan de objectiviteit wordt veel belang gehecht.

De hiërarchie van het korps komt dus niet tussen in de inhoud van het rapport. In het zeldzame geval dat uit de rapporteringsmomenten en het uiteindelijke rapport blijkt dat het geleverde werk geen voldoende kwaliteit biedt, wordt beslist om het rapport niet over te maken aan de opdrachtgever, het rapport wordt dan verder ook niet gepubliceerd.

In het kader van de uitvoering van een opdracht vinden er, naar eigen zeggen, geen contacten plaats tussen de korpsleiding en de opdrachtgevende Minister. De *chef de mission* vervult hier volledig zelfstandig de brugfunctie tussen de opdrachtgever en de IGF.

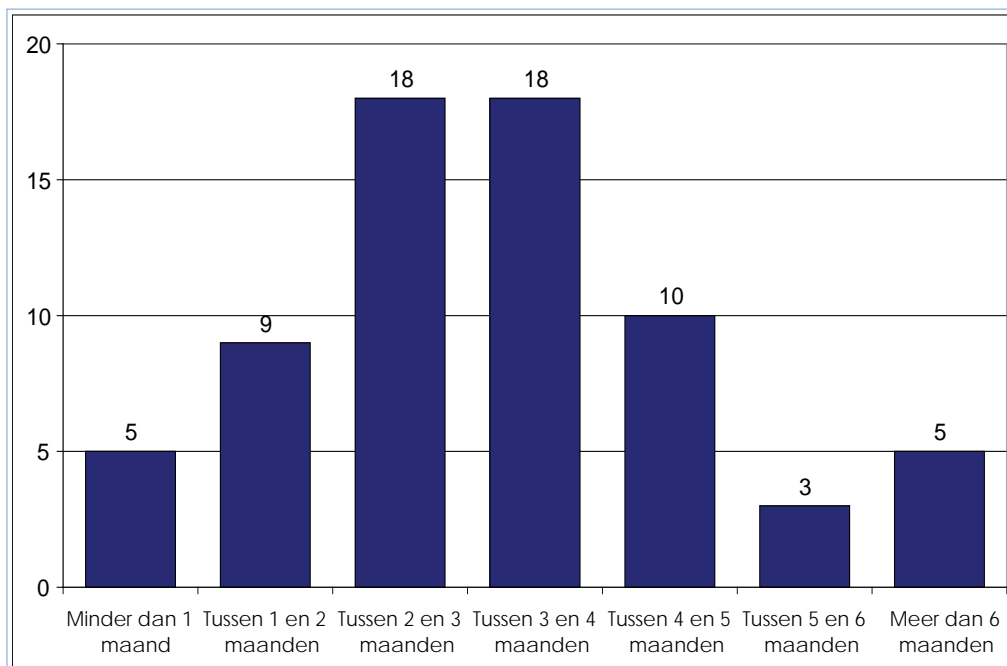
Naar eigen zeggen hanteert het korps in zijn verslagen en werkzaamheden een technische visie, en positioneert het zich uitdrukkelijk op een niet-politieke wijze. Aangezien de opdrachten van de IGF vaak uitdrukkelijk beleidskwesties betreffen balanceert het korps in zijn verslagen vaak op een dunne grenslijn tussen techniciteit en politieke stellingnames. Er wordt naar eigen zeggen geen rekening gehouden met aspecten van politieke haalbaarheid bij de formulering van de conclusies en aanbevelingen ⁽¹⁰⁾.

4.6 Praktisch verloop van een opdracht

In de volgende paragrafen wordt aandacht besteed aan het praktische verloop van een opdracht. Deze beschouwingen zijn voor een groot gedeelte gebaseerd op een aantal gesprekken met de heer Christophe Tardieu, Inspecteur des finances en adjoint van de Chef du service van de IGF.

Het doorlopen van de volledige cyclus van een opdracht neemt gemiddeld gezien tussen 2 en 4 maanden in beslag (zie Figuur 3). De volledige cyclus beslaat de periode tussen de ontvangst van de opdrachtbrief en de verzending van het eindrapport. Deze snelheid wordt binnen het korps als essentieel gezien om een aanhoudende vraag vanwege de Ministers-opdrachtgevers te verzekeren.

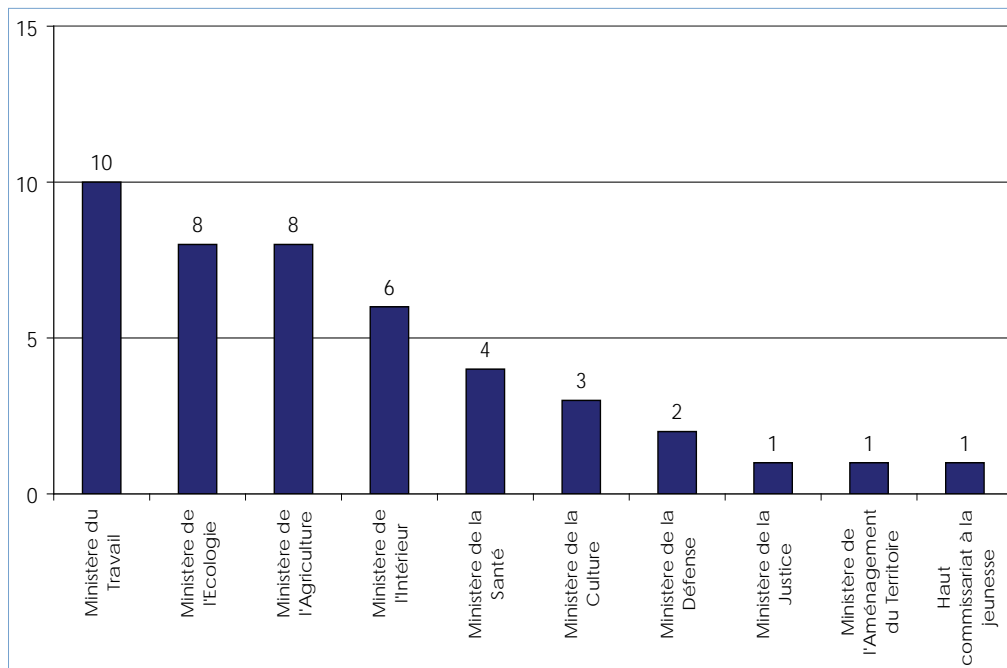
Figuur 3: Verdeling van de opdrachten volgens duurtijd (2009)



10 Gesprek met Christophe Tardieu, adjoint van de Chef du service, 5 mei 2010.

De werkzaamheden vangen traditioneel aan met de ontvangst van een formele opdracht van een van de twee voorgedijministers of een andere Minister. In dit laatste geval ondertekent één of ondertekenen beide voorgedijministers ook steeds de opdrachtbrief. Jaarlijks worden er ongeveer 100 opdrachten afgewerkt. Ongeveer 60 % hiervan betreft opdrachten die in samenwerking met andere diensten of entiteiten worden afgewerkt. Figuur 4 geeft een overzicht van de verschillende Ministers die samen met de voorgedijminister samen de opdrachtbrieven ondertekenden in 2009.

Figuur 4: Ondertekenaars van de opdrachtbrieven aan de IGF (2009) (steeds met medeondertekening door de voorgedijministers)



Kort na ontvangst van de opdrachtbrief duidt de *Chef du Service* één of meerdere personen aan die de opdracht zullen vervullen. Dit team wordt onder de tijdelijke leiding geplaatst van een *Inspecteur général des finances*, deze wordt aangeduid als de *Chef de mission*. Doorgaans wordt op voltijdse basis aan één bepaalde opdracht gewerkt.

De opdrachten worden meestal in teamverband uitgevoerd. In 2009 werd slechts een kleine helft van de opdrachten (40 %) uitgevoerd door één Inspecteur alleen handelend ⁽¹¹⁾. In 2009 bestond het team in 38 % van de opdrachten uit twee of drie Inspecteurs, in 22 % van de opdrachten zelfs meer dan drie Inspecteurs. Het is niet uitzonderlijk dat er een nog uitgebreider team wordt samengesteld, soms tot 7 à 8 personen. De rapporten worden telkens opgesteld onder de individuele verantwoordelijkheid van de auteur ("*liberté de plume*") maar de definitieve tekst wordt steeds nagekeken door een meer ervaren collega, die referent is, doorgaans betreft dit een *Inspecteur général*. Het rapport

11 Jaarverslag van de IGF over 2009, p. 10.

wordt ten slotte voor goedkeuring voorgelegd aan de *Chef du Service*, die in samenspraak met de betrokken Minister, beslist over de publicatie. In de praktijk wordt er veel belang gehecht aan dit proces van kwaliteitscontrole dat men als een garantie beschouwt voor het prestige en het 'gezicht' van het korps. Slechts een minderheid van de rapporten wordt gepubliceerd.

De IGF hanteert geen strikt omlijnende methodologie die verplicht wordt opgelegd en moet worden toegepast bij iedere opdracht. Als dusdanig bestaat er ook geen methodologisch handboek. In de praktijk zijn er door de jaren heen wel een aantal gewoontes gegroeid wat betreft de praktische organisatie van een opdracht. Deze betreffen vooral het inlassen van twee uitdrukkelijke rapporteringsmomenten: één bij de aanvang en één halverwege een bepaalde opdracht. Deze worden hieronder verduidelijkt. Los van deze verplichte rapporteringsmomenten is iedere *Chef du mission* volledig vrij in het organiseren van de verdere werkzaamheden.

De rapporten bevatten weinig informatie wat betreft de gehanteerde technieken voor het verwerven van informatie. Een studie van het voorwerp van de opdracht door middel van beleidsdocumenten, regelgeving en algemeen gepubliceerde informatie ligt voor de hand. Uit de rapporten blijkt dat er altijd een aantal interviews worden afgenomen van betrokken personen. Deze lijst van geïnterviewde personen is doorgaans aan de lange kant. Opdrachten waar 50 à 60 personen worden geïnterviewd zijn geen uitzondering, in een uitzonderlijk geval zelfs meer dan 100 personen⁽¹²⁾. Doorgaans betreft de grote meerderheid van de geïnterviewde personen medewerkers van overheidsentiteiten, bijna altijd wordt dit aangevuld met externe deskundigen of belanghebbenden (academici, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het middenveld, enz.). Een literatuuronderzoek komt zelden voor, en een analyse van concrete dossiers is zeldzaam, ook wordt er weinig gewerkt met vragenlijsten voor het verzamelen van informatie.

4.6.1 Opstellen van een kadernota bij de aanvang van een opdracht (Note de cadrage)

Binnen de twee weken na samenstelling van het team van de opdracht stelt de *Chef du mission* een kadernota op. Dit is een korte nota (doorgaans niet meer dan twee pagina's) waarin op overzichtelijke wijze een overzicht wordt gegeven van de opdracht. Het doel wordt herhaald en eventueel aangevuld, er wordt een voorstel van actieplan geformuleerd, er wordt nagegaan of de IGF de competenties en de middelen heeft om de opdracht tot een goed einde te brengen en er wordt een structuur voorzien voor het te verrichten werk. In bijlage wordt een voorbeeld gevoegd.

¹² Zie bv. het rapport uit 2009 : 'Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale', of het 'Rapport sur la fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer', (2009) in het kader waarvan meer dan 300 personen werden geïnterviewd.

De kadernota moet verplicht worden goedgekeurd door de Chef du service, het is een middel om de hiërarchie van het korps te informeren over en te betrekken bij de opzet van een opdracht.

De kadernota is niet bindend, naargelang de uitvoering van de opdracht gebeurt het regelmatig dat de plannen worden aangepast en dat de werkzaamheden niet verlopen zoals aanvankelijk voorzien, men is flexibel.

Na goedkeuring van de kadernota gaat het team aan de slag en wordt er een aanvang genomen met de werkzaamheden. Gelet op de diversiteit van de opdrachten bestaat er geen vast scenario wat betreft de werkzaamheden maar de meeste opdrachten vangen aan met een korte studieronde. Men tracht in de praktijk ook zo snel mogelijk na het opstarten van een opdracht een aanvang te nemen met de interviews.

4.6.2 Opstellen van een etappenota in de helft van de opdracht (note d'étape)

Ongeveer in de helft van het verloop van een opdracht (meestal na een periode van 1,5 à 2 maanden na het begin van de opdracht) wordt er vereist dat de Chef de mission een etappenota opstelt. In deze korte nota wordt een overzicht geboden van de stand van zaken van de opdracht. De nota moet worden verzonden naar en moet worden goedgekeurd door de Chef du service. Het betreft dus een rapporteringsverplichting halverwege de opdracht.

Het doel van de nota is de dienst te informeren over het goede verloop van de opdracht. Dit betreft zowel de praktische kant van de zaak als de inhoudelijke kant van de materie. Er kan allereerst worden nagegaan of de gestelde termijn niet in het gedrang komt en of de aan de opdracht toegekende middelen en mankracht volstaan. Inhoudelijk gezien is het de uitdrukkelijke bedoeling van de nota een dialoog op gang te brengen over de inhoud van de opdracht.

De leiding van de IGF is er zich van bewust dat de opdrachten zeer diverse materies omvatten en doorgaans worden uitgevoerd door personen die weliswaar sterke persoonlijke competenties bezitten, maar geen inhoudelijke specialist in de materie zijn. De IGF kent immers geen systeem van vaste accreditaties waarbij de inspecteurs voor meerdere jaren vast worden geplaatst bij een bepaalde Minister en/of overheidsdienst en op den duur dus een grondige kennis verwerven van zijn of haar departement. De leden van de IGF gaan van opdracht naar opdracht en worden telkens dus geconfronteerd met een totaal nieuwe materie. Bij de leiding van de IGF is men zich bewust van het feit dat dit verhoogde risico's met zich mee brengt wat betreft onjuistheden of vergetelheden.

De etappenota en de dialoog die hieruit voortvloeit stellen Chef de mission in de gelegenheid zijn of haar inzichten te bespreken met de hiërarchie van de dienst. Doorgaans wordt er in deze fase van de opdracht ook reeds overlegd in verband met de conclusies en de aanbevelingen.

4.6.3 Redactie en verzending van het rapport

Naar het einde van de opdracht wordt door het behandelende team een eindrapport en een synthesenota opgesteld.

Deze documenten worden steeds nagelezen en uiteindelijk goedgekeurd door de hiërarchie van de dienst. Indien een bepaald rapport of het resultaat van een bepaalde opdracht de goedkeuring van de hiërarchie niet kan wegdragen dan wordt het rapport wordt niet doorgezonden naar de opdrachtgevende Minister, dit is echter een uitzonderlijke situatie.

Na goedkeuring wordt het eindrapport door de *Chef du service* verzonden naar de opdrachtgevende Minister.

De meeste rapporten worden niet gepubliceerd. Deze confidentialiteit maakt dat minder positieve conclusies of vaststellingen niet meteen worden verspreid onder het grote publiek en dus minder vatbaar zijn voor politiek gebruik. Er kan hier meteen ook verwezen worden naar de institutionele kenmerken van de Franse staat waar de leden van de Regering doorgaans tot dezelfde politieke partij behoren of althans waar er, politiek gezien, een minder diverse Regering wordt gevormd dan in België, waar de federale Regering steeds uit minstens 4 partijen bestaat.

De gepubliceerde rapporten vindt men terug op de website (https://www.igf.bercy.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/).

4.6.4 Afsluitende werkzaamheden

Bij de afsluiting van iedere opdracht worden er twee specifieke vergaderingen georganiseerd met als deelnemers de *Chef du service* van de IGF en het team dat de opdracht heeft vervuld.

Eén vergadering betreft het kennisbeheer van de IGF en heeft tot doel om een inventaris te maken van documenten, methoden, en meer in het algemeen alle

informatie die het korps in de toekomst nog van nut zou kunnen zijn. In dit verband wordt van de *Chef de mission* verlangd dat deze een selectie maakt van de bestanden en documenten die in de toekomst nog van belang zouden kunnen zijn. Deze worden vervolgens gedurende een aantal jaren bewaard. De grote aandacht die het korps besteedt aan kennisbeheer is voor een deel verbonden met het carrièreverloop van de leden van het korps. Aangezien na een dienstperiode van een aantal jaren nagenoeg alle leden het korps terug verlaten, besteedt men zeer veel aandacht aan het bewaren en doorgeven van kennis.

Op de andere vergadering wordt de balans opgemaakt van de opdracht en het rapport.

4.6.5 Interne evaluatie van een opdracht

Elke opdracht geeft aanleiding tot een aantal evaluatiemomenten, zowel van de personen die aan de opdracht hebben meegewerkt als van het geproduceerde rapport. Deze evaluatiemomenten zijn verplicht en worden ondersteund door de administratie van de *Chef du Service*.

In het kader van elke opdracht heeft de *Chef de mission* de verplichting om de andere deelnemers te evalueren op hun prestaties in het kader van de opdracht. Er wordt aan herinnerd dat er geen vaste thema's bestaan en dat bij iedere opdracht er een ad-hoc team (zie site "taaladvies" vraag 1283) wordt samengesteld. De evaluatie resulteert in een geschreven document dat als input wordt gehanteerd bij de jaarlijkse evaluatie van de leden van de IGF.

Elk eindrapport wordt enige tijd later gevolgd door de verzending van een gestandaardiseerde tevredenheidsenquête naar de opdrachtgevende Minister(s). De tevredenheid wordt gemeten in verband met 5 aspecten⁽¹³⁾:

- ▶ de realisatietermijn;
- ▶ de kwaliteit van de dialoog met de opdrachtgever;
- ▶ de duidelijkheid van de conclusies;
- ▶ de relevantie van de geformuleerde voorstellen;
- ▶ de kwaliteit van het opgeleverde werk.

Ieder aspect kan worden gequoteerd op een schaal van 0 (onvoldoende) tot 3 (zeer goed). De tevredenheidsenquête wordt toegepast sinds 2004. Uit de cijfers

¹³ Zie de jaarverslagen van 2006 (p. 43) en 2007 (p. 44).

van 2006 bleek dat de gemeten tevredenheid was gedaald en als gevolg daarvan werden een aantal aanpassingen doorgevoerd. Zo wordt er sindsdien meer de nadruk gelegd op de noodzaak aan frequent overleg tussen de opdrachtgever en de *Chef de mission* tijdens de uitvoering van een opdracht. Sindsdien situeert de algemene tevredenheid van de opdrachtgevers zich steeds boven de 90 % ⁽¹⁴⁾.

4.6.6 Opvolging van de aanbevelingen

De IGF heeft geen uitgewerkt kader voor het opvolgen van de aanbevelingen die worden geformuleerd in de rapporten. De IGF beschouwt zichzelf als een raadgevend orgaan van de Ministers en laat het in principe aan hen over om de gepaste maatregelen te nemen in opvolging van een opdracht. Het korps heeft voor de meeste materies – zowel per entiteit als per beleidsdomein – Inspecteurs aangeduid als referentie-inspecteur. Vanuit de korpsleiding wordt er wel aangedrongen op de toepassing van het principe dat de referentie-inspecteurs een summier opvolging van de aanbevelingen organiseren doch hieromtrent is geen actieve opvolging voorzien.

14 Jaarverslag 2009, p. 10 en het interview met Jean Bassères, Chef du Service van de IGF in 'Le nouvel Economiste', nr. 1480, Cahier nr. 2, 11-17 juni 2009.

5 En in België?

Met deze bijdrage werd een nadere blik geworpen op de Franse IGF en op de zgn. *“Missions d'évaluation”* en *“Missions de conseil”* die het korps uitvoert.

Het betreft activiteiten waarbij de IGF, op vraag van een lid van de Regering, een bepaald beleid of een bepaalde overheidsentiteit op efficiëntie en/of effectiviteit onderzoekt en evalueert. Doorgaans omvatten deze opdrachten ook beleidsaanbevelingen. Het grootste gedeelte van deze opdrachten concentreert zich meer op het beleidsmatige dan op het beheersmatige. Hier vervult de IGF dus de rol van beleidsadviseur en studiedienst van de Franse Regering. Deze activiteiten vertonen een aantal gelijkenissen met evaluaties en sommige vormen van audit, met name performance audit, een specifieke vorm van audit die zich de laatste decennia vanuit de Angelsaksische wereld naar onze streken heeft uitgebreid.

Is een dergelijke activiteit in het Belgische publieke kader ook denkbaar?

5.1 Gelijkaardige activiteiten in België?

Allereerst moeten we stellen dat deze activiteiten, of zeer gelijkaardige activiteiten, natuurlijk ook plaatsvinden in het Belgische publieke kader. Overal waar de overheid een bepaald beleid uitdenkt en toepast gebeuren evaluaties en studies, ook in België. Het is echter moeilijk om binnen het Belgische federale kader een entiteit of organisatie aan te duiden die zich over alle beleidsdomeinen heen volledig of quasi-volledig wijdt aan dergelijke studies en evaluaties. Het veld is meer verspreid. Er is natuurlijk een ware vloed aan studie- en onderzoeksdiensten die, ieder wat betreft zijn of haar beleidsdomein, op regelmatige tijdstippen studies/evaluaties maken en publiceren. Denken we bv. maar aan de Nationale Bank van België, de verschillende Hoge Raden die onze overheid rijk is (bv. de Hoge Raad van Financiën), de studiedienst van de verschillende FOD's, enz. Ook private denktanken en diensten worden de laatste jaren steeds meer actief op dit terrein (denk bv. aan Itinera). Binnen de publieke sector hebben het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en het Rekenhof sedert enkele jaren ook een traditie opgebouwd wat betreft het uitvoeren van meer audit/assurance gerichte onderzoeken. Binnen het Belgische kader gebeuren veel van deze activiteiten ook binnen de beleidscellen van de diverse Ministers, soms in samenwerking met consultants uit de private sector.

Er kan in België een terughoudendheid worden bespeurd om de politieke aspecten van een bepaald beleid te beoordelen, zeker bij de overheidsdiensten die deel uitmaken van de uitvoerende macht. Zelfs het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën, dat volgens het KB van 11 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, ook bevoegd is zich uit te spreken

over de opportuniteit van dossiers, is terughoudend. Een inspecteur zou zich niet bezig hoeven te houden met de essentieel politieke aspecten van een dossier; dat soort van beoordeling zal hij principieel aan de bevoegde Ministers overlaten. Afgezien daarvan kan hij/zij wél een opportuniteitsoordeel vellen over de praktische invulling van een dossier, met name de efficiëntie, de effectiviteit en de zuinigheid van de voorgestelde maatregelen ⁽¹⁵⁾.

Dergelijke schroom is in de rapporten van de IGF minder te bespeuren. Dit varieert van opdracht tot opdracht maar de lezer zal bij de lectuur van enkele rapporten op de website van de IGF toch de indruk krijgen dat sommige opdrachten zich in essentie uitspreken over politieke kwesties.

5.2 Een ander institutioneel kader?

Zoals vermeld is er in het Belgische publieke kader niet meteen een overheidsdienst te identificeren die gelijkaardige opdrachten vervult. Dit is misschien een gevolg van de grote verschillen tussen de politieke instellingen van België en Frankrijk.

De Franse grondwet voorziet in een zeer belangrijke rol voor de uitvoerende macht, die wordt geleid door een rechtstreeks verkozen president. De overheidsadministratie in Frankrijk speelt ook een prominente rol in het publieke bestel. Er is in Frankrijk geen duidelijke scheiding tussen de ambtelijke sfeer en de politieke en maatschappelijke functies. Wie ambities heeft op het publieke forum kiest vaak voor de ambtelijke loopbaan als de snelste en veiligste toegang. De Franse ambtenarij is dan ook vaak een springplank naar sleutelposities in staat en maatschappij ⁽¹⁶⁾. Men kan aannemen dat de Franse ambtenarij dan ook intensief is betrokken bij het proces van beleidsvorming.

Het Belgische federale kader voorziet in een minder sterke uitvoerende macht, zonder rechtstreeks verkozen staatshoofd en doorgaans geleid door een coalitieregering van meerdere partijen. In België zijn de overheidsadministraties traditioneel ook minder betrokken in het proces van beleidsvorming, dat eerder wordt beïnvloed door de aanwezigheid van de beleidscellen van de Ministers ⁽¹⁷⁾.

15 Zie de vermelding op de website van het interfederaal korps van de inspectie van financiën: <http://www.inspfin.be/nl/faq/if-opportuniteit-politieke-beslissingen>

16 DELMARTINO, F. en SWENDEN, W., 'De drie tenoren van Europa : een inleidend handboek', Garant, Leuven-Apeldoorn, 2002, p. 141.

17 Zoals aangegeven door verschillende auteurs, zie bv. BRANS, M. en HONDEGEM, A., 'The senior civil service in Belgium', in PAGE, E. en WRIGHT, W. (eds.), 'Bureaucratic elites in Western European states : a comparative analysis of top officials', Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 144, POLLITT, C. en BOUCKAERT, G., 'Public Management reform : a comparative analysis', Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 219, DE VISSCHER, C., 'La relation entre l'autorité publique et la haute administration', Academia Press, 2004, p. 167-170 en DIERICKX, G., 'Politicization on the Belgian civil service', in PETERS, G. en PIERRE, J.

Wellicht uit deze grotere afstand tot de beleidsvorming zich ook in een gebrek aan traditie wat betreft het beoordelen en auditeren van beleid.

5.3 Is er een vraag naar dergelijke onderzoeken?

De IGF heeft de afgelopen jaren zijn activiteiten geheroriënteerd. Oorspronkelijk was zij inspectiedienst voor rekenplichtigen en ordonnateurs. De laatste jaren heeft zij progressief geïnvesteerd in de beschreven *Missions d'évaluation* en *Missions de conseil*. Deze evolutie werd in 2006 bezegeld met een aanpassing van de regelgeving en een herformulering van de opdracht van het korps. De heroriëntering is een gevolg van een aanhoudende vraag naar dergelijke onderzoeken vanuit het politieke niveau.

Er lijkt geen reden te zijn waarom dergelijke vraag van het politieke niveau ook niet in België zou kunnen voorkomen. We kunnen bovendien veronderstellen dat de beschikbaarheid van de capaciteit om dergelijke onderzoeken te verrichten ook de aanwezige vraag zal verhogen, vanuit de gedachte dat ieder aanbod zijn eigen vraag schept.

Bij de ontwikkeling van dergelijke activiteiten lijkt het nuttig om de twee elementen in gedachten te houden die de IGF als cruciaal beschouwt om een aanhoudende vraag vanuit het politieke niveau te verzekeren: snelheid en kwaliteit. In verband met de snelheid wordt erop toegezien dat de doorlooptijd van een opdracht de 4 maanden niet overschrijdt. In verband met de kwaliteit wordt er streng gewaakt over de grondigheid van de werkzaamheden en de kwaliteit van het rapport als eindproduct. We verwijzen hier naar de procedure van kwaliteitscontrole.

(eds.), 'Politicization of the Civil Service in comparative perspective: the quest for control', Routledge, 2004, p. 184.

6 Bibliografie

BRANS, M. en HONDEGEM, A., 'The senior civil service in Belgium', in PAGE, E. en WRIGHT, W. (eds.), 'Bureaucratic elites in Western European states: a comparative analysis of top officials', Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 144

COHEN, A.G., 'L'avenir des inspections générales', 'Gestion & Finances Publiques', nr. 5, mei 2009, p 365-368.

DE VISSCHER, C., 'La relation entre l'autorité publique et la haute administration', Academia Press, 2004, p. 167-170

DIERICKX, G., 'Politicization on the Belgian civil service', in PETERS, G. en PIERRE, J. (eds.), 'Politicization of the Civil Service in comparative perspective: the quest for control', Routledge, 2004, p. 184.

DELMARTINO, F. en SWENDEN, W., 'De drie tenoren van Europa : een inleidend handboek', Garant, Leuven-Apeldoorn, 2002.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) 'Performance Measurement and Evaluation: Definitions and relationships (GAO/GGD-98-26), 1998.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, jaarverslagen van de jaren 2006-2009, zie <https://www.igf.bercy.gouv.fr/IGF>.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'Etat, 2009. Zie https://www.igf.bercy.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/

INTOSAI, 'Implementation guidelines for performance auditing', INTOSAI, 2004.

LE NOUVEL ECONOMISTE, Interview met Jean Bassères, Chef du Service van de IGF, nr. 1480, Cahier nr. 2, 11-17 juni 2009.

POLLITT, C. en BOUCKAERT, G., 'Public Management reform : a comparative analysis', Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 219,

PUT, V., 'Met welke bril kijken auditors naar de werkelijkheid', 2006, Die Keure.

PUT, V., 'Spanningsvelden bij het formuleren van normen in performance audits', Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement', 2006, nummer 4.

Uittreksel uit het decreet nr. 73-276 van 14 maart 1973 *“relatif au statut particulier du corps de l’inspection générale des finances”*

Artikel 1.

“Le corps de l’inspection générale des finances est placé sous l’autorité directe du ministre chargé de l’économie et du budget.

Outre les missions et les attributions qui lui sont dévolues par la loi et par les textes réglementaires, l’inspection générale des finances exerce une mission générale de contrôle, d’audit, d’étude, de conseil et d’évaluation en matière administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre. Elle peut être autorisée par le ministre chargé de l’économie et des finances à effectuer des missions à la demande d’autres autorités nationales, d’organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d’associations, d’États étrangers, d’organisations internationales ou de l’Union européenne.”