

Ketenauditing in de publieke sector, complex en daarom spannend!



Anastasia van der Meer en Leon Dirks

Over ketens en ketenmanagement in het bedrijfsleven bestaat veel literatuur, maar over ketens binnen de overheid en de beheersing daarvan is nog weinig gepubliceerd. Bij interdepartementale samenwerking is niet één minister, maar zijn verschillende ministers eindverantwoordelijk voor een bepaald overheidsproces en overheidsdienst. Hierdoor ontstaan aansturings- en uitvoeringsconstructies, die qua beheersing complex zijn. Wat komt er precies kijken bij deze complexe beheersing en wie heeft welke verantwoordelijkheden. Is een ketenaudit daarvoor een adequaat meetinstrument? Wat onderscheidt een ketenaudit van een reguliere audit en welke deskundigheden zijn daarbij vereist? Dit artikel gaat in op deze vragen¹.

Inleiding

Steeds vaker roept de overheid op tot samenwerking tussen overheidsdiensten. Dit gebeurt op verschillende niveaus. Bijvoorbeeld in de waterketen zien we samenwerkingsverbanden ontstaan tussen rijksoverheid, provincies

Drs. A.J. van der Meer is werkzaam in de sector Onderzoek en Marketing van het Belastingdienst Centrum voor Proces en Productontwikkeling. Daarvoor was zij ruim 7 jaar auditmedewerker bij de Interne Accountantsdienst Belastingen (tegenwoordig Auditdienst Financiën).

Drs. L.G. Dirks is werkzaam bij de Auditdienst van het ministerie van VROM als IT-auditor. Daarvoor was hij ruim 4 jaar IT-auditor bij EDP AUDIT POOL, directie van het ministerie van Financiën. De auteurs hebben dit artikel geschreven op persoonlijke titel.

In het bedrijfsleven is samenwerken in ketenverband een wat ouder verschijnsel, noodzakelijk voor het beter bedienen van de klant of om de concurrentie de baas te blijven. Binnen de overheid is ketensamenwerking een nieuw fenomeen en vindt veelal niet plaats op vrijwillige basis maar wordt meestal om politieke redenen opgelegd.

en gemeenten. Verder stimuleert het kabinet de onderlinge samenwerking tussen departementen en agentschappen. Eén van de meest recente ontwikkelingen op dit gebied is de samenwerking tussen de ministeries van Financiën en van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bij de uitvoering van de huursubsidie. Binnen het bedrijfsleven is ketenvorming al een wat ouder verschijnsel. Bedrijven zijn genoodzaakt om samen te werken voor het optimaal bedienen van de klant dan wel om de concurrentie het hoofd te bieden. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in de agrarische sector waarbij een product via een zo kort mogelijke doorlooptijd vers de klant moet bereiken.

Algemeen kan worden gesteld dat ketensamenwerking is ontstaan omdat een fusie van organisaties in de praktijk vaak niet blijkt te voldoen. Een reden hiervoor is dat organisatiestructuren en culturen niet eenvoudig op elkaar zijn af te stemmen. In geval van een ketensamenwerking blijven de partijen zelfstandig en wordt alleen samengewerkt waar sprake is van raakvlakken en toegevoegde waarde. Over ketenmanagement bestaat weliswaar veel literatuur, maar er is nog weinig geschreven over ketens binnen de overheid en de beheersing daarvan. Dit onderscheid tussen ketens binnen de overheid en het bedrijfsleven is essentieel. De ketensamenwerking binnen het bedrijfsleven is vooral een vrijwillige, vraaggerichte keuze van de betrokkenen. Bij de overheid is vaak sprake van ketensamenwerking die van bovenaf/centraal is opgelegd.

Bij de keuze voor interdepartementale samenwerking ontstaat een ketenproces van volgtijdelijke activiteiten die

over meerdere departementen heenlopen. Niet langer één, maar meer ministers zijn eindverantwoordelijk voor een overheidsproces. Hierdoor ontstaan ingewikkelde aansturing- en uitvoeringsconstructies. Dit heeft tevens gevolgen voor de beheersing en het toezicht op deze interdepartementale ketenprocessen. Deze ontwikkelingen geven binnen de overheid aanleiding tot het uitvoeren van ketenaudits, maar wat is eigenlijk een ketenaudit en welke rol en verantwoordelijkheden zijn weggelegd voor de overheidsauditdiensten die zulke ketenaudits gaan uitvoeren? Welke deskundigheid vereist het uitvoeren van een ketenaudit? Mede op dit soort vragen was binnen de overheid behoefte aan een antwoord. Daarom heeft een aantal medewerkers, afkomstig van verschillende auditdiensten, een inventariserend onderzoek uitgevoerd. Dit heeft geleid tot het rapport 'Ketenauditing, nieuw en daarom spannend' [FIN04].

In dit artikel vatten we het rapport samen.

Genoemd rapport heeft inmiddels op verschillende manieren follow-up gekregen. Zo heeft het Instituut voor de Nederlandse Kwaliteit (INK) de inhoud van het rapport gebruikt voor het ontwikkelen van een kwaliteitsbeheersingsmodel voor een keten. De Auditdienst Financiën heeft de ontwikkelde 'best practices voor de ketenauditor' toegepast op diverse strategische projecten. Ook is de gedachtevorming rond ketenauditing verder ontwikkeld door een werkgroep die de Nederlandse Organisatie voor Register EDP Auditors (NOREA) heeft ingesteld. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Auditdienst Financiën, PricewaterhouseCoopers (PWC) en Uitvoering Werknemers Verzekeringen (UWV).

In een tweede artikel over Ketenauditing zullen de producten van deze laatste werkgroep worden toegelicht. Dit eerste artikel vormt daarvoor de opstap. De kennis over ketenaudit in het algemeen die wij in dit artikel samenvatten vormt een opstap naar de verbijzondering of specifieke toepassingsvormen zoals een ketenaudit op een stelsel van IT-systemen. Vooruitlopend zullen wij in dit artikel aandacht besteden aan literatuur en studies op het terrein van IT-ketenauditing.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf behandelen wij diverse begrippen die te maken hebben met ketens, ketenmanagement en ketenauditing. Dan volgt een paragraaf dat beschrijft vanuit welke invalshoeken de behoeften aan ketenauditing zijn onderzocht. Vervolgens gaan we in op het onderscheid tussen informatieketen en keteninformatisering en theorieën van Grijpink op dit terrein. Daarna behandelen we de opzet van een ketenaudit. Dit gebeurt enerzijds van

uit het onderzoeksproces en anderzijds vanuit het onderzoeksobject. In de daaropvolgende paragraaf staat een overzicht van best practices die bij de uitvoering van een ketenaudit van pas kunnen komen. Vervolgens sluiten wij dit artikel af met een aantal eindconclusies.

Begrippen rondom keten en ketenaudit

In de literatuur wordt een keten als volgt omschreven [BZK04]:

Een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het 'primaire proces' doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening.

Tijdens ons onderzoek hebben wij de volgende definitie gehanteerd:

Een keten is een samenwerkingsverband tussen verschillende overheidsorganisaties voor de uitvoering van een proces waarbij meerdere departementen betrokken zijn. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan kan bij één departement of bij verschillende departementen liggen.

Het begrip netwerk wordt vaak als synoniem gehanteerd voor het begrip keten, maar dit is niet hetzelfde. Een netwerk definiëren we als een verzameling van relaties met een gemeenschappelijk belang: weten van elkaars aanwezigheid en die eventueel benutten. Een netwerk kan leiden tot een keten als partijen elkaar weten te vinden en van elkaar gebruik gaan maken. Bij een keten is evenwel sprake van een proces; bij een netwerk niet.

Schakels

De stappen in het ketenproces worden ook wel aangeduid met de term schakels. Binnen één organisatie kunnen meerdere schakels worden uitgevoerd. De invloed die een ketenpartner heeft op de keten als geheel hangt allereerst af van het aantal schakels dat wordt ingebracht. Daarnaast is het van belang welk type schakels een ketenpartner inbrengt: zwakke, smalle, divergerende of selecterende schakels. Eén zwakke schakel kan het hele ketenproces verstoren. Een smalle schakel lijkt vanwege de geringe omvang (keteninbreng) onbeduidend, maar kan als dwarsligger macht uitoefenen op de gehele keten.

Divergerende en selecterende schakels zijn bepalend voor de procesgang in de keten. Binnen selecterende schakels worden keuzes gedaan die conditionerend zijn voor de manier waarop de 'bal' verder rolt door het ketenproces.

Binnen divergerende schakels vindt in het ketenproces de algemene voorbereiding plaats, waarna divergeren (uitwaaieren in verschillende richtingen) volgt.

De bovenstaande typologie van schakels kan worden gebruikt als instrument om de strategische positie van de keten als geheel vast te stellen. Dat kan bijvoorbeeld van pas komen tijdens de keuze van de ketenpartners en bij de beheersing van het ketenproces.

De sterkte (strategische positie) van de keten hangt verder nog in belangrijke mate af van de koppelpunten (interfases) tussen de schakels. Koppeling kan op verschillende manieren vorm krijgen, bijvoorbeeld via het afstemmen van procesinrichting, uitwisseling van gegevens via gemeenschappelijke/gekoppelde informatiesystemen, gezamenlijke uitvoering van taken en overleg. Vooral wanneer de breukvlakken in de keten samenvallen met de juridische en bestuurlijke (organisatie)grenzen, dient bij de beheersing van de keten meer aandacht te bestaan voor de wijze waarop de schakels worden verbonden.

Typen ketens

In de literatuur worden verschillende typen ketens onderscheiden:

- dynamische ketens;
- vraag- en aanbodgerichte ketens;
- beleidsketens;
- fysieke ketens;
- complexe en eenvoudige ketens;
- verticale, horizontale en diagonale ketens.

Deze worden hierna kort behandeld.

Dynamische ketens

Een keten hoeft niet per se een duurzaam samenwerkingsverband te zijn. Het kan erop zijn gericht om een tijdelijk probleem op te lossen. Ook is het mogelijk dat een keten in de loop der tijd van samenstelling verandert.

In de literatuur bestaat een opvatting dat een keten per definitie dynamisch is [GRIJP02]. Volgens deze opvatting ontstaat een keten rondom een dominant probleem. Dit kan in de loop der tijd een andere inhoud krijgen waardoor ook de ketensamenstelling kan veranderen. Er zal daarom voortdurend sprake zijn van ketenherontwerp.

Vraag- en aanbodgerichte ketens

Hoe groter de invloed van de klant, des te meer behoefte zullen zelfstandige organisaties (producenten en distributeurs) krijgen om bij elkaar steun te zoeken. Het in een zo kort mogelijke tijd leveren van de beste kwaliteit aan de klant noopt tot samenwerking. Er is in dit geval sprake van vraaggerichte ketens.

Daartegenover staan aanbodgerichte ketens. Daarbij is in de meeste gevallen sprake van gedwongen samenwerking. De politiek legt in zulke gevallen samenwerking op aan publieke lichamen. Doel is het oplossen van een dominant probleem dan wel het wegnemen van een bepaald maatschappelijk risico.

Beleidsketens

Bij een beleidsketen is er sprake van interdepartementale samenwerking op één gemeenschappelijk beleidsveld. Een beleidsketen onderscheidt zich op de volgende punten van een fysieke keten:

- Bij een beleidsketen is weliswaar sprake van een proces met als doel het maken van beleid, maar dit is minder tastbaar dan het proces binnen een fysieke keten.
- Binnen een beleidsketen spelen zich bestuurlijke processen af via bijvoorbeeld interdepartementaal overleg. Dat lijkt meer op afstemming dan op samenwerking.
- De beleidsketen (landelijk bestuursniveau) staat vaak boven de fysieke keten. De ruimte die de fysieke keten krijgt, zal afhangen van de ruimte die de beleidskaders bieden.

Fysieke ketens

De ketensamenwerking kan gericht zijn op een fysiek (tastbaar) bedrijfsvoeringsproces met een duidelijke invoer, doorvoer en uitvoer. In dat geval wordt gesproken van een fysieke keten. Net als in een zelfstandige organisatie bestaat (in een fysieke keten als geheel) een operationeel, een tactisch en een strategisch managementniveau. Bij fysieke ketens kan op een operationeel niveau sprake zijn van:

- *Logistieke ketens*: In de agro-keten wordt samengewerkt om de doorlooptijd te verkorten; het voedsel kan dan zo vers mogelijk de klant bereiken.
- *Economische ketens*: Industriële ondernemingen werken samen om kosten te besparen, concurrentie te verminderen en de consumentenprijs zo laag mogelijk te houden.
- *Informatiseringketens*: In de strafrechtketen wisselen politie en het ministerie van Justitie met elkaar gegevens uit.

Complexe en eenvoudige ketens

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe ketens [BZK04]:

- *Eenvoudige ketens zijn aanbodgericht*. De samenwerking is min of meer opgelegd en komt niet voort uit een overlevingsstrategie. De reden hiervoor is dat de ketenpartners monopolisten zijn met een hoge machtsconcentratie. Het ketendoel wijzigt nauwelijks in de loop der tijd omdat er sprake is van een stabiele omgeving. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegd-

heden is transparant (vaak hiërarchisch belegd). Door de stabiliteit van de omgeving en het ketendoel is er weinig noodzaak om de ketensamenstelling te veranderen.

Een voorbeeld is de defensieketen (samenwerking tussen marine, luchtmacht en landmacht). Door de eenvoud en stabiliteit van dit type ketens is de ketenbesturing en -beheersing makkelijker te organiseren en uit te voeren.

- *Complexe ketens zijn vraaggericht.* In complexe ketens is samenwerking tussen de betrokken bedrijven noodzakelijk om geen klanten te verliezen. De omgeving, het ketendoel en de ketensamenstelling hangen met elkaar samen en zijn voortdurend in beweging. Relaties en verantwoordelijkheden zijn complex. Zulke ketens gaan richting netwerk. Het dynamische en complexe karakter van deze ketens bemoeilijkt de aansturing, het toezicht en de beheersing ervan. Een voorbeeld is aanpak van de drugsproblematiek door de ministeries van Volksgezondheid Wetenschap en Sport (VWS), Binnenlandse Zaken (BZK) en Justitie.

Verticale, horizontale en diagonale ketens

De indeling naar verticaal, horizontaal en diagonaal heeft betrekking op zowel de aansturing als op het proces van de keten.

Qua aansturing is er sprake van een verticale keten als er één centrale eindverantwoordelijke is voor een keten die door opeenvolgende bestuurslagen heen loopt. Een voorbeeld hiervan is een ketenproces dat zich afspeelt binnen één departement waarvoor de minister de eindverantwoordelijke is.

Een horizontale keten daarentegen is een samenwerkingsverband waarbij niet één maar meer eindverantwoordelijken binnen één bestuurslaag zijn aan te wijzen. Bij een interdepartementale samenwerking bijvoorbeeld is de eindverantwoordelijkheid verdeeld over verschillende ministers. Enkele voorbeelden van interdepartementale ketens zijn de strafrechtketen (samenwerking tussen politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, gevangenis, reclassering, et cetera), de veiligheidsketen (samenwerking tussen de departementen BZK, VROM, ministerie van Justitie) en de huursubsidieketen (het beleid is afkomstig van VROM, de uitvoering wordt binnenkort overgedragen aan de Belastingdienst).

Qua ketenproces is ook een indeling te maken naar horizontaal en verticaal. Zoals eerder al is opgemerkt kan een ketenproces bestaan uit opeenvolgende fasen (verticaal); een voorbeeld hiervan is de agro-keten (van zaad tot vers). Een ketenproces kan evenwel ook bestaan uit parallelle fasen (horizontaal); een voorbeeld daarvan is de operatie van een patiënt waarbij verschillende soorten specialisten en verpleegkundigen tegelijkertijd met elkaar samenwerken.

Een diagonale keten is in bestuurlijk en procesmatig opzicht een combinatie van een horizontale en verticale keten: het is bijvoorbeeld een keten die door verschillende departementen en bestuurslagen heen loopt. Een voorbeeld is de waterketen. Betrokken departementen zijn VROM en Verkeer & Waterstaat (V&W). De bestuurslagen zijn de gemeenten, de provincies en het rijk. De uitvoerenden zijn de waterschappen en de drinkwaterbedrijven.

Figuur 1 (zie pag. 32) verduidelijkt de begrippen horizontale en verticale ketens.

Ketenbetrokkenen

Bij een keten gelden als betrokkenen: samenwerkingspartners, kennispartners, opdrachtgevers, financiers, registrateurs, toezichthouders, afnemers en belangengroeperingen.

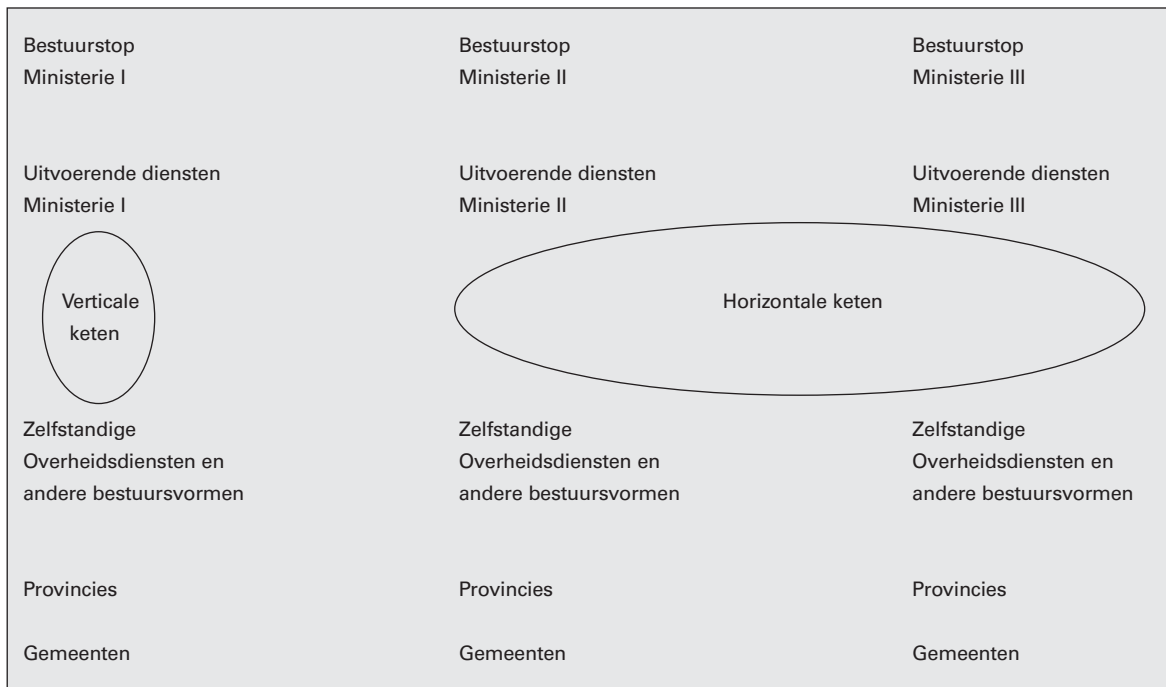
Vaak zijn er vooraf geen duidelijke afspraken gemaakt over wie binnen en/of buiten de keten welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op zich neemt ten aanzien van bijvoorbeeld initiatief, inrichting, regie, toezicht, beheersing en financiering. Daarom kunnen deze aangelegenheden in de praktijk diffuus verlopen of zelfs geheel ontbreken. Het gevolg is gewoonlijk dat ketenpartners elkaar bij knelpunten de 'zwarte piet' toespelen omdat niemand eindverantwoordelijk is voor het geheel. Ook is binnen de keten sprake van machtsdistributie; doorgaans heeft niet elke partner evenveel macht. De hoeveelheid macht kan afhangen van: marktaandeel, dominantie in de toegevoegde waarde aan de keten, aandeel in de financiering, positie in de wetgeving et cetera.

Ketenaudit

Op grond van het bovenstaande en de algemene definitie van een audit (Rijksacademie voor Financiën en Economie en het IODAD handboek) komen wij tot de volgende definitie voor een ketenaudit:

Een ketenaudit is een onderzoek dat moet leiden tot een gefundeerd oordeel of advies over de beheersing van een keten als geheel ten aanzien van een gekozen object van onderzoek. De ketenaudit richt zich alleen op dát aspect of onderdeel van zelfstandige organisaties dat bijdraagt aan het gemeenschappelijke doel en de beheersing van de gehele keten. De resultaten worden gerapporteerd aan een duidelijke eigenaar/opdrachtgever. Gewoonlijk is dit de ketenregisseur die al of niet deel uitmaakt van de keten.

Aan het einde van deze paragraaf kunnen we vaststellen dat, bij het hanteren van begrippen zoals keten, ketenschakels en ketenaudit, heldere definities zijn vereist. Het zijn veelomvattende begrippen die te kust en te keur worden gebruikt. Dat kan tot veel verwarring leiden en verhoogt



Figuur 1. Horizontale en verticale ketens

de kans dat tijdens een ketenaudit de verkeerde zaken worden onderzocht. Anderzijds leveren de begrippen, die onder andere hierboven zijn uitgewerkt, analytische inzichten op voor de ketenauditor.

Behoeftte aan ketenauditing

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de behoefte aan ketenauditing kan ontstaan vanuit een vijftal invalshoeken. Deze zullen we achtereenvolgens noemen en beschrijven.

Openbaar bestuur

De overheid trekt zich terug als uitvoerder en toezichhouder maar schept nog wel de randvoorwaarden voor gepri-vatiseerde en verzelfstandigde organisaties om bepaalde overheidstaken te kunnen uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn de NS, de telecommarkt en recentelijk de energie-markt. In dit kader zoeken partners elkaar op voor keten-samenwerking. De overheid is en blijft evenwel (vaak) eindverantwoordelijke. Hieruit is de behoefte ontstaan aan toezicht op het realiseren van beleidsdoelen, de effectieve en efficiënte inzet van middelen en de naleving van voor-geschreven kwaliteitsnormen. Deze vormen van toezicht zijn op de volgende manieren mogelijk:

- *Beleidsbeoordelingen door departementen*

Deze worden binnen elk departement vanuit een ander toe-

zichtorgaan verzorgd, bijvoorbeeld het Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatiecentrum (WODC) binnen het ministerie van Justitie en het Bureau Beleidsonderzoek (BBO) binnen het ministerie van Financiën.

- *Departementale onderzoeken naar Government Governance*

Het instrument Government Governance legt de link tussen politieke besluitvorming, bestuur en bedrijfsvoeringverantwoording. Vanuit de visie van Government Governance heeft de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen (CAD) van het ministerie van Financiën een handleiding ontwikkeld met vragenlijsten die departementen kunnen inzetten bij onderzoeken naar de governancestructuur [FIN00].

- *Onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (AR)*

De AR geldt als overkoepelend toezichtorgaan voor de gehele rijksoverheid. De AR heeft als voornaamste taak het uitvoeren van overkoepelend toezicht op de ministeries. Volgens geïnterviewden binnen de AR vallen ketens onder de ministeriële verantwoordelijkheid en niet onder die van de AR. Ook heeft de AR een rapport gepubliceerd [ALGE04], waarin wordt gepleit voor horizontalisering van de eindverantwoordelijkheid. Volgens dit rapport ligt de eindverantwoordelijkheid op een nog lager niveau dan ministerieel. Uitvoerenden, zoals verzelfstandigde en gepri-vatiseerde organisaties, dienen zelf de eindverant-

woordelijkheid te dragen voor de overheidstaken die aan hen zijn gedelegeerd.

- *Onderzoeken van de inspectiediensten*

De inspectiediensten houden toezicht op de naleving van de kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld binnen het onderwijs en de gezondheidszorg).

- *(Keten)audits door de Departementale Auditdiensten (DAD's)*

Hierop komen we later in het artikel nog terug.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet heeft op het punt van de ketenbenadering (ketenbeheersing) geen bepalingen. Dit is een witte vlek. In de wet heeft men de ministeriële verantwoordelijkheid als uitgangspunt gekozen en niet de ketenverantwoordelijkheid. Gezien het doel van de Comptabiliteitswet (transparantie richting de burger over de besteding van overheidsgeld) is de verwachting reëel dat de wet in de toekomst op dit punt zal worden herzien.

Tijdens ons onderzoek bleek dat over een bedrijfsvoeringverklaring voor ketens de meningen sterk zijn verdeeld. Sommige geïnterviewden zien het als een creatieve, en als enig zinvolle, oplossing om meer grip te krijgen op de ketenbeheersing. Volgens hen zal het leiden tot meer transparantie in de besteding van gemeenschapsgeld. Anderen wijzen het nadrukkelijk af met het argument dat dit leidt tot nodeloze verhoging van de controle- en regel-druk. De huidige uitvoering van het beleidscredo VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), die nog niet op ketens is gericht, verloopt al niet soepel en vergt in verhouding meer tijd dan het oplevert.

Ketenmanagement

Aansluitend op de trend naar zelfregulering zou het voor de hand liggen dat het ketenmanagement zelf initiatief neemt voor een ketenaudit. Veel ketens zijn echter jong en beschikken nog niet over een 'bewust' ketenmanagement. In ons onderzoek is naar voren gekomen dat samenwerkende partijen zich vaak niet realiseren dat ze een keten vormen. Vooral op departementaal niveau is hiervan sprake. Tussen departementen vindt weliswaar beleidsafstemming plaats, maar dit wordt niet gezien als ketensamenwerking.

De splitsing tussen beleid en uitvoering binnen de rijksoverheid speelt al enige jaren. De auditfunctie vindt vooral plaats op uitvoeringsniveau. Het opstellen en evalueren van beleid gebeurt vooral op bestuurlijk niveau. In de praktijk bestaan meestal geen mechanismen die zorgen

voor een koppeling tussen beleid en uitvoering. De auditor zou wel oog moeten hebben voor de kloof tussen operationeel en bestuurlijk niveau.

Auditdiensten

Enkele onderzochte auditdiensten zien ketenaudit als een vervolgstap op het procesmatig denken. Dit zijn auditdiensten die al ervaring hebben met het auditen van bedrijfsprocessen (operational auditing).

In een keten is sprake van een bedrijfsproces dat over organisatiegrenzen heen loopt. In dat geval is auditing binnen een keten aan de orde. Dit is volgens onze opvatting synoniem aan ketenaudit. Deze auditdiensten stellen echter wel als voorwaarde dat de probleemeigenaar van de auditresultaten vooraf bekend dient te zijn. Dit is belangrijk omdat de verhoudingen zowel in de keten als binnen het opdrachtgeverschap in de praktijk vaak onduidelijk en complex zijn.

Keteninformatisering

Binnen de overheid zijn veel ketens aanwezig waarin de informatie-uitwisseling is geautomatiseerd. Een voorbeeld is de jeugdstrafrechtketen waarin politie, ministerie van Justitie, reclasseringsdiensten, gemeenten en opvangtehuizen gegevens met elkaar uitwisselen. Bij de automatisering van deze ketens komt het extra aan op het stroomlijnen van de gegevensuitwisseling (met het oog op snelle dienstverlening) en het beveiligen van gegevens (met het oog op privacybescherming).

Van de bovengenoemde invalshoeken hebben wij twee uitgekozen waarop we ons in dit artikel nader gaan richten. In de volgende paragraaf zullen wij stil staan bij keteninformatisering omdat daarbinnen al sprake is van enige theorievorming. In de twee daarop volgende paragrafen gaan wij nader in op de aanpak en de rol van de auditdiensten tijdens een ketenaudit.

Keteninformatisering en informatieketens

Centraal in deze paragraaf staat het onderwerp keteninformatisering. Er bestaat een onderscheid tussen keteninformatisering en informatieketens.

Keteninformatisering

Keteninformatisering is de automatisering van keteninformatie. Keteninformatie is de betekenis die een ketenpartner toekent aan de gegevens die door een voorgaande schakel in de keten zijn verwerkt, door middel van afspraken over welke gegevens wanneer aan wie worden geleverd en hoe deze gegevens dienen te worden

geïnterpreteerd en gepresenteerd [REIJ04]. Simpel gezegd is de keteninformatisering de automatisering van een al bestaande keten waarbij de automatisering als doel heeft het proces van die keten te ondersteunen.

Informatieketen

In geval van een informatieketen is het primaire proces: de gegevensuitwisseling. In een informatieketen staat dus het uitwisselen van gegevens centraal. Daarom kan ook worden gesproken van een gegevensketen. Een voorbeeld hiervan is de centrale salarisverwerking van een viertal departementen. De vier betrokken departementen leveren volgens afspraak op vaste tijden gegevens aan een centraal facilitair salarisbureau dat ze vervolgens verwerkt.

Hierboven hebben we het verschil aangegeven tussen keteninformatisering en informatieketen. Grijpink heeft de volgende vier toetsingsinstrumenten ontwikkeld om keteninformatiseringsprojecten meer kans van slagen te geven [GRIJP02].

- *Doelprofiel*

Het keteninformatiseringssysteem moet onmisbaar zijn voor het oplossen van het dominante ketenprobleem.

- *Het samenwerkingsprofiel*

Het keteninformatiseringssysteem moet haalbaar zijn bij de huidige ontwikkelingsgraad in die keten.

- *Het coördinatieprofiel*

Keteninformatisering moet nodig zijn voor het coördinatiestelsel van een keten.

- *Het informatieprofiel*

Het keteninformatiesysteem moet nodig zijn om de breuklijnen in de informatiehuishouding van de keten te kunnen overbruggen.

Als aan alle vier de profielen wordt voldaan heeft de automatisering van een keten kans op succes. Echter, deze toetsingsmodellen hebben alleen betrekking op het operationele proces.

Daarnaast is natuurlijk ook een goede bestuurlijke afstemming vereist. Grijpink wijst in dit verband op drie modellen voor het typeren van de bestuurlijke afstemming. Als sprake is van geen enkele vorm van bestuurlijke afstemming spreekt hij van het grabbeltonmodel. Wanneer echter bewuste bestuurlijke afstemming plaatsvindt, is er sprake van positionering. Ideaal is bewuste bestuurlijke afstemming met toekomstvisie. Grijpink duidt deze ideale situatie aan met golfmodel.

Zowel het operationele proces als de bestuurlijke afstem-

ming dienen dus te worden bewaakt. Daarvoor onderscheidt Grijpink een drietal meetgebieden:

- *Infrastructureel*

Hoe sluiten systemen op elkaar aan. Grijpink heeft een methode ontwikkeld voor deze aansluiting. Zijn uitgangspunt is dat elke zelfstandige organisatie het eigen systeem aanhoudt. Via een aparte index/sleutel zijn de systemen van de samenwerkende organisaties aan elkaar te verbinden.

- *Maatschappelijk*

Dit betreft het waarborgen van veiligheid en privacy.

- *Bestuurlijk*

Via bestuurlijke informatie en andere indicatoren zoals werkoverleg en informeel contact kan de mate van bestuurlijke afstemming worden vastgesteld.

Grijpink heeft zijn theorie ontwikkeld als reactie op het feit dat veel ambitieuze samenwerkingsprojecten binnen de overheid zijn gesneuveld, mede op grond van een gebrekkige keteninformatisering. Naar onze mening heeft Grijpink niet een concreet toetsingsmodel ontwikkeld maar veeleer een analysemodel opgesteld om na te gaan wat zich tijdens de problematiek rondom keteninformatisering afspeelt.

Wel denken we dat de theorie van Grijpink voor auditors en met name IT-auditors bruikbaar is om als uitgangspunt te dienen bij het uitvoeren van een ketenaudit naar de betrouwbaarheid van het proces en het ondersteunende informatiesysteem (bijvoorbeeld het systeem dat de Belastingdienst en het ministerie van VROM ontwikkelen voor de uitvoering van de huursubsidie).

Reijers is in zijn afstudeerscriptie voor de EDP-Auditopleiding aan de Erasmus Universiteit nader ingegaan op de toepassing van de theorie van Grijpink binnen de strafrechtketen [REIJ04]. Deze scriptie biedt de mogelijkheid om de zienswijze en toepassingsmogelijkheden van Grijpink in een separaat artikel aan de orde te stellen.

Opzet van een ketenaudit

Op grond van literatuurstudie en interviews zijn we in ons onderzoek tot een aantal inzichten gekomen over de inhoud van en samenwerkingsvormen bij de uitvoering van een ketenaudit.

Inhoud van de keten: onderzoeksobjecten

Een (IT-)auditor dient bij de keuze van de onderzoeksobjecten in een ketenaudit rekening te houden met de volgende aspecten:

- *Niveau van de keten*

Allereerst bestaat de keuze uit het niveau waarop de auditor de keten bekijkt: operationeel dan wel bestuurlijk niveau (tactisch of strategisch).

- *Onderzoeks aanpak; productmatig versus procesgericht*

Ten tweede dient een keuze te worden gemaakt uit het bestuderen van gegevensstromen en de gegevensprocessen zelf (productmatig gerichte aanpak) dan wel naar de beoordeling van beheersingsprocessen rondom de gegevensuitwisseling (procesmatig gerichte aanpak).

Bij de productmatig gerichte aanpak kijken we naar de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens, processen en systemen. Bij de procesmatig gerichte aanpak richten wij ons op het totstandkomings- en beheersingsproces van de gegevens, processen en systemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kwaliteit van het systeemontwikkelingsproces.

Samenwerking tijdens het uitvoeren van een ketenaudit

Als wordt besloten om een ketenaudit uit te voeren is het allereerst de vraag wie dat gaat doen.

Hierin bestaan verschillende mogelijkheden.

- Een extern auditbureau voert de ketenaudit uit.
- De auditdienst van het departement met de eindverantwoordelijkheid in de keten voert de audit uit.
- De auditdiensten van alle, in de keten betrokken departementen, voeren de ketenaudit uit.

Tijdens het onderzoek hebben we een conceptueel denk-kader ontwikkeld om de huidige vormen van samenwerking tussen departementale auditdiensten te typeren. Dit kader bestaat uit drie modellen. Deze symboliseren het verband tussen de mate van samenwerking tussen auditdiensten en de invloed daarvan op de beschouwing van de keten als geheel.

We onderscheiden de volgende drie modellen:

- *Het consolidatiemodel*

De uitvoering van het proces ligt bij het ene departement en de eindverantwoordelijkheid bij het andere.

Onduidelijk is vaak wie van de twee de accountantsverklaring afgeeft, of men op elkaar een review gaat uitvoeren en wiens standaarden daarbij worden gebruikt. Het bezwaar van dit model is dat de keten als geheel niet in beschouwing wordt genomen en er geen gemeenschappelijke verklaring wordt afgegeven over de beheersing van de keten.

- *Het kokermodel*

Volgens dit model wordt binnen het ketenproces een deel

gezaamenlijk en een deel afzonderlijk door de betrokken departementen uitgevoerd. Voor het afzonderlijke deel wordt een eigen accountantsverklaring afgegeven en voor het gemeenschappelijke deel een gezamenlijke. Het bezwaar van het kokermodel is dat slechts een deel van de keten gemeenschappelijk wordt beschouwd. Dit kokermodel wordt in de praktijk veel toegepast onder de vlag van een ketenaudit maar is het feitelijk niet helemaal.

- *Het centrifugemodel*

Dit is het ideale model voor de ketenaudit. Het uitgangspunt voor dit model is dat het gehele ketenauditproces gezamenlijk wordt uitgevoerd. Het belangrijke voordeel van dit model is dat het de gehele keten in beschouwing neemt en dat er voor het gehele ketenproces één gemeenschappelijke verklaring wordt opgesteld. Voorwaarde bij het hanteren van het centrifugemodel is wel dat vooraf een uitgebreid plan van aanpak aanwezig is waarin de interne afstemming tussen auditors zorgvuldig is geregeld.

De onderzoeksresultaten in ons rapport geven aan dat de auditdiensten ketenaudits uitvoerbaar vinden wanneer wordt voldaan aan voorwaarden zoals een duidelijke rol van de auditdienst en een duidelijk opdrachtgeverschap van de ketenaudit. Ook moet vooraf rekening worden gehouden met complicerende factoren zoals de complexe verantwoordelijkheidsverdeling in een keten. Verder vindt men ketenaudits pas zinvol als de beheersing zich richt op de keten als geheel en als er sprake is van een gesloten managementcyclus binnen de keten. Omdat de resultaten van een audit politieke gevoeligheden kunnen oproepen tussen ketenpartners wordt aangeraden om ketenaudits pas uit te voeren wanneer de onderlinge relaties voldoende hecht zijn.

Ten slotte zijn wij van mening dat de meerwaarde van een ketenaudit schuilt in het volgende. Vanwege het feit dat een ketenproces over verschillende departementen loopt, zijn tevens verschillende auditdiensten bij de controle van het proces betrokken. Om het gehele proces en met name de betrouwbaarheid van de schakels (overdrachtsmomenten) te kunnen beoordelen, dienen de auditdiensten gezamenlijk het gehele proces te beoordelen. Wanneer iedere auditdienst zich beperkt tot het 'eigen' departement is het gevaar aanwezig dat de auditbenadering te fragmentarisch blijft en de overdrachtsmomenten van informatie en resultaten tussen de ministeries niet of onvoldoende in de beoordeling worden meegenomen.

Best practices

Tot slot van dit artikel geven wij de 'best practices', die gelden als een van de eindresultaten van ons onderzoek.

Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke kant en de procesmatige kant van een ketenaudit. Deze best practices zijn tot stand gekomen op grond van analyse van de literatuur en toetsing in de praktijk (ketenaudits die tijdens het onderzoek werden uitgevoerd).

Draagvlak bij ketenbetrokkenen (inhoudelijk)

Geïnterviewden geven aan dat de ketensamenwerking afhankelijk is van de mate waarin medewerkers op sleutelposities in de keten met elkaar kunnen samenwerken, afspraken worden nageleefd, dezelfde definities worden gebruikt en men zich bewust is van cultuurverschillen. De ketensamenwerking kan aan effectiviteit en efficiëntie verliezen indien een dominante partij binnen de keten als ketenregisseur optreedt; dit roept te veel weerstand op bij de overige ketenpartners.

Een oplossing voor dit probleem kan zijn dat de aansturing van de keten buiten de keten zelf wordt geplaatst.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inhoudelijk)

Van belang voor het succes in een keten zijn duidelijk (vastgelegde) afspraken ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de beheersing van een keten. Dit vereist tevens duidelijke verhoudingen en communicatie tussen verschillende bestuurslagen.

Vooraf daaraan zijn bij alle ketenpartners vereist: eensgezindheid ten aanzien van ketenvisie, waarden en normen, het beoogde ketendoel, de ketendoelgroep en het ketenbeleid.

Goede koppeling tussen de ketenschakels (inhoudelijk)

Bij ketenprocessen zijn de interfaces (koppelpunten) een wezenlijk onderdeel van het eindresultaat van de keten. Daarom dient veel aandacht te worden besteed aan de beheersing hiervan; vooral aan de controlemaatregelen voor deze interfaces. Deze moeten goed en tijdig worden beschreven.

Maatschappelijke en politieke gevoeligheden (procesmatig)

De samenwerking tussen departementen in een keten kunnen bepaalde processen dan wel bepaalde proceskoppelingen tussen departementen te gevoelig liggen, waardoor het niet gewenst is daar een ketenaudit op uit te voeren. Door goede afspraken te maken over het object en de aspecten van onderzoek wordt gezocht naar een oplossing van dit probleem.

Dit kan betekenen dat de audit zich in de uitvoering beperkt tot een omgevingsanalyse of een risicoanalyse. De toegevoegde waarde van een dergelijke audit/risicoanalyse is lager, maar in die omstandigheden wel het hoogst haalbare.

Verdeling van de verantwoordelijkheden bij de uitvoering van een audit (procesmatig)

Vooraf moet duidelijkheid bestaan over de structuur van de audituitvoering. Dit is vooral van belang als de uitvoering bij het ene en de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij het andere departement ligt. Welk departement moet de audit uitvoeren?

Bij een financial audit komt dit prominent naar voren door de accountantsverklaring. De auditor/accountant die de accountantsverklaring afgeeft moet beslissen op welke manier hij de deugdelijke grondslag vormgeeft. Hierbij is het dilemma of hij steunt op een accountantsverklaring van het 'andere departement', dan wel zelf onderzoek uitvoert om bij dat andere departement feiten en bevindingen boven tafel te krijgen. De speelruimte voor de financial auditor is gering. De speelruimte voor de operational auditor lijkt ruimer, maar ook hier is sprake van oordeelsvorming door de auditor van 'het andere departement', en van het steunen op bevindingen van collega-auditors.

Eigenaar van de auditresultaten (procesmatig)

Het benoemen van het eigenaarschap van de auditresultaten blijkt in de praktijk een duidelijke succesfactor te zijn voor het slagen van een ketenaudit. Als gevolg van de gekozen verdeling van verantwoordelijkheden komt gedeeld eigenaarschap voor.

Het is zaak dit gedeelde eigenaarschap vooraf expliciet vast te leggen in het plan van aanpak.

Samenstelling van het auditteam (procesmatig)

Met een auditteam dat is samengesteld uit auditors van meer dan één departement is het mogelijk om de inzet van auditors zodanig te rouleren dat de eigen dienst niet hoeft te worden beoordeeld (vreemde ogen dwingen). Dit zou kunnen dienen als waarborg voor het verminderen van verschillen in interpretatie, werkwijze en normen tussen auditors. In theorie geeft deze aanpak voordelen. In de praktijk blijkt deze lastig uit te voeren.

Samenwerking binnen het auditteam (procesmatig)

Geïnterviewden geven aan dat ze bij het uitvoeren van een ketenaudit, ten aanzien van de benadering en werkwijze, aanlopen tegen verschillen tussen auditdiensten en auditors. Cultuur- en organisatieverschillen zijn daarvan gedeeltelijk de oorzaak. Voorbeelden van een uiteenlopende auditaanpak zijn: gegevensgericht versus risicogericht; proactief versus reactief.

De verschillen in de auditaanpak vormen pas echt een probleem als het wij/zij-gevoel overheerst. Dit kan worden doorbroken door medewerkers vanuit verschillende organisatieonderdelen in werkgroepen met elkaar te laten samenwerken. Daardoor verminderen de cultuurverschil-

len en neemt de betrokkenheid voor het geheel toe. Verder kan het plan van aanpak in de voorbereidende fase dienen als instrument om overeenstemming te krijgen over de auditaanpak.

Dit betekent wel dat vooraf duidelijk moet zijn aan welke eisen een plan van aanpak moet voldoen. Ook hierover kan uiteraard verschil in opvatting bestaan.

Afstemming met de opdrachtgever (procesmatig)

Geïnterviewden vinden het plan van aanpak een belangrijk middel om in de voorbereidingsfase af te stemmen met de opdrachtgever. In het plan van aanpak moeten allerlei afspraken over inhoud, voortgang, afstemming en randvoorwaarden nauwkeurig worden vastgelegd. Door het grote aantal betrokkenen, de ingewikkelde verhoudingen en eventuele politieke gevoeligheden is het van belang dat dit zorgvuldig en gedetailleerd gebeurt.

Daarnaast moet men tussentijds de uitvoering en het plan van aanpak evalueren en eventueel bijsturen. Er moet een regulier overleg van het interdepartementale auditteam zijn. Het is verder belangrijk dat de lijn opdrachtgever/opdrachtnemer helder is en blijft. De auditor moet verder kijken dan de zaken die expliciet genoemd worden in de opdracht. Welke belangen spelen er, wie zijn de belangrijkste spelers, welke overlegorganen zijn ingesteld met welke rol. Dit betekent dat voldoende contacten moeten worden onderhouden met de opdrachtgever (Interne Stuurgroep, de Externe Stuurgroep) en eventuele andere betrokken organen. Vooral de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden dienen dan in het oog te worden gehouden. Het dient vooraf duidelijk te zijn welke functionaris van iedere auditdienst het eindrapport zal ondertekenen. Dan is namelijk ook helder wie bij de eindredactie van het rapport betrokken moet worden.

Aandacht voor kwaliteit (procesmatig)

Volgens de geïnterviewden moet de aandacht voor kwaliteit uit meer bestaan dan het op papier vastleggen van kwaliteitseisen. De keten auditor moet vooral op de werkvloer aanwezig zijn want daar hoort hij meer en kan hij ontwikkelingen en problemen sneller zien aankomen en begrijpen.

Samenvatting en conclusies

Ons inventariserend onderzoek heeft het inzicht opgeleverd dat weliswaar veel theorievorming heeft plaatsgevonden betreffende de aansturing van ketens, maar dat nog geen vertaalslag is gemaakt naar ketenbeheersing. Bovendien zijn veel theorieën ontwikkeld voor vraaggerichte ketens in het bedrijfsleven. Dit is in mindere mate gebeurd voor aanbodgerichte ketens binnen de overheid.

Voorzover dit wel het geval is gaat het nog om algemene analysemodellen die nadere invulling en specificatie behoeven om als toetsings- of referentiemodel te kunnen dienen (zie bijvoorbeeld Grijpink). Hier ligt nog veel werk in het verschiet. In het volgende artikel over ketenauditing wordt een stap gedaan in de richting van een referentiemodel voor de IT-ketenaudit. Daarnaast biedt de theorie van Grijpink (zoals blijkt uit de scriptie van Reijers) een goede mogelijkheid voor een nadere uitwerking van een toetsingsmodel.

Aangezien ketensamenwerking binnen de overheid opruikt, is samenwerking tussen betrokken auditdiensten en de opdrachtgever van de ketenaudit naar onze mening onontbeerlijk. Om te kunnen anticiperen op deze trend is een aantal zaken van belang. Ten eerste is dat de acceptatie door de auditdiensten van het feit dat ketenauditing een opkomende problematiek is die een nieuwe aanpak vereist. Ten tweede is dat een uitbreiding van de deskundigheid van de auditor op het gebied van ketens en ketenauditing. Ten derde is het minimaliseren van miscommunicatie tussen samenwerkende auditdiensten een belangrijke factor. Hieraan dragen bij een heldere opdrachtformulering van de ketenaudit en een duidelijke omschrijving van ketengerelateerde begrippen.

De belangrijkste randvoorwaarde voor het slagen van een ketenaudit is evenwel dat de auditdiensten het onderzoek uitvoeren als een 'joint audit' en niet als een aaneenschakeling van single audits, waarin iedere auditdienst alleen de schakels en deelobjecten van een keten onderzoekt die binnen het eigen ministerie vallen.

Dankwoord

Aan het onderzoek 'Ketenauditing nieuw en daarom spannend' hebben behalve de auteurs ook de volgende personen meegewerkt. Zij hebben zinvolle suggesties voor de inhoud van dit artikel gegeven en de conceptversies kritisch bekeken. Onze dank daarvoor gaat uit naar:

- dhr. Drs. M.S. (Menno) Toussaint RC CPC (medewerker Centrale Audit Directie, ministerie van Financiën);
- dhr. Drs. A. (Ton) Reijers (auditmedewerker van de auditdienst ministerie van Justitie);
- dhr. Drs. R.G.A. (Rob) Rutten (auditmedewerker van de auditdienst ministerie van Justitie).

Literatuur

- [ALGE04] Algemene Rekenkamer, (2004), *Rechtspersonen met een Wettelijke Taak*.
- [BZK04] Ministerie BZK, (2004), *Ruimte voor regie*.
- [FIN00] Ministerie van Financiën, (2000), *Handleiding Government Governance*, directie ATB.

- [FIN04] Ministerie van Financiën, (2004), *Ketenauditing: nieuw en daarom spannend*.
- [GRIJP02] Grijpink, J., (2002), *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*. (RWT), deel 4.
- [REIJ04] Reijers, A., (2004), *Keteninformatisering en ketenauditing*.

Overige literatuur

- Duivenbode, H. van en M. Lips, (1999), *Ketenmanagement in de publieke sector*.
- Folkerts e.a., (1996), *Bouwen aan marktgerichte ketens*.
- Grijpink, J., (2004), *Keteninformatisering I en II informatie-infrastructuren voor betere privacybescherming*, maart.
- IBO, (2004), *Rapport Controletoeren: vermindering controle- en regeldruk*.
- INK, (2004), *Brochure Ketenmanagement*.
- Interdepartementale Beleidsonderzoeken, (2003), *Nr. 1, Brief van de minister van Financiën*, 26 september, nr. 28 229.
- Ministeries VROM, V&W, BZK, EZ en Financiën, (2003), *Rijksvisie drinkwaterketen*.
- Montfoort, C. van, (2004), *Verbreding van de publieke verantwoording*.
- Northedge, (2002), *Voorstel ten behoeve van de inzet van het INK-model voor ketenontwikkeling in de veiligheid en justitiële keten*, Werkgroep veiligheidsketen van het INK (vanuit het INK: Prof. Dr. H. Luijten, vz.; Drs. H. van Houcke, secr.; Drs. D.P. Noordhoek, auteur).
- PAO, (2004), *Rapport over het delegeren van overheidsverantwoordelijkheden*; onder andere ook bespreking van de ketenaudit Jeugdcriminaliteit.
- Vermont, H., (2004), *Nieuwe Reveil*, nr. 2.
- Willems, F. en W. Opheij (Twynstra Gudde Managementconsultants), (2004), *Shared Servicecentres: Balanceren tussen Macht en Pracht*.

Noot

- 1 Dit artikel is een samenvatting van een inventariserend onderzoek naar ketenauditing bij de rijksdienst ('Ketenauditing, nieuw en daarom spannend', Ministerie van Financiën, juni 2004).