

Brede verantwoording in de publieke sector

Monica Boschmann



Inhoud

Samenvatting, toepassing en leeswijzer	2	Praktijkvoorbeelden: initiatieven en onderzoeken	9
Het belang van verantwoording	3	Op weg naar optimale	
Onderdeel van een cyclisch proces	4	verantwoording	17
Inventarisatie van de Algemene		Checklists voor het jaarverslag	20
Rekenkamer	5	Verwijzingen	23
Vormen van verbreding	7	Websites	23





Auteur

Drs. Monica Boschman (1965) is jaren werkzaam geweest als communicatieadviseur voor organisaties in de publieke en not-for-profitsector. Vanaf 1998 geeft ze trainingen vanuit haar bureau MB Communicatie en schrijft ze voor verschillende organisaties jaarverslagen, beleidsplannen en artikelen.

Drs. Peter Noordhoek (1957) is directeur van Northedge B.V. Het bureau is actief op het gebied van kwaliteitszorg, toezicht en inspectie en planning en control binnen de overheid. Hij is onder andere voorzitter van de begeleidingscommissie benchmark uitvoeringsorganisaties en secretaris van Respons, een initiatief van BZK, VNG en FAMO om planning en control te verbeteren in de lokale overheid.

Samenvatting

Voor organisaties in de publieke sector is het belangrijk om verantwoording af te leggen over hun prestaties. Zij werken immers met publiek geld. De Algemene Rekenkamer heeft de vormen van verantwoording in kaart gebracht. Uit die inventarisatie blijkt dat naast de verantwoording aan het bevoegd gezag de verantwoording aan klanten/gebruikers en de maatschappij steeds meer aandacht krijgt. Deze verbreding van doelgroepen heeft ook geleid tot een verbreding van onderwerpen, kanalen en momenten van verantwoording. De ontwikkeling is zichtbaar in initiatieven van organisaties in de publieke sector, bijvoorbeeld de introductie van het burgerjaarverslag, het opstellen van het handvest Publieke Verantwoording en de aandacht voor government governance.

Organisaties zullen op een planmatige wijze eigen keuzes moeten maken over de wijze waarop zij verantwoording afleggen aan hun doelgroepen. Zo kunnen zij rekening houden met wettelijke verplichtingen én met de eigenheid van de organisatie en haar doelgroepen.

Leeswijzer en toepassing

Dit katern gaat over brede verantwoording in de publieke sector. U leest over het belang van verantwoording en over de ontwikkeling die op dit terrein in gang is gezet.

Om te komen tot een overzicht van verantwoordingsvormen, bespreken we eerst een schema van de Algemene Rekenkamer. Daarna komt een aantal initiatieven aan bod voor betere en bredere verantwoording: van burgerjaarverslagen tot government governance. De voorbeelden geven inzicht in een omslag in het denken en kunnen u inspireren om ook in de eigen organisatie stappen te zetten naar betere en/of bredere verantwoording. We sluiten dit katern af met praktische informatie: een stappenplan om tot optimale verantwoording te komen en twee korte checklists om het eigen jaarverslag onder de loep te nemen.

KWALITEIT IN PRAKTIJK, JUNI 2005

Brede verantwoording in de publieke sector

Organisaties in de publieke sector werken met publiek geld en dienen publieke doelen. Het is belangrijk dat zij over hun activiteiten, financiën en prestaties verantwoording afleggen aan hun opdrachtgever/geldverstrekker en aan de mensen voor wie hun activiteiten bedoeld zijn. De wijze waarop organisaties verantwoording afleggen, varieert enorm. Het verschil zit onder andere in de doelgroepen van de verantwoording, de gekozen vorm en de inhoud. De meest klassieke vorm van verantwoording afleggen is via het jaarverslag, maar organisaties leggen ook verantwoording af via websites, periodieke rapportages, handvesten, keurmerken en andere vormen. Er zijn de afgelopen jaren veel initiatieven gestart om de verantwoording in de publieke sector te verbeteren. Deze initiatieven hebben geleid tot kwaliteitsverbetering van de verantwoording, maar ook tot versnippering en verwarring. Het is tijd voor een inventarisatie en een planmatige aanpak.

Het belang van verantwoording

De middelen van publieke organisaties komen grotendeels uit belastinggeld en premieheffing. Zo besteden onderwijsinstellingen, ziekenfondsen, politieregio's en andere rechtspersonen met een wettelijke taak jaarlijks ruim 110 miljard euro aan gemeenschaps-geld. Logisch dat het bevoegd gezag én de klanten en gebruikers willen weten of zij waar voor hun geld krijgen.

Onder druk van de overheid en van de maatschappij leggen organisaties in de publieke sector op steeds meer manieren verantwoording af over onder andere hun kwaliteit en prestaties. Er is geen algemene verantwoordingscode voor organisaties in de publieke sector. Het ene uiterste is de organisatie die alleen verantwoording aflegt aan het bevoegd gezag volgens de regels in de eigen instellingswet. Het andere uiterste is de organisatie die met publicaties en handvesten verantwoording wil afleggen aan de hele maatschappij. Het lijkt er vaak op dat verantwoording het ontbreken van een marktprikkel moet compenseren.

Er komen steeds meer vormen van verantwoording bij, maar er gaan er geen weg. Dit verklaart waarom in artikelen over verantwoording steeds vaker de nadruk wordt gelegd op wildgroei, vergroting van de administratieve druk en bureaucratisering van de verantwoording. Op deze wijze raken doelen als vertrouwen, transparantie en reken-schap helaas uit beeld. Het is de hoogste tijd dat organisaties hun verantwoordelijkheid nemen en zelf keuzes maken over hun verantwoording.

Onderdeel van een cyclisch proces

Verantwoording afleggen is geen losse activiteit, het is een onderdeel van een cyclisch proces. Dat kan een beleidscyclus of een planning-en-controlcyclus zijn. Op het moment dat de organisatie verantwoording aflegt, komen de eerder gestelde doelen en gemaakte plannen of beloften weer in beeld. Dan wordt zo concreet mogelijk in kaart gebracht of de beoogde doelen zijn bereikt, de beoogde prestaties zijn geleverd en of dat gebeurd is binnen de middelen die ter beschikking zijn gesteld.

Verantwoording lijkt een eindpunt, maar is het niet; het leidt nog tot controle en acceptatie door de ontvanger van de verantwoordingsinformatie. Bovendien biedt de verantwoordingsinformatie input voor nieuwe plannen en verbeteringen. Verantwoording is dus meestal een onderdeel van een cyclisch proces. Daarnaast kan op verzoek van een belanghebbende informatie worden verstrekt: meestal is er dan iets aan de hand in de organisatie of in de sector.

Vragen:

- Goede verantwoording is alleen mogelijk als er vooraf heldere en meetbare doelen zijn gesteld. Is daarvan sprake in uw organisatie?
- In veel jaarverslagen ontbreekt een expliciete koppeling met de vooraf gestelde doelen. Hoe zit dat in het jaarverslag van uw organisatie?

Inventarisatie van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (2004a) heeft de doelgroepen, doelen en instrumenten van brede publieke verantwoording in kaart gebracht. Het gaat om vormen van verantwoording die worden gebruikt door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). In dit artikel hanteren we de algemene term organisaties in de publieke sector.

In figuur 1 is het schema van de Algemene Rekenkamer afgedrukt. De pijlen tussen de blokken zijn toegevoegd door de auteurs.

Figuur 1.
Schema ARK

Toelichting Schema ARK (figuur 1)

Verticale lijn. De verticale lijn in het schema laat de verantwoordingsactiviteiten zien waarvoor een formele (wettelijke) plicht bestaat. Dat geldt in de optiek van de Rekenkamer richting:

- de externe toezichthouders: minister en de toezichthouder;
- de interne toezichthouders: bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad.

Alle toezichthouders letten op prestaties en op (onderdelen van) de bedrijfsvoering, de externe toezichthouders zijn daarnaast geïnteresseerd in de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

Horizontale lijn: Ook op de horizontale as worden twee verschillende groepen onderscheiden aan wie verantwoording wordt afgelegd:

- de groep van klanten, gebruikers en patiënten;
- de groep potentiële klanten/gebruikers, kritische volgers en de eigen beroepsgroep.

Bij de eerste groep wordt over bijna dezelfde zaken verantwoording afgelegd als bij de toezichthouders. Het gaat om de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening. De tweede groep is breder en minder direct betrokken bij het werk van de organisatie. Daardoor is het ook meer diffuus waarop de verantwoording betrekking heeft. De Rekenkamer vat het samen onder de term 'maatschappelijk en professioneel handelen'.

Enkele gedachten bij het schema

- Het schema laat zien dat verantwoording veel breder is dan verantwoording afleggen aan de minister of toezichthouder.
- Het onderscheid tussen de verticale en horizontale as geeft een bepaalde helderheid. Het is het verschil tussen verantwoording in het kader van toezicht en verantwoording in het kader van transparantie en vertrouwen.
- Naast de assen uit het schema zijn andere ordeningen mogelijk. Drie interessante zijn: incidenteel versus structureel, interngericht versus externgericht en klassiek versus modern.
- Het schema maakt inzichtelijk dat de doelgroep leidend is voor

de manier van verantwoording afleggen. Per doelgroep is er verschil tussen de doelen van verantwoording, de onderwerpen, de instrumenten en de controle- en interventiemogelijkheden.

- Het schema maakt niet goed zichtbaar dat informatie bruikbaar is voor meerdere doelgroepen. En dat is wel een belangrijke benadering om verantwoording hanteerbaar en leuk te houden.
- Het schema maakt verantwoording 'zwaar'. Verantwoording lijkt bijna het doel van de organisatie. Het laat zien waarom mensen termen als cijferfetisjisme en verantwoordingscircus in de mond nemen.

Actie

U kunt het schema gebruiken om de verantwoording van uw eigen organisatie in beeld te brengen. Zo kunt u zien of uw organisatie op alle assen actief is en nagaan of een bepaald gebied nog onderontwikkeld is.

Vormen van verbreding

De publieke sector zoekt al jaren naar betere vormen van verantwoording. De verbetering houdt vooral een verbreding van de verantwoording in. In het schema van de Algemene Rekenkamer ligt de nadruk op de verbreding van doelgroepen. Als afgeleide daarvan zien we ook een verbreding van onderwerpen, kanalen en momenten van verantwoording. Hieronder lichten we deze vier vormen van verbreding kort toe. Dit geeft een bredere blik op de mogelijkheden van verantwoording en de veranderingen die gaande zijn. Het is ook meteen een waarschuwing voor wildgroei van verantwoording.

Verbreding van doelgroepen

Verantwoording is breder dan verantwoording aan het bevoegd gezag. Er zijn ook verantwoordingsactiviteiten die gericht zijn op andere doelgroepen. In het schema van figuur 1 zijn deze duidelijk onderscheiden. De status van verticale vormen van verantwoording is misschien hoger, maar (vernieuwende) horizontale vormen kunnen een minstens zo sterke lading en werking hebben.

Verbreding van onderwerpen

Verantwoording krijgt de laatste jaren een andere en bredere inhoud. Dit hangt samen met de wens om te komen tot sturing op output of outcome. U kunt echt niet meer voor de dag komen met een vorm van verantwoording die alleen is gebaseerd op uitputting van de ter beschikking gestelde middelen. Het moet minstens gaan over de doelen en de resultaten. Effecten van beleid moeten in grafieken worden neergezet. Burgers worden letterlijk en figuurlijk in beeld gebracht onder de kop 'voor hen doen we het'.

Er wordt hard gewerkt aan resultaatgerichte verantwoording, maar de praktijk is weerbarstig. We presenteren nog te vaak de beschikbare gegevens in plaats van de gewenste gegevens.

Verbreding van kanalen

De klassieke verantwoordingsinformatie staat gedrukt op papier, letterlijk zwart op wit. Het gebruik van internet heeft zijn intrede gedaan als kanaal voor verantwoordingsinformatie. Jaarverslagen zijn veelal via websites te downloaden of zijn specifiek toegankelijk gemaakt voor internet, bijvoorbeeld met informatie per doelgroep. Ook zetten organisaties hun servicenormen op internet.

Met name websites en andere ICT-toepassingen moeten het kanaal worden waarlangs organisaties meervoudig hun informatie distribueren over de diverse doelgroepen. Daarvoor is goede basisinformatie en een goede selectie noodzakelijk. Alles maar op internet zetten, is geen goede en gerichte verantwoording. We staan nog maar aan het begin van de ontwikkeling op dit gebied.

Verbreding van momenten

Verantwoording is meer dan eens per jaar een jaarverslag uitgeven. Organisaties leggen ook tussentijds verantwoording af. Soms omdat dat moet, bijvoorbeeld in viermaandrapportages aan de minister of omdat ze dat zelf willen, bijvoorbeeld in de vorm van een halfjaarbericht of periodieke nieuwsbrief voor relaties.

Technisch zijn de meeste publieke organisaties inmiddels al in staat om cijfers per direct op te dienen. Dit stelt ze in staat om in de toekomst permanente verantwoording waar te maken via de site van de organisatie. Op de site wordt dan alle relevante informatie gepresenteerd, geordend naar doel en doelgroep. Zo groeien we

richting 'rollende verantwoording': altijd actuele verantwoordingsinformatie over de vooraf afgesproken doelen en prestaties.

Praktijkvoorbeelden: initiatieven en onderzoeken

Er is een groeiende vraag naar bredere en betere verantwoording in de publieke sector. Ook is er al op verschillende manieren antwoord op gegeven. Hieronder komt een aantal interessante initiatieven en onderzoeken aan bod. Deze voorbeelden laten de diversiteit zien van verantwoording in verandering.

We besteden aandacht aan:

- operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB);
- het burgerjaarverslag;
- het handvest publiek verantwoorden;
- government governance;
- kwaliteitshandvesten;
- de F.G. Kordes-prijs.

VBTB: het goede voorbeeld op Rijksniveau?

In 1999 is het Rijk gestart met de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) voor alle departementen. De bedoeling van VBTB is dat de kamer beter kan controleren of de minister ook gedaan heeft wat hij van plan was te gaan doen en of hij heeft bereikt wat hij wilde bereiken.

Met een aantal voorstellen is gewerkt aan een betere structuur, inhoud en presentatie van de begroting en verantwoording. Centraal in de nieuwe manier van begroten en verantwoorden staat een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld. Een belangrijk doel van de operatie is de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begroting en het jaarverslag te vergroten. Deze documenten hebben ook een nieuwe indeling gekregen die op elkaar aansluiten.

De begroting moet een antwoord geven op de vragen:

In het jaarverslag staan vragen centraal als:

- Wat willen we bereiken?
- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Wat mag dat kosten?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De Algemene Rekenkamer (2004b) heeft de departementale begrotingen en jaarverslagen 2003 onder de loep genomen. Daarbij is in kaart gebracht in welk percentage beleidsartikelen toetsbaar inzicht is gegeven in effecten, prestaties en middelen van beleid. De resultaten staan in de onderstaande tabel. Daarin is te zien dat in de departementale begrotingen van 2003 in 74 % van de beleidsartikelen toetsbaar inzicht is gegeven in de kosten. Slechts in 38% van de beleidsartikelen is echter toetsbaar inzicht gegeven in de beoogde effecten. Uit deze percentages blijkt dat de nadruk in de begroting 2003 nog steeds lag op de financiële kant van het beleid. Dit knelpunt aan de begrotingskant is ook aan de verantwoordingskant terug te zien. In de jaarverslagen is bij 70 % van de beleidsartikelen inzicht gegeven in de kosten en bij 32 % in de effecten. Als het beoogde effect vooraf niet is vastgesteld, is het ook niet mogelijk daarover verantwoording af te leggen. Het heeft dus weinig zin te praten over betere verantwoording zonder te kijken naar het startpunt van de begrotingscyclus.

Tabel 1.
Informatie over beleid in begroting/verantwoording 2003 in percentages totaal aantal doelstellingen

Begroting: w-vraag	Beantwoording in begroting 2003	Verantwoording: h-vraag	Beantwoording in verantwoording 2003
Wat willen we bereiken?	38	Hebben we dat bereikt?	32
Wat gaan we daarvoor doen?	50	Hebben we dat gedaan?	45
Wat mag het kosten?	74	Heeft het dat gekost?	70
<i>Bron: Algemene Rekenkamer (2004b)</i>			

VBTB is een krachtig bewijs dat het de overheid ernst is. Het is een operatie die nauwelijks parallellen kent in het bedrijfsleven. In ambitie en complexiteit gaat het wezenlijk verder dan waar de gemiddelde onderneming voor staat. VBTB heeft zeker een goede ontwikkeling in gang gezet, maar er is nog een lange adem nodig om het einddoel te bereiken met op zijn tijd nieuwe impulsen. Reële risico's voor VBTB zijn fundamentele spanningen in de aansturing van overheidsorganisaties en de mogelijkheid dat transparantie en kwetsbaar opstellen negatief beloond worden door extra bezuinigingen. Een ander risico is verdere bureaucratisering.

Burgerjaarverslagen: grote variatie in rapportcijfers

Burgerjaarverslagen zijn nog betrekkelijk nieuw. Deze verslagen zijn een nieuwe vorm van verantwoording die bij wet geregeld is. In artikel 170 van de Gemeentewet staat dat de burgemeester in een burgerjaarverslag moet rapporteren over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en procedures op het gebied van burgerparticipatie. Hoe dit precies moet gebeuren, is niet vastgelegd. Dat biedt de burgemeesters dus de nodige vrijheid.

De eerste burgerjaarverslagen verschenen in 2003 en gaan over het jaar 2002. De verslagen over 2002 en/of 2003 zijn onder andere geanalyseerd door Stichting Rekenschap, door het SGBO en door de jury van de F.G. Kordes-trofee. Er zijn dus meerdere partijen die de ontwikkelingen kritisch volgen.

'Het gaat beter, maar het kan beter' is de veelzeggende titel van het onderzoeksrapport van SGBO (2004) over de burgerjaarverslagen 2003 en 2002. Het is een titel die overigens ook geldt voor verantwoording in het algemeen.

In het onderzoek van Stichting Rekenschap zijn rapportcijfers gegeven voor de verslagen. Het cijfer varieert van een 2,4 tot een 8,2, wat laat zien dat gemeenten heel verschillend omgaan met de mogelijkheden van het burgerjaarverslag. Stichting Rekenschap geeft niet alleen cijfers, maar in een andere publicatie ook tips om te komen tot een goed jaarverslag. Deze hebben we hieronder op een rij gezet.

Tips voor het burgerjaarverslag

Wat is vanuit de samenleving wenselijk om te komen tot een goed burgerjaarverslag:

- Maak het jaarverslag onderdeel van beleid.
- Stel duidelijke doelen.
- Vergelijk uw prestaties met andere gemeenten.
- Gebruik aantrekkelijke vorm en taal.
- Stel het concept ter discussie.
- Publiceer met aandacht.
- Streef naar continue verbetering.

Bron Albeda (2004)

Het burgerjaarverslag is een verplichting voor gemeenten. Gemeenten zullen de mogelijkheden ervan moeten benutten en niet alleen moeten proberen invulling te geven aan de verplichting. Dan kan het burgerjaarverslag een belangrijke rol spelen in de verantwoording aan de burgers en de gemeenteraad.

Handvest Publieke Verantwoording: iets voornemen en dat laten toetsen

In november 2000 hebben het COA, de IB-Groep, het Kadaster, de RDW en Staatsbosbeheer het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend. In dit Handvest geven deze Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) aan dat ze zich niet willen beperken tot verantwoording afleggen die nodig is om de ministeriële verantwoordelijkheid uit te oefenen, maar dat ze zich ook publiekelijk willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening. In 2003 en 2004 sloten ook de Sociale Verzekeringsbank, het College voor zorgverzekeringen en de Centrale organisatie Werk en Inkomen zich aan bij de Handvestgroep.

'Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) heeft de laatste jaren veel energie gestoken in de verbetering van de verantwoording over zijn werkzaamheden. Die verantwoording gaat verder dan aan de minister en het Parlement. Uiteindelijk moet immers verantwoording aan de samenleving worden afgelegd omdat het werk van het CVZ een bijdrage levert aan de bevordering van de gezondheidszorg in Nederland. Dat werk moet transparant en inzichtelijk zijn voor iedereen die met het CVZ in contact staat'.
Bron: persbericht over toetreding CVZ aan handvestgroep

De beginselen uit het Handvest zijn uitgewerkt in het zogeheten 'Tastbaar Arrangement'. Dit is een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie op het gebied van publieke verantwoording kunnen bepalen. Publiek Verantwoorden is een leerproces dat start met een zelfevaluatie door de organisatie. Deze zelfevaluatie bepaalt de positie van de organisatie voor vier thema's: kwaliteit, prijs/prestatie, responsief handelen/participatie en transparantie. Als de evaluatie is afgerond, bezoekt een onafhankelijk Visitatiecollege het ZBO. Dit college doet aanbevelingen over de gewenste leercurve op de thema's uit het handvest. Het Visitatiecollege heeft al een bezoek gebracht aan vier van de deelnemende organisaties. De vastgestelde rapporten staan op internet. Het is de bedoeling dat deelnemende organisaties ten minste eens in de vier jaar gevisiteerd worden.

Op www.publiekverantwoorden.nl staat onder andere de tekst van het Handvest en het Tastbaar Arrangement en de 'Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties'. Ook de visitatierapporten staan op deze site.

Government governance: meer aandacht voor verantwoording

In de Code Tabaksblat zijn regels voor goed bestuur vastgelegd voor ondernemingen. Naar het voorbeeld hiervan zijn er inmiddels ook verschillende codes opgesteld voor Raden van Toezicht in de publieke sector. Deze codes voor (government) governance vormen een leidraad voor de Raden van Toezicht. Onder government governance verstaan we: het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend door belanghebbenden.

Het is positief dat governance in de publieke sector zo serieus wordt genomen; sommige bedrijven zouden daar een voorbeeld aan kunnen nemen. Verantwoording afleggen is wel een belangrijk aandachtspunt. Omdat organisaties in de publieke sector geen vergadering van aandeelhouders kennen, is het jaarverslag het formele middel om verantwoording af te leggen. Uit een analyse van de HayGroup (2005a) van jaarverslagen in de publieke sector blijkt dat de Raden van Toezicht nog slecht gebruik maken van jaarverslagen om verantwoording af te leggen. In het onderzoek zijn 125 jaarverslagen van

ziekenhuizen, woningcorporaties, universiteiten, hogescholen en goede-doelenorganisaties onder de loep genomen.

De sector scoort gemiddeld het rapportcijfer 4,5. Deze score is onder andere zo laag omdat organisaties weinig informatie geven over nevenfuncties, over de beloning van bestuurders en toezichhouders en onvoldoende inzicht geven in de werkwijze.

De codes voor governance zijn duidelijk. Het is belangrijk om te komen tot goede verantwoording door Raden van Toezicht en hun werkzaamheden. De HayGroup heeft ook een to-do-list opgesteld voor het ideale governancejaarverslag. Daaruit blijkt dat het eenvoudig is om hier resultaat te behalen. In het kader vindt u de zes tips.

To-do-list corporate governance

Tips voor organisaties in de publieke sector die hun corporate governance optimaal willen verantwoorden in het jaarverslag.

- Geef inzicht in persoonlijke gegevens.
- Geef inzicht in de werkwijze.
- Verantwoord het toezicht.
- Verantwoord de beloning.
- Geef aan hoe de governance wordt verbeterd.
- Verwijs naar extra op te vragen informatie .

Bron: HayGroup (2005b)

Kwaliteitshandvesten: helderheid over prestaties

Vanuit de vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie worden kwaliteitshandvesten aanbevolen als instrument om de publieke verantwoording te verbeteren. Een kwaliteitshandvest verschaft helderheid over de prestaties die je als individuele burger mag verwachten van een (overheids)organisatie. Er staan duidelijke en meetbare normen in voor dienstverlening, bijvoorbeeld over wachttijden en termijnen. De burger kan zelf controleren of de organisatie dat ook waarmaakt en hij kan de organisatie ter verantwoording roepen als dat niet het geval is. Andere termen voor kwaliteitshandvesten zijn kwaliteitsgaranties, servicenormen en burgerhandvesten.

De Gemeente Haren (Gr.) heeft in 1997 als eerste gemeente in Nederland een kwaliteitshandvest ingevoerd. De burgers krijgen een aantal garanties voor de gemeentelijke dienstverlening en compensatie als de gemeente deze niet kan waarmaken. Andere gemeenten die met servicenormen en kwaliteitshandvesten werken, zijn onder andere Rotterdam en Tilburg. Ook andere organisaties, bijvoorbeeld woningcorporaties en de NS, werken met servicenormen.

Servicenormen van Roteb

Roteb is uitvoerder van publieke schoonmaaktaken in Rotterdam. Roteb heeft net als andere publieksdiensten in Rotterdam servicenormen opgesteld en deze in een folder gepresenteerd. In de inleiding van de folder staat: 'Wij vinden het belangrijk dat onze dienstverlening van goede kwaliteit is en professioneel wordt uitgevoerd. U kunt ons daarop aanspreken. Wat u van ons mag verwachten hebben wij daarom in een aantal servicenormen vastgelegd.' Een voorbeeld van een servicenorm van Roteb is: 'Meldingen over illegaal op straat geplaatst grofvuil kunt u doorgeven aan de Klachtentelefoon 0800 - 15 45 (24 uur per dag). De dienst Stadstoezicht trekt deze melding na. Roteb verwijdert binnen twee werkdagen na het bezoek van de dienst Stadstoezicht het overlastgevende vuil.'

De servicenorm in het kader bevat het meetbare element 'binnen twee werkdagen'. We komen helaas ook vaak normen tegen die niet meetbaar zijn voor de klant. Bijvoorbeeld: tachtig procent van de binnenkomende e-mails wordt binnen twee werkdagen beantwoord. Een burger heeft hier niets aan; hij kan volgens de norm bij die twintig procent horen. Een ander knelpunt is de communicatie over de servicenormen. Het is niet voldoende om servicenormen op te stellen en ze eenmalig te communiceren of diep in een website te verstoppen. Ze moeten openbaar worden gemaakt, op verschillende momenten en via verschillende kanalen. Daarna worden ze gebruikt, getoetst en volgt in het jaarverslag de verantwoording of de normen zijn gehaald. De metingen kunnen aanleiding geven om de dienstverlening verder te verbeteren.

Kwaliteitshandvesten zijn geïntroduceerd als kwaliteitsinstrument en krijgen nu mogelijk een nieuwe impuls in het kader van publieke verantwoording. Dat wordt alleen maar meer als de geluiden juist zijn dat de VNG-commissie Jorritsma, die zich bezighoudt met

publieke dienstverlening, en meerdere politieke partijen het voornemen hebben om van handvesten een verplicht instrument te maken vanaf 2007. Voor burgers en medewerkers kunnen ze een hoop duidelijkheid verschaffen.

F.G. Kordes-trofee: stimulerende werking

De F.G. Kordes-trofee wordt sinds 1995 ieder jaar uitgereikt aan die publieke organisatie die volgens de onafhankelijke jury het beste jaarverslag heeft ingediend. De trofee is vernoemd naar de voormalig president van de Algemene Rekenkamer, een jarenlang pleitbezorger van het verbeteren van de kwaliteit van financiële en niet-financiële verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. Doelstelling is het verbeteren van de verslaglegging en prestatieverantwoording door publieke organisaties.

Het belangrijkste beoordelingscriterium van de jury is dat uit het jaarverslag duidelijk de visie/missie, doelstellingen en de strategie/het beleid van de organisatie moeten blijken. Hieruit voortvloeiend moeten de beoogde en gerealiseerde prestaties, de middelen die hiervoor zijn ingezet, toelichtingen op afwijkingen en informatie over bedrijfsvoering worden gegeven. De jury let dus erg op samenhang.

Vanaf 2002 mogen ook zorgorganisaties meedingen naar de trofee, net als andere non-profitinstellingen die voor meer dan vijftig procent zijn gefinancierd uit belastingopbrengsten of opbrengsten van verplichte sociale premies.

De jury constateert ieder jaar in het juryrapport dat de verslaggeving opnieuw is verbeterd. Ook staan in dat rapport de uitdagingen voor de nabije toekomst. De jury riep in het rapport van 2003 (Deloitte, 2003) organisaties onder andere op om doelstellingen te onderbouwen, benchmarkinformatie te gebruiken en de verslaglegging beter af te stemmen op de informatiebehoefte van de belanghebbenden. De laatste jaren hebben per jaar ongeveer honderd organisaties hun jaarverslag ingediend. Dat is uiteraard maar een klein deel en waarschijnlijk dat deel van de publieke organisaties dat veel aandacht besteedt aan verantwoording. De juryrapporten zijn niet alleen interessant voor de deelnemende organisaties. Ze bevatten een duidelijke beschrijving van eisen die je aan het jaarverslag kunt

stellen. En nog praktischer: er staan veel voorbeelden in van jaarverslagen die bij bepaalde criteria gelden als best practice. De juryrapporten zijn te downloaden van de site van de F.G. Kordes-trofee. Van de combinatie van trofee en informatievoorziening gaat een enorme stimulerende werking uit. Organisaties kunnen zich laten inspireren en kunnen vervolgens zelf keuzes maken die passen bij de eigen organisatie.

Tip

- De juryverslagen van de Kordes-trofee zijn zeer bruikbaar voor organisaties die hun verslaglegging willen verbeteren.
- Meedoen is leerzaam, winnen is fantastisch.

Op weg naar optimale verantwoording

Er zijn zoveel verantwoordingsvormen dat het noodzakelijk is een keuze te maken. Dat kunt u het best planmatig doen.

Minimaal, maximaal en optimaal

Eerder in dit katern hebben we beschreven dat organisaties in de publieke sector verantwoording op vier manieren kunnen verbreden: gericht op meer groepen, over meer onderwerpen, via meer kanalen en op meer momenten. Binnen al die mogelijkheden moet iedere organisatie zelf keuzes maken. Het onderscheid tussen minimale, maximale en optimale verantwoording kan daarbij verhelderend werken.

- Bij *minimale verantwoording* doet de organisatie alleen wat per se moet volgens de instellingswet en andere regelingen. Het is een passieve benadering waarbij de organisatie kansen laat liggen op het gebied van verantwoording en transparantie.
- Bij *maximale verantwoording* legt de organisatie overal verantwoording over af aan allerlei groepen. Het motto is dan: baat het niet dan schaadt het niet. Dit leidt tot veel ongevroegde en ongelezen informatie en tot verspilling van tijd en geld.
- *Optimale verantwoording* sluit aan bij de behoeften van de doelgroepen én bij de missie en visie van de organisatie. Dit ziet er

voor iedere organisatie anders uit en kan ook in de loop van de tijd veranderen. Het is dus iets waar beweging in zit.

Belangrijk uitgangspunt is dat een organisatie verantwoordelijk is voor de eigen verantwoording; de leiding kan zich niet verschuilen achter de wettelijke verplichtingen. Op basis van de eigen visie op verantwoording én rekening houdend met de eisen van het bevoegd gezag, kan iedere organisatie een eigen lijn uitstippelen voor optimale verantwoording. Zoeken naar optimale verantwoording is kiezen voor verantwoording met meerwaarde: meerwaarde voor de organisatie die verantwoording aflegt én meerwaarde voor de doelgroep die de informatie ontvangt. Organisaties moeten die meerwaarde onder de loep nemen voor zij weer een nieuw model of een nieuw handvest introduceren. En daarover uiteraard overleggen met de doelgroep van de verantwoordingsinformatie.

Vragen

- Kiest uw organisatie voor minimale, maximale of optimale verantwoording?
- Welke verantwoordingsvormen zijn echt afgestemd op de wensen van de doelgroep?

Planmatige aanpak

We gaan even terug naar het burgerjaarverslag. Hier zien we hoe het in de praktijk gaat: er is een nieuwe wet, dus alle burgemeesters klimmen in de pen... en hebben er weer een instrument bij.

Het zou anders moeten zijn. Er is een organisatie met een missie en visie en daarbij past ook een bepaalde manier van verantwoorden. De organisatie brengt dit zelf in beeld en houdt daarbij rekening met (wettelijke) verplichtingen. Als de organisatie alleen maar verantwoording aflegt om te voldoen aan de eisen van een opdrachtgever of aan een wet, dan wordt het niks. Als de organisatie er zelf baat bij heeft, dan wordt het een uitdaging!

Iedere organisatie moet haar eigen passende keuzes maken. Dat kan door de volgende stappen te zetten:

- Kijk naar verantwoording als onderdeel van een cyclus.
- Breng de verplichte vormen van verantwoording in beeld.
- Breng de doelgroepen voor verantwoording in beeld; overleg met

deze doelgroepen over de inhoud en vorm van de verantwoording.

- Maak een matrix doelgroepen/doelen/inhoud. Hieruit blijkt de overlap voor het gebruik van gegevens en komen mogelijke combinaties naar voren.
- Maak op basis van deze gegevens een beknopt verantwoordingsplan waarin acties in de tijd zijn uitgezet. Hierin staat informatie over doelgroepen, doelen, onderwerpen, kanalen, momenten. Ook toetsing en acceptatie van de verantwoording komen aan bod.
- Zorg voor onderhoud van het verantwoordingsplan. Als er een nieuwe vorm wordt toegevoegd, bijvoorbeeld door een wettelijke verplichting, kijk dan welke andere vorm kan vervallen of welke combinaties mogelijk zijn.

Verplicht onderdeel van governance

De stappen die we hierboven hebben aangegeven, kan iedere organisatie zelf zetten. Het resulteert in een wijze van verantwoorden die past bij de organisatie. Vrijwillig en vrijblijvend. Er zijn ook voorstanders van een strengere aanpak. Daarbij krijgt iedere organisatie de verplichting om vast te stellen aan welke groepen zij minimaal wat wil communiceren met het oog op verantwoording en toezicht. Het vaststellen van de doelgroep en basisinformatie maakt onderdeel uit van de governance van een RWT of ZBO. De externe en interne toezichthouder zullen zich erover moeten uitspreken, maar de leiding blijft de verantwoordelijkheid houden om de verantwoordingsactiviteiten in te richten en uit te voeren.

Meegroeien

Welke aanpak er ook wordt gekozen, nieuwe vormen en instrumenten moeten altijd een kans krijgen. Alleen zo kan verantwoording meegroeien met de tijd en met nieuwe vragen van de doelgroepen. Een mooi voorbeeld is de worsteling met benchmarkinformatie. Door de kwantitatieve aard leent deze informatie zich uitstekend voor verantwoording, maar vanwege draagvlakoverwegingen is het juist wenselijk de informatie niet (altijd) voor verantwoording te gebruiken. Het instrument benchmarking moet de tijd krijgen zich verder te ontwikkelen en kan vervolgens ook een belangrijke bijdrage leveren aan verantwoording.

Checklists voor het jaarverslag

Het kost tijd om de vormen van verantwoording binnen de organisatie te stroomlijnen. Maar de verantwoordingsklok tikt gewoon verder en vraagt om nieuwe stukken. Om daaraan recht te doen, sluiten we onze bijdrage af met twee korte checklists voor het jaarverslag. Ook al hebben we vaker gezegd dat deze vorm terrein verliest, het blijft nog steeds de meest bekende en meest toegepaste verantwoordingsvorm.

Het 4T-jaarverslag

Een 4T-jaarverslag is Tijdig, Transparant, Toegankelijk en Toonbaar. Met dit verslag kunt u de belanghebbenden bereiken én een belangrijke bijdrage leveren aan de corporate communicatie van de organisatie. U kunt de 4 T's ook gebruiken om andere verantwoordingsinformatie te beoordelen.

Tijdig

Het jaarverslag moet tijdig beschikbaar zijn. Een verslag over 2004 dat in augustus 2005 verschijnt, komt echt als mosterd na de maaltijd. Welke belanghebbende is er dan nog in geïnteresseerd? Het is belangrijk in de planning rekening te houden met kritische momenten, bijvoorbeeld de accountantsverklaring.

Transparant

Het jaarverslag moet op een heldere wijze inzicht en informatie geven. Het is geen verstopperje spelen maar met de billen bloot: kengetallen, vergelijking over jaren, verschil tussen plannen en uitvoering. De gegevens moeten worden gepresenteerd als onderdeel van de totale cyclus, niet als losse informatie.

Toegankelijk

Het jaarverslag moet voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijk zijn. Dit heeft consequenties voor de inhoud, de formulering, de opbouw en de vormgeving van het jaarverslag. Het vraagt ook om keuzes over verspreiding en de rol die de website daarin kan vervullen.

Toonbaar

Het lijkt soms of een mooie en veelkleurige vormgeving moet compenseren wat er nog aan gegevens ontbreekt. Verslagen in de publieke sector hoeven niet glossy te zijn. Het is wel prettig als ze overzichtelijk en aantrekkelijk zijn en een bijdrage leveren aan de corporate communicatie van de organisatie.

'Ach, ach, alweer een jaarverslag... Dat denkt u misschien op dit moment.'

Dit is de gewaagde openingszin van de aanbiedingsbrief bij het jaarverslag 2003 van MOA Brabant en Zeeland. En de organisatie heeft gelijk. We worden overspoeld met jaarverslagen. Zorg er daarom voor dat uw jaarverslag in ieder geval iets toevoegt.

Checklist Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer hanteert in een achtergrondstudie naar de verbreding van publieke verantwoording (2004a) een aantal criteria voor de analyse van jaarverslagen. Bij het opstellen hiervan heeft de Algemene Rekenkamer onder andere gebruik gemaakt van de criteria van de F.G. Kordes-trofee. De checklist is vooral gericht op de kwaliteit van de informatie. U kunt hem gebruiken om uw eigen jaarverslag te beoordelen en te verbeteren.

- ✓ *Algemene gegevens* – basisgegevens en de toegankelijkheid en de leesbaarheid
- ✓ *Waarborging van de informatie* – borging van informatie, zijn er derden (accountant, stakeholders, visitaties e.d.) die de informatie hebben beoordeeld
- ✓ *Samenhang tussen missie, doelstellingen en prestaties en samenhang met financiële en bedrijfsresultaten*
- ✓ *Verantwoording rond de top* – helderheid over de bestuursstructuur, verantwoording bestuur en toezichthouder, analyse van risico's en andere ingrijpende kwesties die hun weerslag kunnen hebben op het functioneren
- ✓ *Vormgeving van de relatie met de omgeving* – inbedding in de omgeving, dialoog met stakeholders, benadrukking van maatschappelijke aspecten (veiligheid, duurzaamheid, sociaal)



PRIMAIRE PROCESSEN

Tot slot

- Verantwoorden is meer dan een jaarverslag sturen aan het bevoegd gezag.
- Volledig verantwoorden is dodelijk.
- Verantwoorden mag ook leuk zijn.

Verwijzingen

- Albeda, H.D. (2004). *7 tips voor het burgerjaarsverslag*. Rekenschap, Amsterdam.
- Algemene Rekenkamer (2004a). *Verbreding van de publieke verantwoording*. ARK, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2004b). *Rijk verantwoord, algemeen deel rechtmatigheids-onderzoek 2003*. ARK, Den Haag.
- Deloitte (2003). *Juryverslag F.G. Kordes-trofee 2003*. Deloitte, Voorburg.
- HayGroup (2005a). *Verantwoording in publieke sector nog onder de maat*. HayGroup, Zeist.
- HayGroup (2005b). *To-do-list. Het ideale governance jaarverslag*. HayGroup, Zeist.
- SGB0 (2004). *Het gaat beter, maar het kan beter*. De burgerjaarsverslagen 2003 en 2002. SGB0, Den Haag.

Websites

Gebruikte websites die ook voor de lezer relevante informatie kunnen bevatten:

www.kordes-trofee.nl

www.rekenkamer.nl

www.rekenschap.nl

www.publiekverantwoorden.nl

Bezoek ook eens de SigmaBase, uw online database:
www.sigma-online.nl

Colofon

Kwaliteit in Praktijk is een uitgave van Kluwer

Redactie

Ir. Jan Maas, drs. Jan Jacobs en drs. Marc Muntinga (hoofdredactie)

Jolande van Aken en Wilma Berenschot (fondsredactie)

Marike Hersevoort (bureauredactie)

Lay out en DTP

Seashore Media, Katwijk ZH, www.seashore.nl

Basis-ontwerp

(M/V) ontwerp, Frans Meijer/Herma van der Veen, www.mv-ontwerp.nl

E-mail-adres

Heeft u suggesties of opmerkingen over dit katern? Mail ons: redactie-kip@kluwer.nl

Klantenservice

Kluwer, postbus 23, 7400 GA Deventer, tel. 0570-673358, e-mail: info@kluwer.nl

Voor België: tel. 02-7191519, e-mail: info@kluwer.be

Website

www.sigma-online.nl

FPT 10067595



10067595