

Over de meerwaarde van verantwoording

Een Rekenkamervisie voorbij de ministeriële verantwoordelijkheid

Peter Noordhoek

Het denken over verantwoording gaat snel. In de private sector heeft de discussie over de ‘Code Tabaksblatt’ veel losgemaakt. Ondanks, of juist dankzij alle kritiek op het werk van accountantsfirma’s ziet het er naar uit dat zij de grote winnaars zijn van het streven naar meer transparantie. De verslagen en rapportages worden alles omvattend. Binnen de overheid is het werken aan verantwoording minstens zo zeer aan de orde. Elke parlementaire enquête, elk onderzoek, elke krantenkop roept weer nieuwe vragen op die tot antwoorden moeten leiden als een vorm van verantwoording. Daarbij wordt niet om eenmalige verantwoording gevraagd. Bijna altijd wordt er gewezen op ‘de noodzaak om structureel iets te doen aan ..’. Het gevolg is een heuse verantwoordingsindustrie. Is het een wonder dat de ondervoorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink, zich in het Jaarbericht beklagt dat de werkers op de werkvloer, de professionals, buiten beeld raken? Zou het niet zo kunnen zijn dat de vele vormen van verantwoording eerder het zicht op de samenleving ontnemen dan er aan bijdragen?

De vraag naar de meerwaarde van verantwoording wordt hier gesteld. Toegespitst op de overheid, in het bijzonder toegespitst op de verantwoording door op afstand van de overheid geplaatste uitvoeringsorganisaties. Het lijkt alsof tegenover elke centimeter staatsrechtelijke afstand een meter aan verantwoordingsdocumenten wordt gevraagd. Wat draagt dat bij aan het gevoel van beheersing van ministers, burgers en belanghebbenden?

Een nieuw perspectief van de Rekenkamer

In deze tekst staat de analyse centraal zoals die wordt gevormd door de rapportages van de Algemene Rekenkamer over ‘Rechtspersonen met een wettelijke Taak’ (RWT)¹. Als er één instelling is die met gezag kan spreken over verantwoording dan is het deze instelling. Recent heeft het een nieuw rapport doen verschijnen over RWT’s en dan is het bij voorbaat de moeite waard om daar kennis van te nemen. Het is echter wel goed om te beseffen dat ook de Rekenkamer niet het laatste woord heeft in deze discussie.

Zo onomstreden als het werk van de Rekenkamer in de buitenwereld is, zo omstreden kan dat werk zijn binnen de rijksoverheid. Voor een deel vloeit dit voort uit de onvermijdelijke problemen die samenhangen met onderzoek in een complexe omgeving. Geen onderzoek kan daar ooit recht aan doen. Departementen voelen zich daarom op de een of andere manier miskend na een Rekenkameronderzoek. Soms is dat terecht, meestal niet. Omdat ze de

¹ Hier in het bijzonder: Algemene Rekenkamer – Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance. Den Haag, 10 maart 2004. Tevens wordt verwezen naar een ‘achtergrondstudie maatschappelijke verantwoording’ van 30 oktober 2003, die mede ten basis heeft gelegen aan dit rapport.

Onder Rechtspersonen met een Wettelijke Taak worden ook de zelfstandige bestuursorganen verstaan. Het begrip RWT’s valt wat ruimer en omvat bijvoorbeeld ook ziekenhuizen. Deze auteur pleit voor de term ‘publieke taak organisaties’.

kritiek naar buiten toe meestal voor zich houden, is de kritiek naar binnen toe vaak des te feller. De meer neutrale beschouwer zal echter respect moet hebben voor de wijze waarop de Rekenkamer zich met haar onderzoekstaak bezighoudt. Er is ook een andere kritiek mogelijk en die snijdt meer hout. Die kritiek heeft te maken met de wijze waarop ze met haar taakopvatting omgaat. De optiek van de Rekenkameronderzoeken wordt in sterke mate gekleurd door het perspectief van degene aan wie de Rekenkamer rapporteert. De Rekenkamer werkt natuurlijk ook vanuit noties als democratie en transparantie, maar het is niet voor niets dat de mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid tot recht kan komen als doorslaggevend wordt ervaren voor het oordeel van de Rekenkamer.

De keuze voor die strikte rolopvatting heeft echter als nadeel dat het geen recht doet aan de taakopvatting van met name uitvoerende organisaties. Voor die organisaties is de minister vaak ver weg. In de dagelijkse praktijk worstelt men met het tevreden stellen van veel meer partijen. Het goed en verantwoord verzorgen van een uitkering bij een krappe formatie zorgt er dan bijvoorbeeld voor dat de prioriteit wordt gegeven aan 'zorgen dat de boel de deur uit is', boven het keurig registreren van elke handeling. De uitvoeringsorganisatie doet ondertussen van alles om greep op de gang van zaken te houden, maar het lijkt wel of de Rekenkamer dat niet wil zien. Allerlei inspanningen die men zich heeft getroost op het gebied van klantentevredenheid, procesborging of prestatievergelijking lijken te worden genegeerd. Met andere woorden; men voelt zich miskent.

In de reeks van vier rapporten die de Rekenkamer heeft doen verschijnen over de positie van de RWT's, valt op te merken dat de Rekenkamer zich steeds beter bewust is geworden van dit gevoel van miskent. In het derde rapport trof de Rekenkamer nog de verkeerde toon. Met name de rol van Raden van Toezicht werd zo snel afgeserveerd² dat het veld, in het bijzonder binnen de zorg, in opstand kwam. In het laatste, vierde rapport is voor het eerst een compleet beeld geschetst van alle vormen van verantwoording, inclusief een weging ervan. Aan de rolopvatting van de Rekenkamer blijkt in de kern niets veranderd, maar wie had dat verwacht? Niemand kan echter nog beweren dat de Rekenkamer geen oog heeft voor andere lijnen van verantwoording dan richting een minister. De Rekenkamer zet daarmee een onmisbare stap in de discussie over de meerwaarde van verantwoording.

Twee lijnen

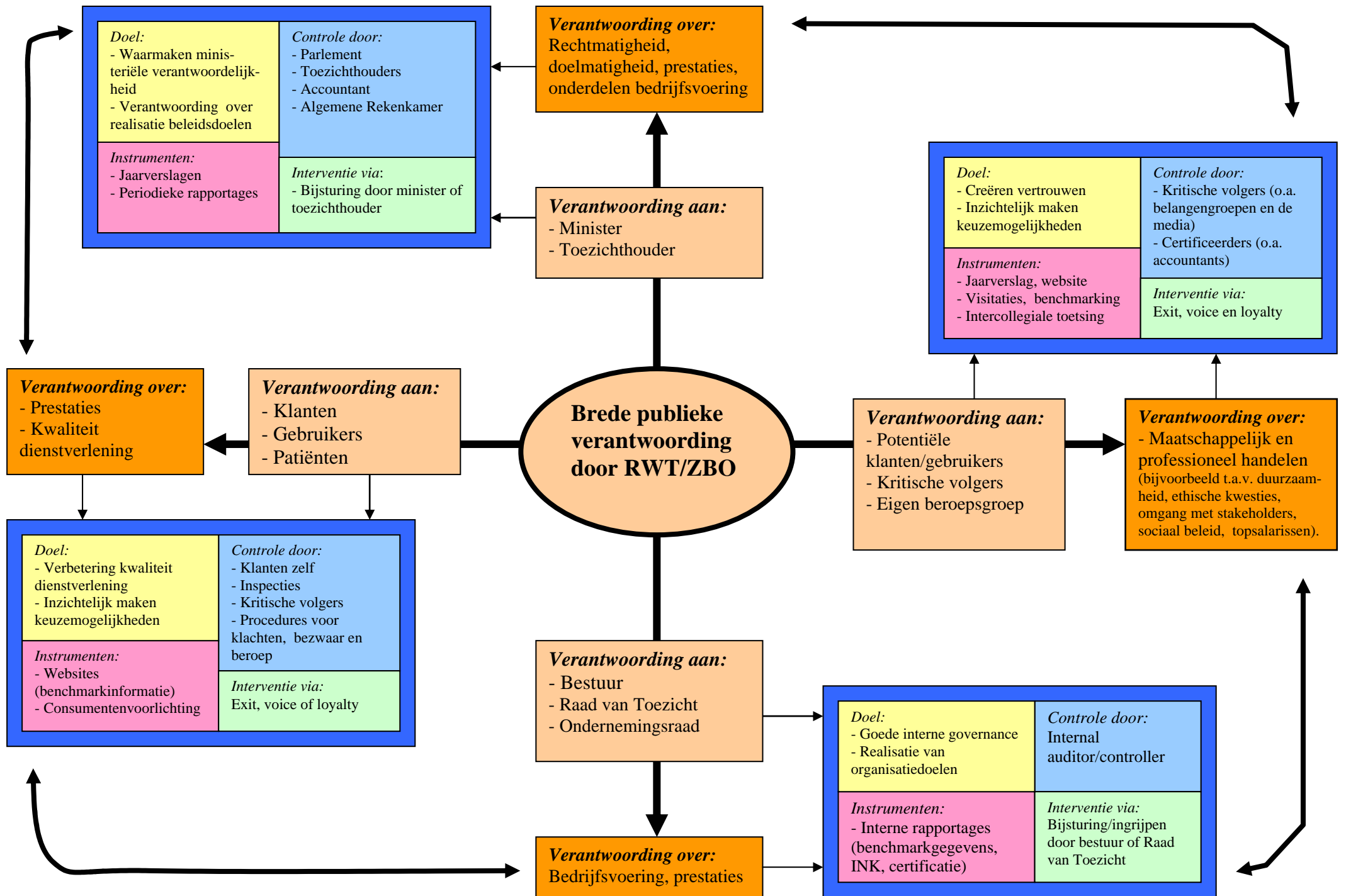
In onderstaand schema wordt de kern weergegeven van de inventarisatie die de Rekenkamer heeft gemaakt naar de verschillende vormen van verantwoording. Het schema wordt gedomineerd door een verticale en een horizontale lijn (over de juistheid van die aanduidingen hieronder meer). De verticale lijn wordt gedomineerd door activiteiten richting partijen waar een formele (wettelijke) plicht voor bestaat. Dat geldt in de optiek van de Rekenkamer allereerst richting de minister en 'de toezichthouder'. Samen vormen ze de 'externe toezichthouders'. In de tweede plaats, naar beneden toe, wordt gesproken over de verantwoording aan bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad: de interne toezichthouders. Beide verticale toezichthouders letten op prestaties en op (onderdelen van) de bedrijfsvoering, de externe toezichthouders zouden daarnaast in het bijzonder geïnteresseerd zijn in de rechtmatigheid.

² Daarbij ging het met name over de wijze waarop de minister kan bouwen op het werk van de Raden van Toezicht. Die twijfel werd ingegeven door de aangetroffen variatie in taken en rolopvatting en het gegeven dat het organen zijn die primair het belang van de eigen organisatie voorop stellen. Dat moge zo zijn, de betrokken Raden voelden zich tekort gedaan.

Horizontaal wordt er enerzijds verantwoording afgelegd aan de groep van 'klanten, gebruikers en patiënten'. Anderzijds wordt een groep onderscheiden die breder, maar minder direct bij het werk van de organisatie betrokken kan zijn: de 'potentiële klanten/gebruikers, kritische volgers en de eigen beroepsgroep'. Bij de eerste groep worden over bijna dezelfde zaken verantwoording afgelegd als bij de verticale toezichthouders. Het gaat om de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening zoals die het resultaat is van de bedrijfsvoering. Bij de tweede groep is het veel meer diffuus waar de verantwoording betrekking op heeft en vat de Rekenkamer het samen onder de term 'maatschappelijk en professioneel handelen'.

Meerdere wegen naar Rome toe

De veronderstelling is dus dat er meerdere wegen naar Rome leiden. Passen we het schema toe op de praktijk, dan zien we bijvoorbeeld dat een sterk zichtbare uitvoeringsorganisatie als de IB-Groep op alle assen meerdere activiteiten ontplooit. Daartegenover staan een paar commissies die weliswaar formeel de ZBO-status hebben, maar zij kunnen volstaan met het toezenden van een jaarverslag aan de minister. Beiden zijn uitzonderingen, maar zodra een instelling meer doet dan af en toe een vergadering beleggen is er al sprake van verantwoording op meerdere assen.



De Rekenkamer beoogt met dit schema niet meer dan een ordening te geven van wat zij in het veld heeft aangetroffen. Toch moet de betekenis van dit soort schema's niet worden onderschat. Een model structureert, maar kan ook versimpelen. Dat is ook het geval bij dit schema. Het meest misleidende van dit schema is dat de verschillende doelgroepen uit elkaar zijn gehaald. In werkelijkheid overlappen de verschillende doelgroepen elkaar. Informatie voor de ene doelgroep werkt al snel door voor de andere doelgroep. Het schema is ook misleidend in de zin dat het scheidingen veronderstelt die er in de praktijk niet zijn. In de optiek van deze auteur horen er daarom ten minste pijlen tussen de verschillende assen te worden getrokken.

Hoe horizontaal is horizontale informatie?

Met alle waardering, lokt het vierde rapport van de Rekenkamer wel een paar kanttekeningen uit.

De eerste heeft te maken met terminologie. Het belangrijkste wat men in dat opzicht te melden heeft, is dat de term 'horizontaal' geen goede term is om te gebruiken. Daar worden verschillende goede argumenten voor aangedragen. De belangrijkste is de constatering dat de term tot verwarring kan leiden. Zoals de Rekenkamer zich afvraagt: wanneer is (verantwoordings)informatie horizontaal en wanneer niet? Dezelfde informatie die voor een minister bedoeld is, kan ook worden geïnterpreteerd als informatie die bestemd is voor een deel van de doelgroep. Het feitelijke gebruik van de informatie bepaalt dan of het horizontaal of verticaal is. Conceptueel kom je daar wel uit, maar terecht stelt de Rekenkamer vragen bij de praktijk. Zonder iets af te doen aan de vragen die de Rekenkamer bij het gebruik van de term stelt, is het echter de vraag of dan de conclusie moet zijn dat de term moet worden afgeschaft. In het spraakgebruik is er wel degelijk behoefte aan een aanduiding van vormen van verantwoording die een alternatief aangeven voor de klassieke hiërarchische lijn. Wel moet er goed nota van worden genomen dat we zorgvuldig moeten zijn in het gebruik van de term.

Waardering kwaliteitsbenaderingen

Een tweede kanttekening geldt de inschatting van verschillende kwaliteitsbenaderingen. Je proeft dat de Rekenkamer een vrij instrumentele kijk heeft op wat – zeer breed – kwaliteitsbenaderingen heten. Daarbij wordt voorbij gegaan aan moderne inzichten over organisatie-ontwikkelingen. Deze gaan voorbij aan de nogal enge systeem-rationele manier van benaderen die voorheen gebruikelijk was. Als het gaat om ISO-certificering en benchmarking geeft de Rekenkamer een redelijk helder overzicht van de benaderingen, maar men weet zich minder raad met integrale benaderingen als het INK-managementmodel en de Balanced Score Card (BSC). Storend is bijvoorbeeld, dat wel wordt ingegaan op de verschillende aspecten waarnaar gekeken wordt bij INK-model en BSC, maar dat er geen enkele aandacht is voor de onderliggende ontwikkelbenadering die de instrumenten kenmerkt (de 'Deming cirkel'). De ladekasten worden neergezet, het wiel waarop het rolt wordt vergeten. Die onwennigheid proef je ook bij de bespreking van het maatschappelijk verantwoord handelen ('ondernemen') minder dan bij de teksten die gaan over de assurance van niet-financiële informatie.

Overigens, om de Rekenkamer recht te doen; men zegt zelf dat nader onderzoek naar de betrouwbaarheid moet worden gedaan. Dat geeft overigens direct te denken. Het INK-model is niet primair ontwikkeld met betrouwbaarheid als hoogste doel. Dat doel wordt zelfs gerelativeerd: een intersubjectief, maar wel gedragen oordeel is het hoogst bereikbare.

Alleen aanvullende werking

Een derde kanttekening geldt de belangrijkste conclusie van de Rekenkamer: horizontaal toezicht kan alleen aanvullende werking hebben en niet in de plaats komen van verticale verantwoording en toezicht. De redenering erachter is deels empirisch. Men meent een gebrek aan betrouwbaarheid van de werking te constateren en daarnaast constateert men in ieder geval een anders bedoeld gebruik van de instrumenten. Deels is de redenering normatief. Het lijkt er op dat alles wat niet direct bijdraagt aan de ministeriële verantwoordelijkheid er van af leidt.

Het empirisch deel van de redenering is van groot belang. Niet omdat het empirisch onderzoek zelf zo sterk is – het voorbeeld van de kwaliteitsinstrumenten laat zien dat de conclusies soms kort door de bocht zijn – maar het sluit wel aan bij een groeiend inzicht dat de ene benadering niet gelijk mag worden gesteld aan de andere. Om nog maar eens een ander voorbeeld uit de kwaliteits sfeer te nemen: degenen die hopen dat certificering van milieusystemen een goed alternatief voor regelgeving vormt, zullen teleurgesteld zijn om te horen dat het hebben van een bepaald milieucertificaat volgens onderzoek de beste indicatie is dat er iets mis is met het milieubeleid bij dat bedrijf. Een systeem dat is bedoeld om de interne organisatie te disciplineren kan en mag niet zomaar gebruikt worden om garanties over de deugdelijkheid af te geven.

Het normatieve deel van de redenering is problematisch. Er wordt niet voor niets gezocht naar manieren om zelfregulering in plaats te stellen van overheidsregulering. Ministeriële verantwoordelijkheid is een fictie. Een zeer nuttige fictie, maar wel een die niet tot in het oneindige kan worden opgerekt. De kruik van de ministeriële fictie gaat net zo lang te water tot die barst. Een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid maakt in principe de last voor de minister lichter. Een groot aantal partijen, instrumenten en benaderingen is beschikbaar om die last lichter te maken. De Rekenkamer heeft ze inmiddels keurig in beeld. Als je die gaat wegzetten als een soort nevenscircuit, wordt onvermijdelijk de kans gemist om zelfregulering tot een reëel alternatief te laten ontwikkelen. De Rekenkamer lijkt uit te gaan van de volgende vooronderstelling: ‘geen vervangende werking, tenzij’. Het nadeel van deze vooronderstelling is het zwart-wit karakter ervan. In de praktijk zijn we terecht gekomen in een wereld van gradaties, van instrumenten en benaderingen die zich soms wel en soms niet lenen voor verantwoording. Nieuwe instrumenten als benchmarking lenen zich door hun kwantitatieve aard uitstekend voor verantwoording, maar zullen vanwege draagvlakoverwegingen daar vooralsnog juist vandaan moeten blijven. Andersom lijkt het klassieke jaarverslag steeds minder een geschikte drager van verantwoordingsinformatie te zijn; ze worden domweg niet meer gelezen. Wat nodig is, is een ontwikkelbenadering. Een basis waarop informatiestromen en sturingsinstrumenten zich kunnen ontwikkelen tot een basis voor verantwoording en toezicht. Daar horen spelregels en randvoorwaarden bij, maar geen zwart-wit benadering.

Meerwaarde

Toch wordt de echte discussie over verantwoording niet gevoerd rondom de vraag over de aanvullende werking. De vraag naar de meerwaarde is urgenter. Die stelt de Rekenkamer, maar wellicht nog niet luid genoeg. In de strategie die de Algemene Rekenkamer onlangs heeft gelanceerd³, worden twee pijlers geformuleerd voor de toekomstige activiteiten van het instituut: toezicht en verantwoording enerzijds en de aansluiting tussen beleid en uitvoering

³ Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Slagvaardig en transparant. Strategie Algemene Rekenkamer 2004 – 2009. Den Haag, 31 maart 2004.

anderzijds. De vraag naar de meerwaarde van de vele vormen van verantwoording en toezicht raakt precies aan de scheiding tussen beleid en uitvoering. Het begint er zeer op te lijken dat de vele rapporten en verslagen het kanaal tussen beleid en uitvoering eerder verstoppert dan transparant maken. Wat is nog de toegevoegde waarde van een nieuw model, een nieuw handvest. Hoeveel van een rapportage wordt er nog echt gelezen? Wat wordt ervan gebruikt? Een deel van het antwoord op de vraag naar de meerwaarde wordt gevonden in de ICT. Met name websites en andere ICT-kanalen moeten het kanaal worden waarlangs organisaties meervoudig hun informatie distribueren over de diverse doelgroepen. Maar ook het bereik van de benutting van deze websites is begrensd. In de ogen van deze auteur gaan we de per saldo de volgende kant op:

- 1) een (verplichte) vaststelling van de doelgroepen aan wie men minimaal wat wil communiceren met het oog op verantwoording en toezicht⁴. Een 360° communicatie is het streven, maar zal zelden worden bereikt. De minister zal altijd bij de doelgroep horen;
- 2) een soort standaardisering van basisinformatie die bij elke vorm van verantwoording terugkomt en die sterk outputgericht zal zijn;
- 3) de vaststelling van beiden – doelgroep en basisinformatie – maakt onderdeel uit van de governance van een ZBO / RWT. Zowel de externe toezichthouder als de interne toezichthouder (Raad van Bestuur) zal zich er over uit moeten spreken, maar het blijft een verantwoordelijkheid van de leiding van de ZBO / RWT om e.e.a. in te richten en uit te voeren;
- 4) er zal zich een soort stelselverantwoordelijkheid ontwikkelen voor (de wijze van verantwoording) van ZBO's / RWT's binnen de (rijks)overheid. Toch zullen al deze maatregelen niet betekenen dat er een werkend stelsel van verantwoording en toezicht komt. Voor een echte meerwaarde van de verschillende vormen zullen er inhoudelijke keuzen moeten worden gemaakt: hierover melden we wel iets en daarover niets. Als de verantwoordingsdiscussie blijft steken in een vormdiscussie, verandert er per saldo niets.

Peter Noordhoek is directeur van Northedge B.V. te Gouda. Voor meer informatie (inclusief verantwoordingsinformatie): www.northedge.nl.

⁴ Het Max Goote Instituut heeft criteria voor 'meervoudig publiek verantwoorden' ontwikkeld. Zij constateert dat er bijvoorbeeld weinig of geen verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop verslagen worden gecommuniceerd en verspreid. Dit zal zich moeten wijzigen. F. de Vijlder en A. Westerhuis – Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk. Max Goote Instituut, Amsterdam, 2002.

Discussie

Wellicht de belangrijkste verdienste van het Rekenkamerrapport is dat nu het veld op een overtuigende manier in beeld is gebracht. De volgende slag is een discussie over de relatieve meerwaarde van al deze vormen van verantwoording. Hieronder worden een aantal stellingen geformuleerd die deze discussie op gang kunnen helpen.

1. Er ontstaat een consensus dat 'verticale' en 'horizontale' vormen van verantwoording (en toezicht) aanvullend op elkaar werken en niet vervangend.
2. Als alleen wordt uitgegaan van een aanvullende werking, verliest de mogelijkheid van zelfregulering als alternatief voor ministeriële aansturing haar basis.
3. Verticale verantwoording is het meest effectief voor externe positionering, horizontale verantwoording voor de interne positionering.
4. De aanvullende werking van verantwoordingsinstrumenten leidt tot een opeenstapeling van verantwoordingsinstrumenten.
5. De vraag welke vorm van verantwoording aan de orde is, wordt deels bepaald door (oude) verplichtingen en deels door de actualiteit. Deze laatste factor wordt steeds belangrijker.
6. Ook voor verantwoording geldt de wet van de afnemende meeropbrengst.
7. Er is een grens aan de hoeveelheid (verantwoordings)informatie die kan worden verwerkt. In het geval van verantwoordingsinformatie door uitvoerende organisaties is die grens zo ruim overschreden dat alleen een veredeld 'piepsysteem' resteert.
8. Eenmaal bestaande vormen van verantwoording worden niet meer afgeschaft. Er komen wel steeds vormen bij.
9. De meest gebruikte verantwoordingsinformatie is de informatie die waarde heeft voor de interne bedrijfsvoering. Aan die vormen van verantwoording moet daarom voorrang worden gegeven.
10. Verantwoording voor interne doelen (bijvoorbeeld de uitkomsten van benchmarkonderzoek) verliest haar waarde voor die interne doelen naar mate er extern meer waarde aan wordt gehecht.
11. De enige manier waarop nu met een verantwoordingsactiviteit kan worden gestopt is door daar stilzwijgend toe over te gaan.
12. Het streven zal worden gericht op het integreren van alle verantwoordingsinformatie tot één basisdocument (site), waaruit vervolgens verschillende toepassingen voor verschillende doelgroepen zullen worden gedistilleerd. Dit is echter een te gestructureerde aanpak om de steeds wisselende behoefte aan (verantwoordings)informatie te dekken.
13. Naar mate er meer aan verantwoording moet worden gedaan, worden de mogelijkheden voor effectieve sturing verder beperkt.

14. Er dient een gerichte actie te komen om op een vermindering van het aantal verantwoordingsactiviteiten uit te komen. Anders komt er alleen maar bij.
15. De noodzaak om tot verantwoording richting verschillende doelgroepen over te gaan is blijvend en is een goede zaak. Overheidsorganisaties dienen zich te verantwoorden over het aantal doelgroepen dat het met haar verantwoordingsactiviteiten wil bereiken en de mate waarin ze daarin slaagt.