

# Veelvormige verantwoording

Naar een nieuwe benadering?

Drs. D. P. Noordhoek

*Jaarverslag, verantwoordingshandvest, sociaal verslag, burger jaarverslag. In meerkleurendruk, in elektronische vorm. Oude stijl, nieuwe stijl. Met en zonder verklaring.*

## 1. Inleiding

De tijd ligt definitief achter ons dat er op een eenduidige manier verantwoording wordt afgelegd. Dat geldt voor de private sector, dat geldt zeker ook voor de publieke sector en alles wat er aan verwant is. Het aantal vormen valt al lang niet meer op de vingers van één hand te tellen. Als we het alleen al hebben over de uitvoering van regelingen die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, dan wordt de verantwoording daarover op meer manieren afgelegd dan er ministers in het Kabinet zitten. Tijd dus voor een inventarisatie. Tijd ook om te bezien of het niet wat anders kan en moet. Al was het maar omdat met de vele vormen van verantwoording ook vele vormen van borging of toetsing zijn gemoeid. De evaluaties, audits, inspecties en andere vormen van controle, borging of toetsing hebben tot een ware explosie geleid. Vragen naar maat en meerwaarde worden gesteld.

In deze tekst wordt eerst een ruwe inventarisatie gemaakt van de vormen van verantwoording. Vervolgens wordt over de vormen van toetsing of borging gesproken en de uiteindelijke acceptatie van de verantwoording. Tot slot wordt een standpunt ingenomen over de recente ontwikkelingen en een richting aangeduid voor de toekomst. Met de schandalen in de Verenigde Staten in het achterhoofd is er alle reden om ons ook in Nederland kritisch af te vragen wat de kwaliteit van de verantwoording is. Trouwens, zo ver hoeven we niet te kijken. De parlementaire enquête naar de bouwfraude levert ook in Nederland indringende vragen op naar de waarde van wat er op papier en schijf wordt gezet – of wat er in afvalzakken aan een deurknop wordt gehangen. Het moet strenger, maar het moet ook

effectiever. De tegengestelde eisen die aan verantwoording worden gesteld zullen ons nog lang bezighouden.

## 2. Publieke sector: langzaam in de branding

Dat dit thema zo relevant is voor de publieke sector heeft een aantal oorzaken. Hoewel in de actualiteit het (falen van de) verantwoording van het bedrijfsleven (Enron, Worldcom) de aandacht trekt, gaat de aandacht van media en samenleving structureel meer uit naar de overheid. Verhalen over het falen van de overheid draaien ontstellend vaak over gebreken in de informatievoorziening, over de verantwoording dus en die berichten vind je in het eerste deel van de krant. Problemen met verantwoording van bedrijven tref je vooral aan in het economisch katern, een veel minder gelezen deel. Het probleem met verantwoording in de overheid is meer dan perceptie. Het verantwoordingscircus van de overheid lijkt de marktprikkel te moeten vervangen die het bedrijfsleven kenmerkt. Als de verantwoording goed is, dan zal de rest ook wel in orde zijn, zo lijkt de redenering te luiden.

Steeds weer blijkt ook dat het falen van de verantwoording in het bedrijfsleven uiteindelijk op het bordje van de overheid komt te liggen. De samenleving vertoont allerlei verschijnselen van fragmentatie en segmentatie en die weerspiegelen zich in de manier waarop de overheid haar beleid en dus haar verantwoording vorm tracht te geven. Het is niet zonder reden dat speelse geesten als Paul Frissen zeggen dat de overheid de pretentie gewoon op moeten geven om nog alles te willen ordenen of regelen. Daar zit een kern van waarheid in. Helaas vindt de gemiddelde hoofdredactie van een krant of TV-rubriek het niet meer dan vanzelfsprekend om politici en ambtenaren voor alles verantwoordelijk te houden. We weten dus dat er nog lang gevraagd zal worden om strakke sturing en volledige verantwoording.

Conceptueel wordt er in ieder geval hard gewerkt om tegemoet te komen aan de vraag naar betere vormen van verantwoording. Omdat er veel minder afdwingbaar is dan men denkt, wordt er daarbij in toenemende mate gekozen voor horizontale vormen van verantwoording. Op eigen initiatief georganiseerde zelfevaluaties en de daarbij horende visitaties en audits nemen de plaats in van traditionele controles. Dat is op zich een uitstekende ontwikkeling, maar het is ook een teken van machteloosheid, van een structureel tekortschieten van de traditionele, verticale verantwoordingsfunctie. Het

verantwoordingsprotocol waarvan in het kader van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) sprake is, zou natuurlijk overbodig moeten zijn. Een overheid die zichzelf er aan moet herinneren of de verantwoording wel goed is geregeld? De wereld gaat naar de bliksem.

Een vergelijkbaar teken van machteloosheid kan ook gezien worden in pogingen om private manieren van toetsing de plaats in te laten nemen van publieke. Recent onderzoek<sup>1</sup> laat zien dat accreditatie en certificering interessante fenomenen zijn, maar dat ze aan de kant van de overheid meestal niet goed worden begrepen en in de praktijk niet de plaats kunnen innemen van meer traditionele vormen van toetsing.

Kortom, de vraag naar verantwoording neemt toe en op allerlei manieren wordt getracht daaraan tegemoet te komen. Tegelijk staat verantwoording binnen de klassieke hiërarchie op gespannen voet met de wijze waarop moderne organisaties worden aangestuurd en moet de verantwoording op veel meer partijen zijn gericht dan vroeger het geval was. Het zoeken gaat dus door. Daarbij moet de publieke sector zichzelf overigens niet tekort doen. 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. Ook veel beursgenoteerde ondernemingen kunnen er wat van leren. Het is ook een teken dat „government governance” („gogo”) net zo serieus wordt genomen als „corporate governance”. In diezelfde zin is het indrukwekkend wat er op het terrein van toezicht de laatste jaren is gebeurd en is het opvallend dat bijvoorbeeld het INK-managementmodel meer wordt toegepast in de publieke sector dan in het bedrijfsleven.

Een omslag in het denken blijkt uit allerlei burgerjaarverslagen die worden geproduceerd en het succes van bijvoorbeeld de Kordestrofee<sup>2</sup>. Tegelijk steekt het allemaal nog niet diep genoeg. Veel van wat is aangekondigd is nog steeds niet voorbij de introductiefase. En we hebben het over processen die inmiddels al meerdere jaren op streek zijn. Het lijkt soms op bezigheidstherapie voor luie organisaties. Profilering van de eigen organisatie weegt zwaarder als motief, dan het beter besturen van diezelfde organisatie. Ondertussen kan elk

- 1 Onderzoek zoals besproken tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Wetgeving in juni 2002. Een verslag hiervan verschijnt in het tijdschrift Sigma over „publieke en private kwaliteit”, Kluwer, december 2002.
- 2 Van het beste jaarverslag van overheidsorganisaties.

moment blijken dat de vele vormen van verantwoording toch net niet melden wat maatschappelijk relevant is. En dan gaan we weer.

### **3. Vormen van verantwoording**

We beginnen met een korte inventarisatie van de vele vormen van verantwoording die er zijn. Compleetheid is niet het doel, maar de hoofdvormen worden hier wel behandeld, plus een paar interessante zoals die in ontwikkeling zijn.

Eerst een definitie. Onder verantwoording wordt hier verstaan: al die acties van overheidsorganisaties en organisaties met een publieke taak gericht op het naar het bevoegde gezag en derden toe zichtbaar maken van de eigen activiteiten en prestaties. Deze definitie werkt dus breder dan verantwoording in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid (het belangrijkste bevoegde gezag). De verantwoording aan derden omvat alle belanghebbenden (stakeholders), in het bijzonder degenen die object of partij zijn van het beleid ten aanzien van de publieke taak. Uitgesloten worden de activiteiten die gericht zijn op verantwoording aan aandeelhouders (shareholders), behalve daar waar sprake is van overheidsdeelnames.

De reden voor deze omschrijving is eerder staatkundig dan staatsrechtelijk. Een goede verantwoording aan alle belanghebbenden veronderstelt een meer effectieve verantwoording aan en door de minister. Overigens hebben we daarmee direct al een belangrijke verschuiving aangegeven in de aard van de verantwoording. Moderne vormen van verantwoording zijn minstens zo zeer gericht op de samenleving in haar geheel als op Kabinet en Kamer. Twee elementen weerspiegelen die trend: de omvang van de lijst met adressen waar een jaarverslag naar toe wordt gestuurd en de kosten die aan vormgeving worden besteed. Een volgend element is sterk in opkomst: een digitale versie van het verslag of de verslagen. Daarover later meer.

### **4. Vorm en inhoud**

Het zoeken naar nieuwe vormen van verantwoording kan niet los worden gezien van het zoeken naar een nieuwe inhoud van de verantwoording. De wens om te komen tot sturing op output of outcome bestaat al heel lang. Wie durft nog voor de dag te komen met een vorm van verantwoording die alleen is gebaseerd op de uitput-

ting van de ter beschikking gestelde middelen? Er moet gesproken worden over doelen en 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”. De activiteiten die nu worden ondernomen in het kader van VBTB of de dualisering vormen de bevestiging van deze trend, niet de start ervan.

Maar hoewel er weinig onenigheid is over het doel van deze verschuiving in de inhoud van de verantwoording is de praktijk uiterst weerbarstig. Gegevens ontbreken, maatstaven zijn niet goed geformuleerd, definities worden steeds weer anders ingevuld. Het zal nog lang duren voordat de verantwoordingsdocumenten in de publieke sector echt resultaatgericht zijn ingevuld. Het „lantarenpaalsyndroom” overheerst. De dronken man die midden in de nacht zijn sleutels kwijt is, gaat er naar op zoek onder een lantarenpaal, „want daar is het tenminste licht”. We selecteren de cijfers teveel op basis van beschikbaarheid en te weinig op basis van zeggingskracht.

De inhoudelijke verschuiving heeft ook effect op de vorm van de verantwoording. Mooie en veelvormige vormgeving moet in feite compenseren wat nog aan juiste gegevens ontbreekt.

## 5. Verticaal en horizontaal

Voor de inventarisatie hanteren we hieronder een tweetal dimensies om de verschillende vormen van verantwoording in beeld te brengen: de dimensie verticaal versus horizontaal en de dimensie incidenteel versus structureel. Andere dimensies zijn ook denkbaar (klassiek-modern, intern gericht – extern gericht), maar deze twee dimensies lijken de meeste betekenis te hebben.

Onder verticale vormen van verantwoording rangschikken we de vormen die opereren binnen de hiërarchische verhoudingen van de staat. Deze vormen zijn verplicht of onvermijdelijk vanuit de checks and balances die er geformuleerd zijn in het kader van allerlei (staatsrechtelijk afdwingbare) sturingsrelaties. De wijze van verantwoording kan worden afgedwongen. Anders is dit bij de vormen van horizontale verantwoording. Deze kennen een vrijwillige of contractuele basis. De relatie is meer gelijkwaardig en de wijze van verantwoording wordt in principe niet afgedwongen.

De twee typen van verantwoording staan in de praktijk redelijk naast elkaar. Verticale vormen van verantwoording hebben uit zichzelf een wat hogere status dan horizontale, maar in de praktijk kan een horizontale vorm een minstens zo sterke lading krijgen. Zeker

als een vorm voor het eerste wordt gebruikt kan de impact groot zijn. Zo heeft de eerste publicatie van een jaarverslag langs de lijnen van het INK-model waarschijnlijk veel meer impact dan de tweede of derde.

Er kan overigens ook sprake zijn van vormwisseling. Het onderling uitwisselen van ervaringen in het kader van een benchmark krijgt bijvoorbeeld een heel ander karakter als het rapport ook wordt toegestuurd aan de minister. Beide vormen hebben in ieder geval een toegevoegde waarde. Tijdens een congres zei iemand die vanuit het departement als contactpersoon voor een Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) fungeerde het heel aardig: „Voor de cijfers ben ik op de harde documenten als jaarverslag en accountantsverklaring aangevoelen. Wil ik gevoel hebben voor wat er echt speelt in de organisatie lees ik liever een intern auditverslag”. De man vond het overigens onverstandig om bijvoorbeeld verplicht te stellen dat het auditverslag aan hem zou worden opgestuurd. Het feit dat het vrijwillig gebeurde zei hem meer.

	Verticaal	Horizontaal
Structureel	financieel jaarverslag accountantsverklaring certificering kwaliteitshandvest rapport wetsevaluatie	sociaal jaarverslag Arbo- en milieuverslag
Incidenteel	Rekenkamerverslag inspectieverslag keurmerk	Kordestrofee verantwoordingshandvest burger jaarverslag IBO-verslag integriteitsauditverslag INK – zelfevaluatierapport adviesrapport benchmarkverslag

Al deze vormen – mogelijk weet de lezer er nog meer te bedenken – moeten vertrouwen geven in wat de organisatie doet. Maar papier is geduldig.

In de praktijk ontleent de kracht van de verantwoording haar status aan een reeks van factoren. De rust en betrouwbare uitstraling van de organisaties is wellicht de belangrijkste factor. Een organisatie waar lang niets aan de hand is, of is geweest, zal waarschijnlijk geen vragen over de verantwoording krijgen. Niet zelden is dat overigens tot chagrijn van een directie die zich graag zou willen profileren. Andere organisaties begrijpen niets van de houding van zo'n directie en wensen zichzelf dergelijke luxe problemen toe. De druk om te laten zien wat men heeft gepresteerd is groot. Vooral in de relatie

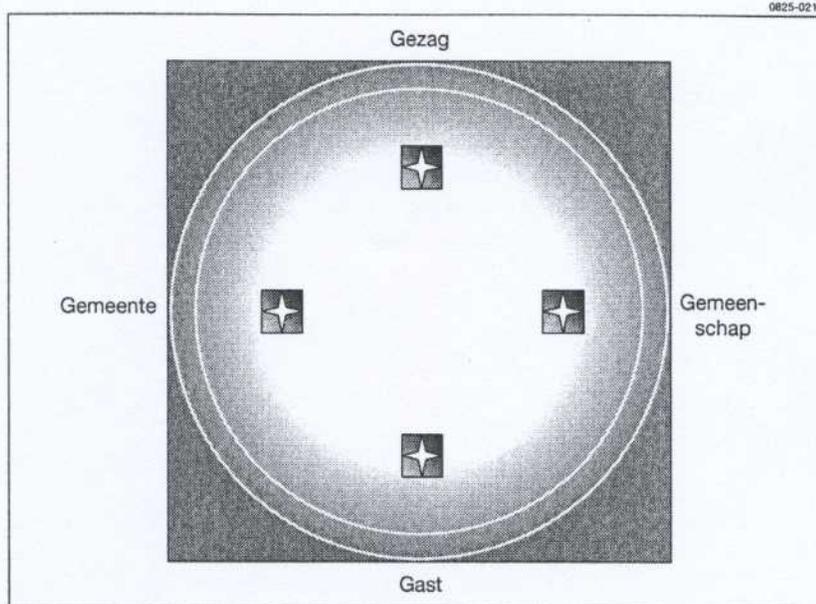
tussen op afstand geplaatste organisatie en aansturende organisatie zien we de grootste toename in verantwoordingsactiviteiten. Niet voor niets klaagt de directie van menig ZBO er over dat de hoeveelheid informatie die sinds de verzelfstandiging heen en weer gaat, alleen maar is vergroot. Toch blijkt het elke keer niet genoeg. Uit die constatering is bijvoorbeeld het verantwoordingshandvest ontstaan. Verantwoording is de sluitsteen in de boog van acties en inacties die samen het beeld van de organisatie vormen. Een goed gemaakte boog blijft ook overeind staan als de sluitsteen er tussen uit wordt gehaald. In de huidige praktijk wordt er door de werking van allerlei elementen de sluitsteen onder druk gezet. Een vergruizing van de sluitsteen in de vorm van allerlei nieuwe soorten van verslagen en rapporten dreigt.

## 6. Electronisch, altijd en overal

Een van de aanjagers achter de trend van veelvormigheid is het feit dat verantwoordingsinformatie moet concurreren met heel veel andere informatie. Het element snelheid wordt ingebracht door het voorbeeld van het grote bedrijfsleven, dat naar het lijkt met een druk op de knop over alle cijfers kan beschikken. Deze druk in de richting van „realtime” informatie die „everywhere” beschikbaar moet zijn (wat is onze Engelse taal toch mooi), zorgt ook bij publieke organisaties voor nervositeit. Software technisch zijn de meeste publieke organisaties inmiddels al in staat om cijfers per direct op te dienen. Toch lukt het om allerlei redenen niet om ze op vergelijkbare wijze en met vergelijkbare snelheid te presenteren.

De toekomst is waarschijnlijk aan een permanente site voor elke organisatie. Daarop wordt alle beschikbare informatie gepresenteerd, geordend naar doel en doelgroep.

Een voorbeeld van de kant die het op gaat is het verantwoordingshandvest van de COA. Hierboven ziet u het beeld dat centraal staat in het handvest. Nog lang niet gedigitaliseerd, maar wel nadrukkelijk ingedeeld per doelgroep. In het geval van de COA allitererend geformuleerd als: gezag, gemeenschap, gast en gemeente. In feite gaat het om een vorm van „meta-” of „integrale” verantwoording. In het kader van het handvest is alles geïnventariseerd wat mogelijk kan dienen ter verantwoording en zijn de elementen per doelgroep in beeld gebracht. De COA dacht over behoorlijk wat verantwoordingsinformatie te beschikken, maar dat viel tegen. Het is een werkwijze die welhaast garandeert dat er allerlei gaten in de verantwoording zichtbaar worden. Zo ook hier. Met behulp van „stoplichten”



(groen = verantwoording op orde, rood = geen gegevens beschikbaar, etc.) is in beeld gebracht wat de stand van zaken is. Het wordt dan erg logisch om alle gaten in de toekomst te gaan dichten. Toch nodigt het verantwoordingshandvest ook uit om af te wegen welke vorm van verantwoording nu het zwaarste weegt. Daarbij lijkt het bijna ondoenlijk voor de organisatie om alle informatie op hetzelfde moment beschikbaar te krijgen. Resultaten van audits die in het voorjaar worden gehouden moeten niet tot het einde van het boekjaar op publicatie hoeven wachten. Met andere woorden: verantwoording wordt een permanent proces. Er zullen altijd deadlines moeten worden gehaald, maar we gaan een vorm van „rollende verantwoording” toe. Een vorm die het beste digitaal kan gebeuren, al zal er altijd een rol blijven voor de vertrouwde papieren documenten.

## 7. Auditexplosie

Elk van deze vormen van verantwoording moet in principe getoetst of geborgd worden. Zoveel vormen van verantwoording als er zijn, zoveel vormen van toetsing zijn er – al is daarmee nog lang niet gezegd dat elk verantwoordingsdocument ook getoetst wordt. Vele vormen van toetsing gaan tegenwoordig onder de naam van „au-

dit": financial audit, operational audit, INK-audit, milieu audit, integriteitsaudit, etc., etc. Toch vormen audits waarschijnlijk niet het grootste deel van de toetsingen. Het klassieke boekenonderzoek, al dan niet leidend tot een accountantsverklaring, komt nog altijd het meeste voor. Daarnaast moeten de vele vormen van certificering en accreditatie (een soort metacertificering) niet worden onderschat. Met dit laatste komen we ook terecht bij het fenomeen dat meer en meer publieke organisaties kiezen voor vormen van private toetsing. Last but not least, moet ook niet vergeten worden wat er aan advies- en evaluatierapporten wordt gepubliceerd. De evaluatiebepaling die in bijna elke moderne wet of regeling wordt opgenomen heeft daar een stevige stoot voor gegeven.

De motor achter dit alles wordt doorgaans in Den Haag gezocht, meer precies: in de Tweede Kamer. Van Kamervragen tot enquête is alles gericht op het vragen om verantwoording. Maar de suggestie dat de Kamer de grote motor achter de verantwoordingsgolf is, is net zo misleidend als de gedachte dat de ministeriële verantwoordelijkheid de grote kracht achter allerlei sturingsdebatten is. In feite is de verantwoordingsgolf met bijbehorende auditexplosie niets meer of minder dan een weerspiegeling van de complexiteit van de overheid. Een overheid die een veelkoppig monster is geworden, maar nog wel opereert onder de fictie dat er sprake is van een heldere hiërarchische lijn. Leidinggevend hebben hun eigen reden om tot toetsing of borging over te willen gaan. Vele klachten over de auditexplosie worden op de stoep van de centrale overheid gelegd, maar dat is lang niet altijd terecht. Elke laag van de overheid worstelt met haar eigen beheersingsvraagstukken en begint een eigen systeem van toetsing. Er is eerder te weinig dan teveel regie.

Ook ten aanzien van de verschillende vormen van audit (op zich al een ambigue term) zijn er vele indelingsvormen mogelijk. Opnieuw wordt hieronder het onderscheid tussen verticaal en horizontaal en tussen structureel en incidenteel gemaakt.

	Verticaal	Horizontaal
Structureel	accountantsonderzoek ISO-audit wetsevaluatie	management letter inspectie milieu audit
Incidenteel	Rekenkameronderzoek inspectie keurmerk	visitatieverslag verantwoordingshandvest IBO-onderzoek

Verticaal	Horizontaal
due diligence onderzoek <sup>1</sup>	burger jaarverslag integriteitsaudit INK-audit adviesrapport benchmarkingonderzoek

De verwachting is gerechtvaardigd dat al deze vormen van toetsing op zullen schuiven in de richting van een risicobenadering. Naarmate volledigheid niet meer mogelijk of nastrevenswaardig is (dit laatste vooral vanuit communicatie oogpunt), zal de vraag naar de relevantie van bepaalde informatie steeds scherper worden gesteld. Maar wat is relevant voor wie? Zolang, zoals nu zeker aan de orde is, de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid volop wordt gehanteerd, levert dat het relevante criterium op. Waar ligt het risico voor de minister? In ieder geval lijkt het er op dat dit een belangrijker criterium oplevert dan algemene risico's voor de bedrijfsvoering e.d. Het is in ieder geval consistent met de ervaring die op lokaal niveau wordt opgedaan met de financiële oriëntatie van leden van de gemeenteraad. De aandacht gaat uit naar de kleine, opvallende bedragen en niet naar de grote sommen. Er is een Engels spreekwoord voor: „penny wise, pound folish”.

De accountant wordt graag gepositioneerd als de vertrouwenspersoon in het maatschappelijke verkeer. De parlementaire enquête naar de bouwfraude levert het zoveelste bewijs dat die positie niet kan worden waargemaakt. Het volgen van de regels die de accountantswereld voor zichzelf heeft opgesteld levert domweg dat vertrouwen niet meer op, ook als er keurig volgens de regels van het spel wordt gehandeld. De mensen die achter de nieuwe auditstelsels hun werk doen, hebben deze status echter nog minder. Er zijn dus vele redenen om kritisch te zijn over de krachten achter de auditexplosie. We moeten echter niet de illusie koesteren dat de behoefte er aan op korte termijn zal verminderen. Alle overheidsorganen willen iets van dat maatschappelijk gezag (terug) hebben. Hoe harder er naar wordt gestreefd, zo lijkt het, hoe verder het weg komt te liggen.

<sup>1</sup> Boekenonderzoek zoals dat wordt uitgevoerd door de partij die een andere organisatie overneemt. In de kern een speurtocht naar „lijken in de kast”.

## 8. Zoeken naar acceptatie

Het is niet genoeg dat verantwoording wordt afgelegd en het is zelfs niet genoeg om de wijze van verantwoording te toetsen. Ergens moet er een moment zijn, zeker binnen een publieke omgeving, dat er ook een acceptatie van de bevindingen is door betrokken partijen. Expliciet of impliciet moet de verantwoording en de wijze waarop het wordt getoetst als vertrouwenwekkend worden aanvaard. Het gezag zoals dat wordt geclaimd, moet ook worden bevestigd. Toch blijft deze „goedkeuring” in feite vaak achterwege of draagt een puur formeel karakter. Het feit van de tijdige toezending van het verslag aan de juiste partij lijkt in veel gevallen te volstaan. Het beste voorbeeld wordt helaas gevormd door de „3<sup>e</sup> woensdag in mei”. Het heeft inmiddels al drie keer plaatsgevonden, maar nog geen enkele keer is er sprake geweest van het soort beraadslagingen waarna gezegd kan worden: „het is gelezen, besproken, gezien en goed bevonden”. Daar zijn prachtige excuses voor (ramp in Enschede, verkiezingen), maar het is helaas wel representatief voor hoe er met de uitkomsten van verantwoording wordt omgegaan. Velen zullen dat betreuren, maar in de praktijk wordt er als het om de reguliere verantwoording gaat gehandeld volgens het adagium „geen bericht is goed bericht”. Na de verkiezingen van mei 2002 is een voorlichtingsbijeenkomst gehouden voor nieuwe Kamerleden over de merites van VBTB om tot meer transparante verantwoording te komen, maar gevreesd moet worden dat de dag nog behoorlijk ver weg is voordat Kamerleden en fractievoorzitters de mogelijkheid echt zullen grijpen om in de verantwoordingsdocumenten te duiken. De incidentgestuurde houding van de meeste parlementaire journalisten versterkt dit effect nog eens. VBTB is tot nu toe het nieuws op de binnenpagina van de binnenpagina geweest.

Twee dingen werken vooral in het nadeel van een serieuze politieke behandeling. Het eerste heeft te maken met de werkwijze van de Kamer en de manier waarop zaken op de agenda van commissies terecht komen. Het tempo van verantwoording sluit in ieder geval niet aan bij het tempo waarin Kamerleden plannen en intenties aan de orde willen stellen. Het tweede heeft te maken met de positie van regeringsfracties. Het behoeft weinig twijfel dat er ook door regeringsfracties een meer dualistische houding zal worden aangenomen ten opzichte van de regering. Dat is echter nog iets anders dan bewust op zoek gaan, rijksbreed, naar fouten in de werkwijze van de regering.

Het gebrek aan ambtelijke acceptatie ligt in het verlengde van dit gebrek aan politieke acceptatie. Een belangrijk deel van de discussie gaat over de vraag waar het belang bij ligt: bij de positieve profilering die er kan zitten in de acceptatie van een verslag of in de kwetsbaarheid die ontstaat als er zaken in een verslag worden opgenomen waar men later liever niet aan wil worden herinnerd. Toch mag de discussie in ambtelijke kring niet te snel worden verengd tot een pragmatische afweging van belangen. Hoe dichter men zich bij de uitvoering bevindt, hoe duidelijker het is dat de verantwoording moet helpen bij het oplossen van sturingsvraagstukken. Hoe kan ik conclusies uit een verslag gebruiken om de organisatie in beweging te brengen? De acceptatie van een verslag door een gezaghebbende instelling helpt bij het geven van gewicht aan een interne doelstelling.

Acceptatie van een verslag, in het bijzonder door de Tweede Kamer, doet veronderstellen dat daarmee het verhaal af is. Was het maar waar. Veruit het meeste wat in de verslagen wordt opgenomen, inclusief de toets erin, zal nooit de gemiddelde burger bereiken. Dat is deels een kwestie van (over)communicatie, zoals hierboven besproken. Het is ook een kwestie van het „samengesteld gezag” zoals dat wordt opgebouwd in de keten van plan en begroting tot en met acceptatie van het verslag. Elke keten is zo sterk als de zwakste schakel. Schiet het gezag van de Kamer tekort, dan is het logisch dat ook het gezag van de acceptatie tekort schiet. Het is daarom terecht dat organisaties en instanties zich direct tot de burger wenden. Met als gevolg een grote veelvormigheid in de verantwoording, etc, etc.

## 9. Naar meer eenvormigheid?

Gelet op de toename in het aantal verantwoordingsvormen is het logisch om voor meer eenduidigheid te pleiten. De meerwaarde van steeds weer nieuwe vormen van verantwoording moet worden betwijfeld. De auditexplosie is zich absoluut aan het ontwikkelen tot een zorgwekkend fenomeen. Daar moet iets aan gedaan worden, zou je zeggen. Toch is dat de vraag. Het zou er nog wel eens te vroeg voor kunnen zijn. Hoe wenselijk het ook is dat „we” bijvoorbeeld het INK-managementmodel verklaren tot het model voor het in beeld brengen van de bedrijfsvoering – daarbinnen is variatie genoeg mogelijk – voor het verantwoordingsmechanisme is het daarvoor nog te vroeg. De tijd voor het snoeien in het aantal vormen is nog niet gekomen. Dat heeft met een aantal factoren te maken:

- de ineenstorting van de accountantscultuur en -standaard en de onzekerheid over de status van nieuwe vormen van verantwoording en toetsing;
- de directe invloed van (de wijzigingen in de) globale economie, inclusief het gevecht om de invulling van de trendsettende International Accounting Standards;
- een algeheel gevoel van onzekerheid en het zoeken naar een nieuwe politieke cultuur;
- nieuwe elektronische middelen die ter beschikking komen voor het verzamelen en verspreiden van informatie en de menselijke behoefte om deze mogelijkheden tot op het bod te verkennen;
- de commerciële belangen bij de vele personen, kantoren en instellingen in de verantwoordingsindustrie om het toch vooral niet te simpel te maken.

## 10. Omgaan met veelvormigheid

Beter is het om te leren om te gaan met veelvormigheid en het tot een voordeel om te buigen. Niemand is op dit moment in staat om af te dwingen dat er minder vormen voor verantwoording en audit komen. De wal moet het schip keren, zo lijkt het.

Ondertussen is het wel interessant om de koers van integratie in te slaan. Dat betekent het combineren van bestaande vormen met elkaar of de combinatie zoeken met nieuwe vormen. Een goed voorbeeld hiervan is het verantwoordingshandvest. De publicatie van verantwoordingsuitingen op het internet zal het ook logisch maken om de verschillende vormen van verantwoording te integreren.

Toch schuilt er een adder onder het gras. Integratie brengt weer haar eigen lasten met zich mee. Helaas is het niet zo dat integratie tot beter leesgedrag leidt. Wel biedt integratie het voordeel dat er een betere afweging mogelijk is. Een integratie op hoofdlijnen lijkt daarom de meest voor de hand liggende koers. Dit betekent dat je alleen die woorden en kengetallen naar buiten brengt die iets zeggen over de gewenste koers.

Een aardig voorbeeld hiervan is gegeven in de discussie over de relatie tussen INK-managementmodel en de Balanced Score Card<sup>1</sup>. In het begin werden deze modellen als concurrerend naast elkaar gezet. Vervolgens ontstonden er allerlei manieren om de beide modellen

1 Beide modellen beogen een integraal overzicht te geven van alle aspecten van de bedrijfsvoering. De Balanced Score Card richt zich vooral op het in de gaten houden van een aantal resultaten in de vorm van scores. Het INK-model doet dit ook, maar geeft daarnaast zich op de „inzet” van een organisatie.

samen te voegen of op elkaar af te stemmen. Nuchtere stemmen zeggen dan op congressen dat de meerwaarde van al dit soort inspanningen niet erg groot is. Nu zie je een gedifferentieerd gebruik, waarbij de keuze van het model afhangt van het doel dat men er mee heeft. De modellen worden echter niet meer als tegengestelden tegenover elkaar gezet. Een geforceerde integratie is ook niet aan de orde. De consensus is dat de discussie over de inhoud moet gaan en niet over de modellen.

## 11. Naar een nieuwe vorm?

Wat leert dit over de toekomst van verantwoording? Het is nog te vroeg voor een geforceerde selectie of integratie, als dat moment al komt. Deels zal de wal het schip keren, zo mag worden verondersteld. Verantwoordingsvormen waar niemand nota van neemt zullen een kort leven beschoren schijnen. Het verantwoordingshandvest zou daar wel eens een voorbeeld van kunnen zijn.

Aan de andere kant zijn de bezwaren die samenhangen met een wildgroei aan verantwoordingsvormen zo evident, dat de noodzaak van iets van een ordening van onderop zal ontstaan. Het verantwoordingshandvest zou in dat opzicht juist de grote overlever kunnen zijn. Als bundeling van allerlei verantwoordingsvormen kan het de toekomst hebben.

De beweging van onderop gaat dus door. Relevant is wat er op Rijksniveau gaat gebeuren.

Zoals beschreven is de VBTB operatie nog niet wat men er van hoopt. Politiek weet men er nog niet weg mee, ambtelijk kan het ook heel wat beter. Dat heeft te maken met de moeilijkheden die gepaard gaan met het formuleren van goede prestatie-indicatoren, maar het ligt ook wel aan de insteek van de VBTB-operatie zelf. Dat begint al bij de afkorting zelf. Het lijkt maar niet mogelijk om te onthouden waar het voor staat („van borrel tot borrel” onthoudt het best). Iedereen begint te stotteren als men gevraagd wordt de naam te verklaren. Is er niets beters te verzinnen? Meer fundamenteel vraagt VBTB van de departementen een manier van redeneren (outputgericht, met gebruik van prestatie-indicatoren) die nog te ver is voor waar de overheid op dit moment is. Dat is niet alleen een kwestie van doorontwikkelen op basis van bestaande rapportages. Fundamentele spanningen in de aansturing van overheidsorganisaties, waaronder vele politieke spanningen, maken het een brug te ver om nog deze kabinetsperiode een sterk VBTB-beeld neer te zetten. Het risico is zelfs aanwezig dat VBTB gebruikt gaat worden als bezui-

nigingsmechanisme. Al de organisaties die zich in het kader van VBTB kwetsbaar hebben opgesteld, zullen zich wel twee keer bedenken daar opnieuw in te investeren als ze „beloond” worden voor hun transparantie door een extra diep snijden.

Tegelijk is het onwaarschijnlijk dat de geest weer terug in de fles gaat. De betrokken partijen hebben daar ook teveel voor geïnvesteerd. Binnen het kader van VBTB zullen steeds nieuwe initiatieven worden gelanceerd. Gelukkig is vanaf het eerste begin gezegd dat VBTB een zaak van lange adem is. Evenzogoed lijkt het zaak om het geheel een nieuwe impuls te geven, zeker ook langs de verantwoordingskant. Doorontwikkelen op het VBTB-pad is de logische route.

## 12. VeTABIT

Spelend met de bovenstaande problematiek, komt de auteur in ieder geval uit op een nieuw acroniem. VBTB werkt als afkorting niet en daarmee als concept niet. Wat is het alternatief? Vanuit verantwoordingsperspectief (VBTB is breder, moet gelijk worden gezegd, het omvat de gehele beleidscyclus), dringt zich wel iets op.

Verantwoording gaat immers nooit alleen om het maken van een verslag. Verantwoording is veel meer. Het is vooral het begin van een proces op basis waarvan in de toekomst een betere prestatie wordt geleverd. Daar moet alles op zijn gericht. Er spelen dan een aantal elementen een rol. De eerste vier zijn gericht op de vorm, de volgende drie op de inhoud van de verantwoording.

- V verantwoording, inclusief verslag, geordend over verschillende doelgroepen.
- e elektronisch / real time verantwoording. Natuurlijk sluit dit een goede schriftelijke verantwoording niet uit, maar het tijdselement wordt belangrijker dan ooit.
- T toetsing, van accountantsonderzoek tot INK-audit tot Kordestrofee
- A acceptatie, van accountantsverklaring tot en met aanvaarding door de Tweede Kamer

Inhoudelijk is het logisch om elk VeTA-proces te laten bestaan uit informatie en gegevens gericht op:

- B basisinformatie. De regulier terugkerende sturingsinformatie, zo resultaatgericht en trendmatig als mogelijk.

- I incidenten. „The negative stands out”. Houdt daar maar rekening mee en laat de dingen zien die tot de risico's van het bestaan horen. De lessen moeten vooral in deze paragraaf worden getrokken.
- T toekomst. Maak de belangrijkste extrapolaties naar de toekomst, aansluitend bij de prestaties in het verleden. De cirkel moet rond!

Het totaal vormt een VeTABIT-benadering. Kern van de benadering is het streven om voorbij de elementen naar het geheel te kijken. Veelvormigheid is een deugd, mits de informatie gericht is op acceptatie en de toekomst en ondertussen het dubbele bewijs wordt verkregen van toetsing en acceptatie. Het uiteindelijke oordeel komt te liggen bij de buitenstaander, de verstandige leek. Deze zegt voor zichzelf dat de aanpak hem of haar goed genoeg is. De verantwoording is gezaghebbend.

### 13. Bij wijze van samenvatting: reflectie op deze tekst

Het schrijven van deze tekst is deze auteur tegelijk te gemakkelijk en te moeilijk afgegaan. Te gemakkelijk, omdat voor het doel van de tekst kon worden volstaan met een redelijk simpele rubricering en samenvatting van een lopende trend. Te moeilijk, omdat het lastig bleek voldoende diepgang in de analyse te brengen. Dit laatste richt zich vooral op de vraag naar de meerwaarde van alle vormen van verantwoording en de logische vraag naar het vervolg. Een vervolg dat gaat over de vraag of het mogelijk is tot een sanering van de vele vormen te komen.

Het antwoord op deze laatste vraag moet vooralsnog negatief zijn. Aan de versplintering in verantwoordingsvormen komt voorlopig nog geen einde. Ficties die niet meer voldoen, complexiteit die niet meer wordt beheerst, de onmogelijkheid van centrale regie – de wal heeft het schip nog niet gekeerd. Vervolgens is het wel leuk om op basis van de ordening naar een nieuw conceptueel raamwerk te gaan. Het VeTABIT-principe structureert lekker. Maar een betere ordening is, als het al echt mogelijk niet meer dan het strak gespannen wateroppervlak boven een draaikolk. Moeten we dan – à la denkers als Paul Frissen – de pretentie opgeven om tot ordening te komen? Nee. Chaos krijgt haar creatieve betekenis pas als er orde tegenover staat.

Wil er sprake zijn van een vermindering van verantwoordingsvormen, dan ligt de sleutel waarschijnlijk niet in de wijze van verant-

woording zelf, hoe mooi de vormgeving ook is. Zeker als het gaat om de verkenning van de elektronische vormen zijn we nog lang niet aan het einde van de ontwikkeling gekomen. De effectiviteit van de toets erop is minstens zo belangrijk. Belangrijker nog is de kwaliteit van de acceptatie. Een acceptatie die niet begint of eindigt bij minister of Kamer, maar bij de maatschappij zelf.

#### **Over de auteur**

Drs. D.P. (Peter) Noordhoek 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 o.a. voorzitter begeleidingscommissie benchmark uitvoeringsorganisatie en secretaris van Respons, een initiatief van BZK, VNG en FAMO voor verbetering van planning en control in de lokale overheid.