

VERTROUWEN IN VERANTWOORDING

Advies Werkgroep Publieke Verantwoording



WOORD VOORAF

Dit advies is opgesteld door de Werkgroep Publieke Verantwoording. De werkgroep is in 2007 ingesteld met de opdracht een visie te ontwikkelen op publieke verantwoording en concrete voorstellen te doen aan bestuurders, publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties. Het stelsel van 'checks and balances' moet beter aansluiten op ontwikkelingen als verzelfstandiging, internationalisering en vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein.

Het stimuleren van publieke verantwoording en de herijking van het stelsel van toezicht en verantwoording dient drie doelen: het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, het vergroten van de effectiviteit van (semi-)publieke organisaties en het onderhouden van de legitimiteit van het bestuur van (semi-)publieke instellingen. Het realiseren van die doelen vergt zowel inspanning van de overheid als van publieke dienstverleners. De overheid moet organisaties los durven laten. De publieke dienstverleners moeten hun maatschappelijk ondernemerschap ontwikkelen en tegelijkertijd publieke verantwoording

afleggen. De werkgroep wil met dit advies niet alleen het debat over de vermaatschappelijking van de verantwoording door publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties een stap verder brengen, maar meer nog daadwerkelijk veranderingen in gang zetten.

WOORD VAN DANK

De werkgroep' spreekt graag haar dank uit aan Rob Kuipers en Kees Maas voor hun bijdrage in de beginfase van het proces. Ook dankt de werkgroep Koos van der Steenhoven, Erwin Flipse, Chris Kalden, Jos Elbers, Philip Coté voor het delen van leerzame inzichten en het leveren van inhoudelijke bijdragen. Tot slot is de werkgroep Meike Bokhorst dankbaar voor het onder meer voeren van de tekstredactie bij dit advies.

Andrée van Es (Voorzitter, Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK)

Henk Barink (Directeur Integraal Toezicht, Ministerie van OCW)

Roel Bekker (Secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst)

Ruud Creusen (Hoofd Besturing, Bekostiging, en beheer Europese middelen, Ministerie van Financiën)

Johan Hakkenberg (Algemeen directeur RDW)

Kete Kervezee (Voorzitter PO-raad)

Willem van Leeuwen (Voorzitter Aedes vereniging van woningcorporaties)

Rien Meijerink (Voorzitter Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Adviseur HEC)

Cor van Montfort (Hoogleraar Goed bestuur bij publiek-private arrangementen Universiteit van Tilburg, Sectormanager Algemene Rekenkamer)

Martin van Rijn (Voorzitter Raad van Bestuur Structuurvennootschap PGGM)

Chris Spanjaard (Voorzitter Raad van Bestuur IB-Groep)

Erry Stoové (Voorzitter Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank)

Johan Strieker (Secretaris, plaatsvervangend Directeur Arbeidszaken Openbare Sector, Ministerie van BZK)

Rob de Werd (Secretaris, Projectleider Toezicht en Verantwoording, Ministerie van BZK)

¹ De leden hebben op persoonlijke titel deelgenomen aan de werkgroep.

INLEIDING

Dit advies is geschreven voor politici, bestuurders en professionals in de openbare sector. Het richt zich op twee typen organisaties in het publieke domein die publieke taken uitvoeren. Ten eerste de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Ten tweede de (private) organisaties die taken uitvoeren waar een publiek belang mee gemoeid is, zoals onderwijs- en onderzoeksinstellingen, woningcorporaties en zorginstellingen. In dit advies wordt naar deze twee typen organisaties verwezen met de term '(semi-)publieke organisaties'. Centrale concepten in het advies zijn 'publieke verantwoording', 'toezicht' en 'checks and balances'. Publieke

verantwoording betekent dat een bestuur aan belanghebbenden en de samenleving informatie en toelichting geeft over het eigen optreden. Het houdt ook in dat publieke dienstverleners laten zien wat er met kritiek en suggesties gebeurt, elkaar aan de tand voelen, zich openstellen en kritisch laten bevragen. Toezicht houden is het bevoegd verzamelen van informatie, om vervolgens een oordeel te vellen en al dan niet te besluiten tot interventies of sancties. Checks and balances verwijzen naar het totaal van controle en machtsevenwicht.

1

DE CONTEXT

WENSEN EN BELANGEN VAN DE OVERHEID, PUBLIEKE DIENSTVERLENERS EN BURGERS

De overheid wil dat overheidstoezicht op organisaties met een publieke taak effectief en gezaghebbend blijft. Het kabinet werkt onder meer aan het beperken van toezichtlasten en het stimuleren van publieke verantwoording. Publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties op afstand van de overheid willen de eigen kwaliteit en legitimiteit van hun optreden versterken. Daarom ontwikkelen steeds meer ZBO's, scholen, zorginstellingen en woningcorporaties initiatieven op het gebied van publieke verantwoording. Burgers zijn op verschillende manieren betrokken bij de publieke dienstverlening. Als afnemers van publieke diensten hebben zij belang bij de bewaking van kwaliteit, als belastingbetalers hebben zij belang bij rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen en als kiesgerechtigden bij behoud van legitimiteit van het bestuursoptreden. Burgers verwachten ook steeds meer van directe communicatie en informatievoorziening. De roep om

transparantie en publieksvriendelijke dienstverlening, bijvoorbeeld bij het opnemen van meldingen en het oplossen van klachten, neemt toe. Transparantie en klantgerichtheid zijn ook in het belang van de publieke dienstverleners zelf en passen bij het streven naar goed bestuur.

DE ADVIEZEN VAN SER, WRR EN ALGEMENE REKENKAMER

De Sociaal-Economische Raad (SER), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Algemene Rekenkamer hebben uitgebreid de noodzaak beschreven van nieuwe verhoudingen in de publieke dienstensector. Onder meer de SER en de WRR constateren dat in een aantal semi-publieke sectoren de prestaties achterblijven bij de verwachtingen.² De dienstverlening in de semi-publieke sector wordt volgens beide raden gehinderd door overmatige bureaucratie, regeldruk en een gebrek aan ondernemerschap (SER) en door het wederzijdse wantrouwen dat is ontstaan tussen dienstverleners en beleidsmakers (WRR). De uitdaging ligt volgens hen in het vormgeven van een systeem

dat voldoende ruimte biedt voor ondernemerschap en autonomie van professionals en dat door zelfregulering publieke belangen kan borgen. In lijn met de adviesraden beveelt de Algemene Rekenkamer de ministers aan om per instelling of cluster van instellingen te bepalen welke risico's er zijn voor het borgen van het publieke belang en in hoeverre bestaande checks and balances die risico's afdekken.³

DE PLANNEN EN DADEN VAN HET KABINET

Het kabinet onderschrijft de adviezen van de SER en de WRR en stelt in het coalitieakkoord: "Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt. De overheid moet vertrouwen geven, ruimte laten, en mensen toerusten om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheden te dragen." Uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen betekent dat toezichthouders meer waarde zullen hechten aan het zelfregulerende en zelfcorrigerende vermogen van organisaties,

beroepsgroepen en branches. Als organisaties zich effectief publiek verantwoord en voorzieningen hebben voor kwaliteitsbewaking en -handhaving, vermindert de noodzaak van uitgebreide controle door inspecties. Met het Programma Vernieuwing Rijksdienst wil het kabinet onder meer de lastendruk op (semi-)publieke organisaties verminderen. Inspecties worden kleiner, moeten risicoanalyses maken en prioriteiten stellen. Een betere afstemming tussen extern toezicht, intern toezicht en publieke verantwoording draagt daar ook aan bij.

² WRR (2004) 'Bewijzen van goede dienstverlening', Amsterdam: AUP en SER (2005)

³ 'Ondernemerschap voor de publieke zaak', Den Haag.

³ Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording*.

VISIE OP VERANTWOORDING

DE VISIE OP PUBLIEKE VERANTWOORDING EN HET GEVEN VAN VERTROUWEN

Het coalitieakkoord uit 2007 stelt dat toezicht door de overheid zoveel mogelijk moet gebeuren vanuit vertrouwen. Vertrouwen geven als sturingsfilosofie of politiek uitgangspunt is een gemakkelijk mis te verstaan idee. Het betekent niet: naïef uitgaan van het goede in de mens, publieke verantwoordelijkheden loslaten en de andere kant opkijken als dingen misgaan. Daar is het publieke belang te groot voor. Het betekent wel dat eigen kracht en initiatief van uitvoerende organisaties en professionals de kern vormen bij het vormgeven van toezicht en verantwoording. Eigen kracht en initiatief ontwikkelen zich lang niet overal spontaan. Het is belangrijk dat de overheid het belang van publieke verantwoording uitdraagt en waar nodig mede investeert in het vormgeven van de checks and balances. Zij kan op dat gebied ook eisen stellen aan (semi-)publieke organisaties. Maar de overheid kan niet alles en moet de inrichting daarvan ook werkelijk durven loslaten. Dat blijft primair de verantwoordelijkheid

van de organisaties zelf. In het publieke debat zijn verschillende pleidooien gehouden voor een verschuiving van meer verticale of hiërarchische vormen van verantwoording (politiek, juridisch en administratief) naar een meer horizontale wijze van verantwoording (professioneel en maatschappelijk).⁴ In de ogen van de werkgroep vullen deze verschillende vormen van verantwoording elkaar aan.⁵ Een belangrijke vraag is welk stelsel van checks and balances passend is bij de sterk veranderende, maatschappelijke werkelijkheid waarin publieke dienstverleners moeten functioneren.

Het Nederlandse toezicht loopt internationaal gezien vooraan met de inzet op samenwerking tussen inspecties, doelgerichtheid en het invoeren van risicoanalyses. Maar het zou de overheid volgens de werkgroep meer moeten gaan om het rendement van de publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties en de wijze waarop zij belanghebbenden op een constructieve wijze weten te betrekken bij de uitoefening van hun taak, dan om de exacte naleving van gedetailleerde normen. De zorgvuldigheid van het beheer, de aan belanghebbenden inzichtelijke gemaakte kwaliteit van de

COMPREHENSIVE AREA ASSESSMENT

In Engeland zal vanaf 2009 de methode van de Comprehensive Area Assessment het uitgangspunt vormen voor de inspecties. De methode plaatst het effect van de publieke diensten centraal vanuit het perspectief van de burger. Dat betekent een geïntegreerde aanpak: samenwerking tussen inspecties, een focus op eendoelen in plaats van processen, toekomstgericht in plaats van reactief en inspectie op basis van risico's in plaats van gewoonte.

geleverde diensten en de tevredenheid van de afnemers moeten bepalend zijn voor de intensiteit van het overheidstoezicht. Niet alleen de aanwezigheid van formele structuren of het gebruik van bepaalde kwaliteitsinstrumenten. Vertrouwen geven is gekoppeld aan verantwoordelijkheid nemen. Het één is een voorwaarde voor het ander, maar omgekeerd geldt precies hetzelfde. Overheid en (semi-)publieke dienstverleners moeten niet op elkaar wachten,

maar gelijktijdig loslaten en stappen zetten. Publieke dienstverleners en uitvoerders die kwaliteit leveren, het interne toezicht op orde hebben en zich tegenover belanghebbenden en betrokkenen verantwoorden over de werkwijze en prestaties zouden met minder overheidstoezicht toe kunnen. Het is demotiverend als instellingen veel tijd kwijt zijn om te voldoen aan informatieverplichtingen van de overheid en niet merken dat het overheidstoezicht rekening houdt met geleverde prestaties en met de resultaten op het gebied van kwaliteitszorg, intern toezicht en publieke verantwoording. Vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen moeten dus gelijk op gaan.

⁴ Bovens, M. 'Analysing and assessing accountability: A conceptual framework',

European Law Journal, Vol. 13, no 4, juli 2007, p. 447-468.

⁵ Zie tevens de in opdracht van de werkgroep uitgevoerde trendstudie: Schillemans, T. en M. Oude Vrielink (2007). 'Horizontale verantwoording als complement en substituuat.

Trendstudie naar de ontwikkeling van het denken over horizontale verantwoording op rijksniveau en de meenwaarde ervan voor het verticale toezicht. Tilburg: Tilburgse

School voor Politiek en Bestuur.

3

DE BOTSING...

...TUSSEN MAATSCHAPPELIJKE WERKELIJKHEID EN POLITIEKE PRAKTIJK

VERZELFSTANDIGING, INTERNATIONALISERING EN VERMENGING TUSSEN PUBLIEK EN PRIVAAT

Sinds de jaren tachtig is een aantal publieke organisaties verzelfstandigd.⁶ Daarnaast zijn veel publieke dienstverleners, die als kleinschalig particulier initiatief van vrijwilligers begonnen zijn, inmiddels uitgegroeid tot grote, professionele uitvoerders van publieke taken. Dit heeft geleid tot een bonte verzameling organisaties. Ondanks alle veranderingen is de ruimte voor professionaliteit, ondernemingszin en autonomie lang niet overal vergroot. Veel van deze instellingen ervaren de wijze van verantwoording aan de overheid en andere toezichthouders als te bureaucratistisch en achterblijvend bij de werkelijkheid.⁷ Dat knelt des te meer wanneer semi-publieke dienstverleners grens- of sectoroverschrijvend willen samenwerken of de concurrentie moeten aangaan met internationale

dienstverleners in de grensgebieden. Op het gebied van vervoer, telecommunicatie en energie is dat laatste al duidelijk te zien, maar ook voor behandelingen in de gezondheidszorg gaan patiënten en personeel vooral in de grensstreken steeds vaker de landsgrenzen over. Ook zijn er steeds meer investeerders uit andere landen op de Nederlandse markten actief. Met de invoering van de Europese Dienstentrictlijn zal deze ontwikkeling alleen maar toenemen.

(Semi-)publieke dienstverleners zijn op grotere afstand van de nationale overheid gaan functioneren. Zij zijn in toenemende mate met elkaar gaan samenwerken binnen (semi-)publieke sectoren (bijvoorbeeld door te fuseren of servicecentra te delen), tussen sectoren (bijvoorbeeld combinaties van wonen en zorg, waarbij zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten en woningcorporaties zijn betrokken) en óver de grenzen van de (semi-)publieke sector heen (bijvoorbeeld scholen die niet alleen onderwijs aanbieden, maar ook meer commerciële taken zoals kinderopvang, muziekles, huiswerkbegeleiding en inburgeringscursussen).

DRIE SOORTEN SAMENWERKING TUSSEN PUBLIEK EN PRIVAAT

- 1) De samenwerking tussen publieke en private partijen in publiek-private allianties (bijvoorbeeld de stichting Brainport Eindhoven waarin gemeenten uit de regio, bedrijven als Philips en kennisinstellingen als TU/e en TNO participeren).
- 2) De samenwerking tussen publieke en private partijen in beleidsketens (bijvoorbeeld de ketenspiegel van Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen om de lokale samenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten te verbeteren. Of de ketenspiegel 'werkgeversbenadering' om de dienstverlening aan werkgevers te verbeteren).
- 3) De samenwerking binnen hybride organisaties met wettelijke taken en commerciële activiteiten (bijvoorbeeld de zomerhuisjes van Staatsbosbeheer).⁹

Nederland staat hierin overigens zeker niet alleen. In verschillende OESO-lidstaten zijn deze ontwikkelingen te zien.⁸

Te verwachten is dat in de toekomst steeds meer verschillende soorten hybride organisaties ontstaan.¹⁰ Belangrijk is de vraag hoe publieke belangen in de toekomst het best kunnen worden geborgd en welke checks and balances nodig zijn.

BESTUREN VANUIT DE ACHTERUITKIJKSPIEGEL MET AFREMEN ALS PRIMAIRE POLITIEKE REFLEX?

De eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen leiden niet alleen tot meer diversiteit en dynamiek, maar dwingen publieke dienstverleners ook om beter en sneller te reageren op de omgeving en een dialoog met belanghebbenden aan te gaan. De band tussen vertegenwoordigende democratie en publieke dienstverleners staat onder druk door de toegenomen afstand (onder meer door de zelfstandiging) en snelheid van ontwikkelingen waar publieke dienstverleners op moeten

inspelen. Fusies en grensoverschrijdende samenwerking tussen publieke dienstverleners verhouden zich steeds moeilijker tot de stabiele verkering van de departementale rijksoverheid. De toegenomen afstand tot de politiek maakt publieke diensten daardoor niet minder publiek. Verantwoording blijft nodig, maar de veranderende context vraagt om een andere invulling van checks and balances om toch belangen als kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid te kunnen waarborgen.

Op papier en in pilots wordt de rol van de overheid al deels aangepast, getuige de vele visies, beleidsnota's en programma's op het gebied van toezicht en verantwoording.¹¹ Van uitvoeringstoezicht verschuift het accent naar systeemtoezicht, waarbij de overheid zich concentreert op de kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol. Van sectoraal toezicht zijn inspecties aan het overstappen op domeingericht toezicht. Maar nog steeds staat het denken en toezien vanuit sectoraal perspectief centraal. Dat maakt het werkelijk aanpakken van maatschappelijke problemen alleen maar lastiger: deze zijn vrijwel altijd verknoot met

verschillende sectoren en publiek-private domeinen. Ook blijft het beoordelen van prestaties op het niveau van een totale keten eerder uitzondering dan regel. Het toezicht en de verantwoording spitsen zich nog steeds vooral toe op de individuele prestaties van organisaties. En dat terwijl daar, door de verschillende samenwerkingsverbanden, steeds minder een duidelijk beeld over te geven is.

Voor publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties is het vaak de vraag of alle verantwoordingsinformatie die zij aanleveren even relevant is en daadwerkelijk wordt gebruikt. Een ziekenhuis moet soms aan de hand van ruim honderd indicatoren verslag doen aan de inspectie en eigen toezichthouders. Het is de vraag of die indicatoren allemaal onmisbaar zijn bij de oordeelsvorming. Daarnaast is het de vraag of informatie niet ook al elders beschikbaar is, bijvoorbeeld in visitierapporten of andere vormen van publieke verantwoording. De verantwoordingsplicht naar toezichthouders is doorgeschoten. Het is goed dat inspecties daarom steeds meer samenwerken aan verbetering en modernisering van het

toezicht. Maar ook andere partijen die om gedetailleerde verantwoording vragen hebben hier een verantwoordelijkheid.

Een politiek antwoord op de toegenomen diversiteit in publieke diensten en dynamiek in publiek-private samenwerking is niet eenvoudig te geven. Bestuurders en politici worstelen met de vraag hoe de grotere autonomie van maatschappelijke en semi-publieke instellingen zich verhoudt tot het politiek primaat.¹² Niet altijd is voor Kamerleden, journalisten en burgers duidelijk waar de minister nog op aan te spreken is en hoever de vermeende stelselverantwoordelijkheid reikt. Organisaties die dachten zelfstandig te kunnen optreden, blijken in de praktijk soms meer, in plaats van minder, verantwoording af te moeten leggen aan het departement. Discussies of pogingen tot het terugdraaien van verzelfstandiging vergroten de onzekerheid en het wantrouwen bij uitvoeringsorganisaties.

Bij incidenten is niet altijd duidelijk waar de regie ligt en hebben medewerkers van uitvoeringsorganisaties soms het gevoel dat ze te weinig

de kans krijgen om hun eigen fouten te herstellen. Politieke beloften voor nieuwe toezichtssystemen en verantwoordingsprotocollen zijn snel gemaakt, maar helpen de praktijk in organisaties niet altijd verder.

Het gebrek aan vertrouwen, dat uit de stapeling van controlesystemen blijkt, is soms ronduit beledigend, oordeelt de Commissie Van de Donk in het advies 'Onverschilligheid is geen optie' over het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat.¹³ Degenen die fouten gemaakt hebben, moeten voldoende ruimte krijgen deze zelf te herstellen. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen leren en het gemotiveerd blijven van uitvoerders.¹⁴ Aan de andere kant is het zelfcorrigerend vermogen van lang niet alle instellingen groot genoeg. Een terugtrekkende overheid past bij een mondige zelfredzame samenleving, maar ook in die samenleving is druk nodig om falende instellingen te corrigeren en achterblijvers tot betere prestaties te stimuleren. Wie om vertrouwen vraagt, is zelf verantwoordelijk om te voorkomen dat gegeven vertrouwen wordt beschaamd. Dat is nog niet zo eenvoudig, aangezien burgers afhankelijk

3

zijn van bepaalde diensten en niet zonder meer de functie van kritische massa vervullen.

VERWACHTINGEN BIJ BURGERS

Legitimiteit van het bestuur hangt niet alleen af van het feitelijk functioneren, maar ook van de beelden en verwachtingen die burgers hebben. Burgers spreken de overheid aan op ervaringen en incidenten in ziekenhuizen en op scholen. Ministers gaan over de kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs en mogen daar door burgers, belangenorganisaties en politici ook op worden aangesproken. Maar ministers gaan niet over individuele ziekenhuizen, scholen of corporaties.

Waar de verantwoordelijkheid ophoudt is niet altijd duidelijk. De geloofwaardigheid van de overheid raakt uitgehold door de suggestie dat de overheid overal over gaat en dat alle problemen vanuit 'Den Haag' zijn op te lossen. Of zoals Jacques Wallage het recent in een essay stelde: "De keuze is allang niet meer tussen overheid of markt. Noch tussen collectief of individueel. En zelfs steeds minder tussen links of

rechts. Bestuursvraagstukken zijn zo complex geworden dat we elke maatschappelijke kracht, van de publieke én de private sector, nodig hebben om tot oplossingen te komen."¹⁵ De overheid kan zich in zijn woorden geen flirt permitteren met hoe het wás, maar zal steun moeten werven voor hoe het moet worden.

⁶ Schillemans, T. (2005), 'Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten'.

⁷ Scheltema, M. 'Het voorontwerp voor de maatschappelijke onderneming: een goed begin, maar nog onvoldragen.' Ondernemingsrecht 2007-16, themanummer 'De maatschappelijke onderneming', 7 december, p. 587.

⁸ OESO (2007), *Cutting Red Tape. Comparing administrative burdens across countries.* OESO, Parijs. OECD (2006), *Cutting Red Tape – National Strategies for Administrative Simplification*, OECD, Paris. OECD (2007), "Towards Better Measurement of Government", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.

⁹ Montfort, C. van (2007), 'Toezicht en evaluatie in de schemerzone' In Turven, tellen en toetsen. F. Leeuw, J. Kerseboom, R. Elte (red.) Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 107-122.

¹⁰ Montfort, C. van (2008), 'Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private

arrangementen' Oratie Universiteit van Tilburg.

¹¹ Kaderstellende visie op toezicht 1 (2001) en 2 (2005), Moderniseringsprogramma

Eenduidig toezicht (2007), en de verschillende toezichtsvisies en visies op goed bestuur van de vakdepartementen zoals OCW en VWS.

¹² Meijerink, R. (2007), *Wie is hier de baas? In: Minderman, G. (red.) Governance in het onderwijs: een nieuwe balans*, Den Haag.

¹³ Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat (2008), 'Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen', p. 69.

¹⁴ Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat (2008), 'Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen', p. 73.

¹⁵ Wallage, J. (5 april 2008), *Essay, Het Financiële Dagblad*, p. 19.

4

DE EERSTE STAPPEN

Het versterken van de kwaliteit van en het vertrouwen in publieke dienstverlening is vooral ook een zaak van de sectoren zelf. Veel scholen, uitvoeringsorganisaties, ziekenhuizen en woningcorporaties maken werk van publieke verantwoording en organiseren dialogen met belanghebbenden over de kwaliteit van de diensten.

VENSTERS VOOR VERANTWOORDING

Het project Vensters voor Verantwoording stimuleert scholen om bestaande informatie aan externe toezichthouders te gebruiken voor publieke verantwoording. Het doel is dat in 2010 alle scholen hun gegevens over kwaliteit en sfeer openbaar maken op een landelijke website. Er wordt een datawarehouse ontwikkeld op basis van gezamenlijke definities en indicatoren voor publieke verantwoording.¹⁶

HANDVESTGROEP PUBLIEK VERANTWOORDEN

In 2000 is de Handvestgroep publiek verantwoordend gevormd door een groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die naast het afleggen van verantwoording aan de minister, zich ook willen verantwoorden aan klanten en de samenleving over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening. De deelnemers hebben een maatschap voor zichzelf geformuleerd voor (verbetering van) kwaliteit, transparantie en belanghebbendenvertegenwoordiging. Met een verplichte, periodieke visitatie meet de handvestgroep de vorderingen. Een groep van experts en ervaringsdeskundigen brengt op basis van bestaande documenten en data en een bezoek aan de organisatie een oordeel uit over de geleverde prestaties. Het eindrapport van de visitatiecommissie wordt openbaar gemaakt.¹⁷

VISITATIEPROTOCOL AEDES

De brancheorganisatie voor woningcorporaties – Aedes – hanteert een code waarin staat dat elke corporatie die lid is zich eens in de vier jaar onafhankelijk, extern en gezaghebbend moet laten visiteren. Die visitatie gebeurt aan de hand van een uitgebreid protocol. Er wordt gewerkt aan een visitatiestelsel waarin meerdere aanbieders visitaties kunnen uitvoeren. De kwaliteit van visitaties wordt gewaarborgd door een systeem van accreditatie: aanbieders moeten voldoen aan kwaliteitseisen om visitaties te mogen uitvoeren die meetellen volgens de Aedes Code.¹⁸

Dergelijke initiatieven vanuit semi-publieke organisaties wijzen op een toenemende belangstelling om met publieke verantwoording aan de slag te gaan. Ook de relatie tussen organisaties en overheid is vaker onderwerp van gesprek. Twee voorbeelden zijn de maatschappelijke onderneming en de codes voor goed bestuur.

MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Het kabinet Balkenende IV stelt in het coalitieakkoord dat er een privaatrechtelijke rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming moet komen. De term maatschappelijke 'onderneming' verwijst naar stichtingen, verenigingen of vennootschappen met een maatschappelijke taak, bijvoorbeeld op gebied van volkshuisvesting, onderwijs, energie, openbaar vervoer of zorg, die structureel subsidie ontvangen en/of op kwaliteit gecontroleerd worden door de overheid. Voorbeelden zijn woningcorporaties of brede scholen, die niet alleen onderwijs aanbieden, maar ook commerciële taken zoals kinderopvang of muziekles. Anders dan bij commerciële ondernemingen gaat het bij maatschappelijke ondernemingen niet om het maximaliseren van de winst, maar om het zo goed mogelijk behartigen van het

maatschappelijk belang. Een nieuwe rechtsvorm zou niet alleen het rechtspersonenrecht in de semi-publieke sector bij de tijd moeten brengen, maar ook bij moeten dragen aan meer transparantie en autonomie voor de ondernemingen.

De maatschappelijke ondernemingen zelf hebben in de consultatiefase laten weten dat zij geen behoefte hebben aan een aparte *rechtsvorm*, maar eventueel wel aan een *modaliteit* van de bestaande rechtsvormen (bijvoorbeeld de stichting-MO). Een van de genoemde nadelen van de door het ministerie van Justitie voorgestelde rechtsvorm was dat 'betrokkenheid van belanghebbenden' te juridisch en te beperkt van opzet vastgelegd zou worden. Een organisatie zou op één centraal moment, met

alle betrokkenen tegelijk het gesprek aan moeten gaan. Maar gezien de verschillen tussen rollen, belangen en identiteit van de belanghebbenden vonden de maatschappelijke ondernemingen een wettelijk voorgeschreven participatievorm problematisch. De maatschappelijke ondernemingen willen concrete afspraken maken met het kabinet welk deregulerend effect optreedt en welke fiscale faciliteiten ze krijgen als zij voor een modaliteit van een bestaande rechtsvorm kiezen. Hoewel nog niet afgerond, is deze discussie nadrukkelijk verbonden met de bredere zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en organisaties in de (semi-)publieke sector.

CODES VOOR GOED BESTUUR

Een van de veel voorkomende manieren om te werken aan duidelijkere verhoudingen rond een organisatie is het opstellen van een governancecode. Deze codes schrijven onder meer voor dat een raad van toezicht onafhankelijk moet functioneren, dat een organisatie de integriteit op orde moet hebben en dat uitgaven transparant moeten zijn. Veel bestaande governancecodes zijn geënt op de code 'Tabaksblatt' voor beursgenoteerde bedrijven. Ook in de (semi-)publieke sector wordt deze code als model gebruikt. Dat is opvallend, aangezien publieke belangen om een andere borging vragen dan private belangen. Codes voor goed bestuur zijn bovendien vaak te vrijblijvend. Ze worden makkelijker opgesteld dan nageleefd. De druk op instellingen om afspraken op het gebied van goed bestuur na te leven ontbreekt vaak, evenals de sancties bij gebrekkige naleving. Zelden worden falende instellingen uit de beroepsverenigingen geweerd.

Deze initiatieven en vooral de daaraan ten grondslag liggende discussies zijn belangrijke eerste stappen naar het anders inrichten van checks and balances. Er zal echter op grotere schaal iets moeten gebeuren. Een andere invulling van checks and balances betekent bijvoorbeeld een bredere taakopvatting voor het interne toezicht, dat zich tot nu toe sterk op de financiën en de bedrijfsvoering richt. De interne toezichthouder kan niet langs de zijlijn blijven staan als de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid onvoldoende blijkt te zijn. Deze interne toezichthouder is bij uitstek in staat om het totale overzicht te behouden te midden van alle veranderingen en fusies die veel organisaties doormaken. In verschillende Europese landen is deze trend naar versterking van het interne toezicht waarneembaar.¹⁹ Naast een steviger intern toezicht is ook overtuigende publieke verantwoording nodig, die niet blijft steken in goede intenties. Beide zijn onmisbare onderdelen van het nieuwe evenwicht tussen de checks and balances. Het is noodzakelijk de eerste initiatieven nu echt door te zetten en de consequentie daarvan te benoemen en aanvaarden. Het gaat om: *organisaties die hun verantwoordelijkheid nemen en een overheid die durft los te laten.*

¹⁶ VO-Raad, 'Vensters voor Verantwoording', p. 1 en www.vo-raad.nl/vensters-voor-verantwoording

¹⁷ Website: www.publiekverantwoorden.nl

¹⁸ Website: www.aedes.nl

¹⁹ OECD (2007), 'Towards Better Measurement of Government', OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.

5

KORTOM...

... EEN ANDER EVENWICHT TUSSEN TOEZICHT EN VERANTWOORDING IN DE (SEMI-)PUBLIEKE SECTOR

Verzelfstandiging, internationalisering en vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein vergroten de druk op de verhouding tussen publieke dienstverleners, de minister en de Tweede Kamer en maken een ander evenwicht noodzakelijk. Verzelfstandiging zou tot meer eigen verantwoordelijkheid en risico's voor de organisatie en tot minder gedetailleerde verantwoording aan de minister moeten leiden. Maar in de praktijk blijft de drang tot controle vaak groot. De overheid probeert risico's af te dekken en blijft tot in detail controleren of de taken naar behoren zijn uitgevoerd. Sinds de verzelfstandiging van de spoorwegen gaat het politieke debat meer dan ooit over de vraag hoeveel treinen er op tijd moeten rijden en met hoeveel procent de prijs van het treinkaartje jaarlijks mag stijgen. Het wantrouwen tussen publieke dienstverleners en de overheid is alleen te doorbreken met concrete afspraken over andere manieren van besturen. De toenemende verandering in de identiteit van

organisaties als gevolg van bijvoorbeeld samenwerking en fusies maakt deze discussie nog eens extra urgent. In het licht van deze ontwikkelingen verdient het aanbeveling een nadere studie te doen naar het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de 'semi-publieke' organisaties van de toekomst.

Alleen ruimte laten en geven is niet genoeg. Publieke dienstverleners moeten zelf zichtbaar maken dat zij het gegeven publieke vertrouwen waard zijn. Prestaties en kwaliteit leveren is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor vertrouwen. Duurzame oplossingen liggen in het vormgeven van goed bestuur, waarbij de verschillende relaties duidelijk worden gemarkeerd.

De werkgroep doet daarvoor de volgende aanbevelingen:

1) ONDERSTEUN DE ZELFSTANDIGHEID VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENERS

Organisaties die het vertrouwen hebben gekregen dat ze zelfstandig (semi-) publieke taken kunnen uitvoeren, moeten zelf aantonen dat zij dat vertrouwen waard zijn. Dat kan door werk te maken van publieke verantwoording. Deze vorm van verantwoording is niet vrijblijvend en vraagt om actief optreden van medewerkers, bestuurders en toezichthouders van organisaties. Het betekent onder meer dat het zelfcorrigerende en zelfregulerend vermogen van branches, ketens en sectoren op orde moet zijn.

Publieke verantwoording is geen doel op zichzelf, maar een belangrijke voorwaarde voor goed presteren. Als prestaties onder de maat blijken te zijn of er worden fouten gemaakt, dan is in eerste instantie de organisatie zelf aan zet. Pas bij een gebrek aan zelfcorrigerend vermogen is het externe toezicht aan de beurt. Kortom, hoe beter een organisatie presteert, hoe minder extern toezicht nodig is.

Om als organisatie voldoende checks and balances te hebben, kunnen specifieke belanghebbenden, zoals patiënten, studenten, huurders of ouders een beter gearctuleerde rol spelen. Ook de kritische rol van vakgenoten en de concurrentie met andere aanbieders kunnen helpen bij het vormgeven van checks and balances. Organisaties hebben daar al verschillende werkvormen voor gevonden. Van gebruikerspanels tot onderlinge visitaties, van een ombudsfunctie tot interactieve jaarverslaglegging.

Omdat groepen belanghebbenden niet altijd even mondig kunnen of willen zijn, heeft ook het interne toezicht een extra verantwoordelijkheid om tegenwicht te bieden aan het bestuur en de publieke belangen te bewaken.

Uitgaan van vertrouwen betekent dat (semi-)publieke organisaties ruimte krijgen om hun zelfstandigheid waar te maken. Zelfstandigheid veronderstelt verantwoordelijkheid. De overheid moet terughoudend

zijn met het stapelen van toezicht op zelfstandige organisaties. Als de prestaties van een organisatie op orde zijn en er toch gekozen wordt voor additioneel extern toezicht boven op de eigen checks en balances, geldt het principe 'comply or explain': de overheid moet uit kunnen leggen waarom zij extra ingrijpen bij zelfstandige organisaties of semi-publieke dienstverleners nodig vindt. In de praktijk is vaak het omgekeerde het geval: de overheid legt uit waarom organisaties verlichte toezichtsregimes krijgen en ziet het zware toezichtsregime als de norm. Let wel: het gaat in deze aanbevelingen niet over de naleving van wet- en regelgeving, zoals brandveiligheidsvoorschriften of milieurechtlijnen, maar over de uitvoering van publieke taken. Een ander, minder gedetailleerd extern toezicht is nodig om recht te doen aan de zelfstandigheid van organisaties.

Deze aanbeveling is gericht aan politici, bestuurders en professionals van (semi-)publieke organisaties.

2) BENUT PUBLIEKE VERANTWOORDING BETER EN HERIJK BESTAANDE VORMEN VAN TOEZICHT

Een ander, minder gedetailleerd extern toezicht heeft verstrekkende gevolgen. Door verzelfstandiging, internationalisering en de vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein komt de verantwoordelijkheid voor goed functioneren nog meer bij en rond organisaties zelf te liggen. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de raad van toezicht. Daar kan bij uitstek het totale werkveld van een organisatie beoordeeld worden. In de praktijk gebeurt dat nog niet altijd voldoende. Het interne toezicht moet zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit en waar mogelijk voor het effect van de geleverde prestaties en mag zich niet beperken tot de bedrijfsvoering. Omdat niet elke organisatie even ver is in het vormgeven van publieke verantwoording en over voldoende interne tegenmacht beschikt, heeft het externe verticale toezicht een rol te vervullen. Door het gebruik van risicoanalyses kan de aandacht van externe toezichthouders wel meer naar de minst presterende organisaties verschuiven.

Inspecties moeten duidelijk maken hoe zij omgaan met goed presterende organisaties die hun eigen kwaliteit bewaken. De aard van het externe verticale toezicht zou mede af moeten hangen van de kwaliteit die een organisatie levert en de effectiviteit van het zelfcorrigerend vermogen. Als het financiële beheer, de kwaliteit, toegankelijkheid of betaalbaarheid niet op orde is, intervenueert eerst de raad van toezicht en pas in tweede instantie de overheid of de inspecties. De verschillende niveaus van interventie kunnen worden uitgewerkt in een 'interventiepiramide'. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de organisatie - óók bij fouten - altijd eerst zelf aan zet is. Als de verticale toezichthouder extra wil interveniëren, dan geldt 'comply or explain'. Het uitgangspunt is terughoudend verticaal toezicht.

Organisaties kunnen de kwaliteit van hun prestaties op verschillende manieren zichtbaar maken, bijvoorbeeld door periodiek een onafhankelijke visitatie te laten uitvoeren. Ook zijn er, al naar gelang de omgeving waarbinnen een organisatie functioneert, verschillende prikkels werkzaam

om tot goede prestaties te komen. Zo spelen bij een instelling met een monopoliepositie andere prikkels een rol dan rond een organisatie in een meer concurrerende omgeving. Ook het aantal contacten met belanghebbenden dat een organisatie heeft, kan verschil maken: bij weinig contact met de doelgroep weegt het oordeel over de geleverde prestaties van kritische vakgenoten of van het interne toezicht zwaarder. Tot slot is het van belang of een organisatie afhankelijk is van andere ketenpartners, of relatief zelfstandig tot prestaties komt. Vernieuwing rond verantwoording van de ketenprestaties heeft nog wel een weg te gaan.

Deze aanbeveling is vooral gericht aan politici en bestuurders van (semi-)publieke organisaties.

3) VERSTERK, VERBREED EN VERHELDER DE ROL VAN DE RAAD VAN TOEZICHT

De rol van de raad van toezicht van (semi-)publieke organisaties moet worden verduidelijkt, verbreed en versterkt. De plek en rol van de raad van toezicht heeft namelijk niet de helderheid die de raad van commissarissen in het bedrijfsleven wel heeft. Het interne toezicht moet zich niet beperken tot de bedrijfsvoering van de organisatie, maar zich uitstrekken tot publieke doelstellingen, zoals kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Het werk van een raad van toezicht heeft niet alleen nut voor belanghebbenden, het bestuur van een organisatie of de maatschappij als geheel, maar ook voor de externe verticale toezichthouder. De raad van toezicht moet wel onafhankelijk zijn, een objectief en open benoemingenbeleid hebben, over bredere controlebevoegdheden beschikken en waar nodig direct corrigerend kunnen optreden. Dat vraagt veel van de persoonlijke kwaliteit van de leden. De kwaliteitsverschillen tussen raden van toezicht zijn op dit

moment te groot. Zitting nemen in een raad van toezicht zou, veel meer dan nu, gezien moeten worden als een waardevolle bijdrage aan het goed functioneren van de maatschappij. De werkgroep doet een appél op de organisaties, maar ook op belanghebbenden zoals het lokaal bestuur om zich in te spannen voor een goede en onafhankelijke samenstelling van de raden van toezicht.

Verder moet duidelijk zijn hoe de raden van toezicht zelf verantwoording afleggen over de kwaliteit van hun werk. De in aanbeveling zes genoemde 'last resort' biedt hierbij een stok achter de deur.

Deze aanbeveling is vooral gericht aan bestuurders en professionals van (semi-)publieke organisaties

4) MAAK INFORMATIE OVER PRESTATIES EN FUNCTIONEREN ACTIEF OPENBAAR

Deze aanbeveling is vooral gericht aan bestuurders en professionals van (semi-)publieke organisaties

Door frequent informatie openbaar en transparant te maken, kunnen organisaties structureel inzicht bieden in het werkelijk presteren, zonder dat dit keer op keer tot extra verantwoordingslasten hoeft te leiden.

Deze openbaarmaking biedt mogelijkheden tot meervoudig gebruik van informatie: op verschillende momenten kunnen gemachtigde gebruikers hieruit een relevante selectie maken. Een belangrijk voordeel is dat dit het gebruik van eenduidige indicatoren bevordert. ICT biedt bovendien steeds meer mogelijkheden. Informatie over resultaten en prestaties, zoals uitval in het onderwijs, kan in toenemende mate automatisch worden gegenereerd. Meer inzicht in het dagelijks functioneren van een organisatie, branche of sector is mogelijk, wanneer geanonimiseerde gegevens gecombineerd worden. Op centraal niveau kunnen relevante stukken en gegevens digitaal neergelegd en gebundeld worden, waar ze kosteloos voor iedereen toegankelijk zijn.

5) VERBETER EN VERSPREID INSTRUMENTEN VOOR KWALITEITSBEWAKING EN -VERANTWOORDING

Een goede verantwoording is het herkenningsteken van goed bestuur. Het bewaken van de kwaliteit en het informeren van belanghebbenden is van groot belang. Professionals kunnen onder meer via visitaties, benchmarking en kwaliteitshandvesten onderling prestaties beoordelen en verbeteren. Verschillende sectoren geven hier op verschillende wijze invulling aan. Soms zijn visitaties en andere instrumenten verplicht. Belangrijk is dát organisaties investeren in kwaliteitsinstrumenten. Het vormt het fundament onder het zelfcorrigerend vermogen van een sector. Door informatie te delen, te bespreken en daarover een oordeel te laten vellen door betrokkenen, kan het zelfcorrigerend vermogen van een organisatie geborgd worden. Leren en verbeteren staan centraal, zonder dat er sprake is van vrijblijvendheid.

Deze aanbeveling is vooral gericht aan bestuurders en professionals van (semi-) publieke organisaties

6) ORGANISEER EEN 'LAST RESORT'

Hoe goed dit nieuwe evenwicht tussen checks and balances ook zal functioneren, er blijft een onafhankelijke instelling nodig waar belanghebbenden in laatste instantie terecht kunnen met klachten over slecht functionerende checks en balances. Zeker als ze bij het bestuur of de raad van toezicht van de organisatie zelf geen gehoor krijgen.

Bij klachten over het functioneren van overheidsorganisaties kan een belanghebbende naar de Nationale Ombudsman, maar die is niet ontvankelijk voor klachten over semi-publieke organisaties met een zelfstandig karakter of private instellingen, zoals woningcorporaties. Bij klachten over private instellingen kan een aandeelhouder naar de Ondernemingskamer van de Rechtbank in Amsterdam of een consument naar de Consumentenautoriteit. Maar ook hier is de toegang en werking beperkt, zeker bij klachten over publieke dienstverleners. Het gevolg is dat geen van de bestaande instellingen volstaat bij klachten van

belanghebbenden over (semi-)publieke instellingen. Waar het huidige klachtrecht of aansprakelijkheidstelling tekort schieten, zou een onafhankelijk 'last resort' moeten oordelen over de juistheid van een klacht. De werkgroep heeft niet het ei van Columbus voor de vorm die dit last resort zou kunnen aannemen. Een eerste idee is wel dat een speciale afdeling van de Nationale Ombudsman deze functie zou kunnen vervullen. Op basis van een uitspraak zouden vervolgens belanghebbende burgers of organisaties zaken aanhangig kunnen maken bij de rechter.

Ook politiek verantwoordelijken, zoals wethouders, gedeputeerden en ministers zouden gebruik kunnen maken van het 'last resort'. Per sector zal de behoefte daaraan echter verschillen. Een beroep op het last resort is pas aan de orde als ultieme remedie, als de andere klacht- en bezwaarmogelijkheden geen oplossing bieden. In de praktijk zal het last resort vooral werken als drukmiddel met preventieve werking. De precieze bevoegdheid en taakverdeling zouden in een voorstel nader kunnen worden uitgewerkt en afgestemd met de rechterlijke macht en de Nationale Ombudsman.

Deze aanbeveling is vooral gericht aan politici en bestuurders van (semi-)publieke organisaties.



TOT SLOT

Deze voorstellen passen in een overheidsbeleid dat is gericht op meer vertrouwen, minder administratieve lasten en verbetering van de kwaliteit van publieke dienstverlening. De deelnemers aan de werkgroep hebben met deze voorstellen een impuls willen geven aan daadwerkelijke uitvoering en zien uit naar het resultaat daarvan.

UITGAVE

Werkgroep Publieke Verantwoording

Den Haag, Augustus 2008

CONTACT

ToezichtenVerantwoording@MinBZK.nl

VORMGEVING

The KEY Agency

