

‘Een goede publieke verantwoording straalt keuzes uit’

“De verantwoording door publieke organisaties is niet volwaardig.” Dat zegt registeraccountant Martin Dees, vaktechnisch specialist bij de Algemene Rekenkamer. Hij promoveerde in mei 2009 op zijn studie naar de lessen die accountancy en bestuurskunde op dit gebied voor elkaar in petto hebben.

TEKST GEERT DEKKER | BEELD SIMONE VAN ES

Besturen is streven naar maatschappelijke effecten op een behoorlijke manier. In de publieke sfeer is geld randvoorwaardelijk.” Duidelijker kan Martin Dees het verschil tussen overheid en bedrijfsleven niet omschrijven. Vanzelfsprekend dus dat de jaarverslagen van publieke organisaties deze wezenskenmerken weerspiegelen. Toch? Dat is dus niet het geval, zegt de medewerker van de Algemene Rekenkamer. “In de verantwoording lijkt het te veel alsof besturen hetzelfde is als het doelmatig besteden van middelen. De verslaggeving door ministeries en andere publieke organisaties heeft de afgelopen jaren verbeteringen ondergaan, maar ik verbaas me dat de verantwoording nog steeds zo beperkt blijft tot geld en prestaties.”

ONDERGESCHOVEN KINDJE

Dees trekt zijn conclusies op grond van een uitgebreide theoretische studie naar de externe verslaggeving van publieke organisaties, waarop hij in mei 2009 promoveerde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. In die studie buigt hij zich met name over het gegeven dat de disciplines van de bestuurskunde en die van de externe verslaggeving zo weinig met elkaar op lijken te hebben. “In de bestuurskunde is er nauwelijks aandacht voor externe verslaggeving, laat staan dat er een duidelijke analyse is van het verband tussen verantwoordingsplicht van publieke organisaties en de inhoud van externe verslaggeving”, aldus Dees. En binnen de discipline van de accountancy is de verslaggeving bij publieke organisaties

een ondergeschoven kindje, omdat de meeste aandacht uitgaat naar de verslaggeving bij ondernemingen.

‘POLITIEKER’

Dees brengt de twee vakgebieden samen in zijn studie. “De accountancy biedt een mal en die mal moet worden gevuld met inhoud uit de bestuurskunde.” Dat levert een veel ‘politiekere’ verslaggeving op dan de reguliere verantwoording in het private bedrijfsleven. “Het winststreven is het draaipunt in ons kapitalistische systeem, en de natuurlijke focus in het bedrijfsleven. Dat moet je ook niet veran-





‘Fractievoorzitters van regeringspartijen vonden het belangrijker te folderen voor de Europese verkiezingen dan aanwezig te zijn bij het Verantwoordingsdebat 2005. Dat was een belediging voor de democratie.’

deren. Maar dat maakt het nog niet tot een geschikt draaipunt voor verantwoording door publieke organisaties”, zegt Dees.

Hij pleit voor een inhoud van externe verslaggeving die drie vragen beantwoordt. Ten eerste: is de organisatie succesvol geweest in het besturen? Met andere woorden: zijn de gewenste maatschappelijke effecten bereikt? Ten tweede: heeft de organisatie die effecten bereikt op een nette manier? Dat is de vraag naar de behoorlijkheid van het bestuur, waarbij bijvoorbeeld het democratisch gehalte van beslissingen kan worden gewogen.

Tot slot resteert de vraag of het geld goed is besteed, dat wil zeggen rechtmatig en doelmatig.

‘BELEDIGING’

De overheid heeft de afgelopen jaren diverse stappen gezet om te komen tot een betere verantwoording door publieke organisaties. Eind jaren negentig werd bijvoorbeeld bij de rijksoverheid de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) in gang gezet, die onder meer leidde tot het instellen van Verantwoordingsdag - de derde woensdag van mei. Op die dag

publiceren de ministeries hun jaarverslag en leggen ze verantwoording af over de uitvoering van de plannen die op de begroting stonden.

Verantwoordingsdag is tot op heden op z'n best een wisselend succes te noemen (zie ook ‘de Accountant’, mei 2008, pagina 40). Inhoudelijke klachten over de jaarverslagen (‘brijen van cijfers’) gingen in de eerste jaren gepaard met geringe politieke belangstelling. Met 2005 als dieptepunt, toen de fractievoorzitters van de regeringspartijen het belangrijker vonden te folderen voor de Europese verkiezingen dan aanwezig te zijn bij



‘Behoorlijkheid van bestuur, integriteit, democratische aspecten: dergelijke noties kan een accountant ook meenemen.’

het Verantwoordingsdebat. Dees: “Dat was een belediging voor de democratie.” Maar met horten en stoten wordt er vooruitgang geboekt, signaleert de kersverse doctor ook. Zo wordt er nu geëxperimenteerd met verslaglegging over van tevoren geselecteerde speciale onderwerpen, die van essentieel belang zijn voor een ministerie. Dat brengt meer focus aan in een verantwoording.

VERBREDEDEN

Tegelijkertijd pleit Dees ervoor de reikwijdte van de verslaggeving te verbreden en meer aandacht te schenken aan thema’s als integriteit en behoorlijkheid. Om te voorkomen dat die verbreding gepaard gaat met *information overload* is eveneens focus geboden. “Optimaal zou zijn als die onderwerpen

‘Een publieke organisatie is bijzonder en die verdient een bijzondere verantwoording.’

worden geselecteerd in overleg met het orgaan waaraan verantwoording wordt afgelegd: de Tweede Kamer, of een gemeenteraad in het geval van een gemeentebestuur. Maar die dialoog ontbreekt, in ieder geval systematisch.” Een ander opvallend punt in de voor-

stellen van Dees is zijn aanbeveling bestuurlijke dilemma’s via de verslaggeving inzichtelijk te maken: welke keuzes zijn gemaakt en welke overwegingen hebben daarbij gegolden? Het ontbreken van inzicht in dergelijke dilemma’s vindt de onderzoeker een van de grootste manco’s van de huidige situatie.

PERVERSE KANT

Dees noemt het voorbeeld van de procedure voor een bouwvergunning. Volgens de doelstelling *efficiënt* te opereren moet die procedure kort, goedkoop en algemeen zijn. Maar volgens de doelstelling *zorgvuldig* te opereren kan het nodig zijn dat die procedure gedetailleerd, langdurig en dus duur is. Welke afweging maakt een gemeente?

“Dat is een perverse kant van wat New Public Management wordt genoemd: een organisatie die zich laat leiden door een streven naar efficiëntie, schuift andere criteria aan de kant. Maar dat kan in het geval van publieke organisaties toch niet de bedoeling zijn?”

In een goede verantwoording is er ruimte dit soort keuzes uit te leggen. “Een goede publieke verantwoording straalt die keuzes uit. Dat verhoogt ook het begrip bij de burger over besturen. Te vaak denkt de burger dat alles tegelijk kan. Het is

geen goede zaak die suggestie te versterken, want alles heeft wel degelijk zijn prijs.”

‘TE PLAT’

Dees wil de dilemma’s, de afwegingen, terugzien in de verantwoording. “Het is nu allemaal te plat. Van mij mag het politiekier.” Diverse geleidingen zouden daar een rol in kunnen spelen, zegt hij, onder wie de accountant. “Maar om te beginnen is het een zaak tussen de organisatie en het democratisch orgaan waaraan verantwoording moet worden afgelegd. In het geval van de Tweede Kamer zie je dat er wel individuele Kamerleden zijn die verder willen gaan met de verslaglegging door de ministeries, maar men pakt niet door. Een aantal jaren geleden werd afgesproken dat de verantwoording door ministeries zou plaatsvinden langs de lijnen van beleidsdoelstellingen. Toen werd door een Kamerlid aan het kabinet gevraagd of ministeries zich ook zouden verantwoorden over de behoorlijkheid van bestuur. Het antwoord van minister Zalm was toen: als dat tot de beleidsdoelstellingen hoort, ja. Op zo’n moment denk ik: daar is het kwartje over wat goed bestuur is nog niet gevallen. Want in goed bestuur wordt er ook verantwoording afgelegd over de kwaliteit van het bestuur.”

STAPPEN MAKEN

Maar ook accountants van publieke organisaties moeten in dat opzicht nog stappen maken, vindt Dees. “Ik vind het tot de taak van een accountant behoren dat hij beoordeelt hoe rekenschap wordt afgelegd over de manier waarop de verantwoordelijkheden zijn ingevuld. In het geval van publieke organisaties volstaat het dan niet slechts te letten op geld, prestaties en effecten en op de vraag of de informatie op een controleerbare manier is aangeleverd. Behoorlijkheid van bestuur, integriteit, democratische aspecten: dergelijke noties uit de bestuurskunde kan een accountant ook meenemen als hij zich buigt over de verslaggeving. Maar er is blijkbaar veel koudwatervrees om zich op dat terrein te begeven. Niet nodig, denk ik. Een publieke organisatie is bijzonder en die verdient een bijzondere verantwoording.” □