

Publieke verantwoording vormt een belangrijk doel van de externe verslaggeving van publieke organisaties. De hedendaagse verslaggeving staat in het teken van geld, prestaties en effecten. Een nadere beschouwing van publieke verantwoording leert dat er nog veel ruimte is voor verdere verrijking van de inhoud van de verslaggeving. Aanvullende elementen zijn onder meer behoorlijkheid, integriteit, ontwikkeld beleid, leerpunten en dilemma's.

Externe verslaggeving van publieke organisaties

Verdere verrijking vanuit een verantwoordingsoptiek¹

Publieke organisaties, zoals ministeries, gemeenten en zelfstandige bestuursorganen, beogen met hun externe verslaggeving veelal het afleggen van verantwoording. New Public Management-gerelateerde initiatieven rond de publieke verantwoording hebben ertoe geleid dat de hedendaagse externe verslaggeving van publieke organisaties zich niet beperkt tot financiële zaken, maar steeds meer ook in het teken staat van prestaties en effecten.

Is de ontwikkeling van de externe verslaggeving van publieke organisaties hiermee voltooid? Welke andere elementen komen, gezien vanuit de verantwoordingsfunctie², nog meer voor opne-
ming in deze verslaggeving in aanmerking?

Martin Dees

Bestuurskunde als kennisbron

De verslaggevingsliteratuur³ biedt helaas weinig houvast om de vraag welke andere elementen nog meer voor opne-
ming in de externe verslaggeving in aanmerking komen, goed te kunnen beantwoorden. Deze bevat immers nauwelijks informatie over de vraag wat publieke verantwoording is en wat zij inhoudelijk omvat.⁴ De bestuurskunde schiet ons echter te hulp. Dat is de discipline bij uitstek als het gaat om kennis van het openbaar bestuur, de rol van publieke organisaties daarbinnen en aard en inhoud van de verantwoordingsplicht die op hen rust. In het vervolg van dit artikel worden bestuurskundige bijdragen benut ter benoeming van enkele aanvullende elementen voor de externe verslaggeving van publieke organisaties: de informatieverschaffing vanuit deze organisaties ten behoeve van belanghebbende of belangstellende buitenstaanders

(Klaassen et al. 2000, p. 4), waarbij vooral de perio-
dieke, systematische ex-post externe verslaggeving bedoeld worden zoals die via jaarverslagen wordt gerealiseerd.

De *verticale verantwoordingsplicht* van publieke organisaties zijn hierna richtpunt: de formele verantwoording die publieke organisaties in de hiërarchische lijn moeten afleggen aan – uiteinde-
lijk – democratisch gekozen organen. Het is deze verantwoordingsplicht die binnen de democratische rechtsstaat van fundamentele betekenis is voor democratische controle op het functioneren van publieke organisaties. Naast de verticale verant-

DE PUBLIEKE OMROEP
HET SPEL, DE SPELERS,
HET DOEL
RAPPORT VAN DE
VISITATIECOMMISSIE
LANDELIJKE PUBLIEKE
OMROEP 200

wording is de afgelopen jaren de horizontale verantwoording – vrijwillige verantwoording aan een reeks van ‘stakeholders’ sterk opgekomen. Deze verantwoording vult de verticale verantwoording aan en kan haar versterken, maar zeker niet vervangen.

De verticale verantwoordingsplicht van publieke organisaties

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden als vertrekpunt

De verticale verantwoordingsplicht van publieke organisaties vloeit voort uit de hen toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en heeft inhoudelijk betrekking op de realisatie daarvan: ‘bevoegdheid’ betreft het *recht* tot handelen, ‘verantwoordelijkheid’ de *plicht* tot het uitvoeren van de toegewezen taken en daarmee het aanwenden van de met de taken verbonden bevoegdheden, en ‘verantwoordingsplicht’ (accountability) de plicht tot *rekenschap* inzake de verantwoordelijkheidsinvulling – de adequate uitvoering van de toegewezen taken en bevoegdheden.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van publieke organisaties betreffen in essentie *beleidsbepaling in het algemeen belang*: politieke bestuurders en ambtenaren vormen en implementeren beleid, ter besturing van de samenleving of ter vervulling van bepaalde taken. Publieke organisaties werken samen met andere publieke organisaties en met private partijen. Zij moeten voldoen aan verschillende criteria van goed bestuur, die dikwijls met elkaar op gespannen voet staan: democra-

tie (responsiviteit en participatie), rechtmatigheid (wetmatigheid en behoorlijk bestuur), doeltreffendheid en doelmatigheid, en integriteit. Publieke managers zien zich dan ook vaak geplaagd voor dilemma’s. Het algemeen belang vormt een wezenlijk richtsnoer voor het maken van moreel aanvaardbare keuzes.

De aldus omschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden van publieke organisaties

– wat mogen deze organisaties en wat mogen we van hen verwachten? – worden weerspiegeld in de inhoud van hun verticale verantwoordingsplicht.

Verticale verantwoordingsplicht en inhoud daarvan

In de bestuurskunde komen verschillende omschrijvingen van het begrip ‘verantwoordingsplicht’ voor. Een voorbeeld van een definitie die goed aansluit bij het verticale perspectief is: ‘*an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities*’. (A. Gray en Jenkins, 1993, p. 55). Het gaat dus om rekenschap geven aan, en aanspreekbaar zijn door degenen die verantwoordelijkheid hebben toegekend.

Belangrijke elementen rond het begrip ‘verticale verantwoordingsplicht’ zijn verder:

- Heldere verwachtingen: het moet duidelijk zijn wat de partij die verantwoording afneemt wel en niet van de publieke organisatie verwacht. Verwachtingen vormen uitgangspunt voor de beoordeling van de realisatie.
- Discretionaire ruimte en vertrouwen: de publieke organisatie moet een zekere vrije bewegingsruimte hebben wil verantwoording afleggen zinvol zijn.
- Vormgeving als proces, met als fasen: (a) het door de publieke sector verstrekken van informatie over het optreden, en het daarbij geven van uitleg en rechtvaardiging; (b) het stellen van vragen door de instantie die verantwoording afneemt, het debatteren tussen

deze instantie en de publieke organisatie en het waarden door de instantie van het optreden van de publieke organisatie; (c) het door de instantie vormen van een oordeel, al dan niet leidend tot sancties.

- Openbaarheid: de verschillende fasen van de publieke verantwoordelijkheid zijn veelal voor het algemene publiek toegankelijk.

Bij 'verantwoordingsplicht' gaat het om rekenschap geven aan, en aanspreekbaar zijn door degenen die verantwoordelijkheid hebben toegekend

De inhoud van de verticale verantwoordingsplicht van publieke organisaties weerspiegelt de volle breedte aan criteria van goed bestuur, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen *procedurele* en *resultaatgerichte* elementen.

Bij procedurele elementen valt bijvoorbeeld te denken aan naleving van regels voor de verkrijging en aanwending van financiële middelen of aan het voldoen aan wetgeving op het gebied van behoorlijkheid (Algemene wet bestuursrecht). Bij resultaatgerichte elementen aan doelmatigheid en doeltreffendheid.

Deze elementen kunnen worden doorvertaald in evenzovele verslaggevingselementen, die deels vertrouwd zijn, maar deels nog niet systematisch in de hedendaagse externe verslaggeving van publieke organisaties worden opgenomen.

Aanvullende elementen externe verslaggeving

Uit analyse van de verticale verantwoordingsplicht van publieke organisaties kunnen enkele elementen worden afgeleid die, naast de informatie over geld, prestaties en effecten, een plaats in de externe verslaggeving van publieke organisaties verdienen, te weten:

- Rolverdeling met andere partijen: bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid werken publieke organisaties samen met andere publieke organisaties en private partijen. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een publieke organisatie moeten dan ook worden afgebakend ten opzichte van die van die andere organisaties. Als private partijen bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, is bovendien extra aandacht nodig voor de borging van het publieke belang en de handhaving van waarborgen uit het publiekrecht. Door zo de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de publieke organisatie in kwestie scherp te formuleren, kan de realisatie ervan door de juiste lens worden bekeken.
- Democratie: de publieke organisatie geeft aan in hoeverre zij de beleidsvorming en -implementatie heeft gerealiseerd in overeenstemming met in de samenleving levende waarden, normen en wensen (responsiviteit); in hoeverre zij belanghebbenden daarbij mogelijkheden tot participatie en inspraak heeft geboden; en in hoeverre zij daarbij burgers heeft geïnformeerd.
- Wetmatigheid en behoorlijk bestuur: de publieke organisatie geeft aan in hoeverre zij bij haar handelen heeft voldaan aan de daarop toepasselijke wettelijke regels en aan 'ongeschreven' normen van behoorlijk bestuur zoals die zich hebben ontwikkeld in de

(bestuurs)rechtspraak, de uitspraken van de Nationale ombudsman, de literatuur en de publieke opinie.

- Integriteit: de publieke organisatie geeft aan in hoeverre zij ethisch verantwoord heeft gehandeld en vermeldt wat zij heeft gedaan en bereikt op het punt van de ethiek van haar ambtenaren.
- Deskundigheid: de publieke organisatie gaat in op de deskundigheid van haar ambtenaren, en betreft daarbij hun vermogen om bij conflicten tussen de verschillende criteria van goed bestuur tot goede afwegingen te komen, dat wil zeggen keuzes die vanuit het algemeen belang te verdedigen zijn.
- Ontwikkeld beleid: de publieke organisatie beschrijft de inhoud van ontwikkeld nieuw beleid (of ontwerpbeleid), en van bij de beleidsuitvoering aangebrachte invullingen en/of bijstellingen van oorspronkelijk vastgesteld beleid. Zij motiveert daarbij het gevormde beleid in termen van redelijkheid, juistheid en noodzaak.
- Implementatie van beleid: de publieke organisatie biedt inzicht in activiteiten die zij heeft ondernomen ter uitvoering van het door haar en/of door andere publieke organisaties ontwikkelde beleid. De implementatie van beleid is, naast de ontwikkeling ervan, hoofddimensie van bestuur. Alle publieke organisaties hebben ter zake bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en moeten zich er dan ook over verantwoorden.
- Leerpunten: de publieke organisatie geeft aan wat er vanuit de beleidsuitvoering is geleerd en wat er in de toekomst anders zal worden gedaan om resultaten (outcomes) te verbeteren.
- Fungeren als netwerkmanager: als de publieke organisatie in beleidsnetwerken de rol van netwerkmanager heeft vervuld, verstrekt zij informatie over de invulling van deze rol en de daarbij behaalde resultaten. Het gaat hierbij om de faciliterende en coördinatiewerkzaamheden die vereist zijn voor interactie en gezamenlijke besluitvorming tussen de betrokken actoren.
- Dilemma's: de publieke organisatie geeft aan welke belangrijke dilemma's zich in de voorbije periode hebben voorgedaan (bijvoorbeeld regels naleven versus slagvaardig optreden), welke kwaliteitseisen van goed bestuur daarbij in het geding waren, welke keuzes zijn gemaakt, welke rechtvaardiging daarbij heeft gegolden en welke rol het algemeen belang daarbij heeft gespeeld.

Hoe verder?

Specificeren

De aanvullende elementen van de externe verslaggeving zijn in het bovenstaande op hoofdlijnen gefor-

muleerd. Voor toepassing door specifieke publieke organisaties zal nadere invulling van deze hoofdlijnen moeten plaatsvinden, door eerst de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor iedere organisatie concreet te duiden. Dat maakt het mogelijk de verticale verantwoordingsplicht preciezer te beschrijven en die door te vertalen naar de externe verslaggeving.

Verrijking van de bestaande verslaggeving over geld, prestaties en effecten met de aanvullende elementen leidt tot potentieel uitvoerige rapportage

Focus aanbrengen

Verrijking van de bestaande verslaggeving over geld, prestaties en effecten met de aanvullende elementen leidt tot potentieel uitvoerige rapportage. Om informatieoverload te voorkomen is het van belang keuzes te maken. Bijvoorbeeld door in de verslaggeving niet voor alle beleidsvelden of taakelementen informatie over beleidsprestaties op te nemen, maar alleen voor een aantal in dialoog met de verantwoording afnemende partij te bepalen prioriteiten. Of door niet over de naleving van alle bepalingen uit alle toepasselijke wet- en regelgeving te rapporteren, maar alleen over die voorschriften die de partij die verantwoording afneemt binnen de verslagperiode als specifiek van belang heeft aangeduid. Bij het maken van dergelijke keuzes kan rekening worden gehouden met (on)mogelijkheden, kosten-batenafwegingen, risico's en voorkeuren. Voor elementen als ontwikkeld beleid, leerpunten en dilemma's kan de publieke organisatie de informatieverstrekking richten op datgene dat zij voor de verantwoording afnemende partij kwantitatief of kwalitatief van materiële betekenis acht.

Aanknopingspunten bij verdere vormgeving

Met de meeste voorgestelde extra verslaggevings-elementen is nog betrekkelijk weinig praktijkervaring opgedaan. Daarvoor zijn dan ook niet veel gezaghebbende richtlijnen en aanbevelingen voorhanden. Het is dan ook van belang dat de publieke organisatie met de verantwoording afnemende partij afspraken maakt over de aard van de te verstrekken informatie en de termen waarin zij verslag doet. Zo'n afspraak zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat voor het element 'behoorlijkheid' aansluiting wordt gezocht bij de 'Behoorlijkheidswijzer' van de Nationale ombudsman.

Eén of meer documenten?

Uiteraard kunnen publieke organisaties ervoor kiezen om de verschillende elementen van de externe verslaggeving niet alleen te onderscheiden, maar ook fysiek te scheiden. Dan publiceren zij verschillende documenten waarin slechts een of enkele elementen aan de orde komen. Ofschoon dit uit overwegingen van omvang per document en focus per afzonderlijk element wellicht aantrekkelijk is, is het voordeel van een complete en samenhangende presentatie in één document aanzienlijk groter. Juist dan kan het complexe en dilemma's karakter van het openbaar bestuur treffend in beeld komen, en daarmee de publieke manager als evenwichtskunstenaar.

.....

Auteurs

Dr. M. Dees RA is als vaktechnisch specialist verbonden aan de Algemene Rekenkamer. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

.....

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het recente proefschrift van de auteur over externe verslaggeving van publieke organisaties (Dees, 2009).
- 2 Naast de verantwoordingsfunctie heeft de externe verslaggeving een informatiefunctie, ter ondersteuning van de besluitvorming van gebruikers ('decision usefulness').
- 3 Bedoeld wordt de literatuur uit de vakgebieden externe verslaggeving en overheidsverslaggeving (public sector accounting).
- 4 Zie voor enkele bijdragen uit het vakgebied externe verslaggeving Rutherford (1983), Patton (1992) en Barton (2006).

.....

Literatuur

- Barton, A.D. (2006), 'Public Sector Accountability and Commercial-in-confidence Outsourcing Contracts', in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 19, No. 2, pp. 256-271.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1993), *Bekwamen in Besturen: Over Disciplines en Dilemma's in de Bestuurlijke Oordeelsvorming*, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1998), 'De Algemene Rekenkamer: Controlenormen en -stijlen in een Veranderende Bestuurlijke Context', in: M.L.M. Hertogh, N.J.H. Huls, A.C.J.M. Wilthagen (red.), *Omgaan met de Onderhandelende Overheid*, pp. 89-117, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal (2001), *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek* (zesde, herziene druk), Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bovens, M.A.P. (2005), 'Publieke Verantwoording: Een Analyse kader', in: W. Bakker, K. Yesilkagit (red.), *Publieke Verantwoording*, pp. 25-55, Amsterdam: Boom.
- Braam, A. van, m.m.v. M.L. Bemelmans-Videc (1988), *Leerboek Bestuurskunde, Deel A* (Tekstboek) (2e druk), Muiderberg: Coutinho.
- Dees, M. (2009), *Externe Verslaggeving van Publieke Organisaties: Een Multidisciplinair Theoretisch Kader vanuit een Verticaal Verantwoordingsperspectief* (2009), Dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen, Den Haag: RS Drukkerij.
- Dees, M., G.T. Budding, F.D.J. van Schaik, T.A. van Tiel (red.) (2009), *Externe Verslaggeving van Publieke Organisaties*, Den Haag: SDU.
- Gray, A.G., W.I. Jenkins (1993), 'Codes of Accountability in the New Public Sector', in: *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 6 No. 3, pp. 52-67.
- Klaassen, J., M.N. Hoogendoorn, G.G.M. Bak (2000), *Externe Verslaggeving*, Vijfde druk. Houten: Educatieve Partners Nederland.
- Patton, J.M. (1992), 'Accountability and Governmental Financial Reporting', in: *Financial Accountability & Management*, 8(3), Autumn, pp. 165-180.
- Rutherford, B.A. (1983), *Financial Reporting in the Public Sector*, London: Butterworths.