

Governance in de publieke sector

P.H.E. Bartholomeus, Mw. Drs. M.C.E. Goyen en Drs. R.P. van Oosteroom

1 Inleiding

Governancevraagstukken hebben de laatste tijd veel aandacht gekregen in de vakbladen. Governance in de publieke sector is daarbij nog relatief weinig aan bod gekomen. In dit artikel wordt nader ingegaan op de betekenis en achtergrond van governance in de publieke sector. Vanwege de eigen identiteit van de overheid wordt daarbij niet zo zeer een vergelijking met het bedrijfsleven nagestreefd, als wel een verdieping van het governancevraagstuk ten aanzien van de rijksoverheid en de aan haar gerelateerde bestuursorganen.

In paragraaf 2 worden de maatschappelijke ontwikkelingen uiteengezet die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de discussie over governance in de publieke sector. In paragraaf 3 wordt de essentie van governance in de publieke sector besproken en die wordt vervolgens in paragraaf 4 nader verdiept aan de hand van een

aantal spanningsvelden rondom het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. In paragraaf 4 wordt tevens een instrument aangereikt voor het hanteren van de onderkende spanningsvelden, in de vorm van aantoonbare transparantie van het overheidsoptreden. De wijze waarop de transparantie aantoonbaar kan worden gemaakt, is onderwerp van paragraaf 5. Tot slot wordt in paragraaf 6 beargumenteerd dat aantoonbare transparantie een startpunt is bij het optimaliseren van de governance in de publieke sector. Dit startpunt wordt tevens in perspectief geplaatst.

2 Aanleiding

Het vraagstuk van governance in de publieke sector hangt uit de aard der zaak nauw samen met de verhoudingen binnen die sector en de wijze waarop die verhoudingen tot stand zijn gekomen. Alvorens op het eigenlijke governancevraagstuk in te gaan, wordt daarom eerst in vogelvucht een beeld geschetst van de belangrijkste relaties binnen de publieke sector. Dit betreft ten eerste de relatie tussen overheid en burger, al dan niet via tussenkomst van formele en informele belangenbehartigers en ten tweede de relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging.

Overheid en burger

De ontwikkeling van de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat tot de verzorgingsstaat van de jaren zeventig van deze eeuw is een lange weg geweest, geplaveid met bouwstenen als het kinderwetje van Van Houten, de arbeidersemancipatie, het algemeen kiesrecht, twee wereldoorlogen, sociaal-democratische solidariteitsprincipes en de vrijwel onbeteugelde economische groei van

P.H.E. Bartholomeus RA is directeur van de Directie Accountancy Rijksoverheid bij het Ministerie van Financiën en is in die hoedanigheid tevens voorzitter van het IODAD. In NIVRA-verband is hij voorzitter van de Commissie Overheidsaccountancy.

Mw. Drs. M.C.E. Goyen studeerde nieuwe geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Leiden. Zij is werkzaam als senior beleidsmedewerker bij de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën.

Drs. R.P. van Oosteroom RA studeerde bedrijfseconomie en accountancy aan de Rijksuniversiteit Groningen, is bezig met de afronding van de controllersopleiding van de Erasmus Universiteit en is werkzaam als senior beleidsmedewerker bij de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën.

na 1945. Het verschijnsel oliecrisis met alle (mogelijke) gevolgen van dien, betekende een eerste kentering in een schijnbaar lineaire ontwikkeling naar steeds meer en steeds beter. Sinds het midden van de jaren zeventig is het model van de verzorgingsstaat met zijn grenzen geconfronteerd. Globalisering van de economische ontwikkeling bleek aantoonbare en dikwijls moeilijk te beheersen risico's met zich mee te brengen. Economische noodzaak vormde vanaf de tweede helft van de jaren zeventig aanleiding tot herbezinning op de collectieve uitgaven en daarvan afgeleid herbezinning op de (invulling van) overheidstaken.

De groei van de collectieve uitgaven vond zijn oorsprong in zowel een toename van het aantal beleidsterreinen en de stijgende kosten per beleidsterrein, als in een substantiële toename van het aantal rechthebbenden op bepaalde vormen van overheidssteun. In absolute zin vertonen de collectieve uitgaven nog immer een stijgende lijn. Het streven van de overheid was en is voornamelijk gericht op afname van de groei, hetgeen een relatieve daling impliceert. Die relatieve daling, ofwel bezuiniging, is veelal bewerkstelligd door het stellen van beleidsprioriteiten en het minder toegankelijk maken van voorzieningen. Bij dat laatste moet gedacht worden aan hetzij beperking van het aantal rechthebbenden op een bepaalde bijdrage, hetzij beperking van de hoogte van de bijdrage.

Het stellen van beleidsprioriteiten is veelal een politieke keuze, die tegenover de kiezer verdedigd moet kunnen worden. Dit geldt eveneens voor het minder toegankelijk maken van voorzieningen door het stellen van 'toetredingseisen'. Deze eisen worden vastgelegd in wet- en regelgeving. De uitvoering en handhaving daarvan heeft een zekere mate van controle op het gedrag van diezelfde kiezer tot gevolg. De wet- en regelgeving in het kader van bijstand en arbeidsongeschiktheid vormt hiervan het meest pregnante voorbeeld.

Parallel aan de consequenties van de economische ontwikkeling is de gezagsrelatie tussen burger en overheid de afgelopen decennia sterk veranderd. De periode na de Tweede Wereldoorlog en met name vanaf het eind van de jaren zestig, wordt gekenschetst door een toenemende emancipatie van de burger. Na een periode van wederopbouw, gekoppeld aan een sterke verzuiling van het maatschappelijk leven, is er langzaam

maar zeker een tendens op gang gekomen waarin de burger niet meer primair onderdeel uitmaakt van een sociale klasse, politieke achterban, religieuze stroming of wat dies meer zij, maar een autonoom en mondig individu geworden is. Dit individu wordt geconfronteerd met een overheid die steeds meer en steeds strengere eisen stelt. In feite spreekt de overheid de burger persoonlijk aan op zijn gedrag, zijn plichten en zijn rechten. Al dan niet via het maatschappelijk middenveld reageert de burger hierop met het eisen van meer inzicht in het hoe en waarom van het overheids-handelen, met andere woorden met de roep om een grotere transparantie van het overheidsoptreden. Deze eis tot transparantie wordt op vele niveaus neergelegd, variërend van een ambtenaar aan het loket van een uitvoerende overheidsdienst tot een individuele parlementariër. Het principiële antwoord op die uitdaging zal uiteraard van zowel regering als volksvertegenwoordiging moeten komen.

Regering en volksvertegenwoordiging

De politieke aandacht voor de wijze van bedrijfsvoering van de publieke sector is met name sinds het midden van de jaren tachtig sterk toegenomen.

In 1986 werd de operatie comptabel bestel gestart, met als hoofddoel het dusdanig op orde brengen van het financieel beheer dat de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven en -ontvangsten via accountantscontrole vastgesteld zou kunnen worden. In 1993 kon bij alle departementale jaarrekeningen een goedkeurende verklaring worden afgegeven. Rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten is echter niet meer dan een startpunt voor doelmatige en doeltreffende besteding van publieke gelden. Juist met het oog op de politieke afwegingen omtrent de noodzakelijke beperking van de groei van de collectieve uitgaven, wordt transparantie omtrent de wijze van doelbereiking door het overheidsapparaat steeds belangrijker. Dit leidt tot de nadrukkelijke wens meer zicht te krijgen op de effectiviteit van gevoerd (en voorgenomen) beleid en op de efficiency van de beleidsuitvoering. Dit laatste leidt tot een heroriëntatie op de organisatie van de uitvoering van publieke taken.

Aandacht voor effectiviteit van beleid heeft vooral gevolgen voor de soort informatie die het

parlement van de departementen verlangt. Vanuit een rechtmatigheidsoogpunt kan grotendeels volstaan worden met periodieke financiële verantwoordingsinformatie. Deze kan als input-informatie gekarakteriseerd worden. Vanuit een doelmatigheidsoogpunt is zowel procesinformatie omtrent de beheersing van de beleidsuitvoering van belang, als informatie omtrent de gerealiseerde output (dan wel gerealiseerde outcome). Deze output-informatie wordt in toenemende mate in de vorm van kengetallen gepresenteerd. Waar dit (nog) niet mogelijk is betreft het informatie van een meer kwalitatieve aard.

Organisatie rijksoverheid

Aandacht voor doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering heeft tevens geresulteerd in de vraag of beleidsuitvoering vanuit Haagse departementen de meest aangewezen weg is om de beleidsuitvoering te beheersen. Sinds het begin van de jaren negentig wordt de premisse gehanteerd dat afstand tot 'Den Haag' in staat stelt kwaliteit, efficiency en effectiviteit van de beleidsuitvoering te vergroten. Deze gedachtegang leidt noodzakelijkerwijs tot een (onder)scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. In de vorm van zelfstandige bestuursorganen (extern) en agentschappen (intern) zijn inmiddels vele uitvoerende diensten verzelfstandigd. In 1993 werd in het rapport van de Commissie Wiegel onder de noemer kerndepartement aandacht gevraagd voor het eigen karakter van de achterblijvende beleidsvoorbereidende Haagse departementsonderdelen. Inmiddels is de nadruk vooral komen te liggen op de inhoud en vorm van de relatie tussen verzelfstandigde eenheden en kerndepartement. Zorg omtrent het primaat van de politiek en met name het kunnen dragen van de ministeriële verantwoordelijkheid is hier debet aan.

Verzelfstandigingen gaan gepaard met wijzigingen in de toedeling van verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden, zowel bij de te verzelfstandigen eenheid als bij het kerndepartement. De eerste vereiste ten aanzien van dergelijke wijzigingen is dat de nieuwe situatie voor alle actoren transparant is. Het begrip transparantie neemt van oudsher een centrale positie in binnen het concept governance, dat in dit artikel centraal staat. Dat leidt tot de vraag wat het governanceconcept voor de publieke sector kan betekenen en wat vervol-

gens de voorwaarden zijn waaraan de governance van de publieke sector moet voldoen.

3 Essentie van het concept

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de governance-discussie in feite voortvloeit uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen uiten zich in de roep vanuit de samenleving om transparantie van de overheidsorganisatie en van haar functioneren. De meerwaarde van het concept governance in de publieke sector is gelegen in de mogelijkheid om met behulp hiervan de vereiste transparantie te bereiken. Governance in de publieke sector wordt door ons gedefinieerd als 'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden'.¹

Deze definitie bevat een aantal elementen die nadere uitwerking behoeven. Een door ons gehanteerde premisse is dat in een democratische rechtsstaat de overheid zijn optreden zal moeten kunnen rechtvaardigen, om voldoende draagvlak bij de burgers te behouden. Een gevolg van deze premisse is dat in de beschrijving van het governance-model de Staten-Generaal een centrale positie innemen. De Staten-Generaal vormen in het Nederlandse staatsbestel immers de volksvertegenwoordiging.

Uit de definitie van governance blijkt dat daarin vier activiteiten - in cyclisch verband - centraal worden gesteld. Deze activiteiten zijn sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden. Op rijksniveau vervullen de Staten-Generaal in het governance-model de rol van *toezichhouder*. Dit behoeft wellicht enige toelichting, aangezien het vaststellen van de (veelal door de regering voorgestelde) beleidsdoelstellingen ook geschiedt door het parlement, in zijn mede-wetgevende functie.

De toezichhoudende functie van het parlement, de tweede parlementaire hoofdfunctie, wordt formeel omschreven als de controlerende functie. Hier is echter in feite sprake van een toezichhoudende rol, aangezien het parlement en met name de Tweede Kamer door middel van haar amende-

ring- en initiatiefrecht in staat is het regeringsbeleid bij te sturen. Het is ook vanuit deze optiek dat de Algemene Rekenkamer zichzelf terecht als externe controleur van de overheid bestempelt en niet als toezichthouder.² In zijn toezichthoudende rol vertegenwoordigt het parlement de primaire belanghebbende van de overheid, de burger. Die burger dient in staat te worden gesteld de resultaten van zijn (verplichte) investering in de overheid te kunnen overzien. Daarnaast worden ook diverse belangengroepen tot de belanghebbenden gerekend. Overigens wordt het parlement in zijn toezichthoudende rol op zijn functioneren bij verkiezingen door de burger 'afgerekend'. Met andere woorden over het toezichthouden moet ook verantwoording worden afgelegd.

Sturen betreft het proces waarbij een minister richting geeft aan het realiseren van de mede door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen. Dit richting geven houdt onder meer in het inrichten van de departementale organisatie en het vormgeven van processen van beleidsuitvoering. Deze taken zijn door het parlement aan de ministers gedelegeerd. Het opdragen van deze taken aan ministers en vervolgens aan het ambtelijk management, betreft een gedelegeerde bevoegdheid. Om de hieraan verbonden verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moet bij het inrichten van de departementale organisatie tevens een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat zekerheid wordt verkregen dat de organisatie blijvend de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen nastreeft. Deze activiteit wordt aangeduid met *beheersen*. De minister moet uiteindelijk verantwoording afleggen over de uitkomsten van de opgedragen taken, maar ook over het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheden. De *verantwoording* heeft derhalve zowel betrekking op sturing, beheersing als toezicht.

Het bovenstaande kan kernachtig worden samengevat in twee vragen, die samen de essentie van governance in de publieke sector weergeven:

- 1 Hoe wordt het primaat van de politiek gewaarborgd?
- 2 Vertonen de pijlers van governance in de publieke sector (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) een logische onderlinge samenhang?

Doordat de rijksoverheid in relatie staat tot een externe omgeving, die voortdurend aan verandering onderhevig is en de rijksoverheid zelf eveneens aan verandering onderhevig is (denk aan verzelfstandigingstendensen en de opkomst van de bedrijfsvoeringsdiscussies), is een voortdurende aandacht voor waarborging van de onderlinge samenhang tussen de elementen binnen de governancecyclus noodzakelijk. Zo zijn de laatste jaren diverse problemen geconstateerd inzake de benodigde interfaces tussen departementen en zelfstandige bestuursorganen, die in termen van de governancecyclus inzichtelijk kunnen worden gemaakt.³

4 Het concept toegepast op de publieke sector

In de vorige paragraaf is op het niveau van de rijksoverheid een beschrijving gegeven van de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden, gekoppeld aan de actoren die voor deze activiteiten verantwoordelijk zijn. Een dergelijke beschrijving is in feite voor iedere organisatie, hetzij in de publieke, hetzij in de private sector te geven, want governance is een algemeen geldend concept. Vraag is derhalve, wat de specifieke kenmerken van de rijksoverheid zijn die leiden tot het vraagstuk van de governance van de publieke sector. Voor de beantwoording van die vraag richten wij ons op één van de pijlers van de Nederlandse staatsinrichting, zijnde de ministeriële verantwoordelijkheid. Met het oog op de grondwettelijk vastgelegde politieke verantwoordelijkheid van een minister voor het geheel van het hem regarderende beleidsterrein, kan een drietal intrinsieke spanningsvelden binnen dit concept worden onderkend:

- 1 de collectieve besluitvorming binnen het kabinet versus de individuele ministeriële verantwoordelijkheid richting het parlement;
- 2 de de facto ambtelijke beheersing versus de ministeriële verantwoordelijkheid voor sturing en beheersing;
- 3 het bestaan van zelfstandige bestuursorganen, wier handelen niet meer via hiërarchische lijnen automatisch aan democratische controle onderworpen is.

Deze spanningsvelden zijn te vertalen in termen van de governancecyclus. Collectieve besluitvorming binnen de ministerraad betekent in

feite collectieve sturing op rijksniveau. In feite zou dat moeten resulteren in collectieve verantwoordelijkheid tegenover het parlement. Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt echter individueel ingevuld. Die verantwoordelijkheid heeft betrekking op sturing en beheersing. De sturing vindt op hoofdlijnen collectief binnen de ministerraad plaats en wordt vervolgens geconcretiseerd binnen een departement. De minister geeft sturing aan zijn ambtelijke staf, opdat de politieke beleidsdoelstellingen worden geoperationaliseerd in te voeren beleid. De feitelijke beheersing van het ambtelijk handelen binnen een departement, die zowel betrekking heeft op de ambtelijke organisatie als op de beleidsvoorbereiding en -uitvoering door die ambtelijke organisatie, ligt vervolgens de facto in handen van de secretaris-generaal. Externe verantwoordelijkheid van ambtenaren is binnen onze staatsinrichting echter een theoretisch concept. Er is naar buiten toe slechts één persoon verantwoordelijk voor het handelen van een departement en dat is de desbetreffende minister. Een minister bevindt zich hiermee in een potentieel ondoorzichtige situatie: omtrent het hem regarderende beleidsterrein vindt op hoofdlijnen collectieve besluitvorming plaats, bij de nadere invulling van het beleid door zijn departement is hij grotendeels afhankelijk van zijn ambtelijke top, voor wier handelen hij zelf volledig verantwoordelijk wordt gesteld, evenals voor de collectieve besluitvorming binnen de ministerraad voorzover deze zijn terrein garandeert.

Kijkend naar de feitelijke organisatie van bestuurstaken op rijksniveau, is een blik op het departementale optreden niet voldoende. In toenemende mate zijn overheidstaken buiten de departementale organisaties geplaatst. Na een periode van taakafstoting door privatisering in de jaren tachtig, is vervolgens voornamelijk gekozen voor externe taakverzelfstandiging, waartoe het aantal zelfstandige bestuursorganen is uitgebreid. Verzelfstandiging betekent op afstand stellen, maar staat niet gelijk aan zelfstandigheid. Het op afstand stellen betekent dat de minister op hoofdlijnen het beleidsterrein blijft aansturen, maar de taken en bevoegdheden die met de operationele beleidsuitvoering gemoeid zijn, overdraagt aan de verzelfstandigde instelling. Dit roept de vraag op hoe vervolgens het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden ingevuld. Er wordt wel gesteld dat overdracht van bevoegdhe-

den tot inperking van verantwoordelijkheid leidt en dat daar transparante verhoudingen mee geschapen worden. Dit komt voort uit de idee dat volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor alle ambtelijke handelingen op alle departementale beleidsterreinen, in de praktijk een fictie geworden is. Door nu zelfstandige bestuursorganen bij wet met bestuurlijke taken te belasten en de daarbij behorende bevoegdheden over te hevelen, zou het adagium 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' in die zin kunnen worden doorgetrokken dat de vermindering van bevoegdheden een daarmee corresponderende beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid impliceert. De vraag doet zich dan echter onmiddellijk voor wie wel verantwoordelijk is, met andere woorden wie door het parlement, in zijn toezichthoudende taak, kan worden aangesproken op de feitelijke beleidsuitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan. Hier is sprake van een verantwoordelijkheidsdilemma: ondanks een beperking van bevoegdheden om in de dagelijkse sturing en beheersing in te grijpen, blijft de minister voor het parlement daar wel op aanspreekbaar. In ons staatsbestel is er immers slechts één politiek verantwoordelijke functionaris; de minister. Uit dit verantwoordelijkheidsdilemma vloeit een instrumentariumdilemma voort: de minister blijft ook op detailniveau voor het parlement aanspreekbaar, maar hij beschikt niet meer over het instrumentarium om de detailinformatie op te kunnen eisen.

Het verantwoordelijkheidsdilemma en het instrumentariumdilemma zijn eigen aan de overheidsomgeving. De vraag is hoe dusdanig met beide dilemma's kan worden omgegaan, dat de politiek/bestuurlijke risico's zoveel mogelijk worden ingeperkt, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het principe van op afstand stellen. Die vraag leidt vanuit governance-gericht denken tot twee stellingen:

- zodra er discrepantie ontstaat tussen ministeriële verantwoordelijkheid en specifieke bevoegdheden, zijn het de bevoegdheden die heroverwogen dienen te worden en niet de verantwoordelijkheid;
- zodra er discrepantie ontstaat tussen ministeriële aanspreekbaarheid en specifieke bevoegdheden, zal de minister aan het parlement aan moeten geven waarom hij niet aan zijn informatieplicht kan voldoen. Indien als gevolg van het instrumentariumdilemma inderdaad niet

aan de informatieplicht voldaan kan worden en het parlement dat niet wenst te accepteren, zullen parlement en minister tezamen de ministeriële bevoegdheden moeten heroverwegen.

Het gaat er bij deze stellingen niet om de ministeriële bevoegdheden dusdanig te omschrijven dat er als het ware een volledig hiërarchische relatie tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan wordt gecreëerd. Het gaat er wel om dat de minister in staat wordt gesteld invloed uit te oefenen, waar en wanneer hem dat noodzakelijk lijkt, teneinde zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen.⁴

Een adequate governance van de publieke sector kan derhalve omschreven worden als een voor de belanghebbenden transparante toedeling en monitoring van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Het doel van adequate governance is het op efficiënte en effectieve wijze nastreven van de vastgestelde beleidsdoelstellingen, ten behoeve van de belanghebbenden. De primaire belanghebbenden bij de overheid zijn de burgers. Zij kunnen hun aandeel in de overheid niet vervreemden. Zij kunnen slechts via de uitoefening van hun burgerrechten en in het bijzonder hun stemrecht een oordeel vellen over het overheidsoptreden. In een democratische rechtsstaat dient dat overheidsoptreden, zowel qua organisatie als qua effecten, derhalve aantoonbaar transparant te zijn.

5 Aantoonbare transparantie

Het aantonen van een voor belanghebbenden transparante toedeling en monitoring van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden komt overeen met het aantonen van een adequate governance. Van adequate governance is sprake als de samenhang tussen de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden gewaarborgd is. Aantoonbare transparantie kan derhalve gelijk worden gesteld aan aantoonbare toepassing van de governancecyclus. Aantoonbare toepassing is niet eenvoudig. Immers het aantonen zal vergezeld gaan van de roep om enigerlei oordeel hierover te vellen. Relevante vragen zijn dan welke aspecten van de toepassing van de governancecyclus moeten worden aangetoond en aan welke normen deze aspecten vervolgens gerelateerd moeten worden.

Alvorens nader op deze twee vragen in te gaan, willen wij aangeven dat het *opleggen* van aantoonbare toepassing een heilloze aangelegenheid is. Voorop staat de vereiste dat bij het management *een wil tot transparantie* aanwezig is. Wanneer deze wil ontbreekt en aantoonbare toepassing van bovenaf wordt opgelegd, kunnen vraagtekens gezet worden bij de meerwaarde van een dergelijke transparantie. Aantoonbare toepassing moet derhalve ook niet primair benaderd worden als verantwoordingsvraagstuk, laat staan als controlevraagstuk. Naar onze mening moet aantoonbare toepassing bottom-up worden benaderd, als een dagelijks managementvraagstuk, wil het tot daadwerkelijk inzicht in het overheidsoptreden kunnen leiden. Het management is immers verantwoordelijk voor een goede toepassing van de governancecyclus en zou de wil ten toon moeten spreiden om deze toepassing transparant te maken.

Een eerste beantwoording van de twee eerder gestelde vragen versterkt deze opvatting. Een eenduidige opsomming van de aspecten waarmee toepassing van de governancecyclus kan worden aangetoond, laat staan van de normen waaraan deze aspecten vervolgens gerelateerd moeten worden, is namelijk niet voorhanden.

Een eerste stap op weg naar aantoonbare toepassing van de governancecyclus moet dan ook door de departementen of onderdelen daarvan zelf worden gezet. Om bij de beantwoording van de vraag naar de te hanteren normen te beginnen: het resultaat zou op termijn een *code of best governance practice* kunnen zijn. Dat wil zeggen een raamwerk voor een verslag waarin kond wordt gedaan van de wijze waarop de organisatie gestuurd en beheerst wordt, de wijze waarop de toezichthouder in staat wordt gesteld toezicht uit te oefenen en de wijze waarop verantwoording over deze activiteiten wordt afgelegd. Deze code of best practice moet als onderwerp de governance bevatten, hetgeen breder is dan uitsluitend de interne beheersing (en zeker de interne financiële beheersing), een aspect waar recent in de literatuur veel aandacht aan is besteed. Het streven naar de relatieve norm van best practice, in tegenstelling tot een opgelegde absolute norm, komt voort uit de verwachting dat organisaties zich van nature wensen te spiegelen aan 'het beste jongetje uit de klas' om daarvan te leren en zo het eigen functione-

ren te verbeteren. Overigens geldt voor een code of best governance practice maatwerk. Voor ieder deel van de publieke sector en voor de diverse niveaus binnen die sectoren zou daarom op termijn een specifieke code moeten worden opgesteld.

Nogmaals zij benadrukt dat gebruikmaken van een code of best governance practice de wil tot transparantie vereist. Het zou derhalve een vergissing zijn te denken dat het governancevraagstuk uitsluitend een structuurvraagstuk is. Governance in de publieke sector is onzes inziens een vraagstuk dat op korte termijn geen regulering nodig heeft. Veeleer is bewustwording van de noodzaak tot transparantie en daarmee het creëren van een wil tot transparantie relevant.

Resteert de vraag welke aspecten van het toepassen van de governancecyclus in een code of best governance practice zouden moeten worden toegelicht. In de internationale context zijn voor de Nederlandse rijksoverheid drie relevante rapporten voorhanden waaruit geput kan worden. Het eerste rapport is het CIPFA-rapport.⁵ Dit is overigens het enige rapport dat expliciet gericht is op de publieke sector. CIPFA hanteert ten aanzien van governance drie invalshoeken, te weten (1) organisatiestructuren en -processen, (2) financiële verslaglegging en interne beheersing en (3) gedragsnormen. De CIPFA-code of best practice is vrij gedetailleerd en lijkt vooral voor agentschappen en vrij grote uitvoerende diensten relevant. Criteria ofwel aspecten die ten grondslag liggen aan de CIPFA-code zijn rechtmatigheid, efficiency, effectiviteit, tijdigheid, integriteit, doorzichtigheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Het tweede rapport dat in onze ogen relevant kan zijn voor de Nederlandse rijksoverheid is het COSO-rapport.⁶ In dit rapport wordt interne beheersing gedefinieerd als 'het hele systeem van maatregelen (zowel financieel als niet-financieel) dat gericht is op het verkrijgen van redelijke zekerheid dat:

- activiteiten efficiënt en effectief worden uitgevoerd;
- betrouwbare (financiële) informatie tot stand komt;
- relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd.

COSO onderscheidt vervolgens een aantal activiteiten die ondernomen dienen te worden om interne beheersing te garanderen. In die context is

een derde publicatie van belang. Dit betreft de handreikingen van de COCO⁷ die gedaan worden aan managers (Guidance on Control) en aan bestuurders (Guidance for Directors - Governance Processes for Control). In deze handreikingen worden evenals bij COSO activiteiten onderscheiden, waarbij echter naast beheersingselementen ook sturelementen zijn meegenomen. Het betreft de volgende activiteiten: het formuleren van specifieke ondernemingsdoelstellingen, strategische planning, beheersingsomgeving, het formuleren van doelstellingen per activiteit, risico-identificatie en -analyse, risico-management, beheersingsactiviteiten, informatie en communicatie, bewaking en het treffen van correctieve maatregelen. De besluitvorming zelf maakt geen onderdeel uit van de handreiking.

Op dit moment is de opbouw en inhoud van een raamwerk voor het kunnen genereren van een algemene code of best governance practice nog onderwerp van onderzoek. Wel kunnen enkele hoofdlijnen in dit kader uiteen worden gezet, gerelateerd aan de hierboven beschreven invalshoeken en activiteiten van governance in de CIPFA-code, COSO en COCO.

Invalshoeken

Gelet op de definitie van governance in de publieke sector die in paragraaf 3 is gegeven, worden door ons drie relevante invalshoeken voor governance onderkend. Dit betreft:

- organisatiestructuren en -processen (CIPFA);
- totstandkoming van betrouwbare (financiële) informatie (COSO);
- open communicatie met de relevante omgeving.

Koppeling aan de vier elementen van de governancecyclus komt als volgt tot stand:

- via organisatiestructuren en -processen wordt gekeken naar sturing en beheersing;
- via totstandkoming van betrouwbare informatie wordt gekeken naar alle vier de elementen;
- via open communicatie met de relevante omgeving wordt gekeken naar verantwoord en toezicht houden.

Nadere uitwerking

Voor een nadere uitwerking van de drie gekozen invalshoeken kan gebruik worden ge-

maakt van de door COCO onderscheiden handelingen en de door CIPFA onderscheiden criteria waar die handelingen aan moeten voldoen. De eerste stap daarbij bestaat uit het formuleren van een één op één relatie tussen handelingen en criteria. Vervolgens moeten de ontstane sets worden ondergebracht bij de relevante invalshoeken.

6 Code of best governance practice in perspectief

Een code of best governance practice, als instrument voor het willen aantonen van transparantie, is een startpunt voor het aantonen van de waarborging van de samenhang tussen de elementen van de governancecyclus. Het hoeft echter geen eindpunt te zijn. Na het opstellen en in de praktijk uittesten van een code of best governance practice zijn twee alternatieve ontwikkelingsrichtingen mogelijk.

De eerste richting betreft het laten volgen van de invoering van een code of best practice door openbare benchmarking. Ook bij benchmarking is sprake van een bottom-up benadering. Overheidsorganisaties die hun functioneren transparant maken via de code, kunnen zelf de behoefte voelen hun functioneren te vergelijken met het functioneren van andere (min of meer vergelijkbare) overheidsorganisaties op dezelfde elementen. Ook hiervoor geldt dat de wil tot transparantie en daarmee de wil zichzelf open te stellen voor mogelijke kritiek op het functioneren, bepalend is voor het toepassen van benchmarking. Bij het ontbreken van deze wil kan weinig positiefs verwacht worden van benchmarking.

Op termijn kan een tweede ontwikkelingsrichting worden ingeslagen, na het opstellen van de code of eventueel nog nadat de benchmarking succesvol tot ontwikkeling is gekomen. Deze richting betreft het door het management opstellen van een governanceverslag, eventueel gevolgd door een governance-audit. Kenmerkend van deze richting is het regulerende en derhalve top down karakter. Voor het opstellen van een governanceverslag is het noodzakelijk de onderdelen van de code die in het verslag verwerkt worden te standaardiseren. Het uitvoeren van een governance-audit op de inhoud van het governanceverslag vereist dat de gestandaardiseerde elementen uit de

code aan een dwingende normstelling getoetst kunnen worden. Uitvoering van de governance-audit moet overigens in multidisciplinaire werkverbanden worden verricht.

De logische vraag waarmee dit artikel wordt besloten, is de vraag wat op dit moment haalbaar en wenselijk is. Naar onze mening is de tijd nog niet rijp voor een regulering van de aantoonbare toepassing van de governancecyclus. Het creëren van de wil tot transparantie en in het verlengde daarvan het zich openstellen voor mogelijke kritiek op het eigen functioneren door vergelijking met het functioneren van andere overheidsorganisaties, is een voor dit moment voldoende grote ambitie. Onze voorkeur zou derhalve uitgaan naar het opstellen en hanteren van een code of best governance practice, eventueel op termijn gevolgd door benchmarking-initiatieven die door de betreffende onderdelen van de rijksoverheid zelf worden opgepakt.

LITERATUUR

- Boer, H. den, (1995), Internal control, een framework van ontwikkelingen, *De Accountant*, nummer 8, pp. 526-529.
- Boer, H. den en L.C. van Zutphen (1995), Control en audit: begrippen en modellen, uit: *Business control en auditing, recente ontwikkelingen in internationaal verband*, pp. 1-15.
- Corporate governance, a framework for public service bodies*, (1995), CIPFA.
- Ezzamel, M. en H. Willmott, (1993), Corporate governance and financial accountability; recent reforms in the UK public sector, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, nummer 3, pp. 109-132.
- Governance in transition, public management reforms in OECD countries*, (1995), OECD.
- Government governance, over de cyclus sturen - beheersen - verantwoorden - toezichhouden*, (1996), Directie Accountability Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, september.
- Guidance on control*, (1995), Canadian Institute of Chartered Accountants, november.
- Guidance for Directors - Governance proces for control*, (1995), Canadian Institute of Chartered Accountants, december.
- Internal control - integrated framework*, (1992), Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, executive summary.
- Laarhoven, K.A.J. van (1995), Business controls bij de

(rijks)overheid; mogelijkheid en noodzaak, *Overheidsmanagement*, pp. 310-313.

Lezingen rondetafelconferentie 'Toezicht op verzelfstandigde organisaties', (1995), 28 november, met Drs. S.E. de Bie (Onderzoek naar toezicht door de Algemene Rekenkamer).

Mintzberg, H. (1996), *Managing government, governing management*, *Harvard Business Review*, mei/juni nummer, pp. 75-83.

Nederlands Instituut voor Registeraccountants, (1996), *Interne beheersing en accountant*, *NIVRA-studierapport 37*, Koninklijk NIVRA, Amsterdam.

Renes, R.M., (1996), *Management control-evaluatie*, *De Accountant*, nummer 7, pp. 463-466.

Stockmarr, A. (1994), *A Cadbury Code for the public sector*, *Certified Accountant*, decembernummer.

The financial aspects of corporate governance, (1992), Cadbury rapport, december.

VROM en het government governance model, op koers naar de 21e eeuw, (1997), Accountantsdienst VROM, maart.

Wallage, Ph. (1995), *Inaugurele rede: Corporate governance en de rol en functie van de accountant*, Amsterdam, 27 oktober.

NOTEN

1 Deze definitie is geïnspireerd op jubileumrapporten inzake governance van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën en de Departementale Accountantsdienst van het Ministerie van VROM.

2 Lezingen rondetafelconferentie 'Toezicht op verzelfstandigde organisaties', 28 november 1995: Onderzoek naar toezicht door de Algemene Rekenkamer, door Drs. S.E. de Bie, Bureau Publiek Private Sector.

3 Zie bijvoorbeeld het artikel 'Vierdimensionaal verzelfstandigen' van Mw. Drs. M.C.E. Goyen, Drs. R.P. van Oosteroom RA en Mw. Drs. E.M.A. van Schoten RA, in: *Management Control & Accounting*, nummer 4, augustus 1997.

4 Zie bijvoorbeeld "mag de ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur worden beperkt?" van Mr. J.A.M. van Angeren, in *Themis* 157 (1996) 10 (dec.) pp. 367-375.

5 CIPFA is het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy in het Verenigd Koninkrijk en het rapport heeft als titel 'Corporate governance, a framework for public service bodies'.

6 Het COSO-rapport betreft het rapport 'Internal control, integrated framework' en is in september 1992 uitgebracht door het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Verenigde Staten).

7 COCO refereert aan de Criteria of Control Commission van het Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA).