



Essay Rekenschap

# Richting en rekenschap

**Rekenschap als centraal verbindend thema in de  
moderne samenleving**

H.D. Albeda

W. Eddy

juni 2002

De activiteiten van de stichting Rekenschap worden mede mogelijk gemaakt door:

- Andersson Elffers Felix
- Informatiehuis
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- PinkRocade

[www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)

## Richting en rekenschap

<b>Een schok door Nederland.....</b>	<b>4</b>
<i>Wakker?.....</i>	<i>4</i>
<i>Vertrouwen en gezag niet meer vanzelfsprekend.....</i>	<i>5</i>
<b>Horizontalisering, minder hiërarchie .....</b>	<b>8</b>
<i>Nieuwe arrangementen en verantwoordelijkheid.....</i>	<i>10</i>
<i>Betrouwbaarheid, integriteit en responsiviteit.....</i>	<i>11</i>
<b>Richting, ruimte, resultaat en rekenschap .....</b>	<b>13</b>
<b>Rekenschap als centraal verbindend thema .....</b>	<b>15</b>
<i>Richting .....</i>	<i>16</i>
<i>Ruimte.....</i>	<i>16</i>
<i>Resultaat.....</i>	<i>18</i>
<i>Rekenschap en sturen op feedback .....</i>	<i>18</i>
<b>Rekenschap als thema in internationale omgeving .....</b>	<b>19</b>
<b>Operatie rekenschap.....</b>	<b>21</b>
<i>Vertrouwen winnen .....</i>	<i>22</i>
<i>Rekenschap in de praktijk.....</i>	<i>22</i>
<i>Gevolgen van meer rekenschap.....</i>	<i>24</i>
<i>Doelstelling operatie rekenschap.....</i>	<i>25</i>

## Een schok door Nederland

*“Eindelijk was er iemand die naar ons luisterde.” Het was een veelgehoorde opmerking na de dood van Pim Fortuyn. Hij werd op 6 mei 2002 neergeschoten.. De politiek dacht midden in de samenleving te staan. Het bleek het midden van een eigen afgescheiden wereld. Politiek en bestuurlijk Nederland schrikt wakker uit een mooie droom van een goed bestuurd, zeker en stabiel land. Sommigen lagen al wakker, anderen werden wakker en wie nog niet wakker was, werd wel door anderen gewekt.*

*Rekenschap als centraal thema voor een moderne samenleving hangt al jaren in de lucht. De afrekening van de verkiezingen in het voorjaar van 2002 kan een positieve wending krijgen door Rekenschap de spil van de nieuwe politiek te maken. De instrumenten liggen klaar, de analyses zijn gemaakt. Waar Paars successen heeft geboekt met een grote operatie voor meer marktwerking door deregulering en betere wetgeving (MDW) zal nu het verhogen van publieke prestaties centraal komen te staan. Richting geven, ruimte bieden, resultaat afspreken en rekenschap afleggen, de 4R benadering van Paul Schnabel. Maar van dat alles Rekenschap als spil. Niet alleen de Rijksoverheid, juist ook de gemeenten en uitvoerende overheidsagentschappen kunnen in een directe relatie met burgers hun prestaties gaan verbeteren.*

### **Wakker?**

Sommigen lagen al wakker van het afnemend vertrouwen in politici. Steeds meer mensen onderschrijven de stelling dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Steeds minder mensen nemen de moeite om te gaan stemmen. *“Een dalende opkomst is een manifestatie van afnemende burgerzin, teruglopende maatschappelijke betrokkenheid, een verschrompelende ‘civil society’ of verminderend ‘sociaal kapitaal”* Stemmen bevestigt dat je deel uitmaakt van een gemeenschap.

Politieke partijen hebben moeite om plaatselijk actieven te vinden. Het aantal actieve leden van partijen is snel dalend. Dat is ernstig. De werving en selectie van vertegenwoordigers is nog altijd op en rond partijen gebouwd. De richting van beleid wordt vooral bepaald door politieke partijen, in hun verkiezingsprogramma en door hun selectie van volksvertegenwoordigers. Voor belangrijke kwesties worden commissies benoemd, maar bij de samenstelling van commissies wordt zorgvuldig gekeken naar politieke achtergrond van de leden van de commissies. Toch is de politiek steeds minder de bepalende factor, maar wordt meer en meer een partner in

onderhandelingen tussen belangengroeperingen vanuit burgers en bedrijfsleven. Politiek neemt in belang af en ook daardoor droogt de bron waaruit goede bestuurders gevist kunnen worden op. Gevaar is meer zwakke bestuurders die het vertrouwen in politici verder ondermijnen.

Sommige mensen schrokken wakker door gebeurtenissen in Enschede en Volendam. Enschede werd op 13 mei 2000 getroffen door een rampzalige explosie bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks. 22 personen kwamen om het leven. Meer dan 900 personen raakten gewond. Een hele stadswijk werd erdoor weggevaagd. Het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkkramp maakte duidelijk dat veel is misgegaan. In Volendam vond direct na de jaarwisseling 2000/2001 een brand plaats in café 't Hemeltje. Hierbij kwamen 13 personen om het leven en raakten 250 mensen gewond. Het rapport van de commissie onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 schetst een onthutsend beeld van de handelwijze van een horeca-ondernemer en de gemeente Edam - Volendam. Beide hebben hun verantwoordelijkheid voor brandveiligheid veronachtzaamd. De commissie stelde bovendien ernstige tekortkomingen vast ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding door de gemeente en de hulpverleningsdiensten.

Uit de rapportages kan worden opgemaakt dat de situatie in Volendam en Enschede niet uniek in Nederland is. Overheden, instellingen, ondernemers en burgers moeten zich meer bewust worden van hun verantwoordelijkheden, juist daar waar de directe prestaties niet goed zichtbaar zijn, zoals bij handhaving.

### ***Vertrouwen en gezag niet meer vanzelfsprekend.***

Door tal van maatschappelijke ontwikkelingen is het gezag van de overheid en vertrouwen in de overheid en het bestuur niet meer vanzelfsprekend. In deze tijd van individuele mondige burgers moet autoriteit steeds opnieuw verdiend worden. Dat geldt voor de conducteur op de trein, de politieman op straat, de leraar voor de klas en de politicus in het bestuur. Autoriteit is niet meer een gegeven. Burgers stellen het vanzelfsprekend gezag en de betrouwbaarheid van de overheid ter discussie en gezien de gebeurtenissen in Enschede, Volendam. Duidelijk is dat de overheid en de politiek het hier moeilijk mee hebben. Wij zullen laten zien dat rekenschap aan burgers een belangrijk middel is om meer vertrouwen te krijgen, beter te sturen en betere resultaten te krijgen.

Afnemende opkomst wijst niet per se op onvrede of onverschilligheid: de politieke onvrede lag in 1995 op hetzelfde niveau als twintig jaar daarvoor en de politieke onverschilligheid was niet toe- maar juist afgenomen<sup>1</sup>.

Afnemend vertrouwen wijst niet op een gebrek aan kennis. Hoewel er meer en meer gestemd wordt op personen, blijken kiezers niet slecht geïnformeerd. Politicoloog W. van der Brug onderzocht de kennis die kiezers over de standpunten van hun partijen hebben<sup>2</sup>. Hij ging na of de perceptie die zij daarover hadden, overeenstemde met het werkelijke standpunt van de partijen. De politicoloog ondervroeg (over de periode 1977-1994) zowel partijtigers die als vanzelfsprekend de standpunten kennen, als

<sup>1</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau "Sociaal en Cultureel rapport 1996" 1997 Rijswijk

<sup>2</sup> W van der Brug "Where's the party? Voters' Perceptions of Party Positions" Universiteit van Amsterdam 1998

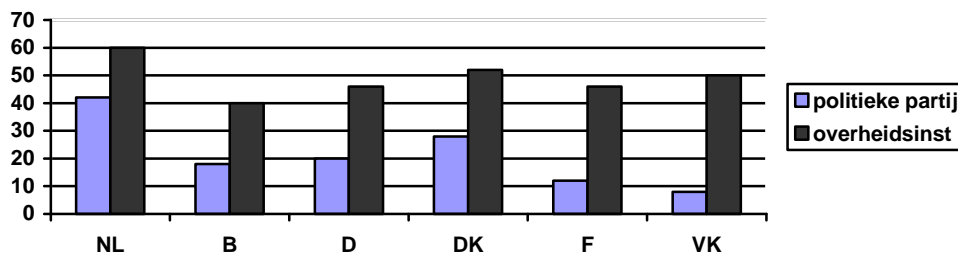
kiezers die nog nooit een partijprogramma hebben opgeslagen. Het verschil tussen deze groepen bleek verrassend klein.

De onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau constateren in hun publicatie over niet-stemmers dat de grootste groep niet-stemmers teleurgesteld is in hoe de politiek functioneert en wat zij kan bewerkstelligen. De niet-stemmers hebben er weinig vertrouwen in dat de parlementariërs en bewindslieden in Den Haag de huidige maatschappelijke problemen –onderwijs, gezondheidszorg, vreemdelingenbeleid - voortvarend en resultaatgericht zullen aanpakken.<sup>3</sup>

Mensen die wel gaan stemmen voelen zich minder vanzelfsprekend betrokken bij een politieke partij. Zwevende kiezers blijken zelfs beter geïnformeerd dan niet-zwevende kiezers. De ontwikkelingen geven niet aan dat de inhoud geen rol meer speelt, of dat men onverschillig is over de richting van de samenleving. Wel is het vertrouwen afgenomen en de bereidheid om langs lijnen van partijpolitiek te participeren. Vaak wordt gesteld dat mensen zich niet meer willen binden aan een organisatie. Dat is een te gemakkelijke verklaring. Het aantal leden van niet-gouvernementele organisaties (derde wereld, natuur- en milieu, consumentenorganisaties) is zeer groot en eerder stabiel of groeiend dan afnemend.<sup>4</sup>

De uitgangssituatie is in Nederland goed. Het vertrouwen in de overheid en politiek is vergeleken met andere landen weliswaar afnemend, maar nog steeds zeer groot.<sup>5</sup>

**Vertrouwen bevolking in instituties**



Dat de democratie aan een vernieuwingsimpuls toe is blijkt niet alleen uit het afnemend vertrouwen van burgers en lagere opkomstpercentages bij verkiezingen. Hoe goed burgers ook soms te spreken zijn over dienstverlening van de brandweer of de vuilnisophaaldienst, zij zijn niet tevreden over wat zij uiteindelijk terugkrijgen voor hun belastinggeld.

De Consumentenbond heeft hier onderzoek naar gedaan<sup>6</sup>. De Bond vroeg aan burgers om belastingen die de gemeente oplegt, te vergelijken met de voorzieningen die de gemeente biedt. Vinden zij dat gemeenten waar bieden voor hun geld? De antwoorden zijn niet gunstig voor gemeenten. Burgers zien minder terug dan zij hebben betaald. En dat geldt ook voor de collectieve goederen en diensten.

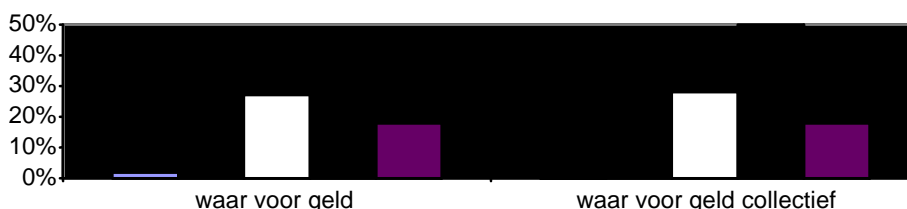
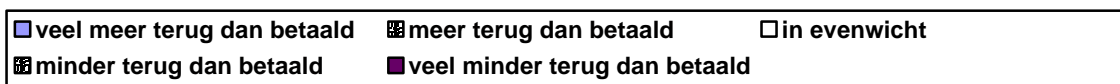
<sup>3</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau "Niet stemmers, een onderzoek naar achtergronden en motieven" 2002 Den Haag

<sup>4</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau "Sociaal en Cultureel rapport 2000" 2001 Den Haag

<sup>5</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau "Sociaal en Cultureel rapport 2000" 2001 Den Haag

<sup>6</sup> Consumentenbond ledenonderzoek, aangehaald in H.D. Albeda "Het andere been van de democratie" Rekenschap 2000

### Krijgt u waar voor uw geld?



Dit betekent niet dat de overheid er niet in slaagt steeds beter te presteren. Het is best mogelijk van wel. Maar de verwachtingen van mensen worden ook steeds hoger, mede doordat het bedrijfsleven sneller inspeelt op de toegenomen behoefte aan variëteit en eigen keuze.

Mensen willen ook graag informatie over kwaliteit en resultaat. Uit een onderzoek van de Consumentenbond naar informatiebehoefte over ziekenhuizen en specialisten blijkt dat 88% informatie wil over de kwaliteit van medisch handelen, daarover is nauwelijks informatie te krijgen. Informatie over bereikbaarheid en bezoektijden is wel gemakkelijk te krijgen, maar deze was vaak al bekend<sup>7</sup>.

Toch zijn burgers niet minder geïnteresseerd in politieke participatie. Er is zelfs een stijgende trend, waar het gaat om sociale en politieke participatie in het algemeen. In 1998 is ruwweg twee derde van de bevolking maatschappelijk actief en heeft de helft enige politieke activiteit ontplooid. Dit ondanks de teruggang in het lidmaatschap van politieke partijen<sup>8</sup>. De staatscommissie voor dualisme en lokale democratie (commissie Elzinga) is bang dat het representatieve stelsel niet alleen zijn monopolie, maar ook zijn primaat kwijt zal raken. De analyse van de commissie geldt niet alleen voor de lokale democratie:

*"De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk. (...) Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie dat van oudsher gedragen wordt door politieke partijen, doorbroken. Nieuwe, directere vormen van participatie en beïnvloeding dienen zich aan. Het representatieve stelsel dreigt niet alleen zijn monopolie maar ook zijn primaat kwijt te raken. Om dat te voorkomen zullen nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding moeten worden geïntegreerd in het representatieve stelsel."*<sup>9</sup>

De commissie stelt hiertegenover een brede waaier van voorstellen, waaronder aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid, scheiding van posities en bevoegdheden, vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel en betere verantwoording. De vraag blijft of de commissie hierbij voldoende aansluit op individuele burgers.

<sup>7</sup> "Keuzen in de gezondheidszorg" Consumentengids meinummer, Den Haag 2002

<sup>8</sup> SCP Sociale en Culturele Verkenningen, Den Haag 1999

<sup>9</sup> Staatscommissie voor dualisme en lokale democratie, Den Haag, 2000

Bovendien geeft de commissie een grote opdracht aan politieke partijen: zij zijn niet klaar met een nieuwe structuur. Het beleid en de cultuur vragen ook om verandering.

## Horizontalisering, minder hiërarchie

De overheid heeft moeite met de veranderingen die optreden door toegenomen mondigheid van burgers en afname van de ruimte om bepaalde gedragingen af te dwingen. Dit heeft te maken met een aantal ontwikkelingen die plaatsvinden door het ontstaan van de informatiemaatschappij, waarin "information generation, processing and transmission become fundamental sources of productivity and power"<sup>10</sup>

Marc Bovens onderscheidt in zijn oratie ter gelegenheid van zijn hoogleraarschap aan de Universiteit Utrecht drie belangrijke trends in de maatschappij die van invloed zijn op de verhouding tussen burger en overheid: internationalisering / deterritorialisering, verzelfstandiging / horizontalisering en interactieve beleidsvorming.<sup>11</sup> De drie trends hebben zeer veel met elkaar en ontwikkelingen in de informatiemaatschappij te maken.

Deterritorialisering treedt op doordat de maatschappij zich tot ver voorbij de grenzen van nationale staten uitstrekt. Economie, samenleving en cultuur wordt internationaler en informatie-uitwisseling is soms nauwelijks aan een specifieke plaats gebonden. Turbulentie is hoger, vanwege de snelheid waarmee nieuwe kennis tot in de uithoeken doordringt en aanleiding geeft tot snelle fluctuaties en variaties in gedrag.

Verzelfstandiging kwam vaak op om functies die in een departement vermengd waren los te maken van elkaar. Steeds meer onderdelen van ministeries zijn verzelfstandigd. Uitvoerende organisaties en inspecties zijn niet langer ondergeschikt aan beleidsontwikkelingsafdelingen. De trend lijkt op de trend in de hele samenleving van horizontalisering van verhoudingen. Burgers zijn mondiger en weten veel meer dan vijftig jaar terug. Zij erkennen autoriteit niet als vanzelfsprekend.

Horizontalisering vindt overal plaats: departementen, instellingen en organisaties hebben de wijsheid niet meer in pacht. Door kennisverspreiding en turbulentie neemt het belang van onderhandelen toe en kracht van bevelen af. Markten en netwerken nemen de plaats in van hiërarchieën.

Interactieve beleidsvorming komt steeds meer op als gevolg van de eerste twee trends. Volgens Bovens is dit zelfs bij uitstek het domein van ambtenaren, niet van bewindslieden of politiek. Dit interactieve werken sluit ook aan bij een trend in de informatiemaatschappij: gegevens en bewerking van gegevens worden belangrijker productiefactoren dan fysieke arbeid en machines. De kennis is te vinden in verschillende onderdelen van een netwerk. Informatietechnologie maakt daarbij maatwerk mogelijk.

Deze drie trends betekenen dat de overheid kennis uit de samenleving nodig heeft, snel moet kunnen inspelen op veranderingen en daarbij afhankelijk is van inbreng van buiten het eigen apparaat. Bovens stelt dat de meeste beschouwingen over politiek ambtelijke verantwoording uitgaan van uniforme, hiërarchische vormen. Deze doen onvoldoende recht aan veranderde verhoudingen binnen de publieke sector. "Het

<sup>10</sup> M. Castells The rise of the Network Society, Oxford 1996

<sup>11</sup> M. Bovens "De vierde macht revisited, over ambtelijke macht en publieke verantwoording." Universiteit Utrecht 2000

*loont de komende jaren meer energie te steken in het bestuderen en ontwerpen van horizontale vormen van verantwoording.*

De nadruk op individualisering en klantgericht werken valt samen met ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. Dat is niet opmerkelijk. De populariteit van de technologie, deterritorialisering en horizontalisering gaan ongeveer gelijk op en hebben elkaar versterkt. De ontwikkelingen van de ICT hebben het proces van individualisering versneld en sluiten aan op hoe wij denken over de coördinatie van kennis en over het verlenen van diensten op maat.

Paul Schnabel, schetst in zijn inleiding<sup>12</sup> op de toekomstverkenningen dat organisatorisch en bestuurlijk een netwerk van partners en partijen feitelijk de plaats van de georganiseerde hiërarchie hebben ingenomen. *“Differentiatie en decentralisatie hebben de oude piramide van verantwoordelijkheden veranderd in een eilandenrijk van relatief autonome eenheden.”* Hij benadrukt wel dat de overheid in het netwerk van partners uit de private sector altijd een bijzondere positie heeft. De overheid heeft de beleidsverantwoordelijkheid in dienst van het algemeen belang, heeft in veel gevallen ook de financiële verantwoordelijkheid en dient altijd rekenschap te geven. Van de overheid wordt bovendien nog altijd bureaucratische perfectie verwacht: onkreukbaar, zorgvuldig volgens regels en zonder onderscheid des persoons werkend.

In deel 1 van “Trends, dilemma’s en beleid”<sup>13</sup> van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau stelt Schnabel dat de verzorgingsstaat in bijna al zijn arrangementen zeer sterk kwantitatief individualistisch is ingesteld, terwijl de samenleving steeds sterker kwalitatief individualistisch bepaald wordt. Er is een streven naar meer individuele vrijheid. Burgers zijn kritischer, mondiger en individualistischer. Ook intermediaire organisaties kunnen niet meer optreden namens de achterban.

In onderstaande tabel uit de publicatie van SCP en CPB wordt kwantitatief individualisme tegenover kwalitatief individualisme gesteld:

	<b>Kwantitatief individualisme</b>	<b>Kwalitatief individualisme</b>
<b>Belangrijkste principe</b>	Gelijkheid van alle mensen	Vrijheid van ieder mens
<b>Verbonden met</b>	Staat en wetgeving	Samenleving en maatschappij
<b>Oriëntatie</b>	Legalistisch en rationeel	Moreel en emotioneel
<b>Nadruk op</b>	Mens als teleenheid, gelijk	Mens als leefeenheid, uniek
<b>Accent op</b>	Gelijke rechten en plichten	Bijzondere en persoonlijke kwaliteiten
<b>Voorkeur</b>	Voor gelijke kansen	Voor eigen mogelijkheden en keuzes
	Zonder aanzien des persoons	Uitgaand van de persoon

Het klassieke rationele bureaucratie-model is er op gericht om betrokkenheid van ambtenaren bij het individu minimaal te houden. Dit moet willekeur, corruptie en andere uitwassen voorkomen. Zonder aanzien des persoons werken is dus een belangrijk ideaal in het kwantitatief individualisme. Optimale dienstverlening vraagt van de ambtenaar aan het loket juist persoonlijke betrokkenheid bij de klant en

<sup>12</sup> P. Schnabel, “Bedreven en gedreven”, SCP, Den Haag 2001

<sup>13</sup> CPB / SCP “Trends, dilemma’s en beleid” Den Haag 2000

inleving in zijn unieke situatie. De ontwikkelingen *buiten* de overheid op het gebied van dienstverlening op maat gaan zo snel dat stilstand bij de overheid door burgers al snel overkomt als achteruitgang.

Het kwalitatief individualisme vraagt om beheersing van gedrag en hoge graad van civilisatie in de omgang. Vrijheid vraagt zelfbeperking om de vrijheid van de ander te kunnen bewaren. Vandaar de toename van het propageren van fatsoen en de stadsetiquette. Het vraagt om verantwoordelijkheid geven aan burgers en ruimte om eigen keuzen te maken. Het vraagt om 'ontvoogding'. Meer regels en sturing van bovenaf rekent op gehoorzaamheid aan regels. Dat past bij kwantitatief individualisme en een vanzelfsprekend vertrouwen. Zijn beslissingen over de richting geaccepteerd als zijnde rechtvaardig en gebaseerd op rekenschap en adviezen vanuit de samenleving dan vraagt dat van mensen trouw aan politieke verplichtingen. Dat past beter bij kwalitatief individualisme.

Francis Fukuyama schrijft in zijn boek Trust <sup>14</sup>; "*Trust is the expectation that arises within a community of regular, honest and cooperative behavior, based on commonly shared norms, on the part of other members of that community*". Wanneer mensen vrezen dat vertrouwen niet meer vanzelfsprekend is gaan ze zich indekken, dan gaan relaties juridiseren. De verantwoordelijkheid wordt dan zoveel mogelijk bij anderen neergelegd. Als mensen alle keuzemogelijkheden ontnomen worden nemen zij eveneens geen verantwoordelijkheid meer. De tegenstelling tussen het ideaal van vrijheid en gelijkheid is te overbruggen door betrokkenheid en gemeenschap, zo je wilt: broederschap, waardoor er vertrouwen is dat mensen in hun gedrag rekening houden met de vrijheid van anderen en mensen meer bereid zijn zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Deze betrokkenheid en het baseren van gedrag op gedeelde normen betekent dat de politiek meer moet doen dan alleen luisteren naar adviezen en peilen wat het draagvlak is voor beleid.

Nu vertrouwen en gezag niet meer vanzelfsprekend zijn is het noodzakelijk bijzondere aandacht te geven aan het verwerven en behouden van vertrouwen. In de volgende paragraaf zullen we aangeven dat de verzorgingsstaat als geheel zal veranderen als gevolg van de invloed van horizontalisering en verdwijnen van traditioneel vertrouwen en gezag. Overheid en samenleving moeten werken aan nieuwe maatschappelijke contracten. Vertrouwen en rekenschap zijn dan essentiële eisen die aan de overheid als vertegenwoordiger van het algemeen belang gesteld moet worden.

Er is een dialoog nodig waarbij het hardop gezegd wordt wanneer men het niet met elkaar eens is. In een hiërarchische ruimte neemt de politiek nu iets "mee". In horizontale verhoudingen hoort veel meer tegenspraak en debat. Luisteren is niet genoeg.

## ***Nieuwe arrangementen en verantwoordelijkheid***

Rondom zorg, arbeid en sociale zekerheid en de inrichting van de ruimtelijke omgeving zijn nieuwe arrangementen nodig zeggen het Centraal Planbureau en het

---

<sup>14</sup> F. Fukuyama Trust the social virtues and the creation of prosperity Penguin London 1995 p.26 e.v.

Sociaal en Cultureel Planbureau in "Trends, dilemma's en beleid"<sup>15</sup>. Zij zien dit als de belangrijkste uitdaging voor de toekomst.

De huidige arrangementen voldoen niet meer door de sterkere invloed van de Europese Unie, vergrijzing van de bevolking, verhoging van het algemene opleidingsniveau, verandering van de ruimtelijke indeling, vergroting van de mobiliteit. De burger is kritischer, oplettender, mondiger, individueeler. De integratie van grote groepen allochtonen en bestrijding van de criminaliteit, sociale onveiligheid en geweld zijn problemen die nog lange tijd niet opgelost zullen zijn. Nieuwe arrangementen en het omgaan met grote sociale problemen kan niet meer zonder voortdurende betrokkenheid van burgers.

De verzorgingsstaat is aanvankelijk ook ontstaan vanuit intensieve betrokkenheid van verantwoordelijke burgers. Hij bouwde voort op de initiatieven van artsen, schoolmeesters en leken (kerken, arbeidersbeweging). Zo bepaalden leden van kruisverenigingen het beleid rond preventieve en verpleegkundige voorzieningen. Coöperatieve ziekenfondsen beheerden onder lekenbestuur ziekenhuizen, apotheken en huisartspraktijken<sup>16</sup>. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw ging bij de uitbouw van de verzorgingsstaat veel van de betrokkenheid van burgers zelf verloren. De socioloog Cees Schuijt spreekt zelfs van *"... een overspannen overdracht van verantwoordelijkheden naar de overheid (...) die uitgelopen is op een anonimisering van verantwoordelijkheid"*.<sup>17</sup>

De verhouding tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele verantwoordelijkheid is uit balans geraakt. Dit kan leiden tot groeiende kosten, een claimcultuur en afschuiven van verantwoordelijkheden.

De beweging van kwantitatief naar een kwalitatief individualistische houding gaat niet samen met het door Schuijt genoemde anoniem worden van verantwoordelijkheid. Dit maakt de uitdagingen van nieuwe arrangementen in de verzorgingsstaat en problemen op het gebied van integratie van allochtonen en bestrijding van de criminaliteit, sociale onveiligheid en geweld des te groter.

## ***Betrouwbaarheid, integriteit en responsiviteit***

Een burger is meer dan een klant, een product is vaak meer dan een individueel goed, en een markt is meer dan een homogene groep afnemers. U bent klant van de overheid als u een vergunning aanvraagt voor de kap van een boom of aanleg van een tuinhuis, maar uw buurman is dat ook. Burgers hebben meestal met de overheid te maken in hun rol als klant, maar wanneer er een vuurwerkfabriek ontploft zijn de andere waarden van de overheid aan de orde. De afweging van diverse belangen verdient een plaats binnen de activiteiten van de overheid. Betrouwbaarheid, integriteit en responsiviteit zijn kwaliteiten van de overheid die minstens zo belangrijk zijn als enkel effectiviteit of efficiency. De kwaliteiten zijn weergegeven en geordend in figuur 1.

---

<sup>15</sup> CPB / SCP "Trends, dilemma's en beleid" Den Haag 2000

<sup>16</sup> Illustratief is bijvoorbeeld de geschiedenis van ziekenfonds De Volharding in den Haag. De leden beheerden en controleerden zelf voorzieningen. Beschreven in E. Heijdelberg "Klein onderhoud, over actieve solidariteit en gezondheidszorg" De Balie 1995

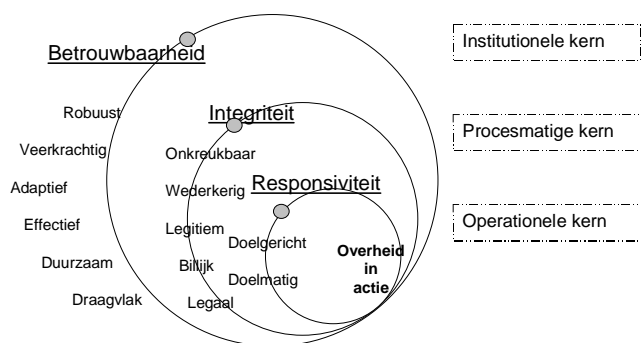
<sup>17</sup> C. Schuijt, aangehaald in E. Heijdelberg 1995

Klantgerichtheid is een term die vooral past bij de overheid in actie, de eerste cirkel in figuur 1. Deze cirkel sluit ook aan bij het vergelijken van de overheid met het bedrijfsleven. De overheid moet responsief, doelmatig en doelgericht zijn. De overheid heeft echter ook een institutionele en procesmatige kern die anders is dan bij het bedrijfsleven gebruikelijk.

De institutionele kern staat voor betrouwbaarheid en de zekerheid dat ook toekomstige generaties op de overheid kunnen bouwen. De procesmatige kern staat voor een integere manier van werken, legaal en billijk. De operationele kern staat voor de overheid die in de uitvoering van taken doelmatig en doelgericht werkt.

In de rol als klant zien we vooral kwalitatief individualistische wensen: vrijheid, rekening houden met de eigen unieke situatie. Gaat het om betrouwbaarheid en integriteit, dan vinden we vooral wensen als gelijkheid, gelijke rechten en gelijke kansen. Ook hier is echter een verschuiving te zien. Onder invloed van interactieve beleidsvorming gaat meer en meer de vraag meespelen of bij behandeling van verschillende stakeholders hun unieke inbreng een rol heeft gespeeld in de besluitvorming. De beginselen van behoorlijk bestuur krijgen naast een waarborgend ook een instrumenteel karakter. Deze beginselen zijn een belangrijkere plaats gaan innemen en hebben een autonome functie gekregen bij afweging van belangen<sup>18</sup>.

**Figuur 1**  
kwaliteiten van de overheid



bron : (Rekenschap<sup>19</sup>)

Lastig is dat de taken van de overheid lang niet altijd zichtbaar zijn als herkenbare aan individuele burgers te leveren diensten. Vaker is de overheid initiator, facilitator,

<sup>18</sup> G.M.A. van der Heijden "Een filosofie van behoorlijk bestuur" Tjeenk Willink Deventer, 2001

<sup>19</sup> gebaseerd op T.A.J. Toonen in J.B.W. van Bijlert, Kracht van kwetsbaarheid, Rekenschap 2001

marktordenaar, regisseur en toezichthouder. Als de brandweer uitrukt is het goede werk voor iedereen zichtbaar, maar als branden voorkomen worden door toezicht en controle is het resultaat beter. Echte kwaliteit, ook in de operationele kern is niet als burgers slechts naar één loket moeten, maar als ze niet naar een loket hoeven. Wellicht betekent dat dat een actie als “Intel inside” nodig is: het label op de verpakking van het eindproduct om beter zichtbaar te maken wat de overheid doet of waar de overheid betrokken is. In elk geval vraagt het des te betere verantwoording over het werk en de resultaten.

## Richting, ruimte, resultaat en rekenschap

De traditionele benadering van de overheid kan omschreven worden als een beleid van “Feed forward”. Het politiek bestuur vertelt wat er moet gebeuren, het ambtelijk apparaat vertaalt dit in projecten, deze worden uitgevoerd en vervolgens toetst de politiek of de resultaten goed zijn. Het inzichtelijk maken van het overheidsdenken, handelen en presteren moet betrokkenheid vergroten, de legitimiteit verbeteren en het vertrouwen in de overheid versterken. Transparantie is bedoeld als instrument om burgers duidelijk te maken wat er gaat gebeuren en welke resultaten verwacht worden.

Het proces Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) is een belangrijke vernieuwing in de verhouding tussen politiek en de Rijksoverheid. In begrotingen van ministeries moeten duidelijke doelen aangegeven worden en de Tweede Kamer moet op de derde woensdag van mei verantwoording krijgen over resultaten. Afgezet tegen de oude werkwijze waarbij de Tweede Kamer wel de begroting kon goedkeuren, maar niet kon oordelen over resultaten is dit een grote verbetering.

Zwakte van dit proces is dat het vooral de operationele kern van de overheid versterkt. Als resultaten worden afgesproken, wordt gedaan wat de afspraak was en niet meer dan dat. In de praktijk kan dat een druk geven op de betrouwbaarheid en integriteit. Betrouwbaarheid en integriteit mogen er niet onder lijden. Ook kan versterking van de operationele kern het zicht op preventie doen verbleken, zoals de tandarts teveel kijkt naar pijnloos en gericht boren en uit het oog kan verliezen dat fluoride in tandpasta betere resultaten kan bereiken. Kleine verbeteringen van processen mogen de aandacht niet afleiden van grote verbeteringen door op een heel andere manier te werken.

Het grootste gevaar van de VBTB-operatie is dat het niet per sé meetbaar maakt wat belangrijk is. Het maakt meetbaar wat *de overheid* belangrijk vindt. De trends van verhoogde turbulentie en horizontalisering van verhoudingen vragen om het centraal stellen van de maatschappelijke context die zich steeds snel wijzigt. Donner schetst in “Staat in beweging”<sup>20</sup> dat in het proces van verandering van de overheid veel meer aandacht moet zijn voor de veranderende maatschappelijke context. Waar de overheid voor staat, zal telkens opnieuw onder woorden moeten worden gebracht.

De huidige beleidsverantwoording is gericht op de Tweede Kamer, niet op burgers en organisaties. Niet horizontaal, vooral verticaal. In de Tweede Kamer speelt een voortdurend spel van steun en oppositie. Hoe noodzakelijk ook voor levendige

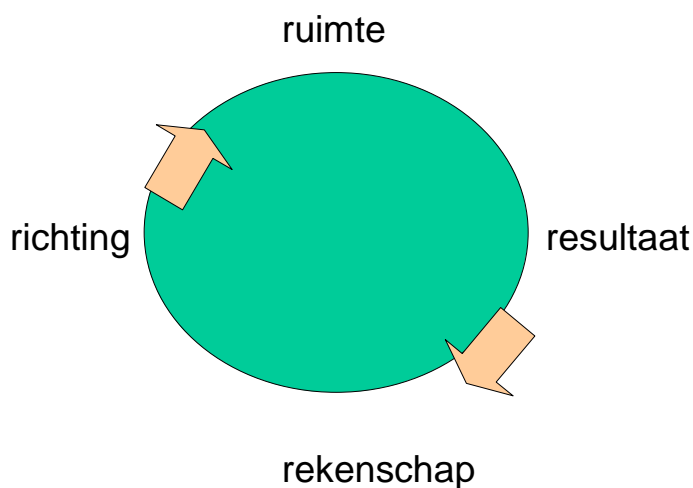
<sup>20</sup> J.P.H. Donner, Staat in beweging, WRR Den Haag 1998

debatten en scherpe profilering, dit leidt tot afrekening in plaats van rekenschap. Politieke aandacht gaat immers niet naar wat goed gaat, maar wat fout gaat. Bijstelling van de richting wordt gezien als politieke fout, niet als kracht en innovatie. Verticale verantwoording leidt tot de behoefte om verticaal (door middel van regels) bij te sturen. Ongewenste uitkomsten leiden dan tot nieuwe regels. Dit leidt tot meer bureaucratie en minder flexibiliteit.

In de verkenningen voor de toekomst die in augustus 2001 verschenen moet het in de werkwijze van de overheid volgens Schnabel voortaan gaan om richting, ruimte, resultaat en rekenschap, het 4-R model<sup>21</sup>. Richting is de richting die de overheid ziet voor de langere termijn. Ruimte blijkt nodig om beter om te kunnen gaan met de diversiteit en wensen van burgers om zelf. Duidelijkheid over resultaat is nodig om de uitkomsten kritisch te toetsen. Rekenschap is nodig om niet alleen te toetsen op uitkomsten, maar ook op uitgangspunten.

Het is niet een lineair proces van de overheid die de richting bepaalt, ruimte geeft, resultaten zichtbaar laat zijn en rekenschap geeft. Resultaten zeggen niets over de juistheid van de beleidsrichting. De overheid moet niet alleen de dingen goed doen, maar ook de goede dingen doen. De continue kritische toetsing maakt het geheel tot een cirkel die permanent doorlopen wordt (fig. 2).

Figuur 2  
beleids­cirkel



<sup>21</sup> P. Schnabel, "Bedreven en gedreven", SCP, Den Haag 2001 p 19

## Rekenschap als centraal verbindend thema

**rekenschap** (v.) **1.** verantwoording over beheer van gelden; **2.** (in 't alg.) uiteenzetting omtrent en verdediging van handelwijzen, daden en motieven, syn. *Verantwoording: rekenschap afleggen, geven, eisen; rekenschap geven van iets, aan iem.; Ik ben u geen rekenschap verschuldigd* ik moet u mijn gronden, beweegredenen niet te zeggen; *rekenschap en verantwoording* vgl. *rekening*, (ook) verslag, uiteenzetting m. betr. t. feiten **3.** plicht tot verantwoording, syn *verantwoordelijkheid: rekenschap aan God*; **4.** (uitdr.) *zich rekenschap geven van iets*, zich het zijn of zo zijn van iets duidelijk voorstellen, het zich realiseren, er aandacht aan schenken; - (uitdr.) *zich geen rekenschap geven van -*, niet helder beseffen: *geef je toch eens rekenschap!*

Bekijken we de trends die vertrouwen en gezag minder vanzelfsprekend maken, de toenemende horizontalisering van verhoudingen, de behoefte aan nieuwe arrangementen die aangepast zijn aan het toegenomen kwalitatief individualisme, dan is duidelijk dat rekenschap aan burgers een centraal thema is. Rekenschap krijgt daardoor een andere positie dan de andere onderdelen van het 4-R-model. De burger kan niet uitsluitend als klant gezien worden. Dan wordt het een afrekenmechanisme: fouten worden gestraft. De burger is iemand waaraan de overheid verantwoording af moet leggen, waaraan de overheid uitleg moet geven over gronden en motieven. De burger is vervolgens *citoyen*: degene die mede richting geeft en besluit. Het formuleren van normen en procedures voor klantgericht werken moet meer en meer het resultaat worden van tweezijdige overeenkomsten, een onderhandeling. De burger is meer dan klant en krijgt verantwoordelijkheid.

Rekenschap vraagt dus acties van beide kanten. Verkeerd gekozen prioriteiten zijn dan niet alleen de overheid te verwijten. Het transparant maken van de organisatie heeft zin als je daarmee kunt bereiken dat je de burger wint als adviseur. We moeten af van de technische benadering. Interactieve beleidsvorming, burgerparticipatie, zijn op zich lege begrippen als de politiek er niet voor open staat of de organisatie er niet op toegerust is. De omschrijving van de rijksoverheid als "Richting gevend aan het begin, en rekenschap vragend aan het eind"<sup>22</sup> is daarmee te beperkt. Het sluit de samenleving als richtinggever en vrager van rekenschap buiten. De vraag blijft of het tempo van de overheid aansluit op het tempo van de samenleving, of er nieuwe ontwikkelingen buiten de overheid zijn en of prioriteiten in de samenleving veranderen.

De wens om betere verantwoording geldt zowel het rijk als de lokale overheid. Een goed voorbeeld van horizontale verantwoording was altijd al verantwoording over het gemeentefonds. Het gemeentefonds beslaat een behoorlijk deel van de rijksbegroting. Hierover moet verantwoording afgelegd worden, niet in de eerste plaats aan het rijk, maar aan de burgers van elke afzonderlijke gemeente. Dat maakt het maatwerk mogelijk, waar de gemeentelijke autonomie voor bedoeld is. Deze verantwoording is op het moment volstrekt onvoldoende. Zelfs raadsleden kunnen niet zien of de gemeente effectief en efficiënt werkt, omdat vergelijking tussen gemeenten weinig plaatsvinden en uitkomsten beperkt blijven tot de ambtelijke organisatie en het college. Wel zijn er stappen gezet, bijvoorbeeld met het BBI instrumentarium en de

<sup>22</sup> P. Schnabel, idem p 16

convenanten in het kader van het Grote stedenbeleid. De VNG stelt in haar manifest “Om het vertrouwen van de burger”<sup>23</sup> dat burgers geen verband zien tussen de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de politieke oorsprong daarvan. Het gemeentebestuur zal daarom rekenschap moeten geven aan kritische burgers. De VNG vergeet daarbij dat burgers de kwaliteit van de publieke dienstverlening niet goed kunnen beoordelen. Pas door vergelijking kan duidelijk worden wat de kwaliteit is en hoe deze in verhouding staat tot de kosten. Als de gemeenten zelf geen rekenschap afleggen aan hun burgers zal het parlement vanuit de VBTB- operatie terecht een veel gedetailleerdere verantwoording over de uitgaven van het gemeentefonds gaan vragen.

## ***Richting***

Wie niet aangeeft waar hij heen wil, kan niet klagen dat beleidsmakers en uitvoerders hem de verkeerde kant op hebben gebracht. Het is belangrijk een duidelijke richting te kiezen. Niet de details en de manier waarop resultaten bereikt worden zijn interessant, maar de doelstellingen die gehaald moeten worden. Duidelijke richting moet zorgen dat verschillende afdelingen en departementen elkaar niet tegenwerken. Maar het betekent niet dat de richting een technisch proces is. Juist in de afweging over de richting spelen belangentegenstellingen en politieke meningsverschillen. Het is bij uitstek de taak van de vertegenwoordigende democratie de richting te bepalen.

De richting kon vroeger bepaald worden door de uitkomst van politieke debatten in de Kamer, gemeenteraad en provinciale staten. Nu is de onderhandeling tussen verschillende partijen er een onderdeel van. Het primaat van de politiek is daarmee niet verdwenen. De bevoegdheden van de Staten Generaal en bewindslieden blijven overeind. Maar de overheid moet zich gevoelig tonen voor de richting van maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimte die er is. Daarom is kennis over de bewegingen in de samenleving essentieel. De kennis over wat er in de samenleving speelt is niet bij een partij beschikbaar. Kennis moet gecombineerd worden om de werkelijkheid beter te benaderen. Daarbij is meer inbreng van burgers nodig. Die kunnen pas goed meebepalen als goede rekenschap is gegeven over de resultaten en de stand van zaken.

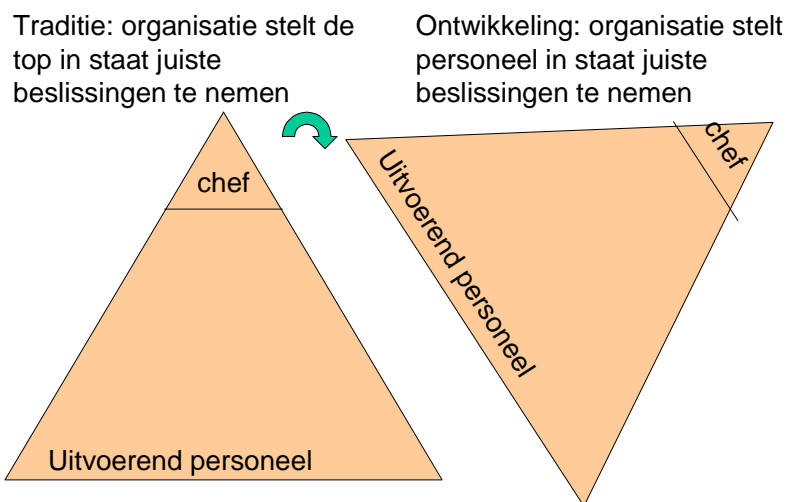
## ***Ruimte***

De huidige samenleving vraagt flexibiliteit van organisaties om bij de uitvoering in te spelen op kansen en uitdagingen die men tegenkomt. Daar is ruimte voor nodig. Ruimte kan alleen gegeven worden als er vertrouwen is. Vertrouwen is echter niet meer vanzelfsprekend. Ruimte geven in een niet-hiërarchische verhouding kan daarom alleen als er goede afspraken zijn over rekenschap.

In een traditioneel model is de organisatie binnen de overheid (maar ook daarbuiten) gericht op het nemen van beslissingen als organisatie. Om beter te kunnen inspelen op ontwikkelingen buiten de organisatie moet de organisatie zo ingericht zijn dat de betreffende medewerker in staat is gesteld de juiste beslissing te nemen. De organisatie kantelt om sneller te kunnen reageren (figuur 3):

---

<sup>23</sup> VNG “Om het vertrouwen van de burger, Den Haag 2002



Figuur 3:  
kanteling

Individu aan basis beslist

Organisaties die niet kantelen krijgen volgens mondialisering-specialist Thomas Friedman te maken met het Microchip Immune Deficiency Syndrome. In organisaties en landen waar enkele mensen aan de top alle informatie verzamelen om alle beslissingen te nemen, raakt de productiviteit, snelheid van innovatie, kennisgebruik en levensstandaard / loon achter op concurrenten. Zij zijn niet in staat zich aan te passen aan de uitdagingen van mondialisering en de snelle veranderingen die de informatiesamenleving (de microchip) brengt. De enige oplossing is volgens hem “the democratization of decision-making and information flows and deconcentration of power”.<sup>24</sup>

Handelingsvrijheid en ruimte om op basisniveau zelfstandig beslissingen te nemen is nodig om rekening te houden met diversiteit en snelheid van verandering<sup>25</sup>. Deze vrijheid is verbonden aan goede verantwoording, niet alleen over resultaten, ook over duurzaamheid, integriteit en betrouwbaarheid.

Ook ruimte voor maatschappelijke partners is verbonden aan rekenschap. Waar maatschappelijke partners een verantwoordelijkheid op zich nemen, zullen zij meer dan vroeger ook zelf verantwoording moeten afleggen. Voorlopers in het bedrijfsleven pakken die uitdaging al op. Zij merken dat zij normen moeten aangeven, controleerbaar moeten zijn en verantwoording moeten afleggen.

Vijf zelfstandige bestuursorganen presenteerden in november 2000 uit eigen beweging al een “Handvest publieke verantwoording”. Zij constateerden daarin dat zij zich niet kunnen beperken tot verantwoording aan de minister, maar dat de

<sup>24</sup> T.L. Friedman “The Lexus and the olive tree” Anchor Books, New York 2000 p 77

<sup>25</sup> In dit verband is het interessant te zien hoe het kabinetsstandpunt in de Kaderstellende visie op toezicht (2001) hieraan voorbij gaat in de reactie op het rapport van Borghouts over toezicht “Vertrouwen in onafhankelijkheid” (2000). BZK kiest niet voor extern positioneren van toezicht, maar laat dit afhangen van kabinetsbeleid inzake verzelfstandiging; waarborging van belangen van derden ten opzichte van politieke bemoeienis; bestuurlijke verhoudingen; de omvang van de toezichtstaak en de mate waarin beleidskaders en wettelijke normen voldoende zijn uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd.

samenleving vraagt om publieke verantwoording. Daarom ondertekenden het Kadaster, de Informatiebeheergroep, Staatsbosbeheer, Centrum voor voertuigtechniek van de Rijksdienst voor het wegverkeer en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers een Handvest publieke verantwoording, waarin zij aangaven zich te willen verantwoorden aan het publiek over hun handelen en de kwaliteit van hun dienstverlening.

De beste ruimte is meestal de ruimte van het individu om zelf te kiezen welke actie het beste aansluit op de eigen omstandigheden. Waar maar enigszins mogelijk zullen overheden keuzevrijheid voor individuen moeten introduceren.

## ***Resultaat***

Wie ruimte geeft, wil resultaten zien. Niet de inspanning, maar het resultaat doet er toe. Heeft de organisatie die richting en ruimte kreeg de gestelde doelen behaald?

De combinatie van ruimte en resultaat vraagt dialoog en overzichtelijke gemeenschappen waarin mensen hun plaats kunnen vinden en overzien. Ruimte geven hangt samen met verantwoordelijkheid geven en vertrouwen dat resultaten behaald kunnen worden. Ook moet over resultaten een dialoog gevoerd kunnen worden. Argyris en Schon<sup>26</sup> spreken zelfs van “ pervers vertrouwen” wanneer er sprake is van de-centralisatie zonder dialoog en gedeelde verantwoordelijkheid. De afspraak, die directeuren bijvoorbeeld met de ambtelijke top kunnen maken (geef de ruimte en beoordeel achteraf op de resultaten) ontbeert gemeenschap en is daardoor geen volwaardig vertrouwen. Het is eerder een vorm van onverschilligheid. Het leidt tot *afrekenen* op resultaten, terwijl de overheid ook zoekt naar ruimte voor verbetering, wil toetsen aan uitgangspunten en daarnaast integriteit, betrouwbaarheid en inspelen op verandering hoog in het vaandel heeft staan.

Zonder dialoog en zonder toetsing op bewegingen in de samenleving leidt het sturen op resultaten tot ritualisering: niet het resultaat voor de samenleving staat dan centraal, maar het halen van “doelen”. Het is daarom noodzakelijk dat een overheid constant blijft “*reframer*”. Het telkens de aandacht verschuiven naar andere issues is van vitaal belang om organisaties zelf verantwoordelijkheid te laten nemen. De samenleving zal ook voortdurende verandering en aanpassing vragen.

## ***Rekenschap en sturen op feedback***

Doorslaggevend voor de democratische legitimiteit is of de politiek en de overheid in staat zijn het vertrouwen te winnen van burgers op basis van wat zichtbaar gemaakt wordt. Een vervolgvraag is of de overheid in staat is om veranderingen in de omgeving te signaleren en positief aan te wenden. Tot slot is de vraag of een overheid dynamisch genoeg is om te blijven innoveren en zich af te wenden van ritualisering van de systemen die transparantie mogelijk maken.

De beleidsbenadering die wij daarom kiezen is de benadering van “Sturen op feedback”. Rekenschap is daardoor een centrale factor. Buiten de overheid zitten de beste toezichhouders en controleurs. Hun feedback is onontbeerlijk om een goede

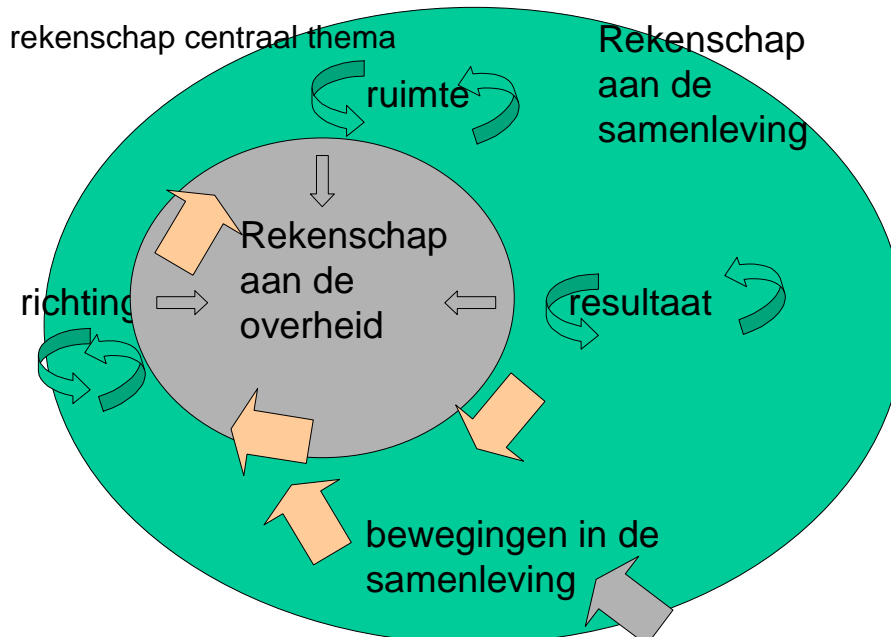
---

<sup>26</sup> Argyris, Schon “Organizational Learning II” Addison Wesley Reading 1996 pp 226-228.

richting te kunnen kiezen. Is een goede feedback verzekerd, dan kan de keuze voor een richting beter gemaakt worden en wint de politiek aan gezag.

Bijstelling van beleid kan sneller plaatsvinden en de kennis buiten de overheid beter benut in een dergelijke werkwijze. Rekenschap is niet alleen belangrijk voor het politieke bestuur, maar ook voor uitvoerders die resultaten willen behalen, toetsen of voldoende aansluiting is met ontwikkelingen buiten de overheid en verantwoording afleggen. De getekende beleidskring verdient daarom aanpassing. In figuur 4 hebben we rekenschap een centrale plaats gegeven.

Figuur 4



## Rekenschap als thema in internationale omgeving

We hebben vooral een Nederlandse invulling gegeven. We moeten niet vergeten dat deze ontwikkeling van horizontalisering, turbulentie en deterritorialisering niet alleen een Nederlands verschijnsel is. Individualisering met de toegenomen mondigheid van burgers combineert gemakkelijk met de nieuwe vormen van communicatie tot een geheel waarin politieke partijen een steeds kleinere rol hebben en de overheid vertrouwen moet verwerven en afhankelijk is van partners. Angelsaksische landen zijn eerder geconfronteerd met verminderd vertrouwen in de overheid. In de VS is een traditie van zelf doen en meer weerstand tegen belastingen.

In de VS zien we ook het thema "accountability" steeds prominenter op de agenda staan. President Bush geeft aan dat de General Accounting Office tien jaar geleden 8 gebieden vond waar sprake is van kwetsbaarheid voor fraude, verspilling en misbruik.

Nu geeft het GAO 22 van dergelijke gebieden aan. Bush meent dat overheidsprogramma's inadequate dienstverlening tegen hoge kosten leveren. Hij meent ook dat het ontbreekt aan een duidelijke richting. "*New programs are frequently created with little review or assessment of the already existing programs to address the same perceived problem. Over time, numerous programs with overlapping missions and competing agendas grow up alongside one another – wasting money and baffling citizens.*" In het document "the President's Management Agenda" pleit Bush daarom voor "clear expectations", "freedom to manage", "improved performance" en "improved accountability"<sup>27</sup>.

In het Verenigd Koninkrijk zien we eveneens de 4 R's terugkomen. In het pamflet "Reforming our public services" dat minister-president Blair de zomer van 2001 uitgaf spreekt hij over "national standards" met "independent monitored performance", "devolution and delegation", "flexibility", en "accountability". Omdat klanten van de overheid overal elders eigen keuzen kunnen maken en keuzen willen maken voegt hij "expanding choice" als belangrijk principe toe. De klant geeft dan waar mogelijk zelf richting.

Onvrede over de globalisering laat ook een tekort zien in de internationale democratie. Er zijn afspraken over richting, ruimte en resultaat, maar rekenschap is er vrijwel niet. Dit wekt internationaal onrust. Wereldleiders moeten vergaderen onder toezicht van grote politiemacht. Hun besprekingen zijn oncontroleerbaar. De regering van de wereld geeft geen rekenschap.

Op veel manieren hebben we immers een wereldregering. Deze is niet te vinden bij de Verenigde Naties. De secretaris generaal van de Verenigde Naties pleit overigens voor meer rekenschap: "*Better governance means greater participation, coupled with accountability*" schrijft Kofi Annan in zijn Report to the Millennium Assembly. De echte zaken op het gebied van het besturen van de wereld worden elders gedaan. Over mondiaal beleid wordt gediscussieerd en besloten achter gesloten deuren door exclusieve groepen, zoals de G8, de OESO, de Wereldbank, het Internationale Monetaire Fonds, de Wereldhandelsorganisatie en anderen. Deze internationale instellingen handhaven zich door informele netwerken van hoge officials and machtige allianties. Samen hebben zij iets geschapen wat gezien kan worden als dominante en exclusieve instituties voor het bestuur van de wereld. De organisatie Charter99 pleit voor meer verantwoording. "*Deze instellingen van feitelijk wereldbestuur moeten verantwoording afleggen. Als er mondiaal beleid is, dat moet daarover verantwoording afgelegd worden aan de volkeren van de wereld.*"<sup>28</sup>

De Europese Unie is voor haar inwoners zeer onduidelijk. Burgers hebben niet het gevoel rekenschap te krijgen en daadwerkelijk richting te kunnen geven. Europa leeft niet onder de bevolking. In de Europese Unie wordt mede om die reden rekenschap eveneens een belangrijk thema genoemd "*Schließlich brauchen wir mehr "political accountability" in Europa. Der Bürger soll klar erkennen, wer für was in der Union verantwortlich ist und ggf. zur politischen Verantwortung gezogen werden kann.*", zo stelde Bondskanselier Schroder in een rede in Den Haag<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Executive Office of the president "The president's management agenda", Washington, 2002

<sup>28</sup> [www.charter99.org](http://www.charter99.org). Het charter is ondertekend door mensen als David Bryer van Oxfam, Noam Chomsky, Anthony Giddens, Naomi Klein

<sup>29</sup> Rede van Gerhard Schroder op 19-1-1999 in Den Haag "Neue Fundamente für die europäische Integration"

De G8 gaven na de top in Genève<sup>30</sup> een communiqué uit waarin ze zeiden dat “ *Open, democratic and accountable systems of governance, based on respect for human rights and the rule of law, are preconditions for sustainable development and robust growth. Thus, we shall help developing countries promote accountability and transparency in the public sector*”.

In elk geval wordt het geven van rekenschap met de mond beleden als een belangrijk onderwerp. Het dreigt echter een vaste Mantra te worden. Het vraagt actie en instrumenten om er daadwerkelijk invulling aan te geven. Verbeter de wereld, begin bij jezelf, is wel het minste wat we mogen verwachten.

## Operatie rekenschap

Het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is tot dusverre een succes geweest, zeker vergeleken met andere vergelijkbare initiatieven op het niveau van de Rijksoverheid. De Grote Operaties, Tjeenk Willink, zijn met veel bombarie gestart, maar hebben weinig opgeleverd. De winkelsluitingswet is het grootste succes van MDW. De verruiming van de openingstijden van winkels zijn voor elke consument voelbaar en draagt onmiskenbaar bij aan het welzijn van vaak drukke burgers. Tegelijk verhoogt het de druk op de overheid om de openingstijden van de eigen loketten meer toe te spitsen op de wensen van burgers. De verwachting is dat de overheid net zo klantvriendelijk is als het bedrijfsleven.

Marktwerking als thema heeft last van negatieve sentimenten. Zwalkend beleid met Marktwerking in de publieke sector (NS, thuiszorg) leidt in brede kringen tot twijfels. Verdere Deregulering lijkt op dit moment op gespannen voet te staan met de opgave voor de overheid haar regelende taak en de handhaving serieus te nemen. Tenslotte is de W van Wetgevingskwaliteit binnen de operatie nooit goed tot ontwikkeling te komen.

Het is tijd voor een nieuwe impuls, inhoudelijke en procesmatig. Essentieel daarbij zijn het aanbrengen van samenhang en het opsporen van en inspelen op betrokkenheid.

Het vervolg van MDW moet fans buiten Den Haag hebben, het moet van de burgers worden. Zij moeten zich erin herkennen en in een oogopslag zien dat het iets is waar zij profijt van hebben of krijgen. Samenhang is nodig om aansluiting te vinden bij de directe ervaringen, de levenssfeer, van burgers of groepen van burgers. Het gaat niet speciaal om notarissen of om woningbouwcorporaties. Het gaat om de vele burgers die geen passende woning kunnen vinden, de falende woningmarkt. Samenhang is daarmee ook een antwoord op de lange lijst met ongelijksoortige onderwerpen.

Rekenschap als centraal thema moet zorgen voor samenhang en richting. Rekenschap moet de basis zijn om vertrouwen tussen burgers en overheid te behouden en burgers als adviseur van de overheid te winnen. We denken dus niet aan rekenschap als het melden van resultaten aan de ambtelijke top van een ministerie, maar aan het afleggen van verantwoording en geven van rekenschap aan de samenleving en haar burgers.

---

<sup>30</sup> G8-Communiqué of Genova 22-7-2001

## ***Vertrouwen winnen***

Rekenschap heeft alles te maken met vertrouwen winnen. Als er nieuwe arrangementen voor de verzorgingsstaat nodig zijn, en de Planbureaus zien dit als belangrijkste opgave, dan kan dat niet zonder betrokkenheid en vertrouwen van burgers.

Rekenschap aan burgers in de samenleving zorgt ervoor dat de impact op het leven van mensen meegewogen wordt. Rekenschap stuurt naar het betrekken van mensen uit de samenleving. Participatie wordt meer dan een instrument om buurten te committeren aan beleid. Rekenschap zorgt voor de ultieme test van een democratische samenleving waarin mensen de bron van politieke autoriteit zijn.

Om vertrouwen te winnen moet met het oog van burgers naar resultaten van de overheid gekeken worden. Dat vraagt openheid, transparantie en vergelijkbaarheid. Openheid is nodig om gegevens die binnen de overheid gebruikt worden te kunnen combineren. Transparantie is nodig om burgers te laten zien wat er gebeurt en om vertrouwen van burgers te behouden, doordat iedereen kan zien op welke wijze de overheid met gegevens omgaat. Transparantie betekent niet dat een hele brij van gegevens bij de burger te zien is (bij voorbeeld alle raadsstukken op internet), maar vraagt ook moderatie, zodat informatie op maat en eigen voorkeur vindbaar is. Vergelijkbaarheid is nodig om resultaten te kunnen waarderen. Zo zijn we dat allemaal als consument gewend. Is een scherpte van 1,3 megapixels een goede prestatie voor een digitale camera? Slechts weinigen weten het. Daarom kijken we naar wat andere camera's hebben voor welke prijs.

Vergelijking toont dat er onder de onderzochte instanties verschillen zijn. Het krijgt dan uitstraling. De onderdelen die goede resultaten boeken, presenteren trots de uitkomsten. Burgers worden daardoor sterker, want ze hebben meer kennis. De slecht presterenden kunnen de uitkomsten niet afdoen als gezeur, het management moet uitleg geven. Goed neveneffect is dat de mensen die resultaat boeken en betere diensten leveren beloond worden. Een openbaar compliment is op zijn plaats.

Rekenschap zorgt voor een voortdurende toets om te weten of de samenleving sneller loopt, nieuwe methoden vindt of andere prioriteiten behoeft dan binnen de overheid gedacht wordt.

## ***Rekenschap in de praktijk***

In de lange termijnverkenning uit 2000 noemen SCP en CPB de integratie van grote groepen allochtonen en bestrijding van de criminaliteit, sociale onveiligheid en geweld belangrijke problemen die nog lange tijd niet opgelost zijn. Daarnaast zijn nieuwe arrangementen rond zorg, arbeid, sociale zekerheid en inrichting van de ruimtelijke omgeving nodig volgens de planbureaus.

Rekenschap kan aan burgers alleen goed gebeuren als er eenheid kan komen in de verantwoording. Als burgers willen weten wat er is gedaan aan sociale onveiligheid, vraagt dat rekenschap over beleid van meerdere departementen: VWS, VROM, Justitie, Binnenlandse Zaken. Van alle programma's moet duidelijk zijn of de missie en doelstellingen samenvallen en elkaar niet bestrijden. Instellingen zijn verkokerd, problemen helaas niet. Het heeft geen zin te investeren in mooie huizen, parken en pleinen (VROM) als bewoners de buurt niet veilig (BiZa, Justitie) vinden, er geen

goede sociale structuur is (VWS) en het jeugdbeleid onvoldoende tegemoet komt aan de wensen van de jeugd (VWS). Het heeft geen zin werk naar werklozen (SZW) te brengen als deze slecht opgeleid zijn (OCW) of als zij al een achterstand hebben opgelopen voor zij naar school gaan (OCW, VWS). Als voor verschillende doelen apart geld wordt gereserveerd en aanpak van problemen apart gepland wordt, is het niet mogelijk problemen aan te pakken. Ook bij de genoemde nieuwe arrangementen van de verzorgingsstaat zal rekenschap aan burgers breder zijn dan departementale verantwoording. Om nog maar niet te spreken van de Europese dimensie. Het kan niet zo zijn dat maatregelen vanuit Europa gepresenteerd worden als onontkoombaar beleid, zonder dat burgers zich er over uit hebben kunnen spreken en zonder dat goede verantwoording georganiseerd is.

In de publieke dienstverlening is keuzevrijheid een belangrijk thema dat aansluit bij de beweging naar kwalitatief individualisme en voorkomt dat de overheid keuzes maakt die mensen zelf veel beter kunnen maken. Waar mensen zelf beter richting kunnen geven, moet de overheid dat niet voor hen doen. Als mensen geen vrije keuze krijgen, zal een onderdeel van het geven van rekenschap ook zijn dat uitleg gegeven wordt waarom er geen keuzemogelijkheid is.

Rekenschap geven vraagt ook een andere houding van gemeenten. Nu is er nog geen sprake van een open en op rekenschap gerichte benadering. Bij zijn aanstelling als nieuwe burgemeester van Rotterdam legde Opstelten de vinger op de zere plek: "Wij staan bovenaan alle verkeerde lijstjes". Zijn ambtenaren en de leden van het college van B en W adviseerden hem dat niet meer te zeggen: Slecht voor de beeldvorming. Een gemeente maakt geen lijstjes, dat doet Elsevier, de Volkskrant, de Consumentenbond of de FNV. Gemeenten zeggen dan dat die lijstjes niet kloppen, dat eenzijdig naar 1 onderwerp wordt gekeken. Gemeenten zijn autonoom, de gemeente heeft de regie, het gemeentebestuur maakt afwegingen en wordt democratisch gecontroleerd. Jammer. En gevaarlijk: de gemeente is te belangrijk om aan gemeentebestuurders en ambtenaren en hun belangenorganisatie over te laten. Dat is niet alleen onze constatering, ook die van de staatscommissie voor dualisme en lokale democratie en het kabinet in reactie op de commissie.

Juist de gemeenten kunnen iets van de emotionele discussie over de overheid een rationele basis verlenen: er zijn er meer dan 400, je kunt ze vergelijken. Heeft het Rotterdamse gemeentebestuur het de afgelopen vier jaar zoveel slechter gedaan dan de Amsterdamse? Welke 200 gemeenten hebben goede resultaten met hun jeugdbeleid, welke 200 blijven achter in hun ruimtelijk beleid, welke gemeenten hebben hun handhaving niet op orde? Waar blijven de lijstjes, waar zijn de benchmarks. Is dit de publieke zaak waar, anders dan in de markt, openbaarheid en transparantie gegarandeerd zijn? Dergelijke vergelijkingen moeten er snel komen. Het heeft geen zin dergelijke vergelijkingen in boekwerken te publiceren. Online zijn dergelijke vergelijkingen wel zinvol en kunnen naar eigen voorkeur gesorteerd worden. Is er veel vergelijkingsmateriaal aanwezig, dan kan de kijker alleen die organisaties selecteren, die hij van toepassing vindt. Dergelijke vergelijkingen zijn in de financiële wereld al heel gebruikelijk<sup>31</sup>. Bij de ABNAMRO staat in de kantine een benchmark. Iedereen kan direct volgen hoe de bank presteert ten opzichte van andere banken. Een hogere score op de benchmark wordt daardoor een gemeenschappelijk doel, in plaats van een doel van de directie.

---

<sup>31</sup> [www.quicken.com](http://www.quicken.com)

Gemeenten kunnen en moeten ruimte voor diversiteit houden. Dat is nodig omdat er verschillen zijn in de samenleving en de variëteit eerder groter dan kleiner wordt. Sturing van bovenaf leidt tot uitholling van lokale verantwoordelijkheid. Datzelfde geldt ook weer binnen de gemeente. Mensen en organisaties nemen geen verantwoordelijkheid voor het resultaat als zij denken dat hun inspanning niet hoeft bij te dragen aan een lokale oplossing, maar aan het tegemoet komen aan toezicht van bovenaf.

Verandert de houding van gemeenten om zich niet te laten vergelijken en daardoor geen goede verantwoording af te leggen niet dan zal de druk op het ministerie van Binnenlandse Zaken toenemen om van bovenaf te monitoren. Dan vraagt de rijksoverheid rekenschap. Hoe meer men er zeker van kan zijn dat de gemeenten burgers rekenschap geven, des te minder noodzaak er is voor controle van het rijk op details.

### ***Gevolgen van meer rekenschap***

Bij onderwijs zag de onderwijsinspectie dat de feed-forward-benadering van de overheid die vertelt wat er moet gebeuren steeds faalde. Het leidde tot steeds meer regels en steeds moeilijker functionerende organisaties. Gedwongen door een proces aangespannen door een ouder die openheid verlangde over prestaties van de school van haar kinderen, kwam de inspectie ertoe om schoolresultaten openbaar te maken. De lijstjes die Trouw vervolgens publiceerde zijn nu normaal geworden. Dat heeft ouders sterker gemaakt.

Ouders verwachten informatie te kunnen krijgen over de school. Het kan dan gebeuren dat de inspectie een school als in orde zijnde kwalificeert, maar dat ouders een slechte sfeer ervaren. Dat leidt tot onvrede, maar ook tot beweging en diversiteit. Scholen moeten dan een bepaalde minimale kwaliteit leveren, ouders geven reactie en advies over de richting en inrichting van de school. Scholen kunnen sneller reageren. Bij het onderwijs is het zeker nog niet ideaal. Niet over alle scholen zijn recente gegevens, scholen zijn nog niet altijd gewend aan actieve ouders en ouders niet aan hun actieve rol. Maar er wordt meer verantwoordelijkheid genomen, verantwoordelijkheid is niet meer anoniem en er is meer ruimte voor verschillen.

In een omgeving waar het geven van rekenschap vanzelfsprekend is verandert de houding van gemeentebestuurders en –ambtenaren. Gemeenten die goed presteren kunnen trots zijn op de resultaten die behaald worden. Gemeenten die onvoldoende presteren worden gedwongen uitleg te geven. Het dualisme krijgt extra impuls als raadsleden gevoed kunnen worden door informatie over resultaten. Participatie en beïnvloeding buiten de huidige politieke partijen wordt geïntegreerd, terwijl het primaat van de politiek behouden blijft. Dat betekent dan wel dat de politiek nee moet durven zeggen.

Meer rekenschap over landelijke activiteiten om problemen rondom onveiligheid aan te pakken zal leiden tot betere integratie. Het wordt dan mogelijk om best practices te signaleren en te zien waar onvoldoende resultaten behaald worden.

## ***Doelstelling operatie rekenschap***

Adel verplicht: om een operatie rekenschap te kunnen beoordelen, zijn ook hier weer doelen nodig..

Er zijn meerdere doelen die we willen bereiken met een operatie rekenschap. De democratie versterken, ruimte geven aan diversiteit, focussen op prestaties, leren van resultaten en sturing verbeteren..

Overkoepelend doel van de operatie is vertrouwen winnen van de burger als adviseur en controleur. Betere prestaties en betere verantwoording kunnen een snellere beleidsbijstelling geven. Kunnen lastige burgers controleren of de integriteit en duurzaamheid gewaarborgd is? Krijgen burgers meer macht om goed werk te belonen, slecht werk te bestraffen of zelf te beslissen door middel van eigen keuze?

Op hoofdpunten van beleid van het nieuwe kabinet en de gemeentes worden daarom meetbare doelen geformuleerd. Zoals de Algemene Rekenkamer jaarlijks de ontwikkelingen in het financieel beheer van departementen in beeld brengt en aangeeft of er vooruitgang is geboekt, zo zou de Rekenkamer dit ook kunnen doen met het geven van rekenschap. Op basis van te ontwikkelen objectieve en subjectieve criteria kan dan de voortgang van de operatie gevolgd worden.

Rekenschap zet een operatie in die bijdraagt aan de ontvoogding van de burger. Rekenschap maakt mensen wakker en houdt mensen wakker. Meer mensen moeten menen dat zij waar voor hun geld krijgen en dat hun wensen en gevoelens serieus gehoord en meegewogen worden. Rekenschap houdt mensen bij de les, maar zorgt er ook voor dat mensen rustiger kunnen slapen in de zekerheid dat meer mensen meekijken naar de richting, de ruimte en de resultaten.

Hein Albeda  
Walter Etty