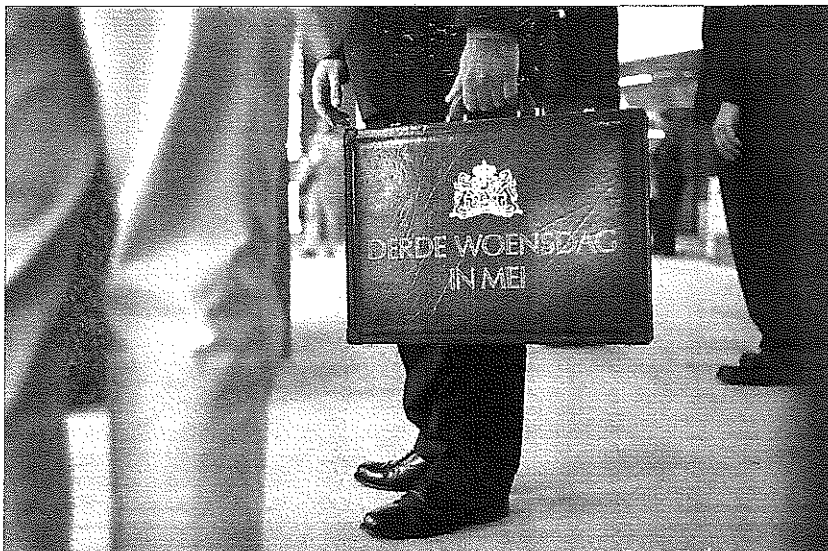


# Nieuwe sturing, oude verantwoording



Op de derde woensdag in mei ('Gehaktdag') presenteert de minister van Financiën de jaarverslagen van alle departementen. Foto: Gerhard van Roon

Door J.H.W. Oostendorp en  
F.K.M. van Nispen

De ministeriële verantwoordelijkheid is in de afgelopen jaren uitgehold door ontwikkelingen als sturen op afstand en streven naar verzelfstandigen van uitvoerende instanties. Desondanks wordt de ministeriële verantwoordelijkheid nog steeds opgevat als hét centrale mechanisme om verantwoording af te leggen over maatschappelijke sturing. De huidige vormgeving van VBTB is een illustratie van de 'mismatch' tussen sturing en verantwoordelijkheid. Verbetering is echter mogelijk.

In de afgelopen decennia hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de sturende rol van de rijksoverheid. Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn de bestuurlijke ambities van de overheid bijgesteld, omdat het ideaal van de verzorgingsstaat in haar toenmalige vorm onbetaalbaar, onbestuurbaar en onbeheersbaar bleek te zijn. Een structurele transitie van overheidssturing was het gevolg. Er zijn thans vele, verschillende partijen die een bijdrage leveren aan maatschappelijke sturing. Het resultaat is een organisatorische lappendeken van taakbeheerting met een (semi-)publiek karakter waarvoor de minister in meer of mindere mate verantwoordelijkheid draagt. Sommige taken zijn verzelfstandigd (bijvoorbeeld in een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan), andere taken zijn uitbesteed aan maatschappelijke organisaties, weer andere taken overgedragen aan internationale instanties of geprivatiseerd. De overheid wordt nu niet langer vergeleken met de dirigent van een orkest, maar met één van de musici.

De minister moet hierdoor regelmatig het antwoord in het parlement schuldig blijven, omdat hij of zij alleen nog verantwoordelijk is voor 'het systeem'. De verantwoordelijkheid voor 'het resultaat' is dikwijls weggegeven. Een voorbeeld is de sturingsrelatie tussen de minister van BZK en de politieregio's. De mi-

nister kan zijn verantwoordelijkheid in de strikte interpretatie niet langer waarmaken omdat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van resultaten bij de korpsen ligt. Hij heeft alleen invloed op de afspraken die zijn opgenomen in de prestatiecontracten en de manier waarop de controle en monitoring zijn vormgegeven. Een ander recent voorbeeld betreft het conflict tussen de minister van Sociale Zaken en het UWV naar aanleiding van de kosten voor de nieuwe kantoorinrichting van de uitkeringsinstantie. De minister bleek ook hier beperkt in zijn directe sturingsmogelijkheden.

Velen, niet in de geringste mate politici, hebben in de beschreven situaties aanleiding gezien tot een hartstochtelijk pleidooi voor een reviel van de strikte leer van de ministeriële verantwoordelijkheid onder verwijzing naar het primaat van de politiek. Dit miskent de ontwikkelingen in het sturend vermogen van de overheid. Er wordt niet alleen voorbijgegaan aan de fundamentele wijzigingen in overheidssturing maar ook wordt structureel onderschat dat veranderingen in sturend vermogen van de overheid tot uitdrukking moeten komen in het bijbehorende verantwoordingssysteem. Een fundamentele herijking van het denken over verantwoordelijkheid is noodzakelijk.

De klassieke staatsrechtelijke leer van de ministeriële verantwoordelijkheid is tegen de grenzen van de houdbaarheid gelopen als Archimedesisch punt voor het afleggen van rekenplicht over het openbaar bestuur. De ministeriële verantwoordelijkheid is één vastomlijnd

type verantwoordelijkheid, namelijk die van een minister richting het parlement. Niet meer en niet minder. Slechts onder bepaalde voorwaarden kan de ministeriële verantwoordelijkheid het geijkte middel zijn (namelijk wanneer de minister zijn verantwoordelijkheid ook materieel waar kan maken met scherpe en directe sturing). In de andere gevallen – en dat zijn vrijwel alle gevallen – zal de leemte in publieke verantwoording, als gevolg van wijzigingen in het sturend vermogen van de overheid, op alternatieve wijzen moeten worden opgevuld (raden van toezicht, visitaties, gebruikersraden, intern toezicht en dergelijke). Een certificering door een kwaliteitskamer naar analogie van de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman kan daarbij dienen als een natuurlijk sluitstuk van een op moderne leest geschoeid stelsel van 'checks and balances'.

De vormgeving van de rijksbegrotingssystematiek: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) is een voorbeeld van deze 'mismatch' tussen sturing en verantwoordelijkheid. Het doel van VBTB is het bewerkstelligen van een betere afstemming tussen beleid, middelen en effecten. De begroting is daartoe in een nieuw jasje gestoken. De minister moet antwoord geven op een drietal w-vragen vooraf en drie h-vragen achteraf: wat willen we bereiken versus hebben we bereikt wat wij hebben beoogd, wat gaan we daarvoor doen versus hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en wat mag het kosten versus heeft het gekost wat we dachten

dat het zou kosten? Het is zeer de vraag in hoeverre de VBTB in die verbeterde afstemming is geslaagd, getuige de resultaten van de rijksbrede evaluatie die onlangs is uitgevoerd. Somberheid en cynisme voeren de boventoon (vergelijk de teneur rond de derde woensdag in mei: 'De dag van de verantwoording'). Natuurlijk, er is flinke kritiek mogelijk, maar de kern van de zaak blijft onaangeroerd.

De essentie is dat de www/hh-vragen informatie genereren zonder dat duidelijk is op welk 'playing field' de minister opereert. Voor een minister is het dan verdraaid lastig een zinnig antwoord te formuleren op Kamervragen. De huidige VBTB-methode moet daarom worden aangepast om te voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit kan aan de hand van drie preliminaire sturingsvragen:

- Wat is de rolopvatting van de minister ten aanzien van het beleidsartikel?
- Welke sturingsstrategie past hierbij?
- Welke verantwoordingsopzet volgt hieruit?

De eerste sturingsvraag beoogt duidelijkheid te verkrijgen in het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid op basis van het sturend vermogen van het ministerie voor het beleidsartikel: waarvoor is de minister verantwoordelijk en, vooral, waarvoor niet. De tweede vraag dient antwoord te geven op de wijze waarop de sturing is vormgegeven. Welke vorm van besturen is aan de orde (bijvoorbeeld op basis van een dienstverleningsovereenkomst)? Het antwoord op de derde sturingsvraag moet zo concreet mogelijk aangeven hoe het afleggen van verantwoording wordt ingevuld.

De crux is of de gehanteerde VBTB-methode leidt tot een betere 'match' tussen sturingsopzet en verantwoordingsarrangement. In de huidige vormgeving is dat niet het geval. De drie VBTB-sturingsvragen vormen een concrete aanzet tot verbetering.

Hans Oostendorp is bestuurskundige en als organisatieadviseur werkzaam bij Contain Organisatie Advies in Den Haag. Frans van Nispen is als universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.