

Vertrouwen sleutelwoord voor transparante overheid

Congres Good Public Governance

Op 5 oktober organiseerde de BNG het congres Good Public Governance. Onder leiding van bestuursvoorzitter Pim Vermeulen werd van gedachten gewisseld over de manier waarop de diverse overheidslagen het onderling wantrouwen kunnen verminderen en het vertrouwen van de burgers kunnen herwinnen. Biedt governance de sleutel om als overheid effectiever te kunnen werken?

Het zijn vooral de affaires uit het bedrijfsleven geweest, die hebben geleid tot de regels en codes die we nu kennen. Maar de link naar de overheid, en overigens ook de andere daaraan gelieerde instellingen, is gemakkelijk te maken. Uit de hand lopende kosten van grote projecten, fouten in procedures die tot claims leiden, dienstverlening die onder de maat is: voor veel burgers zijn dit de eerste associaties die men heeft bij het optreden van de overheid. Het vertrouwen in de overheid is gering. Dat is niet alleen een imago probleem, maar soms ook terecht. En waar slecht presterende bedrijven kunnen worden gemeden, kunnen we voor veel zaken niet om de overheid heen. De bewustwording dat het beter moet, groeit gelukkig bij de overheid. Dat geldt zowel voor het politieke niveau als voor de ambtelijke organisatie. Maar daarmee dreigt een ander gevaar. De neiging bestaat door regelgeving, toetsingskaders en wat dies meer zij, mogelijke brokken te voorkomen. De keerzijde van de medaille is duidelijk: bureaucratie, lage productiviteit, en drainage van creativiteit en ondernemingszin. De overheid moet dus op zoek naar een nieuwe balans. Ofte wel: public governance moet gebaseerd kunnen zijn op het vertrouwen dat het goed gaat.

Professionalisering van de organisatie moet prioriteit krijgen, aldus minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarvoor heeft het ministerie een tweesporenbeleid opgezet, dat zich richt op het functioneren en op de professionalisering van de organisatie van onderop. Uitgangspunt voor de overheid is 'doen we het goed voor wie we het doen?' Dat geldt in het bijzonder voor de gemeenten. Daar vinden namelijk de meeste contacten plaats tussen burgers en overheid. De ontwikkelingen daar zijn al positief, getuige zaken als verruimde openingstijden, bedrijfsloketten, kwaliteitshandvesten etc. De professionaliseringsopdracht vraagt leiderschap.

Onderdeel daarvan is ook om medewerkers in de organisatie, perspectief, ruimte en vertrouwen te geven hun taak uit te voeren. De overheid moet er alles aan doen om het onderlinge wantrouwen tussen haar en de burgers weg te nemen en er voor te zorgen dat ze zelfvertrouwen en durf uitstraalt. Een goede mentaliteit van de betrokkenen, een intrinsieke motivatie om de juiste dingen op de juiste manier te doen en hierover verantwoording te willen afleggen, is voorwaarde voor een goed resultaat. Toezicht moet geen doel zijn, maar instrumenteel. Daarom is het goed in overleg met burgers en bedrijfsleven duidelijke do's en don'ts te formuleren. De organisatie moet inspelen op de zeggenschap van de burger.

Remkes wil het functioneren van de overheid een impuls geven met het programma *Good Governance Openbare Sector*. Dat richt zich juist op de menselijke factor in het handelen van de overheid en wil meer ruimte maken voor professionals. Die versterking moet vooral van onderop plaatsvinden. Best practices en leerplatforms moeten helpen daadwerkelijk verbeteringen te realiseren. Het terugwinnen van het vertrouwen van de burger is een zaak van langere adem. Geloofwaardigheid, integriteit en zelfvertrouwen uitstralen zijn beslissend.

Lessen uit de bouwwereld

Het antwoord op de vraag hoe vertrouwen herwonnen kan worden, kan mogelijk gegeven worden door de bouwwereld. Wanneer er iets mis is, is de sector zelf als eerste aan zet, aldus voorzitter Brinkman van het Algemeen Verbond van Bouwbedrijven. De diverse integrale recall-acties wanneer defecten aan een beperkt aantal producten worden geconstateerd, zijn goede voorbeelden, hoe je imagoschade kunt beperken. Meewerken met onderzoeken en initiatieven nemen tot nieuwe afspraken kan helpen, ontstane conflictsituaties op een soepele

manier op te lossen. De bouwwereld heeft snel een regeling met de Mededingingsautoriteit kunnen afspreken en daadwerkelijk meegewerkt aan nieuwe contractvormen om herhaling te kunnen voorkomen. De publieke sector moet zich realiseren dat in haar veld de belangen van veel partijen aan de orde moeten komen.

De toenemende juridisering van de samenleving is in dit kader een factor die het overheidshandelen extra kwetsbaar maakt. Sneller, minder procedureel werken kan het vertrouwen in de overheid doen toenemen. Maar uiteindelijk wordt het vertrouwen bepaald door de geleverde kwaliteit.

Scheiding bestuur en toezicht moet beter

De overheid heeft nog veel werk te doen om het niveau van het bedrijfsleven te bereiken op het gebied van governance. Dat stelde Jaap Peters, die de grondlegger is voor de huidige regelgeving rondom bestuur, toezicht, verantwoording en transparantie. Deze regelgeving is voor het bedrijfsleven vastgelegd in de Code Tabaksblad. Bij bedrijven is de structuur helder. Er is een duidelijke scheiding van bestuur en toezicht. Bij de overheid ligt dat anders. De overheid kent een bonte verscheidenheid van organisatievormen waarin de activiteiten zijn ondergebracht. Dat kunnen overheidsdiensten zijn, maar ook zelfstandige bestuursorganen, of hybride organisaties zoals corporaties. Soms wordt voor een N.V.-vorm gekozen om de duidelijkheid te bevorderen. Maar ondanks die verzelfstandiging blijft de overheid op alle mogelijke manieren aan de touwtjes trekken. Investeringsgoedkeuringen, concessiewetgeving zijn sprekende voorbeelden.

Maar ook binnen het bestuur constateert Peters het nodige: gebrek aan transparantie, ontbreken van checks and balances en tekortschietend verantwoordelijkheidsgevoel. Overheidsbedrijven kunnen heel nuttig en nodig zijn, aldus Peters. Maar stel van die bedrijven hun rol vast en leg de kaders vast waarbinnen ze moeten handelen. En geef ze daarna de noodzakelijke vrijheid van handelen en vertrouwen. Spreek ze aan op het resultaat. Incidenten moeten niet per definitie tot nieuwe regels leiden. De verantwoordingscarrousel die nu is opgetuigd, is onduidelijk, en ook niet nodig alleen omdat de overheid een ander karakter heeft. De

maatschappelijke prestatie is op de achtergrond geraakt. Dat leidt tot moeizame processen, lagere productiviteit en lagere kwaliteit bij de overheid.

Er wordt bij een oplossing van een probleem te veel gekeken naar regelgeving en te weinig vertrouwd op het gezond verstand. De cultuur moet om naar vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid, gaf Peters de aanwezigen als advies mee. Bij verantwoordelijkheid hoort ook bevoegdheid. Juist daar is nog veel ruis op de lijn, zo kwam tijdens de paneldiscussie naar voren. Voorts moet governance onderdeel zijn van de missie van de overheden. Veel overheden hebben nog geen missie. Peters onderkent het belang van een missie, maar vindt leiderschap essentieel. Secretaris-Generaal Holtslag ziet leiderschap als voorwaarde om de organisatie op een lijn te krijgen na de formulering van missie en strategie.

De burger als baas

Om de burger betrokken te krijgen bij het bestuur is ook volgens waarnemend burgemeester van Wassenaar, Van Leeuwen, een grotere transparantie van het bestuur nodig. Dat houdt in: verantwoordelijkheid durven nemen en niet het probleem op het bord van een ander proberen te leggen. Wanneer het vertrouwen in het bestuur toeneemt, is ook de burger meer bereid betrokkenheid te tonen met wat er binnen zijn omgeving gebeurt. Nu is het bestuur te ver van de burgers komen te staan. Bestuur en medewerkers zijn te veel naar binnen gericht. De burger wil waar voor zijn geld.

Dat is ook de overeenkomst tussen de burger als belastingbetaler met de aandeelhouders in de private sector. Kwaliteitshandvesten, klachtenmanagement helpen ook de waardering voor het bestuur te vergroten.

Beheerste uitvoering

Er is een duidelijke relatie tussen goed governance en het 'in control zijn' van de organisatie, zowel financieel als qua activiteiten. Directeur Janse van BNG Consultancy Services ziet in zijn adviespraktijk regelmatig dat risico's onvoldoende in beeld zijn gebracht. Zeker bij grote projecten kunnen de gevolgen rampzalig zijn. Analyse en kwantificering van projectrisico's is een specialistisch vak. Er is te weinig ervaring, zeker in kleinere en middel-

grote gemeenten, met de manier waarop een afweging moet worden gemaakt tussen rendement en risico van een project. Gewijzigde marktomstandigheden die voortvloeien uit de lange looptijd van een project, of gewijzigde ambities, reikwijdte of invulling van een project als gevolg van voortschrijdend inzicht, leiden tot grote risico's. Bij marktpartijen en ontwikkelaars is de expertise om dit te ondervangen vaak wel aanwezig. Daardoor vindt vanuit overheidshoek bezien geen optimale risicoallocatie plaats. En een basisregel voor publiekprivate samenwerking is, dat risico's daar komen te liggen, waar zij het best kunnen worden beheerst.

Een ander, veel voorkomend verschijnsel is onderschatting van kosten, al dan niet in combinatie met overschatting van de opbrengsten. Wanneer beide zich voordoen, is het leed niet te overzien. Van Leeuwen refereerde aan een onderzoek van Duivesteyn dat bij 90% van de projecten bewust verkeerde ramingen worden afgegeven. Vaak vloeit dit voort uit het gegeven dat verschillende partijen er belang bij hebben dat een project wordt uitgevoerd. De politiek vanuit electorale overwegingen, marktpartijen vanuit winst-oogmerk. Haalbaarheidsstudies moeten dan ook met kritische blik worden bekeken en zo nodig moet een second opinion worden gevraagd, aldus Janse.

In de governancecodes is een belangrijke plaats ingeruimd voor risicomangement. Goed risicomangement is er niet op gericht risico's te elimineren, maar om ze aanvaardbaar en beheersbaar te houden. Daarvoor dient een duidelijk en toetsbaar beleidskader te worden vastgesteld.

Kwantificering van risico's, noodzakelijk voor de bepaling van het weerstandsvermogen, wordt vaak moeilijk gevonden. Bij de bepaling van het noodzakelijke weerstandsvermogen kan vaak met een lager vermogen toe dan wordt gedacht. Immers, het is zeer onwaarschijnlijk, dat alle gesignaleerde risico's zich allemaal maximaal zullen voordoen. Risicosimulatie kan hier uitkomst bieden.

Gemeenten geven nu op uiteenlopende wijze invulling aan risicomangement. Ook over het begrip 'in control' bestaat geen eenduidigheid. Een gemeenschappelijke aanpak en een eenduidig begrippenkader is noodzakelijk, aldus Janse. In zijn ogen biedt de oprichting van PRIMO – Public Risk Management Organization hier een mooi platform voor.