

Public governance

Op het raakvlak tussen verantwoording en vastlegging

Door: Max Beekhuis, directie Doxis

In december 2003 bracht de commissie Corporate Governance, onder voorzitterschap van mr. Morris Tabaksblat, een gedragscode uit voor het Nederlandse bedrijfsleven. Deze code geeft een aantal do's en don't's voor bestuurders van Nederlandse beursgenoteerde bedrijven.

Een oprisssertje: de aanleiding

De voorgeschiedenis kunt u zich wellicht nog herinneren: het ENRON-schandaal (inclusief het beeld van ENRON-medewerkers die op zondag gehaast relevante archivalia door de shredder stonden te halen), de vermeende zelfverrijking van bestuurders van multinationale ondernemingen, en recenter de boekhoudchaos bij Parmalat en AHOLD.

Allesamt situaties rond bedrijven waarvan in de publieke opinie het beeld is blijven hangen van bestuurders die niet het bedrijfsbelang bovenaan hebben staan bij hun handelen. Als reactie hierop ontstond, eerst in de Verenigde Staten van Amerika en later in (West-)Europese landen, de behoefte om gedragsregels op te stellen voor verantwoord gedrag van bestuurders van (beursgenoteerde) ondernemingen. In de V.S. zijn deze regels inmiddels vervat in een heuse wet (Sarbanes-Oxley Act van 2002).

De vertaalslag naar de overheid

Parallel aan de discussie in de private sector ontwikkelt zich binnen de Nederlandse overheid een discussie over public governance. Kernachtig samengevat gaat public governance over goed bestuur en dan vooral over integer en transparant handelen door overheidsorganisaties en -bestuurders. En: over het organiseren van een goed toezicht hierop. Het beoogde effect van de maatregelen is het (herstellen) van het vertrouwen in het bestuur en handelen van de organisaties.

Twee voorbeelden

Staat het vertrouwen in het bestuur en handelen van overheidsorganisaties dan onder druk? En zo ja, bij wie of welke groepen heeft een zekere mate van wantrouwen dan post gevat? Twee voorbeelden ter illustratie van tanend vertrouwen in het handelen van de overheid.

Onderwijs

Het voortgezet onderwijs en mbo-/ hbo-/ en wo-onderwijsinstellingen worden door het ministerie van OC&W gefinancierd op basis van een lump sum (vast bedrag gebaseerd op een aantal parameters). Over de besteding van dit bedrag heeft OC&W geen zeggenschap, zij toetst slechts de behaalde resultaten. Public governance in dit voorbeeld heeft te maken met de vraag: hoe legt het bestuur van een onderwijsinstelling verantwoording af over de besteding van de publieke gelden en de behaalde resultaten. En: aan wie moet zij deze verantwoording afleggen?

Bijvoorbeeld: Hogeschool INHolland ontplooit reclameactiviteiten bij de Europese Kampioenschappen Honkbal en bij het Dunya-festival te Rotterdam, gericht op het werven van nieuwe studenten. De SP, bij monde van mw. F. Vergeermudde, heeft in de Tweede Kamer schriftelijke vragen hierover aan de minister van OC&W gesteld (28 juli 2003). De vragen gaan in essentie over de rechtmatigheid van het besteden van publieke middelen aan de marketing van een onderwijsvoorziening. De staatssecretaris van OC&W heeft zich bij de beantwoording van de vragen (18 augustus 2003) op het standpunt gesteld dat zij geen bezwaar heeft tegen deze marketingactiviteiten.

Wooncorporaties

Een tweede voorbeeld. Recent is uit onderzoek gebleken dat de interne kosten van wooncorporaties de afgelopen jaren fors gegroeid zijn. Na de bruteringsoperatie van halverwege de jaren negentig zijn de wooncorporaties omgevormd tot zelfstandige ondernemingen die met publieke middelen de woningvoorraad beheren en exploiteren. Aan wie moeten de wooncorporaties de stijging van de interne kosten verantwoorden? Aan de huurders, die immers via de huur de bekostiging voor hun rekening nemen of aan de minister van VROM die politiek eindverantwoordelijk is voor het woning- en huurbeleid in Nederland?

Public governance in de praktijk

Uit beide voorbeelden mag blijken dat de discussie rond public governance zich concentreert rond een drietal zaken.

1. De bevoegdheden van organisaties die in het publieke domein een rol vervullen.

Wat mogen zij en wat niet? Is het zinvol om ruim 3% van je omzet te besteden aan reclame en sponsoring van sportevenementen en festivals, waarbij het helemaal niet duidelijk en zeker is dat de beoogde doelgroep zich spontaan zal aanmelden als student? Of mag de school-directie uitgaan van het adagium 'wat goed is voor een bedrijf bij sponsoring, is ook goed voor onze school?'

2. Het toezicht

Bij wie moeten overheidsbestuurders zich verantwoorden in formele zin? Binnen een gemeente of rijksorganisatie lijkt dit evident: het College van B&W of de minister. Bij op afstand gezette organisaties (zbo's, gemeentebedrijven, scholen) ligt het een stuk minder duidelijk. Verantwoordt de schooldirecteur zich bij het schoolbestuur of bij de raad van ouders of leerlingen? En bij wie moet het schoolbestuur zich dan verantwoorden? Bij de gemeente of de minister van OC&W?

3. Maatschappelijk draagvlak

Geloven de burgers dat de overheid zaken goed heeft geregeld en zorgvuldig omgaat met hun belastinggelden? Denkt u dat de besturen van wooncorporaties hun intern gevoerde beleid – denk aan de genoemde kostenstijgingen - voorleggen aan een jaarvergadering van huurders?

Aandacht voor het organiseren van public governance

Doxis vindt dat er, naast deze genoemde problemen, onvoldoende aandacht wordt besteed aan de organisatorische en administratieve inbedding van het door de politiek en bestuur geïnitieerde initiatief van public governance. Immers zelfs bij heldere afspraken over verantwoordelijkheden en toezicht blijft de uitvoering en implementatie afhankelijk van de inbedding in de (administratieve) routi-

nes in de betreffende organisaties. Het is eenvoudig, maar ook noodzakelijk, om op hoofdlijnen governance afspraken te maken, maar zeer moeilijk om de organisatie zo te richten dat het actief afleggen van verantwoording mogelijk wordt. Bij ENRON moest er tenminste nog overgewerkt worden om de belastende archivalia te vernietigen; ik vrees dat bij meeste overheidsinstanties overgewerkt moet worden als er verantwoording moet worden afgelegd: niet om te vernietigen maar om te verzamelen.



Corporate vs. public governance

Corporate governance heeft betrekking op het bedrijfsleven en richt zich op de relaties op het gebied van verantwoording en toezicht tussen stakeholders en beleidsuitvoerende organisaties. Kernwoorden hierbij zijn sturing, toezicht, transparantie, beheer en verantwoording.

Public governance heeft betrekking op de overheid en richt zich op integer en transparant handelen door overheidsorganisaties en -bestuurders. Vervolgens is het essentieel om het toezicht hierop goed te organiseren.

Bron: Universiteit Nijenrode