

Verbreiding van de publieke verantwoording

*Ontwikkelingen in maatschappelijke
verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Samenvatting | 5 |
| 2 | Inleiding en leeswijzer | 11 |
| 2.1 | Inleiding | 11 |
| 2.2 | Leeswijzer | 12 |
| 3 | Onderzoeksaanpak | 14 |
| 3.1 | Inleiding | 14 |
| 3.2 | Onderzochte onderwerpen | 14 |
| 3.3 | Redeneerschema | 16 |
| 3.4 | Onderzoeksvragen | 22 |
| 3.5 | Verantwoording werkwijze | 24 |
| 4 | Horizontalisering van verantwoording | 25 |
| 4.1 | Inleiding | 25 |
| 4.2 | Voor- en nadelen van horizontalisering | 25 |
| 4.3 | Het begrip 'horizontale verantwoording' ter discussie | 26 |
| 5 | Interactie, maatschappelijke verantwoordelijkheid, governance en kwaliteit | 28 |
| 5.1 | Inleiding | 28 |
| 5.2 | Interactie met stakeholders | 28 |
| 5.3 | Maatschappelijk verantwoord ondernemen | 34 |
| 5.4 | Corporate governance en public governance | 40 |
| 5.5 | Kwaliteitsinstrumenten | 53 |
| 5.6 | Conclusie | 67 |
| 6 | Maatschappelijke verslaggeving | 68 |
| 6.1 | Inleiding | 68 |
| 6.2 | Definities en achtergronden | 69 |
| 6.3 | Ontwikkelingen en stand van zaken | 71 |
| 6.4 | Internationale en nationale verslaggevingsrichtlijnen | 73 |
| 6.5 | Assurance van maatschappelijke verslaggeving | 75 |
| 6.6 | Onderzoek naar de toepassing van assurance | 78 |
| 6.7 | Veertien jaarverslagen nader beschouwd | 79 |
| 6.8 | Conclusies | 81 |
| 7 | ICT in dialoog en verantwoording | 82 |
| 7.1 | Inleiding | 82 |
| 7.2 | Adviezen over ICT | 82 |
| 7.3 | Onderzoek websites | 84 |
| 7.4 | ICT en stakeholderdialoog | 85 |
| 7.5 | Conclusies | 87 |
| 8 | Slot en suggesties | 88 |
| 8.1 | Slot | 88 |
| 8.2 | Suggesties | 88 |
| 9 | Literatuur | 91 |

De Algemene Rekenkamer dankt alle geïnterviewden en deelnemers aan de werkconferentie op 17 juni 2003 voor hun waardevolle bijdragen aan dit rapport.

| | | |
|-----------|---|------------|
| 10 | Lijst met geïnterviewden | 100 |
| 11 | Bijlage 1 Problemen bij de assurance | 101 |
| 11.1 | Inleiding | 101 |
| 11.2 | Reikwijdte van de assurance-opdracht | 101 |
| 11.3 | Controle van naleving van bedrijfsbeleid en wet- en regelgeving | 102 |
| 11.4 | Controleerbaarheid van informatie | 102 |
| 11.5 | Toetsingscriteria | 102 |
| 11.6 | Materialiteit | 103 |
| 11.7 | Samenstelling van het auditteam | 104 |
| 11.8 | Mate van zekerheid van assurance-opdrachten | 104 |
| 12 | Bijlage 2 Aanknopingspunten voor assurance | 105 |
| 12.1 | Inleiding | 105 |
| 12.2 | RAC 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA) | 105 |
| 12.3 | Sustainability Reporting Guidelines (GRI) | 106 |
| 12.4 | AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (ISEA) | 107 |
| 13 | Bijlage 3 Beoordelingscriteria jaarverslagen | 108 |
| 14 | Bijlage 4 Beoordelingscriteria websites | 111 |

I Samenvatting

Verantwoording aan, en toezicht door of namens de minister zijn belangrijke manieren om de doelmatigheid en de kwaliteit van en het vertrouwen in zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) te borgen en te bevorderen.

Steeds meer ZBO's en RWT's investeren daarnaast in andere manieren om de doelmatigheid van hun functioneren, de kwaliteit van de dienstverlening en het vertrouwen van de directe belanghebbenden te vergroten. Dat doen zij bijvoorbeeld door:

- gebruik te maken van kwaliteitsinstrumenten (benchmarking, visitaties, certificatie e.d.) of door vormen van intern toezicht te organiseren (zoals raden van toezicht);
- door een open oog en oor te hebben voor signalen uit de omgeving (dialoog met stakeholders, omgang met 'kritische volgers');
- of door zich niet alleen aan de minister, maar ook rechtstreeks aan andere belanghebbenden te verantwoorden over sociaal-ethische, economische en milieuaspecten (maatschappelijke verantwoording).

Voor de Algemene Rekenkamer waren de openbare discussies en ontwikkelingen rondom de verbreding van de publieke verantwoording en het gebruik van andere instrumenten die van invloed zijn op de doelmatigheid en de kwaliteit van en het vertrouwen in de publieke sector, aanleiding een oriënterende studie uit te voeren.

Met het analysekader dat zij hanteert wil zij de samenhang tussen verschillende initiatieven ten aanzien van kwaliteitszorg, interactie met de omgeving en publieke verantwoording zichtbaar maken. Met deze studie hoopt zij een bijdrage te leveren aan het debat over vermaatschappelijking van de publieke verantwoording in de publieke sector *door organisaties op afstand* (Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)).

Een aantal debatten in de publieke sector heeft een pendant in het bedrijfsleven, denk bijvoorbeeld aan de discussies over raden van commissarissen en raden van toezicht, corporate governance en government governance, maatschappelijk verantwoord handelen in de publieke sector ('maatschappelijk ondernemen') en maatschappelijk verantwoord ondernemen in het bedrijfsleven. Dat was voor de Algemene Rekenkamer reden om in dit oriënterende onderzoek na te gaan of er lessen door de publieke sector getrokken kunnen worden uit de ervaringen in de private sector.

Bij de hedendaagse vormen van interactie, toezicht en verantwoording worden aan ICT in theorie belangrijke functies toebedacht. De Algemene Rekenkamer ging na of die meerwaarde van ICT zich ook in de praktijk voordoet. Daartoe ging zij voor veertien organisaties na welke rol websites spelen in de publieke verantwoording en in de stakeholderdialoog.

De centrale vragen in deze studie luiden:

1. Welke ontwikkelingen doen zich in de publieke en private sector voor ten aanzien van:
 - Het betrekken van belanghebbenden bij het beleid van organisaties (stakeholderdialoog);
 - Corporate en public of government governance;
 - Maatschappelijk verantwoord handelen;
 - Het gebruik van kwaliteitssystemen;
2. Welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van maatschappelijke verslaggeving?
3. Welke rol spelen websites in de dialoog met belanghebbenden en in de publieke verantwoording?
4. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen in de private sector op de punten onder vraag 1, 2 en 3?

Horizontale verantwoording?

Na de inleiding (hoofdstuk 2) en een toelichting op de gevolgde redenering en gehanteerde onderzoeksopzet (hoofdstuk 3), gaat hoofdstuk 4 van het rapport in op het begrip 'horizontale verantwoording'.

Steeds vaker duikt in de discussies over toezicht en publieke verantwoording het begrip 'horizontalisering' van toezicht en verantwoording op.

Met horizontalisering wordt dan bedoeld op de verantwoording aan, en het toezicht door anderen dan de minister of namens hem door een toezichthoudend orgaan. Onder de noemer van horizontaal toezicht of horizontale verantwoording worden echter vaak ook zaken geschoven die daar strikt genomen niet thuis horen zoals bijvoorbeeld benchmarking of het voeren van een stakeholderdialoog. Afhankelijk van de benutting door een toezichthouder, belanghebbenden, of door de organisatie zelf kan met dezelfde informatie sprake zijn van toezicht, verantwoording of bedrijfsvoering.

Gesprekken met deskundigen uit wetenschap en praktijk hebben ertoe geleid dat de Algemene Rekenkamer kanttekeningen plaatst bij het begrip 'horizontale verantwoording'. Beide elementen ('verantwoording' en 'horizontaal') geven aanleiding tot verwarring.

Het is van belang om het gebruik van 'kwaliteitssystemen', 'dialoog met belanghebbenden' of 'maatschappelijk verantwoord handelen' en de *verantwoording* daarover duidelijk te onderscheiden. Want door heel veel verschillende activiteiten onder de noemer 'horizontale verantwoording' te schuiven wordt namelijk geen recht gedaan aan de wezenlijke kenmerken van verantwoording (achteraf, over specifieke onderwerpen aan een specifiek forum rekenschap afleggen), én niet aan al die andere vormen van interactie en kwaliteitszorg waarin organisaties investeren omdat die van invloed zijn op hun functioneren. Het gebruik van laatstgenoemde instrumenten wordt in deze studie scherp onderscheiden van de publieke *verantwoording*.

De Algemene Rekenkamer onderscheidt *verantwoording* ook van de initiatieven die in diverse media zijn genomen om de prestaties van publieke organisaties zoals scholen en ziekenhuizen met elkaar te vergelijken. Deze initiatieven vallen onder de categorie 'maatschappelijke controle' en dragen op hun manier ook bij aan de doelmatigheid, kwaliteit en het vertrouwen. Deze laatste categorie komt, evenals de categorie '(quasi-) juridische controle' in dit rapport verder niet aan de orde.

Het begrip 'horizontaal' is niet eenduidig. Gezien de verwarring die het gebruik van dit begrip kan oproepen spreekt de Algemene Rekenkamer, als sprake is van een uitbreiding van het aantal onderwerpen en het aantal geadresseerden van de verantwoording, liever van de term 'verbreding' van de publieke verantwoording of 'vermaatschappelijking' van de publieke verantwoording. In paragraaf 3.3. (schema 3) worden de componenten van een brede publieke verantwoording besproken.

In hoofdstuk 5, 6 en 7 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen.

Stakeholderdialoog

Een organisatie die goed luistert naar zijn omgeving, verstandig opereert in het omringende krachtenveld, kritisch wordt gevolgd en goed uitlegt welke keuzes zij maakt en waarom, zal – zo is de veronderstelling van veel private én publieke organisaties – eerder zijn doelen bereiken, betere prestaties leveren en op meer draagvlak kunnen rekenen.

Concurrentieverhoudingen en een toenemende maatschappelijke druk om 'maatschappelijk verantwoord' te handelen maken in de private sector de 'stakeholderdialoog' en het 'omgaan met kritische volgers' inmiddels tot een wijdverbreide praktijk.

In de publieke sector krijgen deze zaken tot op heden veel minder aandacht, hoewel ook daar de belangstelling voor stakeholderdialoog en het omgaan met kritische volgers toeneemt. Deze aandacht is er nog niet over de hele linie en is ook nog niet structureel van aard. Toch zijn er belangrijke aanzetten. Hierbij kan worden gedacht aan gebruikersraden of aan wettelijke verplichtingen om belanghebbenden te betrekken bij het beleid van de organisatie. Een van de weinige voorbeelden van een evaluatie waarin ook de stakeholderdialoog en de verantwoording daarover is meegenomen, vormt het visitatietraject dat de leden van de *Handvestgroep Publiek Verantwoorden* doorlopen.

Governance

De commissie Peters heeft in 1997 concrete aanbevelingen gedaan voor de implementatie van het corporate governance gedachtegoed in de profit sector in Nederland. In deze aanbevelingen ligt de nadruk op de verbetering van de verantwoording rond de top (raad van bestuur en raad van commissarissen) van een bedrijf. In de recente adviezen over goed en transparant bestuur in de non-profitsector (woningcorporaties, onderwijs, zorg) klinkt dit gedachtegoed door. De gedachtevorming over corporate governance in de publieke sector is daarmee sterk sectoraal bepaald.

Een sectoroverstijgende analyse en een eventuele code zoals de Nederlandse Corporate Governance Code (Code Tabaksblad) ontbreekt tot nu toe voor de publieke sector. Wel is onder de noemer 'government governance' een governance-concept voor de publieke sector ontwikkeld. Hierin staat het sturen, beheersen, verantwoorden en toezichhouden teneinde de realisatie van beleidsdoelstellingen te waarborgen, centraal.

Maatschappelijk verantwoord handelen

In het bedrijfsleven is de laatste jaren een sterke belangstelling in de richting van 'duurzaam ondernemen' of 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' gegroeid.

De OESO ontwikkelde de *Guidelines for Multinational Enterprises*. Deze zijn in juni 2000 onderschreven door de lidstaten. In Nederland is maatschappelijk verantwoord ondernemen een van de speerpunten van het beleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de overheid geen expliciet stimulerend beleid voert ten aanzien van het ‘maatschappelijk handelen’ (dat wil zeggen sociaal- ethisch, economisch én milieubewust handelen) door uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. Wel krijgt, mede door de recente affaires in het onderwijs en in de bouwsector, het onderwerp integriteit meer aandacht, getuige onder meer de publicatie *Integriteit van bestuurders* van het Ministerie van BZK, IPO en VNG en de nota *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politiek* (Ministerie van BZK). De eerstgenoemde publicatie bevat tevens een gedragscode voor bestuurders (www.vernieuwingsimpuls.nl/gedragscode).

Ook is er, mede naar aanleiding van ontwikkelingen in het bedrijfsleven (o.a. Commissie Tabaksblat), een publieke discussie op gang gekomen over ‘public governance’ en in het verlengde daarvan over salarissen van bestuurders en toezichthouders in de (semi-)publieke sector.

In de publieke sector wordt over maatschappelijk verantwoord handelen niet in de vorm en omvang gerapporteerd als over maatschappelijk verantwoord ondernemen in de private sector. Wel zijn er op onderdelen initiatieven en specifieke regelingen zichtbaar.

Kwaliteitsinstrumenten

Kwaliteitssystemen dienen om de kwaliteit van processen en/of producten van een organisatie te verbeteren (interne werking) én worden door organisaties gebruikt in de profilering richting belanghebbenden (externe werking). In deze studie zijn de volgende kwaliteitssystemen betrokken: certificatie, INK-model, Balanced Score Card, ISO-certificatie, benchmarking of visitaties.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat:

- het gebruik van kwaliteitsinstrumenten voornamelijk ‘beweging’ en discussie binnen de organisatie zelf (invloed op bedrijfsvoering) genereert;
- kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de betrouwbaarheid van de kwaliteitssystemen. Mede daarom is nog enige terughoudendheid gepast bij een extern gebruik (bijvoorbeeld door een toezichthouder of andere belanghebbenden).

Verbreiding van de publieke verantwoording

Onder deze noemer wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Maatschappelijke verslaggeving;
- Verbreiding van jaarverslagen;
- Assurance van niet financiële informatie;
- De rol van websites bij de verantwoording.

Maatschappelijke verslaggeving

Maatschappelijke verslaggeving is een exponent van het bredere fenomeen ‘maatschappelijk ondernemen’, een internationaal, zich voortdurend

ontwikkeld en in belang toenemend verschijnsel. Zowel in binnen- als buitenland zijn standaarden voor maatschappelijke verslaggeving nog in ontwikkeling.

Verbreiding van de jaarverslagen

Uit de inventarisatie die de Algemene Rekenkamer maakte van een aantal jaarverslagen van publieke én private organisaties kwam een aantal zaken naar voren:

- Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke verslaggeving in de private sector hebben tot dusverre weinig weerklank gevonden in de publieke sector;
- Op deelaspecten, zoals borging van informatie, informatie over de omgang met stakeholders of verantwoording van het bestuur, zijn goede initiatieven zichtbaar. Profilering van de eigen organisatie weegt daarbij zwaar;
- De dimensies ‘verantwoording rond de top’ (dat wil zeggen verantwoording door het bestuur en de raad van toezicht over het eigen functioneren) en ‘waarborging van de verantwoordinginformatie’ scores nog zeer matig;
- In de steekproef scores de jaarverslagen uit de private sector over het algemeen beter op de verschillende dimensies dan de jaarverslagen uit de publieke sector.

Assurance van niet financiële informatie

Goede controlestandaarden voor niet financiële (waaronder maatschappelijke) verantwoordingsinformatie ontbreken nog. Voorlopig dient de accountant aan te sluiten bij andere bruikbare, thans beschikbare controlestandaarden.

Drie aanknopingspunten voor assurance-opdrachten zijn:

- Richtlijn voor de Accountantscontrole (RAC) 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA);
- de toelichting op assurance-opdrachten, opgenomen in de *Sustainability Reporting Guidelines* (Global Reporting Initiative, GRI);
- AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (Institute of Social and Ethical Accountability, ISEA).

Overigens is, mede als gevolg van de VBTB-operatie, de normontwikkeling rond (de controle op) niet financiële informatie in het jaarverslag van het Rijk de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. De nadruk ligt hierbij op informatie over de bedrijfsvoering en informatie over prestaties en effecten, en minder op informatie over bijvoorbeeld sociaal-ethisch handelen of over een stakeholderdialoog.

Websites

Vrijwel geen van de onderzochte websites maakt gebruik van de meerwaarde die internet kan bieden in de interactie met klanten en andere belanghebbenden. De mogelijkheden van internet worden wel benut als het gaat om informatievervalsing en dienstverlening. Slechts in enkele gevallen wordt hoogwaardige informatie aangeboden die een stakeholder in staat stelt om zich een gedocumenteerd oordeel te vormen over de geleverde prestaties en kwaliteit. Slechts weinig websites kennen een vorm van borging van kwaliteit van informatie.

Rol van de overheid

De overheid neemt een stimulerende rol op zich ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de private sector en benchmarking in de publieke sector. Zij speelt nog geen rol van betekenis in het stimuleren van de toepassing van kwaliteitsinstrumenten en van ‘maatschappelijk verantwoord handelen’ in de publieke sector.

Voor het onderdeel stakeholderdialoog geldt dat in de publieke sector in een aantal gevallen wettelijk is vastgelegd dat de organisatie belanghebbenden moet betrekken bij het beleid. Dit soort bepalingen is echter niet over de gehele breedte in de publieke sector terug te vinden.

Suggesties

Het zou in de visie van de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid en kwaliteit van, en het vertrouwen in organisaties in de publieke sector (waaronder RWT's) ten goede kunnen komen, als ook RWT's systematisch aandacht zouden besteden aan kwaliteitszorg, een dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de publieke verantwoording zouden deze elementen kunnen worden opgenomen. Om de administratieve lastendruk te beperken en een overdaad aan verantwoording bij zowel zenders als ontvangers te voorkómen, zouden vorm en inhoud van de verantwoording zo goed mogelijk toegesneden dienen te zijn op de informatiebehoeften en beïnvloedingsmogelijkheden van verschillende soorten belanghebbenden. Essentieel is dat de belanghebbenden zich op basis van de door de organisatie zelf verstrekte informatie een goed beeld kunnen vormen van het functioneren van die organisatie. Het jaarverslag blijft het belangrijkste toetsbare verantwoordingsdocument waarop het bestuur kan worden aangesproken. Daarom is het ook belangrijk dat in het jaarverslag alle aspecten waar een RWT zich over moet en wil verantwoorden zijn opgenomen. Welke vorm van verantwoording of openbaarmaking ook gekozen wordt, de betrouwbaarheid en controleerbaarheid is van belang. Dat is tevens momenteel over de gehele linie, uitzonderingen daargelaten, nog de zwakke plek. Goede criteria en standaardisatie ontbreken nog ten aanzien van de niet-financieel getinte informatie.

ICT heeft een enorm potentieel. In de onderzochte cases is daar echter slechts weinig van aangetroffen. Daarmee zijn de hoge verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen niet ontkracht, maar deze dienen tenminste te worden genuanceerd. Alleen al vanwege de potentiële mogelijkheden van ICT in en voor het openbaar bestuur verdient het sterke aanbeveling om regelmatig te peilen in welke mate en op welke wijze ICT de politiek-bestuurlijke uitwisselingen tussen een RWT en zijn stakeholders vorm geeft en hervormt.

2 Inleiding en leeswijzer

2.1 Inleiding

Deze rapportage verschijnt als achtergronddocument bij het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)*, deel 4 van de Algemene Rekenkamer. In dat rapport wordt de stand van zaken weergegeven van het verticale toezicht door of namens de minister op zelfstanige bestuursorganen (ZBO's) of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Tevens wordt aandacht besteed aan de rol die raden van toezicht spelen in het toezicht door de minister. Ook wordt de stand van zaken beschreven ten aanzien van de verantwoording door de RWT's aan die minister over rechtmatigheid, bedrijfsvoeringaspecten en prestaties.

In dit rapport ligt voor zover het de publieke sector betreft de nadruk dus bij de *organisaties op afstand van het Rijk*, en niet bij het Rijk zelf.

Deze rapportage – waarvan een verkorte versie als hoofdstuk 7 in het hoofdrapport is opgenomen – verlaat het ‘verticale’ perspectief en gaat in op allerlei andere vormen van handelen, interactie en verantwoording die van invloed kunnen zijn op het functioneren van RWT's en kunnen bijdragen aan het vertrouwen van gebruikers en andere belanghebbenden in de organisatie. In deze achtergrondstudie staat dus niet de ministeriële verantwoordelijkheid voor toezicht en verantwoording centraal, maar het handelen en de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties zelf.

Steeds meer publieke organisaties werken met systemen en instrumenten van integrale kwaliteitszorg, zoals accreditering en certificatie, *benchmarking*, klanttevredenheidsonderzoeken en consumentenpanels. Het is daarbij de bedoeling dat de terugkoppeling van een en ander de organisatie aanzet om bedrijfsprocessen bij te stellen en de kwaliteit van het product te verbeteren. Daarnaast kunnen initiatieven die in het bedrijfsleven plaatsvinden zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en maatschappelijke verslaggeving ook van belang zijn voor de publieke sector.

Kritische volgers, *ranking* door media, integrale kwaliteitszorg, maatschappelijk ondernemen, *stakeholder management* en uitbreiding van de jaarverslaggeving, hebben een nader te bepalen invloed op rechtmatigheid, doelmatigheid, prestaties en kwaliteit van publieke organisaties en op het publieke vertrouwen in het functioneren van die organisaties. Dat maakt deze ontwikkelingen ook relevant voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Ook door het kabinet Balkenende II is dit onderwerp geagendeerd in het actieprogramma ‘Andere overheid’. Het kabinet stelt daarin dat: ‘Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel van de civil society om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks and balances op de verschillende terreinen van

overheidszorg. Voor de rol van burgers en hun organisaties denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. Een absolute voorwaarde is wel dat de transparantie van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie wordt vergroot. Dit vraagt om meer actieve openbaarheid. Een doordacht gebruik van moderne ict biedt hiervoor goede mogelijkheden. Met name het internet biedt belangrijke nieuwe mogelijkheden om effectieve horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Daarnaast wil het kabinet de versnippering in het toezicht terugdringen door bundeling en samenwerking’.

De Algemene Rekenkamer heeft een breed scala aan ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijk handelen en verantwoorden in kaart gebracht, bestaande kennis geordend en enkele beperkte aanvullende eigen onderzoeken verricht¹. Daarnaast plaatst zij bij de verschillende instrumenten en initiatieven ook kritische kanttekeningen.

De Algemene Rekenkamer wil met deze achtergrondstudie een overzicht bieden van de stand van zaken. Met het analysekader dat zij hanteert wil zij de onderlinge samenhang tussen verschillende initiatieven ten aanzien van kwaliteitszorg, interactie met de omgeving en publieke verantwoording zichtbaar maken. Met deze studie hoopt zij een bijdrage te leveren aan het debat over vermaatschappelijking en verbreding van de publieke verantwoording.

2.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. In dat hoofdstuk is onder meer het redeneerschema uitgewerkt dat de onderlinge samenhang tussen de verschillende hoofdstukken en de daarin behandelde onderwerpen duidelijk maakt. De hoofdstukken zijn los van elkaar te lezen. Per hoofdstuk wordt een onderdeel van het redeneerschema belicht.

In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij het begrip ‘horizontale verantwoording’. Ook komen potentiële voor- en nadelen van het gebruik van dit begrip aan bod.

In hoofdstuk 5 staan de instrumenten voor kwaliteitsborging, intern toezicht, dialoog en maatschappelijk verantwoord handelen centraal. Daarbij is de volgorde van ‘externe instrumenten met een beperkte interne werking’ naar ‘interne instrumenten met een beperkte externe werking’ aangehouden.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de stakeholderdialoog (paragraaf 5.2);
- maatschappelijk verantwoord handelen in de publieke sector (paragraaf 5.3);
- corporate governance en public governance of government governance (paragraaf 5.4);
- kwaliteitssystemen (paragraaf 5.5).

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op maatschappelijke verslaggeving:

- het begrip maatschappelijke verslaggeving (paragraaf 6.2.);
- stand van zaken rond maatschappelijke verslaggeving (paragraaf 6.3.);
- richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving (paragraaf 6.4.);
- assurancevraagstukken (paragraaf 6.5.);
- onderzoek naar assurance (paragraaf 6.6.);
- eigen onderzoek naar jaarverslagen (paragraaf 6.7.).

¹ De gegevens zijn tot 31 december 2003 bijgewerkt.

In hoofdstuk 7 wordt stilgestaan bij de huidige betekenis van ICT in de dialoog met stakeholders en in de publieke verantwoording. Er wordt in dit hoofdstuk tevens ingegaan op de belangrijkste adviezen over ICT en Overheid.

Hoofdstuk 8 rondt af met suggesties voor een verbreding van de publieke verantwoording.

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke onderwerpen in deze studie aan de orde komen (paragraaf 3.2.) en hoe de onderlinge samenhang is tussen deze onderwerpen (paragraaf 3.3.). Vervolgens worden de centrale onderzoeksvragen weergegeven en toegelicht (paragraaf 3.4.). Tot slot wordt een verantwoording van de gevolgde werkwijze gegeven. In bijlage 3 en 4 wordt een toelichting gegeven op de criteria die zijn gebruikt bij de analyse van de jaarverslagen en de websites.

3.2 Onderzochte onderwerpen

Deze inventarisatie is gericht op aspecten van het handelen van organisaties die momenteel nog slechts in beperkte mate terugkomen in de publieke verantwoording door ZBO'S en RWT'S. De volgende onderwerpen komen in deze studie aan de orde:

- 1 het voeren van een 'stakeholderdialoog';
- 2 maatschappelijk verantwoord handelen;
- 3 governance vraagstukken, waaronder het interne toezicht door raden van commissarissen en raden van toezicht;
- 4 het gebruik van kwaliteitsinstrumenten;
- 5 maatschappelijke verslaggeving en assurancevraagstukken rond niet-financiële informatie;
- 6 het gebruik van ICT bij het voeren van een stakeholderdialoog en bij publieke verantwoording.

In het onderstaande schema zijn de onderwerpen 1 t/m 5 schematisch ten opzichte van elkaar gepositioneerd. Het schema maakt ook duidelijk dat de rol van de minister varieert:

- regelgeving voor, en toezicht op RWT'S en ZBO'S;
- systeemtoezicht, kadersstellen en stimuleren van een effectieve en doelmatige relatie tussen RWT'S/ZBO'S en hun stakeholders;
- daar waar gewenst het stimuleren van 'exit' en 'voice' opties voor burgers, een actieve rol voor kritische volgers en van systemen van intercollegiale toetsing.

Exit, voice en loyalty

In de bestuurskunde wordt het werk van Hirschman vaak aangehaald als klassiek denker over de kwaliteit van dienstverlening. In zijn standaardwerk *Exit, Voice and Loyalty* (1970)² legt hij uit dat consumenten drie mogelijke reacties kunnen geven wanneer prestaties van dienstverleners onder de maat zijn:

Exit: op zoek gaan naar een andere aanbieder

Voice: protesteren bij de dienstverlener

Loyalty: trouw zijn aan de dienstverlener onafhankelijk van de prestatie van de dienstverlener.

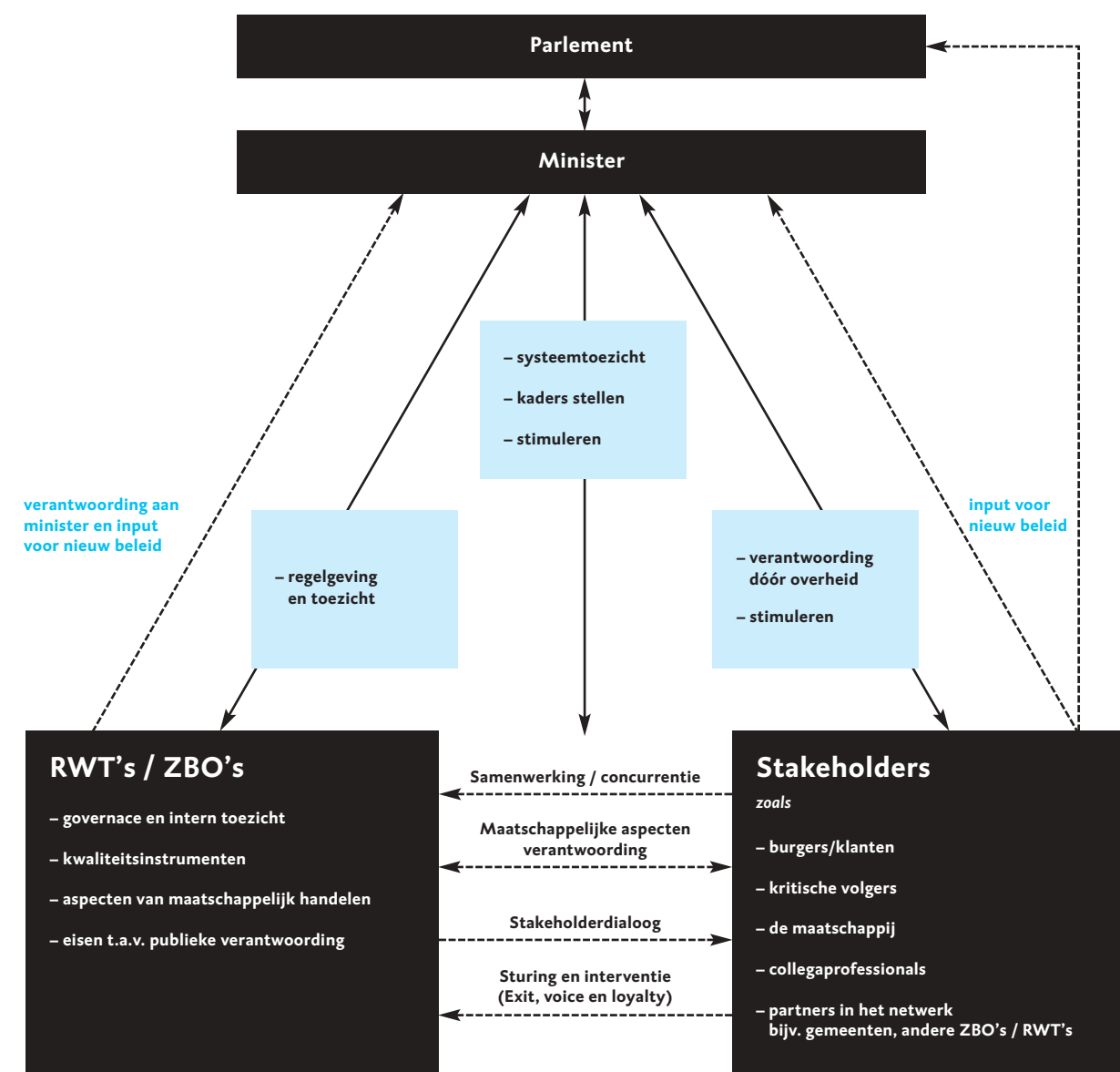
Twee belangrijke voorwaarden voor de exit-optie zijn de aanwezigheid van verschillende aanbieders en de beschikbaarheid van goede informatie over de prestaties van deze dienstverleners. Ook voor de voice-optie is goede informatie van belang.

Uit: Pestman en Van de Heuvel³, 2002.

² Hirschman, A.O., *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

³ P. Pestman en M. van den Heuvel, *Sturen via de burger: consumenteninformatie over overheidsprestaties*. In: *Openbaar Bestuur* 2002, nr. 12 pp. 26-29.

Schema 1 Sturing- en verantwoordingsrelaties



In deze studie komen niet alle aspecten van het functioneren van ZBO'S/RWT'S, of van de relatie tussen RWT'S/ZBO'S en de minister respectievelijk stakeholders, aan de orde. Er is een selectie gemaakt van onderwerpen. In tabel op volgende pagina is weergegeven welke aspecten wel en welke niet zijn meegenomen in deze studie.

Tabel 1 De verschillende onderzochte aspecten

| Onderdeel/activiteit organisatie | Onderzochte aspecten | Niet onderzochte aspecten |
|---|--|--|
| Bedrijfsvoering | <ul style="list-style-type: none"> – Kwaliteitsinstrumenten: INK, ISO, certificatie, benchmarking en visitaties | <ul style="list-style-type: none"> – Overige elementen van bedrijfsvoering |
| Intern toezicht/ governance | <ul style="list-style-type: none"> – Raden van commissarissen – Raden van toezicht | <ul style="list-style-type: none"> – Overige vormen van 'intern toezicht', bijvoorbeeld de rol van cliëntenraden en ondernemingsraden, en van klachten- en beroepsregelingen en klachtenprocedures |
| Externe relaties met stakeholders | <ul style="list-style-type: none"> – Maatschappelijk verantwoord handelen (sociaal-ethisch, economisch en milieu) – Voeren van een stakeholderdialoog – Omgaan met kritische volgers – Functioneren in netwerken | <ul style="list-style-type: none"> – De relatie met de minister en toezichhouders – Intercollegiale toetsing |
| Publieke verantwoording | <ul style="list-style-type: none"> – Verbreding van de publieke verantwoording in theorie en praktijk – Assurancevraagstukken | <ul style="list-style-type: none"> – Reguliere aspecten van verticale verantwoording zoals financiën, rechtmatigheid en prestaties – Verantwoording aan, en toetsing door, (quasi-) juridische beoordelingsinstanties – Maatschappelijke controle |
| Gebruik ICT bij dialoog en verantwoording | <ul style="list-style-type: none"> – Websites als medium voor dialoog en verantwoording | <ul style="list-style-type: none"> – Gebruik van ICT bij dienstverlening of bij interne processen |

3.3 Redeneerschema

De Algemene Rekenkamer hanteert in deze verkenning een redeneerschema.

De strekking van het redeneerschema is dat:

- toezicht door of namens de minister;
- toezicht, kwaliteitsborging en verantwoord handelen door de organisatie zelf;
- een brede publieke verantwoording;
- vormen van maatschappelijke controle

kunnen bijdragen aan meer doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen in het functioneren van organisaties in de publieke sector.

Dit sluit aan bij de opvatting van die kabinet in de Kaderstellende visie op toezicht heeft verwoord over het doel van horizontale publieke verantwoording⁴:

'Het invoeren van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij overheidsorganisaties versterkt het gezag en vertrouwen dat deze organisaties bij de burgers hebben. Bovendien versterkt de participatie van burgers de effectiviteit en kwaliteit van de resultaten.' (p. 29).

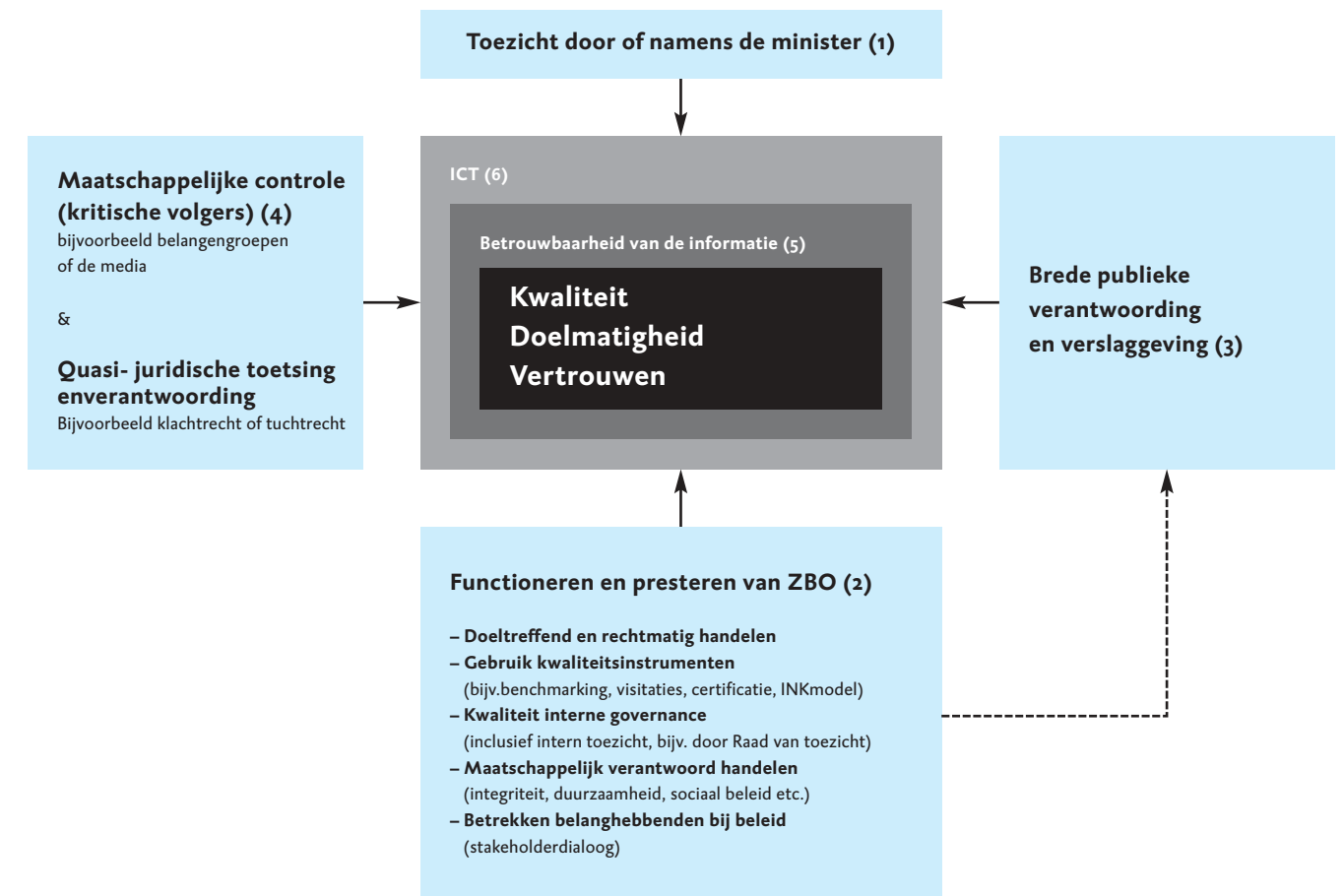
Die bijdrage aan kwaliteit, doelmatigheid en vertrouwen kan in de visie van de Algemene Rekenkamer alléén worden geleverd als de betrouwbaarheid van informatie op alle fronten voldoende is (5). ICT, tenslotte, kan het gebruik van kwaliteitssystemen, het aangaan van een dialoog met belanghebbenden en het verantwoordingsproces versnellen en vergemakkelijken (6).

Het model is geen eenrichtingverkeer richting meer kwaliteit, doelmatigheid

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De kaderstellende visie op toezicht, Den Haag, juli 2001.

en vertrouwen, maar cyclisch. Dat betekent dat de mate van kwaliteit, doelmatigheid en vertrouwen op hun beurt weer van invloed zijn op de vereiste aard en omvang van het ministeriële toezicht, de maatschappelijke controle, het functioneren en presteren van de ZBO/RWT en de maatschappelijke verantwoording. In schema 2 is de redenering schematisch weergegeven.

Schema 2 Redeneerschema



Algemene Rekenkamer, 2004

Toelichting bij het redeneerschema

Ad 1) Het toezicht door of namens de minister

Het toezicht door of namens de minister komt uitvoerig aan de orde in het hoofdrapport 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4'. De minister zal vanuit zijn verantwoordelijkheid primair geïnteresseerd zijn in informatie over financiën, rechtmatigheid, prestaties en die delen van de bedrijfsvoering die belangrijk zijn voor de continuïteit van de taakuitvoering.

Ad 2) Het functioneren en presteren van het ZBO of de RWT

In dit onderzoek komen vier aspecten aan de orde die van belang zijn voor het functioneren en presteren van ZBO'S en RWT'S: het gebruik van kwaliteitsinstrumenten, interne governance, maatschappelijk verantwoord handelen en het betrekken van belanghebbenden bij het beleid (stakeholderdialoog). Daarnaast zijn doeltreffendheid en rechtmatigheid belangrijke onderdelen van het functioneren en presteren. Deze onderdelen komen in andere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer aan bod.

De veronderstelling is dat zowel het gebruik van kwaliteitsinstrumenten, aandacht voor governancevraagstukken als het maatschappelijk verantwoord handelen kunnen bijdragen aan meer doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen van burgers in het functioneren van publieke organisaties.

Deze elementen hebben zowel een interne (door)werking, dat wil zeggen invloed op de bedrijfsvoering, als een externe werking. Die externe werking heeft betrekking op de profilering naar stakeholders. De veronderstelling is dat het vertrouwen in de organisatie zal groeien als belanghebbenden weten dat deze organisatie haar interne processen, inclusief het interne toezicht, op orde heeft en maatschappelijk verantwoord handelt.

Daarnaast heeft de dialoog met belanghebbenden nog een eigenstandige functie. Door belanghebbenden, variërend van klanten tot kritische volgers en onderhandelingspartners in netwerken, op gepaste wijze te betrekken bij het beleid van de organisatie zal deze responsiever kunnen optreden en op meer steun en vertrouwen kunnen rekenen.

Ad 3) Brede publieke verantwoording

Het toepassen van kwaliteitsinstrumenten, het betrekken van belanghebbenden of het maatschappelijk verantwoord handelen, dienen niet verward te worden met *verantwoording*. In de verantwoording wordt rekenschap afgelegd aan iets of iemand (een instituut, belanghebbenden of collega professionals) over al deze zaken en rechtvaardigt een organisatie waarom ze doet wat ze doet. Toezicht, het gebruik van kwaliteitsinstrumenten en een stakeholderdialoog worden dus nadrukkelijk onderscheiden van de *verantwoording* over het gebruik en de uitkomst van die instrumenten. De effecten van de instrumenten zelf zullen vooral in doelmatigheid en kwaliteit liggen, terwijl het effect van de verantwoording vooral in de sfeer van het vertrouwen zal liggen.

Verantwoording wordt ook onderscheiden van de initiatieven die in diverse media zijn genomen om de prestaties van publieke organisaties zoals scholen en ziekenhuizen met elkaar te vergelijken. Deze initiatieven vallen onder de categorie 'maatschappelijke controle' (zie ad 4) en dragen op hun manier ook

bij aan de doelmatigheid, kwaliteit en het vertrouwen. Deze laatste categorie komt in dit rapport verder niet aan de orde.

Volgens de Algemene Rekenkamer is het aan te bevelen dat organisaties in de publieke sector zich niet alleen verantwoorden over financiën en prestaties, maar ook via hun verantwoording aan de buitenwereld laten zien dat zij 'in control' zijn en responsief en maatschappelijk verantwoord handelen. Deze elementen zouden terug kunnen komen in een *brede publieke verantwoording*⁵. Deze brede publieke verantwoording zou in de publieke sector verantwoording omvatten over:

- financiën (incl. rechtmatigheid);
- prestaties (taakuitvoering) en effecten;
- de wijze waarop zij kwaliteit (van prestaties en bedrijfsvoering) borgen ('kwaliteitszorgsystemen');
- het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht (onderdeel van 'governance');
- de manier waarop zij signalen uit de omgeving verwerken en de relatie met belanghebbenden vormgeven ('stakeholderdialoog');
- de wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen (m.b.t. sociaal-ethische, economische en milieuaspecten, waaronder bijvoorbeeld sociaal beleid of integriteitsbeleid).

Brede publieke verantwoording combineert aldus een aantal geadresseerden, onderwerpen en doelen. In het schema op de volgende pagina (*schema 3 brede publieke verantwoording*) zijn de verschillende aspecten en doelen van een brede publieke verantwoording uiteengelegd.

Brede publieke verantwoording door RWT'S/ZBO'S kent verschillende doelgroepen: de minister, de interne toezichthouder(s), de directe klanten en gebruikers, en 'de maatschappij' (waaronder potentiële nieuwe klanten en kritische volgers). Elke doelgroep heeft een specifieke informatiebehoefte en elke verantwoordingslijn dient een eigen doel.⁶ Ook heeft elke doelgroep zijn eigen instrumenten om in te grijpen als het 'misgaat'. Klanten en kritische volgers zullen bijvoorbeeld via 'exit, voice of loyalty' (zie paragraaf 3.2., tekstkader) reageren en de minister of een interne toezichthouder zal via directe interventies reageren, bijvoorbeeld via een aanwijzing, sanctie of bijsturing.

Voor zover het gaat om ZBO'S en RWT'S is de Algemene Rekenkamer van mening dat juist gezien de specifieke verantwoordelijkheden en bijbehorende informatiebehoefte van de minister, vormen van interne verantwoording of verantwoording aan stakeholders, niet in de plaats kunnen komen van een verantwoording aan de minister (zie ook paragraaf 5.4.6.).

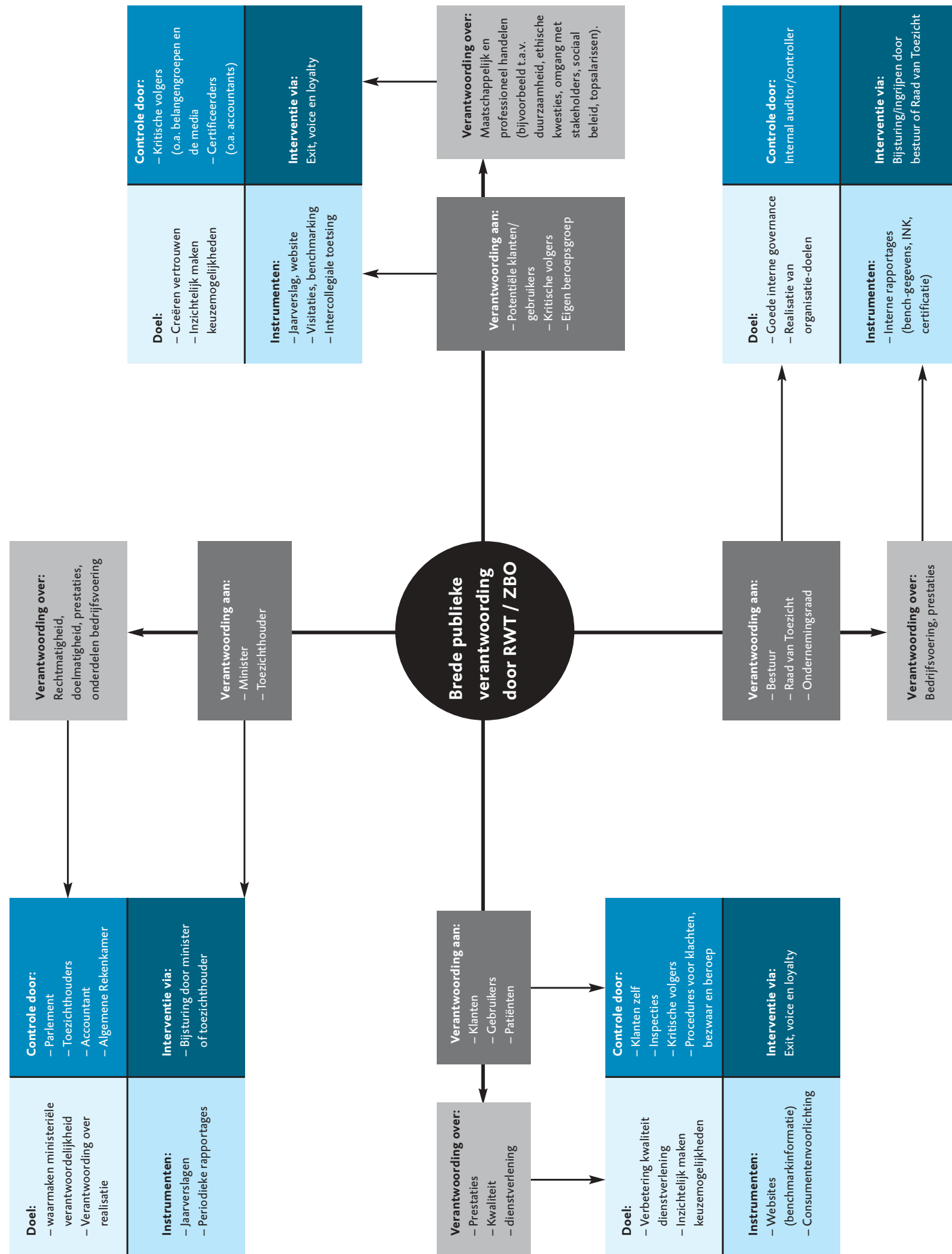
Een belangrijk instrument van deze brede verantwoording is de publieke verslaggeving door middel van het jaarverslag. Daarnaast kunnen websites of op specifieke groepen stakeholders gerichte communicatie, een rol spelen in de publieke verantwoording.

Door zoveel mogelijk *meervoudig* gebruik te maken van (veelal reeds bestaande) informatie en van bestaande verantwoordingskanalen zoals het jaarverslag hoeft de administratieve lastendruk niet toe te nemen bij een verbreding van de publieke verantwoording.

⁵ Ook wel 'meervoudige publieke verantwoording' genoemd, zie: F.J. de Vijlder en A. Westerhuis, Meervoudige publieke verantwoording: een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk (Resultaten van onderzoek en studie van het BVE-systeem), Max Goote Instituut, februari 2002 (zie ook bijlage 3).

⁶ Zie ook Stichting van de Jaarverslaggeving, Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving (versie 2003), hoofdstuk 3 'gebruikers van het maatschappelijke verslag'.

Schema 3 Brede publieke verantwoording



Meer verantwoording aan stakeholders of meer interne verantwoording betekent niet dat er minder verantwoording hoeft te zijn richting minister. Elke verantwoordingslijn dient immers een eigen specifiek doel en zal kwantitatief en kwalitatief moeten zijn toegesneden op dat doel. Zo zal slechts een beperkt deel van de brede publieke verantwoording door RWT's en ZBO's relevant zijn voor de minister. Deze zal gezien zijn verantwoordelijkheden vooral geïnteresseerd zijn in informatie over financiën, rechtmatigheid, prestaties en die delen van de bedrijfsvoering die belangrijk zijn voor de continuïteit van de taakuitvoering. Alleen indien andere informatiestromen bij de RWT of ZBO voldoen aan de inhoudelijke en kwalitatieve eisen die de minister vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid stelt zal hij deze kunnen gebruiken in zijn eigen toezicht.

Ad 4) maatschappelijke controle⁷

Ook door derden verzamelde en openbaar gemaakte benchmarkinformatie die 'maatschappelijke controle'⁸ door gebruikers, klanten, patiënten etc. mogelijk maakt, genereert een prikkel tot met name meer kwaliteit en doelmatigheid. Deze categorie wordt in deze studie niet tot de publieke verantwoording gerekend. Het is immers niet de organisatie zelf die de informatie toegankelijk maakt voor stakeholders, maar het zijn anderen die hiertoe het initiatief nemen, zoals bijvoorbeeld dag- of weekbladen, de Consumentenbond of de Stichting Rekenschap.⁹

Meijer (2003)¹⁰ verstaat onder maatschappelijke controle het volgende:

'bij maatschappelijke controle gaat het niet om controle door geïnstitutionaliseerde controleurs van de democratische rechtsstaat, zoals het parlement, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en bestuursrechters, maar betreft het burgers, maatschappelijke groeperingen en media die direct controle uitoefenen op de publieke sector ... Het belangrijkste kenmerk van maatschappelijke controle is dat controle niet verloopt via formele parlementaire of juridische weg maar dat deze controle rechtstreeks plaatsvindt.'

Bij (quasi-) juridische toetsing en verantwoording gaat het om de toetsing en beoordeling van bestuurders of professionele beroepsbeoefenaren door de rechter, toetsingscommissies of beroepsverenigingen die veelal aan de eigen sector zijn gebonden, zoals bijvoorbeeld de Raad voor Journalistiek, beroepsverenigingen voor accountants (NIVRA/NOVAA) of diverse Tuchtcolleges (bijvoorbeeld het medisch tuchtcollege of het notarieel tuchtcollege). Ook de Ombudsman kan in deze categorie worden geplaatst.

⁷ De term 'maatschappelijke controle' is ontleend aan A. Meijer (2003) Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet, USBO, Universiteit Utrecht.

⁸ In deze studie van de Algemene Rekenkamer komt dit aspect niet aan de orde. Voor meer informatie over dit onderwerp wordt verwezen naar een artikel van P. Pestman en M. van den Heuvel, Sturen via de burger: consumenteninformatie over overheidsprestaties. In: *Openbaar bestuur* 2002, nr. 12 pp. 26-29. In dit artikel worden voorbeelden van consumenteninformatie beschreven (certificatie, openbare databestanden, benchmarkinformatie) op basis waarvan burgers aangrijpingspunten hebben om door middel van exit of voice reacties publieke dienstverleners aan te zetten tot een betere dienstverlening. De kwaliteit van de informatie, zo betogen de auteurs, is daarbij van groot belang. Onbetrouwbare informatie kan immers tot averechtse effecten leiden.

⁹ Enkele voorbeelden: Trouw publiceert de kwaliteitskaart van basisscholen in Nederland, het Algemeen Dagblad publiceert de criminaliteitsmeter, Elsevier de scores van hogescholen en universiteiten. Zie verder: www.consumentenbond.nl, en www.rekenschap.nl voor meer voorbeelden.

¹⁰ A. Meijer (2003) Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet, USBO, Universiteit Utrecht.

Ad 5) betrouwbaarheid van informatie

Voor alle onder 2, 3 en 4 beschreven vormen geldt dat de gebruikte gegevens betrouwbaar moeten zijn willen zij een rol van betekenis spelen in het verbeteren van doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen¹¹. In de praktijk worden verschillende wegen bewandeld om de kwaliteit van informatie te waarborgen, bijvoorbeeld assurance, collegiale toetsing en professionele standaarden en oproepen aan belanghebbenden om aangetroffen fouten te melden aan de verstrekker van die gegevens. Zowel bij de toepassing van kwaliteitsinstrumenten, de maatschappelijke verantwoording als bij de controle op die verantwoording speelt de betrouwbaarheidsvraag: betrouwbaarheid van gegevens en betrouwbaarheid van oordelen.

Ad 6) ICT

Tot slot kan ICT zowel bij verticaal toezicht, bij de brede publieke verantwoording als bij de maatschappelijke controle een rol spelen. In het kader van deze studie is vooral de rol die websites spelen nagegaan.

3.4 Onderzoeksvragen

De centrale vragen in deze oriënterende studie luiden:

- 1 Welke ontwikkelingen doen zich in de publieke en private sector voor ten aanzien van:
 - Het betrekken van belanghebbenden bij het beleid van organisaties (stakeholderdialog);
 - Corporate governance en public governance of government governance;
 - Maatschappelijk verantwoord handelen;
 - Het gebruik van kwaliteitssystemen.
- 2 Welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van maatschappelijke verslaggeving?
- 3 Welke rol spelen websites in de dialoog met belanghebbenden en in de publieke verantwoording?
- 4 Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen in de private sector op de punten onder vraag 1, 2, en 3?

De Algemene Rekenkamer beschrijft in dit rapport recente ontwikkelingen en biedt een overzicht van bestaande kennis.

Ad 1)

De Algemene Rekenkamer inventariseerde onder meer de ontwikkelingen rondom *corporate governance* en maatschappelijk verantwoord ondernemen en ging na welke betekenis deze kunnen hebben voor het maatschappelijk verantwoord handelen in de publieke sector.

Corporate governance ‘omvat het stellen van doelen, de verantwoordelijkheid nakomen om die te realiseren door middel van effectieve control, en het afleggen van verantwoording aan de verschillende stakeholders’ (Van Luijk en Schilder, 1997: 73)¹².

De Sociaal Economische Raad (SER) definieert *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen* in haar rapport ‘De winst van Waarden’ (2000) als ‘de zorg voor maatschappelijke effecten van het functioneren van een onderneming en het afleggen van de verantwoording daarover’. Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dat advies voegt daaraan toe dat het maatschappelijk karakter vooral besloten ligt in de actieve en vrijwillige –maar niet vrijblijvende maatschappelijke rol die een bedrijf op zich neemt en die verder gaat dan het in acht nemen van wettelijke voorschriften.

Ook inventariseerde de Algemene Rekenkamer de mogelijke interne en externe werking van een aantal kwaliteitsinstrumenten (certificatie, INK-model en Balanced Scorecard) en van een aantal vergelijkingsinstrumenten (benchmarking en visitaties).

De interne werking heeft betrekking op de bedrijfsvoering en de externe werking op het gebruik in de dialoog met, en profilering richting, belanghebbenden.

Ad 2)

Corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen dienen te worden onderscheiden van de *verantwoording* en *verslaggeving* daarover.

De Algemene Rekenkamer bracht in beeld welke ontwikkelingen zich in de private sector voordoen ten aanzien van de vermaatschappelijking van de externe verslaggeving. Zij ging ook hier na welke relevantie deze ontwikkelingen voor de verslaggeving in de publieke sector zouden kunnen hebben.

Maatschappelijke verslaggeving wordt in de literatuur op verschillende wijzen omschreven:

- informatieverstrekking door een organisatie aan haar deelgenoten omtrent de door deze deelgenoten relevant geachte effecten van de activiteiten van die organisatie (Schreuder, 1981);
- informatieverstrekking aan diverse groepen belanghebbenden over hoe er door een onderneming is gehandeld op economisch, sociaal-ethisch en milieugebied (Gram en Majoor, 2000).

Leidende gedachte bij maatschappelijke verslaggeving is dat de verantwoordingsplicht van organisaties, met name ondernemingen, meer moet omvatten dan de traditionele financiële verantwoording aan aandeelhouders. Het gaat om verantwoording over méér dan alleen financiële transacties, in méér dan uitsluitend financiële termen, aan méér groepen dan uitsluitend de geldschietters, ten behoeve van méér dan alleen financiële besluitvorming.

In het Engelstalige gebied wordt voor maatschappelijke verslaggeving een veelheid aan aanduidingen gebruikt: sustainability reporting, citizenship reporting, social reporting, triple-bottom line reporting, triple P-reporting (people, planet, profit).

¹¹ Interne effecten treden al sneller op. Uit de gesprekken die in het kader van deze verkenning zijn gevoerd komt naar voren, dat bijvoorbeeld benchmarks en visitaties intern al de nodige dynamiek genereren en zaken in beweging zetten, ondanks kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij de gevolgde methode of bij de kwaliteit van de gegevens.

¹² H. van Luijk en A. Schilder (1997) Patronen van verantwoordelijkheid. Ethiek en corporate governance. Schoonhoven: Academic Service.

Ad 3)

ICT wordt zowel bij de bedrijfsvoering als bij verantwoording en toezicht een enorme potentie¹³ toegedacht:

- vormen van directe democratie zouden veel beter mogelijk zijn;
- burgers en hun associaties zouden veel beter hun beleidswensen kunnen articuleren;
- in informatiebehoeften bij burgers en hun associaties zou veel beter voorzien kunnen worden; en zelfs
- traditioneel toezicht zou vervangen kunnen worden door de blik van de kritische burger.

De Algemene Rekenkamer bracht in kaart wat er bekend is over de feitelijke rol die ICT bij de stakeholderdialoog en in de publieke verantwoording speelt. Zij ging ook via eigen onderzoek bij veertien websites na in hoeverre deze invulling geven aan de dialoogfunctie en de verantwoordingsfunctie. Daarbij vergeleek zij de websites van private en publieke organisaties met elkaar.

3.5 Verantwoording werkwijze

De inventarisatie vond plaats in de periode november 2002-december 2003¹⁴.

De Algemene Rekenkamer kwam tot haar bevindingen via interviews en analyse van nationale en internationale literatuur.

Daarnaast voerde zij zelf een analyse uit van veertien jaarverslagen en websites van organisaties in zowel de publieke als private sector.

De geanalyseerde jaarverslagen en websites lagen alle op de terreinen 'milieu' en 'wonen en bouwen'. De keuze voor juist deze terreinen is ingegeven door:

(1) het feit dat op beide terreinen een breed scala aan zowel publieke als private organisaties actief is en (2) er veel ontwikkelingen plaatsvinden ten aanzien van vermaatschappelijking van het handelen en van de verantwoording.

In bijlage 3 en bijlage 4 wordt een toelichting gegeven op de criteria die zijn gebruikt bij de analyse van de jaarverslagen en de websites.

¹³ Voor een overzicht van de literatuur op dit vlak tot 2001 wordt verwezen naar J.P. Ragerlie (2002) ICT en Overheid: een literatuurverkenning.

¹⁴ De ontwikkelingen zijn bijgewerkt tot 31 december 2003.

4 Horizontalisering van verantwoording

4.1 Inleiding

De onderwerpen die in deze studie centraal staan worden in het debat over toezicht en verantwoording in de publieke sector veelal geplaatst onder de noemer 'horizontalisering van verantwoording'. Hiermee wordt geduid op verantwoording en informatievoorziening aan anderen dan de minister ('verticale verantwoording') én op een verbreding van het scala onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd.

In de volgende paragrafen wordt kort stilgestaan bij de (vermeende) voor- en nadelen van horizontalisering én plaatst de Algemene Rekenkamer enkele kanttekeningen bij het begrip 'horizontale verantwoording'¹⁵. De Algemene Rekenkamer geeft de voorkeur aan de term 'brede publieke verantwoording'.

4.2 Voor- en nadelen van horizontalisering

Het begrip 'horizontalisering van toezicht en verantwoording' wordt in het publieke debat gebruikt voor alle vormen van toezicht door, en verantwoording aan anderen dan de minister.

Aan horizontale verantwoording worden de volgende voordelen toegedicht:

- Belangstellenden kunnen hun behoeften aan en waardering voor geleverde diensten en producten direct communiceren. De publieke uitvoeringsorganisatie (RWT, ZBO) zou door deze directe contacten geprikkeld worden om betere kwaliteit te leveren;
- Actieve verantwoording over het gevoerde beleid en de geleverde prestaties door publieke organisaties zal het maatschappelijke vertrouwen in de publieke sector vergroten;
- Al dan niet verplicht afleggen van verantwoording aan interne en externe belanghebbenden is een extra prikkel voor de betreffende organisatie om het eigen reilen en zeilen inzichtelijk te maken en besluiten over beleid en taakuitvoering goed te beargumenteren;
- Rechtstreekse communicatie tussen publieke dienstverlenende organisaties en direct belanghebbenden op lokaal niveau vergroot de inbedding van die organisatie (politiekorps, woningcorporatie, ziekenfonds, ziekenhuis, school) in de lokale gemeenschap en bevordert de betrokkenheid van die gemeenschap bij de publieke taakuitvoering.

Maar horizontalisering van toezicht en verantwoording wordt ook met nadelen en ongewenste neveneffecten in verband gebracht, zoals:

- De minister én andere belanghebbenden vragen zoveel informatie over de taakuitvoering dat de betreffende organisatie hieraan veel capaciteit moet besteden. Deze 'overvraging' kan leiden tot een verhoging van de administratieve lastendruk, tot handelingsblokkade (inertie, niet meer weten wat te doen) of tot het uitspelen van de ene actor (bijvoorbeeld de minister) tegen de andere;
- De publieke organisatie richt zich in haar beleid en taakuitvoering voornamelijk op de onderwerpen die bij de direct belanghebbenden hoog aanzien hebben, en veronachtzaamt de onderwerpen die op langere termijn en door een breder publiek ook van groot belang worden geacht (bijvoorbeeld bijdrage aan sociale integratie, duurzaamheid,

¹⁵ In het rapport 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3 (november 2002) plaatste de Algemene Rekenkamer al kanttekeningen bij het gebruik van het begrip 'horizontaal toezicht'.

- toegankelijkheid voor andere dan gevestigde doelgroepen);
- Het voorkómen van publieke ‘afrekening’ door het oppoetsen van prestaties en successen en versluieren van non-kwaliteit en tekortkomingen (*window dressing*);
- Er zijn twijfels of de kosten van maatschappelijke dialoog en verantwoording wel opwegen tegen de baten.

Dit geheel aan veronderstellingen over de ‘goede’ dan wel ‘slechte’ uitwerking van horizontalisering van toezicht en verantwoording, raakt de legitimiteit, deugdelijkheid en effectiviteit van de uitvoering van publieke taken. Dat is voor de Algemene Rekenkamer, gegeven haar missie, voldoende reden om actuele discussies, ontwikkelingen en onderzoeken in kaart te brengen. Daarbij werd begonnen met een nadere beschouwing van het begrip ‘horizontale verantwoording’: wat is het en wat is het vooral niet?

4.3 Het begrip ‘horizontale verantwoording’ ter discussie

De term horizontalisering ontleent zijn inhoud voornamelijk aan het contrast met verticaal (ministerieel) toezicht. Maar de negatieve omschrijving ‘behoort niet tot het domein van het ministeriële toezicht’ biedt nog niet voldoende houvast. Gesprekken met deskundigen uit wetenschap en praktijk hebben ertoe geleid dat de Algemene Rekenkamer kanttekeningen plaatst bij het begrip ‘horizontale verantwoording’:

- Door het element ‘verantwoording’ in ‘horizontale verantwoording’ wordt de interactie tussen een organisatie en haar omgeving automatisch in het verantwoordingsperspectief geplaatst, terwijl het veelal om ‘kwaliteitszorg’, ‘informatievoorziening’, ‘raadpleging’, ‘overleg’ of ‘onderhandelingen’ gaat. Het is dan ook van belang om deze vormen van interactie, handelen en organiseren duidelijk te onderscheiden van de verantwoording daarover.
- De term geeft bij nadere beschouwing aanleiding tot verwarring. Wanneer is (verantwoordings)informatie horizontaal: wanneer zij aan anderen dan de minister wordt verstrekt? Of wanneer zij door anderen dan de minister wordt gebruikt? En hoe is informatie te benoemen die ter informatie aan andere belanghebbenden is verstrekt of voortkomt uit een interne benchmark en vervolgens in de verticale lijn door de minister wordt gebruikt? Is horizontale verantwoording altijd vrijwillig of kan het ook gaan om wettelijk verplichte verantwoording aan anderen dan de minister?

Ouders van schoolgaande kinderen bijvoorbeeld zijn de ‘ontvangers’ van informatie over onderwijsrendementen en examenresultaten die scholen verplicht zijn te publiceren. De onderwijsinspectie levert de gegevens aan de scholen en ziet toe op correcte verstrekking ervan aan de ouders. Wat de ouders met deze informatie bij de school kunnen doen, maakt geen deel uit van het arrangement. Spreken we hier nu van horizontale verantwoording van scholen aan ouders? Of van een verticale verplichting om informatie aan ouders te verstrekken die onder toezicht van de rijksinspectie valt?

- Het begrip ‘horizontaal’ positioneert informatievoorziening en verantwoording ten opzichte van ‘verticaal’, terwijl het in de praktijk vaak gaat om zaken die primair met de eigen bedrijfsvoering (kwaliteitszorg,

relatiemanagement) te maken hebben en die als zodanig geen relatie met de ‘verticale’ relaties hebben. Wel is er discussie over de vraag of en wanneer informatie uit kwaliteitssystemen of benchmarking gebruikt kan worden bij het verticale toezicht (zie hoofdstuk 5).

De Algemene Rekenkamer heeft consequent de onderverdeling tussen deze twee categorieën (handelen/interactie/organisatie versus verantwoording daarover) aangehouden. Voor zover het om verantwoording gaat spreekt de Algemene Rekenkamer, gezien bovenstaande kanttekeningen, liever van *vermaatschappelijking van de publieke verantwoording* of van *verbreiding van de publieke verantwoording* dan van horizontalisering van de verantwoording.

Wat dus niet tot verantwoording wordt gerekend is de benchmarkinformatie die door derden, zoals bijvoorbeeld de dag- of weekbladen, de Consumentenbond of de Stichting Rekenschap, wordt verzameld en beschikbaar gesteld. Deze door derden openbaar toegankelijk gemaakte informatie kan, hoewel strikt genomen geen verantwoording, uiteraard wel een functie hebben: het stelt burgers of maatschappelijke organisaties in staat om zich een beeld te vormen en gemotiveerd te kiezen voor de ene of voor de andere organisatie. Maatschappelijke organisaties zoals de Consumentenbond, de Stichting Rekenschap, de Vereniging Eigen Huis, Faunabescherming, vakverenigingen en dergelijke, volgen de verrichtingen van publieke organisaties nauwlettend en kritisch. Zij aarzelen niet om wat in hun ogen de tekortkomingen zijn in het openbaar bestuur aan de kaak te stellen. Media doen regelmatig verslag van onderzoek naar maatschappelijke situaties en ontwikkelingen, waarbij vaak ook het beleid, de prestaties en/of de kwaliteit van overheidsorganen en publieke instellingen wordt becommentarieerd. De laatste jaren zijn media zich ook bezig gaan houden met de ranking van publieke organisaties zoals ziekenhuizen (Algemeen Dagblad, Elsevier), scholen (Trouw) of universiteiten (Elsevier). In het redeneerschema (schema 2) valt deze categorie informatie onder de term ‘maatschappelijke controle’.

5 Interactie, maatschappelijke verantwoordelijkheid, governance en kwaliteit

5.1 Inleiding

In het redeneerschema in hoofdstuk 3 zijn vier lijnen onderscheiden waarlangs de doelmatigheid, de kwaliteit en het vertrouwen vergroot zouden kunnen worden: via verticaal toezicht, door middel van brede publieke verantwoording en maatschappelijke controle, en als laatste door het gebruik van een scala aan instrumenten dat met dialoog, governance, maatschappelijke verantwoordelijkheid en kwaliteitszorg te maken heeft. Die laatste categorie staat in dit hoofdstuk centraal. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Interactie met Stakeholders (w.o. Stakeholderdialoog);
- Maatschappelijk verantwoord handelen;
- Governance;
- Het gebruik van kwaliteitsinstrumenten.

Telkens worden de ontwikkelingen in het bedrijfsleven beschreven en de mogelijke vertaling ervan naar de publieke sector¹⁶. Het hoofdstuk kent een opbouw van externe instrumenten (stakeholderdialoog en maatschappelijk verantwoord handelen) naar meer interne instrumenten (corporate governance en kwaliteitsinstrumenten).

De verantwoording die organisaties kunnen afleggen over het gebruik van deze onderwerpen wordt besproken in hoofdstuk 6.

5.2 Interactie met stakeholders

5.2.1 Inleiding

Een organisatie die goed luistert naar haar omgeving, verstandig opereert in het omringende krachtenveld, kritisch wordt gevolgd en goed uitlegt welke keuzes zij maakt en waarom, zal – zo is de veronderstelling van veel private én publieke organisaties – eerder haar doelen bereiken, betere prestaties leveren en op meer draagvlak kunnen rekenen.

5.2.2 Dialoog, kritische volgers en netwerken

In deze paragraaf worden drie manieren beschreven waarop de relatie tussen organisaties en hun omgeving vorm krijgt:

- Omgaan met belanghebbenden ('stakeholderdialoog');
- Omgaan met kritische volgers;
- Functioneren in een netwerk.

Het begrip 'stakeholder'

'Een Nederlandse vertaling van de term stakeholders is niet gemakkelijk te geven. Bedoeld worden alle partijen, individuen, groepen en organisaties, waarvan rechten en belangen at stake, in het geding zijn, zodanig dat deze partijen er in redelijkheid aanspraak op kunnen maken dat in de bestuurlijke besluitvormingsprocessen hun rechten en belangen niet buiten beeld blijven.'
(H. van Luijk en A. Schilder, 1997)¹⁷

¹⁶ In dit rapport worden onderwerpen behandeld waarbij in het bedrijfsleven interessante initiatieven zichtbaar zijn. De Algemene Rekenkamer heeft met dit rapport primair een boodschap voor de publieke sector en kijkt daarom wat deze kan opsteken van de private sector. De private sector kan ook op onderdelen leren van de publieke sector. Denk bijvoorbeeld aan de bedrijfsvoeringsverklaringen bij de rijksoverheid of het VBTB-gedachtegoed.

Een stakeholderdialoog omvat zowel informatie die vanuit de betreffende organisatie naar de stakeholders gaat, als de informatie die vanuit de stakeholders naar de organisaties gaat.

'Met een stakeholderdialoog verschuiven de relaties van de onderneming met stakeholders van confrontatie en competitie naar consultatie en coöperatie. Het 'trust me' en 'show me' maakt daarbij plaats voor de oproep tot 'involve me', 'join me' of 'engage me'.' (Kaptein en Van Tulder, 2002)¹⁸

Het belang van een dialoog met stakeholders doet niets af aan de eigen verantwoordelijkheid of missie van de organisatie. Het ontslaat bijvoorbeeld ZBO'S of RWT'S ook niet van hun eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke taak. In tegendeel, de dialoog met stakeholders zou juist moeten bijdragen aan een betere taakuitvoering en dienstverlening. Actueel discussiepunt is of en zo ja op welke wijze stakeholders in het bestuur (inclusief de raad van toezicht/commissarissen) van een organisatie betrokken zouden moeten worden. Het betrekken van stakeholders kán als voordeel hebben dat er draagvlak wordt gecreëerd en de organisatie op een hele directe wijze met signalen uit de omgeving wordt geconfronteerd. Het draagt echter ook het risico in zich dat handelingsblokkades ontstaan doordat tegenstellingen in belangen te groot worden.

Sommige bedrijven zien de stakeholderdialoog als een instrument waarmee tot betere besluitvorming en betere prestaties kan worden gekomen.

Voorbeelden

Shell

'Involving stakeholders in decision-making helps us to learn from others and addresses their needs and concerns, resulting in better decisions.' (Shell report 2001, p.44)

British Telecom (BT)

'BT has important relationships with a wide range of stakeholders, including employees, customers and suppliers. Effective communication with each of these stakeholder groups is essential to our business success. The more positive and mutually beneficial these relationships are, the more successful our business will be.'
(BT website¹⁹)

Beide bedrijven uit het voorbeeld zien overigens de stakeholderdialoog niet uitsluitend als een manier om tot betere prestaties te komen, maar ook als een instrument waarmee inhoud kan worden gegeven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen²⁰.

¹⁷ H. van Luijk en A. Schilder (1997) Patronen van verantwoordelijkheid. Ethiek en corporate governance, Academic Service, Schoonhoven.

¹⁸ Beiden zijn hoogleraar bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het citaat komt uit Interface (faculteitsblad bedrijfskunde) van oktober 2002. (http://www.sviib.nl/interface/magazine/pdf/ethiek_en_dialoog.pdf)

¹⁹ Op de website van BT wordt uitgebreid beschreven hoe en waarom BT de dialoog met stakeholders voert. BT maakt daarbij gebruik van verschillende instrumenten: on line debatten, debatten waarin specifieke discussiepapers centraal staan, directe feed back van gebruikers via de e-mail op de prestaties van BT op milieu en sociaal gebied, adviespanels etc. (zie: <http://www.btplc.com/Betterworld/Stakeholderdialogue>).

²⁰ Zie voor een overzicht van motieven om een stakeholderdialoog aan te gaan: Trivisi, *Stakeholdermanagement: een bedrijfsgerichte verkenning* (juni 2002).

Een aparte groep stakeholders vormen de ‘kritische volgers’. Deze hebben een niet te onderschatten invloed op het handelen van organisaties. Deze invloed kan groter zijn dan die van de formele toezichthouders en inspecties.

Varianten van kritische volgers zijn:

- externe kritische volgers, bijvoorbeeld Greenpeace en mensenrechtenorganisaties bij Shell, de Consumentenbond of individuele burgers bij bedrijven en overheidsdiensten, faunabescherming bij het Faunafonds etc.;
- de aandeelhouders als kritische volgers, bijvoorbeeld bij ‘groene’ banken of institutionele beleggers;
- de media als kritische volgers, bijvoorbeeld door het door onderzoeksjournalistiek onthullen van ‘misstanden’.

De derde manier waarop stakeholders in beeld komen is de stakeholder als ‘partner in een netwerk’. Een voorbeeld hiervan vormen de woningcorporaties die opereren in een netwerk waarin bewoners, lokale en nationale overheden, (financiële) toezichthouders, medecorporaties en institutionele beleggers niet zonder elkaar kunnen. Alleen mét elkaar komen ze tot een leefbare, betaalbare en kwalitatief goede woonomgeving.

Corporaties hebben in dit netwerk een brede en meerdimensionale taakopdracht, ze hebben daarnaast in de uitvoering veel discretionaire ruimte (keuzevrijheid). Binnen de maatschappelijke taakopdracht en het netwerk waarin ze zitten kunnen corporaties meer of minder ‘slim’ opereren en dus op een meer of minder doelmatige wijze hun discretionaire ruimte benutten.

5.2.3 Wie is stakeholder?

Wie onder de categorie ‘stakeholder’ valt is afhankelijk van de aard van de organisatie. Dit kan variëren van directe klanten en aandeelhouders tot de minister en maatschappelijke organisaties.

Voorbeeld Triodos

De Triodosbank verstaat onder stakeholders: ‘alle mensen, groepen en organisaties waarmee zijn een (werk)relatie heeft’. Zij onderscheidt hierbij drie groepen stakeholders:

- Economische relaties: klanten (zoals spaarders en beleggers), aandeelhouders, leveranciers en medewerkers;
- Maatschappelijke organisaties en de overheid;
- Individuele mensen die, zeer divers, bijdragen aan het verder ontwikkelen van de visie van de bank.

De dialoog met deze stakeholders vormt volgens Triodos een belangrijke bron van inspiratie voor vernieuwing. Het gaat om inspiratieve mensen en ‘tegendenkers’.

Bron: Triodos jaarverslag 2002

Bureau Berenschot onderzocht de jaarverslagen van 50 bedrijven²¹.

In 27 jaarverslagen wordt verwezen naar het contact tussen het bedrijf en de stakeholders. Het begrip stakeholder blijkt ruim opgevat te worden en te variëren van klanten, medewerkers, aandeelhouders en zakenpartners tot concurrenten, leveranciers, overheden, agencies, politieke partijen en non gouvernementele organisaties (NGO’S).

²¹ Bureau Berenschot, Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de etalage 2003.

Effectief stakeholdermanagement vereist dat de aard van de interactie is afgestemd op de aard van de stakeholder. Baeten (Leuven Gent Management School) ordent het stakeholderveld langs de volgende vragen²²:

- Verteenwoordigt de stakeholder korte of lange termijn belangen?;
- Welke macht of welk maatschappelijk gezag vertegenwoordigt de stakeholder?;
- Is stakeholderanalyse verbonden met een kansen/risicoanalyse?

Vervolgens dient het gedrag van de organisatie te worden aangepast op het type stakeholder: stakeholders met weinig macht, weinig risico of korte termijnbelangen vragen om een andere benadering dan stakeholders met veel macht, veel risico en/of lange termijnbelangen.

Baeten wijst er op dat effectief stakeholdermanagement een inbedding in de organisatie vereist: het moet niet beperkt blijven tot het effectief optreden van een of twee personen aan de top.

Per groep belanghebbenden zal de dialoog een op die groep toegesneden invulling moeten krijgen wil zij zinvol en effectief zijn. Zo zal met gebruikers een dialoog over rechtmatigheid, minder relevant zijn, evenals een dialoog met de minister over de afhandeling van een klacht. Wat de vorm betreft zullen de contacten met medespelers in het veld en met inspiratiebronnen in de maatschappij informeler zijn dan een periodiek overleg met een toezicht- houder of beleidsdirectie.

In verschillende richtlijnen en handreikingen voor maatschappelijke verslaggeving speelt het element ‘stakeholderdialoog’ ook een rol.

De gedachte is dat de verslaggeving moet aansluiten bij de informatiebehoefte van stakeholders. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

5.2.4 De publieke sector

5.2.4.1 Omgevingsmanagement in de publieke sector

Concurrentieverhoudingen en een toenemende maatschappelijke druk om ‘maatschappelijk verantwoord’ te handelen maken in de private sector de ‘stakeholderdialoog’ en het ‘omgaan met kritische volgers’ inmiddels tot een wijdverbreide praktijk. In de publieke sector krijgen deze zaken – in het overheidsbeleid – tot op heden veel minder aandacht, hoewel ook daar de belangstelling voor stakeholderdialoog en het omgaan met kritische volgers toeneemt²³. Deze aandacht is er nog niet over de hele linie en is ook nog niet structureel van aard. Toch zijn er belangrijke aanzetten.

Zo is een aantal uitvoeringsorganen in de publieke sector inmiddels verplicht op de een of andere manier stakeholders te betrekken bij het beleid, bijvoorbeeld via gebruikersraden, leerlingenraden, klantenraden, patiëntenraden etc.²⁴.

²² Lezing Vierde Sustainability Congres, Bussum, 2003. Zie ook: Trivisi, *Stakeholdermanagement: een bedrijfsgerichte verkenning* (juni 2002) hoofdstuk 8. (www2.vlaanderen.be/ned/sites/werk/trivisi/frames/f_werkgr_stake.htm).

²³ Het functioneren van netwerken en van publieke organisaties in die netwerken heeft voor zover bekend geen beleidsmatige aandacht.

²⁴ Algemene Rekenkamer (2002) Achtergrondstudie ‘Systemen van Checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak’ bij het rapport ‘Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3’.

Uit het onderzoek 'Checks and balances bij RWT's' van de Algemene Rekenkamer²⁵ kwam naar voren dat in totaal elf (sectoren van) RWT's een of andere vorm van gebruikersraad kennen. Deze is vrijwel altijd in wet- en regelgeving voorgeschreven. Onder deze organisaties zijn bijvoorbeeld de energiedistributiebedrijven, de universiteiten en het Kadaster. Een ander voorbeeld bevat het Besluit Beheer Sociale Huursector waarin voor woningcorporaties de verplichting is opgenomen om bewoners te betrekken bij het beleid en beheer door de corporatie.

In een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wordt het huidige toetsingskader voor verzelfstandiging doorgelicht. Onderzocht wordt hoe de bekostiging en aansturing kan worden geoptimaliseerd²⁶. De probleemstelling voor dit IBO luidt:

'hoe kan de uitvoering van rijkstaken (door zbo's, agentschappen, e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid?'

Bij het IBO wordt de relatie tussen ZBO's en moederdepartementen kritisch tegen het licht gehouden en getoetst aan bestaande wet- en regelgeving. Er worden in het IBO ook enkele onderzoeksvragen gehanteerd die in het kader van deze studie relevant zijn. Het gaat dan met name om de volgende vragen: 'hoe zijn de relaties met de omgeving (burgers/klanten, ketenpartners, etc.) vormgegeven?' en 'hoe scoren de onderscheiden organisatievormen op doelmatigheid, klantgerichtheid en transparantie?'

Een laatste voorbeeld is de zorgsector. Daar steunt de overheid al sinds het begin van de jaren negentig actief het ontstaan van kritische volgers ('de derde partij rol voor de patiënten- en consumentenorganisaties'²⁷), bijvoorbeeld door de ondersteuning van de Nederlandse patiënten consumenten federatie en door de instelling van de Stichting Patiëntenfonds²⁸. Argumenten liggen onder meer in de 'empowering' van consumenten, het creëren van checks and balances en het creëren van een prikkel tot meer doelmatigheid en transparantie van de zorgsector.

5.2.4.2 Evaluatie van een stakeholderdialoog

Een van de weinige voorbeelden van een evaluatie waarin ook de stakeholderdialoog en de verantwoording daarover is meegenomen, vormt het visitatie-traject dat de leden van de *Handvestgroep Publieke Verantwoording* doorlopen²⁹.

De Handvestgroep heeft een toetsingskader ontwikkeld voor visitaties van de aangesloten ZBO's ('Een tastbaar arrangement'³⁰). In dit toetsingskader is ook het onderdeel 'responsief handelen en participatie' opgenomen. Dit onderdeel komt overeen met wat hierboven stakeholderdialoog wordt genoemd. Het hoofddoel van 'responsief handelen en participatie' is het afleggen van publieke verantwoording.

²⁵ Ibid.

²⁶ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29228, nr. 1 (Brief van de Minister van Financiën over onderwerpen voor Interdepartementale Beleidsonderzoeken).

²⁷ Derde partij tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

²⁸ Per 1-1-2003 de Stichting Fonds PGO.

²⁹ Dit is een groep van vijf, later zes, ZBO's die door de ondertekening van het Handvest Publieke Verantwoording in november 2000 hebben aangegeven zich niet alleen aan de minister, maar ook aan hun klanten en aan de samenleving te willen verantwoorden over hun handelen en de kwaliteit van de dienstverlening (zie www.publiekverantwoorden.nl).

³⁰ Het gaat hierbij om het COA, de RDW, het Kadaster, de IB-groep en Staatsbosbeheer (zie ook: www.publiekverantwoorden.nl). Onlangs heeft ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zich bij het initiatief aangesloten.

'Responsief handelen en participatie: het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening; het openstaan voor de (beleids)wensen van de politiek principaal ten aanzien van het beleidssysteem; het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen.'

Uit: *Verslag van de visitatie van het Kadaster, november 2002*

Naast 'responsief handelen en participatie' onderzoekt de visitatiecommissie ook op welke wijze de betreffende organisaties invulling geven aan het streven naar meer transparantie. Ook dit onderdeel raakt het onderwerp stakeholderdialoog.

Inmiddels zijn vier van de deelnemende organisaties gevisiteerd door het visitatiecollege: het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA, september 2002), de Informatiebeheer-groep (IB-groep, maart 2003), het Kadaster (november 2002) en de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW, november 2003).

Een algemene conclusie die uit de evaluaties kan worden getrokken is dat de relatie met de minister bij de gevisiteerde organisaties het beste is ontwikkeld, vervolgens die met de directe klanten en dat nog de meeste vooruitgang valt te boeken bij het verbeteren van de relatie met de iets verder af liggende, maar voor het functioneren wel relevante, partijen (zie ook paragraaf 5.5.3.).

5.2.5 Deelconclusie stakeholders

In het bedrijfsleven wordt door een aantal bedrijven flink geïnvesteerd in een goed stakeholdermanagement. Dit vanuit de overtuiging dat een effectief relatiemanagement van invloed is op het succes of falen van een organisatie. De groep belanghebbenden (stakeholders) kan zeer uiteen lopen, van klanten tot kritische volgers en 'onderhandelingspartners'. Deze diversiteit in stakeholdergroepen zal ook een differentiatie in de omgang van de betreffende organisatie met die stakeholders betekenen. Bedrijven op een open markt zijn per definitie gedwongen in te spelen op de wensen van hun directe klanten. Een uitgangspunt in deze studie is dat ook voor ZBO's en RWT's die klantgericht en maatschappelijk verantwoord willen handelen en die een serieuze partner in netwerken willen zijn, openheid voor signalen van stakeholders cruciaal is. Juist om de eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de publieke taak zo goed mogelijk waar te kunnen maken. In de publieke sector zijn inmiddels ook diverse initiatieven zichtbaar ten aanzien van stakeholderdialoog en omgevingsmanagement. In de voorgaande paragrafen werden daar enkele voorbeelden van besproken.

Bij de beschrijving in de volgende paragrafen van 'maatschappelijk verantwoord handelen', 'governance' en 'kwaliteitsinstrumenten' zal blijken dat bij elk van deze onderwerpen de interactie met, of verantwoording aan belanghebbenden een meer of minder belangrijke rol speelt.

5.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de ontwikkelingen rond maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat initiatieven die op dit punt door het bedrijfsleven worden genomen in aangepaste vorm ook relevant zouden kunnen zijn voor organisaties in de publieke sector.

Maatschappelijk verantwoord handelen c.q. maatschappelijk verantwoord ondernemen ontwikkelt zich voortdurend en neemt in belang toe. Het manifesteert zich op vele terreinen in de private sector.

5.3.2 Wat is maatschappelijk verantwoord ondernemen?

In het bedrijfsleven is de laatste jaren³¹ een sterke belangstelling in de richting van ‘duurzaam ondernemen’ of ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ gegroeid. Hierbij gaat het om een toenemende belangstelling in het bedrijfsleven voor sociaal-ethische, economische en milieu aspecten³².

Duurzaam ondernemen is afgeleid van het begrip duurzame ontwikkeling. Dit is: ‘de ontwikkeling die de behoeften van het heden verzekert zonder het vermogen van toekomstige generaties aan te tasten’³³.

Bij duurzaam ondernemen wordt gestreefd naar een evenwicht tussen financiële resultaten, sociale belangen en milieubelasting³⁴.

Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) gaat het vooral om dilemma’s waar organisaties in hun dagelijkse bedrijfsvoering mee te maken hebben. De specifieke onderwerpen verschillen per periode. Momenteel gaat het vooral over milieuge drag (duurzaamheid), mensenrechten, arbeidsomstandigheden waaronder kinderarbeid, ethiek en waarden die vaak tot uiting komen in gedragscodes.

De term ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ wordt op verschillende manieren gedefinieerd:

- De Sociaal Economische Raad (SER) definieert maatschappelijk verantwoord ondernemen³⁵ als: ‘de zorg voor maatschappelijke effecten van het functioneren van een onderneming en het afleggen van de verantwoording daarover’.
- Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het SER-advies voegt daaraan toe dat het maatschappelijk karakter vooral besloten ligt in de actieve en vrijwillige maatschappelijke rol die een bedrijf op zich neemt en die verder gaat dan het in acht nemen van wettelijke voorschriften.

Beide definities benadrukken vooral de ‘win-win’ achtige kanten van maatschappelijk verantwoord ondernemen: het zakelijke wordt gecombineerd met zorg voor mens en milieu.

De definitie van het MVO-platform³⁶ gaat verder dan bovenstaande opvattingen voor wat betreft de reikwijdte van maatschappelijk verantwoord ondernemen en de expliciete rol van stakeholders in dat proces.

³¹ Ook in de jaren zeventig en tachtig was er veel aandacht voor maatschappelijke verantwoordelijkheid. De praktische invulling bleef echter beperkt. In vergelijking met toen is er de laatste jaren een breder institutioneel kader ontstaan.

³² Ook wel samengevat als ‘Triple P’ (people, planet, profit).

³³ Brundtlandt, G.H. (ed.) (1987) Our Common Future: report on environment and development, Oxford: Oxford University Press.

³⁴ Zie: www.duurzaamondernemen.nl.

³⁵ SER, De winst van waarden: Advies over maatschappelijk ondernemen. Nr. 2000/11.

³⁶ Het MVO Platform is een coalitie van Nederlandse maatschappelijke organisaties die actief zijn op dit terrein door de activiteiten van bedrijven kritisch te volgen (www.mvo-platform.nl).

Hun definitie luidt:

‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een proces waarmee een bedrijf de verantwoordelijkheid neemt voor consequenties van haar handelen op sociaal, ecologisch en economisch gebied in de hele keten en daarover verantwoording aflegt en de dialoog aangaat met belanghebbenden’.

Een derde – kernachtige – beschrijving is van Jonker (2003):

‘Het betekent kortweg dat een bedrijf strategisch en structureel inhoud geeft aan haar maatschappelijke rol (op het gebied van duurzaamheid, sociale aspecten, mensenrechten) die verder gaat dan de (nationale) wet voorschrijft.’³⁷

Het onderwerp maatschappelijk verantwoord ondernemen krijgt ook in internationaal verband aandacht. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft in haar *Guidelines for Multinational Enterprises* maatschappelijk verantwoord ondernemen geëxpliciteerd:

‘Enterprises should take fully into account established policies in the countries in which they operate, and consider the view of other stakeholders. In this regard, enterprises should contribute to economic, social and environmental progress with a view to achieving sustainable development.’

In de OESO-richtlijnen, welke onderschreven zijn door de lidstaten (juni 2000), vloeien duurzaam ondernemen en maatschappelijke verantwoord ondernemen overigens in elkaar over.

In navolging van het in juli 2001 verschenen Groenboek (Europese Unie (EU), 2001) over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven heeft de EU recentelijk een Witboek (2002) gepubliceerd met concrete voorstellen en actiepunten voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen. Hierin worden onder andere toekomstige richtlijnen aangekondigd voor maatschappelijke verslaggeving voor bedrijven die opereren binnen de EU³⁸.

Ook de Verenigde Naties (VN) hebben recentelijk richtlijnen gepubliceerd met ethische standaarden voor bedrijven. De VN willen bedrijven periodiek gaan controleren op de naleving van deze standaarden³⁹.

5.3.3 Waarom maatschappelijk verantwoord ondernemen?

In de literatuur lopen de motieven voor maatschappelijk verantwoord handelen uiteen van het beheersen van risico’s tot het verstevigen van de relaties met stakeholders door het aangaan van de dialoog. Meer specifiek worden de volgende drie motieven onderscheiden⁴⁰.

1. Overtuigingsmotief

Er is een kleine groep organisaties waarbij maatschappelijk verantwoord handelen een logisch gevolg is van de voor hen kenmerkende organisatiecultuur of managementfilosofie. Denk daarbij aan de Body Shop of Fair Trade en Oxfam. Organisaties met een overtuigingsmotief vervullen vaak een voortrekkersrol op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, en doorgaans hebben ze dat tot kern van hun beleid gemaakt.⁴¹

³⁷ J. Jonker (2003) Verantwoord ondernemen: organisatiekunde met het oog op de toekomst. In: ORG, magazine voor managementwetenschappen, nr 6. pp.8-11.

³⁸ Zie www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/

³⁹ www.vn.org

⁴⁰ PWC en Universiteit Nyenrode (2002) Sociale en ethische verantwoording: Keurslijf of lijfsbehoud?

⁴¹ Bij organisaties die in het kader van deze verkenning zijn bestudeerd gold dit bijvoorbeeld voor de Triodosbank en in de publieke sector manifesteerden enkele woningcorporaties zich op deze wijze.

2. Druk van buiten-motief

Andere organisaties worden door stakeholders of andere prikkels gedwongen hun activiteiten met betrekking tot maatschappelijk verantwoord handelen te versterken. Onder aanvoering van maatschappelijke groeperingen, zoals vakbonden, Amnesty International, Greenpeace of de Consumentenbond worden grote ondernemingen aangesproken op bepaalde misstanden. Veel bedrijven, waaronder Shell, zijn daarom tot (tegen) maatregelen overgegaan, in een aantal gevallen in samenspraak met maatschappelijke groeperingen.

3. Risicomanagement-motief

Het is niet altijd zo dat een conflict met stakeholders aan de basis staat van initiatieven op het gebied van maatschappelijke verantwoording. Veel organisaties ontwikkelen een pro-actieve visie. Dit wordt vooral ingegeven door eigen motieven op het gebied van interne beheersing en risicomanagement. Ook wordt betoogd dat maatschappelijk verantwoord ondernemen een ontwikkeling is waar men niet omheen kan. Vanuit concurrentieoverwegingen is het niet raadzaam om daarbij achter te blijven.

Het is vanzelfsprekend dat deze verschillende redenen elkaar niet helemaal uitsluiten. Veelal is er sprake van een combinatie waarbij op verschillende onderdelen van sociaal en ethisch beleid ook verschillende accenten worden geplaatst.

Tijdens de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd werden de volgende motieven en verwachte voordelen van maatschappelijk verantwoord ondernemen genoemd:

- Maatschappelijke verantwoord ondernemen geeft ondernemingen de mogelijkheid om zich positief te onderscheiden van anderen.
- Een positief imago, omdat maatschappelijke groeperingen beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen waarderen;
- Betrokkenheid en binding van werknemers en aantrekkelijk voor nieuwe medewerkers;
- Maatschappelijke acceptatie;
- Beheersing van risico's;
- Kostenbesparing.

5.3.4 Kritische geluiden over maatschappelijk verantwoord ondernemen

In de (weinige) kritieken op maatschappelijk verantwoord ondernemen klinkt scepsis door op de gehanteerde vage begrippen en op de veronderstelde positieve maatschappelijke effecten die nog onvoldoende worden onderbouwd en verantwoord. Daarbij wordt de vraag gesteld wat de *maatschappelijke voordelen* van maatschappelijke verantwoord handelen nu precies zijn: gaan bedrijven nu echt zichtbaar en transparanter om met milieu, sociale aspecten, integriteit en dergelijke? Verder wordt de versluierende werking van de gebruikte retoriek gehekeld. Sommigen spreken wat dit laatste punt betreft over maatschappelijk verantwoord ondernemen als schone schijn⁴².

Fervente tegenstanders van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn bijvoorbeeld de voormalig chef- economie van de OESO, de econoom David Henderson en de topman van ExxonMobil, Lee Raymond. Henderson laat in zijn *Misquided Virtue, false notions of corporate social responsibility (2001)* een klassiek economisch tegengeluid horen. Zijn argument kan als volgt

⁴² E. Lubbers (2002) Schone Schijn. Smerige streken in de strijd tussen burgers en bedrijven, Uitgeverij Fagel.

geformuleerd worden: bij goed werkende markten zal een onderneming de creatie van waarde voor de maatschappij maximeren, als zij haar winst maximeert. Nu is dit argument nog niet doorslaggevend, want markten werken niet altijd goed. In het bijzonder spelen in deze discussie de externe effecten en sociale problemen (welke door de markt niet worden opgelost). Over de ernst van de externe effecten op het terrein van milieu, mensenrechten en arbeidsomstandigheden verschilt Henderson van mening met de voorstanders van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De voorgestelde oplossingen en procedures van maatschappelijk verantwoord ondernemen kenschetst hij als ondoelmatig en soms als onverantwoord. ExxonMobile is een exponent van deze redenering. Het bedrijf is niet zomaar een achterblijver op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, het is een expliciete weigeraar, zo blijkt uit interviews met Lee Raymond.⁴³

5.3.5 Kabinet en SER over maatschappelijk verantwoord ondernemen

5.3.5.1 Kabinet

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een speerpunt in het beleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ)⁴⁴. Om alle kennis en ervaring te bundelen is het ministerie begin 2003 gestart met het kennis- en informatiecentrum voor maatschappelijk verantwoord ondernemen⁴⁵. Het doel is het bevorderen van kennis en informatieoverdracht over dit onderwerp. In dat kader wordt kennis verzameld, ontwikkeld, ontsloten en verspreid. Ook via de website van het ministerie (www.minez.nl, zoekterm MVO) is veel informatie over maatschappelijk verantwoord ondernemen toegankelijk gemaakt, waaronder de ondernemersmonitor over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hierin zijn de meest recente onderzoeksresultaten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in Nederland gepresenteerd.

In de visie van EZ dient maatschappelijk verantwoord ondernemen op vrijwillige basis te gebeuren. Het ministerie is vooralsnog niet van plan dit te gaan verplichten of in te kaderen door middel van wet- en regelgeving. Deze visie volgt daarmee het standpunt in het SER-rapport *De winst van waarden* (2000), waarbij de invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt gezien als een vrije keuze van bedrijven. Deze lijn wordt ook in de kabinetsnotitie *Maatschappelijk verantwoord ondernemen: het perspectief van de overheid* (2000) gevolgd.

In de begroting voor 2004 geeft het Ministerie van EZ aan de verdere doorbraak van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) te willen bevorderen:

‘Concreet streeft EZ naar meer bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen, grotere bekendheid van MVO met name in het MKB en een toename in het afleggen van verantwoording op dit gebied door bedrijven.

Dit wordt gerealiseerd door het operationeel worden van het Kenniscentrum MVO, het faciliteren van stakeholdersdialogen en het organiseren van een Ministeriele Conferentie over dit onderwerp tijdens het Europese Voorzitterschap.’

Het Ministerie heeft ook een VBTB-prestatie indicator ontwikkeld ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen: het aantal bedrijven dat zelf aangeeft aan MVO te doen moet stijgen van 72% (2002) naar 80%. Via coördinatie, financiering van een onderzoeksprogramma en

⁴³ The Economist Vol. 366, nr.8315; NRC bijlage (2003), Thema: Duurzaam Ondernemen, 31-05-03, p.45.

⁴⁴ Dit betreft alleen de commerciële private sector.

⁴⁵ Het Kennis- en informatiecentrum MVO is fysiek ondergebracht bij Novem, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken. De staatssecretaris van EZ keurt jaarlijks het werkplan van het Kenniscentrum goed (Brief Staatssecretaris EZ aan de Tweede Kamer 2003-2004, niet-dossierstuk EZ03000534).

kennisoverdracht via het Kenniscentrum MVO wil het ministerie deze doelstelling bereiken.

5.3.5.2 De Sociaal-Economische Raad (SER)

De SER acht voor maatschappelijk (verantwoord) ondernemen twee kernelementen van belang:

- Het bewust richten van de ondernemingsactiviteiten op waardecreatie in drie dimensies: profit, people en planet, en daarmee op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart op langere termijn;
- Het onderhouden van een relatie met de verschillende belanghebbenden op basis van doorzichtigheid en dialoog, waarbij antwoord wordt gegeven op gerechtvaardigde vragen uit de maatschappij. Vanuit het perspectief van de onderneming als samenwerkingsverband van verschillende belanghebbenden (stakeholders) weegt de ondernemer voortdurend deels conflicterende belangen tegen elkaar af.

De SER ziet voor de overheid taken als wet- en regelgever en schepper van gunstige voorwaarden door ordening, het verzorgen van publieke voorzieningen en door te faciliteren en stimuleren. Daarnaast meent zij dat van overheden zelf ook goed 'maatschappelijk ondernemerschap' kan worden verwacht in hun rol als werkgever en inkoper/opdrachtgever.

De SER beperkt de rol van wet- en regelgeving tot het verbieden van bepaalde activiteiten of het binden ervan aan minimumnormen. Zij wijst echter een richtinggevende rol van wetgeving af: dat neemt verantwoordelijkheid en initiatief bij de onderneming weg. De SER beschouwt maatschappelijk ondernemen als 'een vorm van maatwerk, gebonden aan tijd, plaats, problematiek en partners'.

De SER wijdt uitgebreid aandacht aan het belang van een open communicatie als basis voor een dialoog met de belangrijkste belanghebbenden. In dat kader gaat zij in op de betekenis van bedrijfscodes, informatievoorziening en verslaggeving. Daarbij wordt ook ingegaan op internationale gedragsnormen voor ondernemingen: de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (1948), de *Internationale verdragen inzake burgerrechten en politieke rechten* en *inzake economische, sociale en culturele rechten* (beide 1966), de *UN Global Compact for the New Century* (2000), de *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work van de IAO* (1998) en de *OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen* (herzien 2000).

5.3.6 Onderzoek naar maatschappelijk verantwoord ondernemen

Maatschappelijk verantwoord ondernemen staat hoog op de politieke agenda, maar de concretisering ervan verschilt nog sterk per bedrijf.

Twee onderzoeken geven een overzicht van de stand van zaken op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in Nederland.

5.3.6.1 Het EZ statusrapport maatschappelijk verantwoord ondernemen 2002

Het statusrapport maatschappelijk verantwoord ondernemen 2002 van het Ministerie van Economische Zaken geeft de stand van zaken in Nederland weer. De monitorgegevens duiden op een toename van de bewustwording van nut en noodzaak van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ongeveer de helft van de Nederlandse ondernemingen onderneemt maatschappelijk verantwoord. Het trendrapport vermeldt echter geen concrete activiteiten.

5.3.6.2 Berenschot onderzoek: Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de etalage, november 2002

Het onderzoek van bureau Berenschot probeert te achterhalen 'wat dat iets doen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen' nu precies betekent. Dit onderzoeksbureau heeft in 2002 voor het tweede achtereenvolgende jaar een onderzoek gedaan naar maatschappelijke jaarverslagen van de 25 grootste beursfondsen en de 25 grootste niet-beursgenoteerde ondernemingen naar de mate van transparantie over duurzaam beleid. Berenschot deed dat door deze verslagen te toetsen op passages over duurzaamheid. Het adviesbureau oordeelt over de mate van transparantie met betrekking tot duurzaam beleid bij de onderzochte bedrijven. Daarbij gaat het onder andere over het noemen van concrete activiteiten, de resultaten daarvan, inclusief wettelijke verplichtingen en onafhankelijke toetsing. Berenschot brengt een rangorde aan die loopt van Voorhoede, Subtoppers, Kanshebbers, Zoekers tot Hekkenluiters. De waarborging van de informatie door externe toetsing is cruciaal om tot de voorhoede te kunnen behoren. De ranglijst zegt niets over de kwaliteit van het beleid. Een van de opmerkelijkste conclusies is dat beursgenoteerde bedrijven aanmerkelijk beter scoren op maatschappelijk ondernemen dan niet-beursfondsen: van de 25 grootste beursgenoteerde bedrijven geven er 11 een of meerdere speciale verslagen uit, van de 25 niet-beursgenoteerde bedrijven zijn dit er 8.

In 2003 herhaalde Berenschot het onderzoek⁴⁶ en kwam tot ondermeer de volgende conclusies:

- De dialoog met stakeholders is een MVO-aspect dat sterk aan belang wint;
- De economische recessie heeft geen aantoonbare invloed op de transparantie in de jaarverslagen.

Berenschot onderzocht ook de jaarverslagen van vijf non-gouvernementele organisaties (Pax Christi, Novib, Greenpeace, Consumentenbond en Amnesty International). Het bureau kwam tot de conclusie dat bij die organisaties de verslaggeving over hun eigen maatschappelijk verantwoord handelen karig is en dat er meer aandacht voor maatschappelijk handelen van anderen is dan dat van hen zelf.

5.3.7 Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de publieke sector?

Voor grote ondernemingen zijn winst en rendement een leidend principe. Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt dat financiële winststreven ingekaderd door de aandacht voor sociaal-ethische, economische en milieu-overwegingen.

In de publieke sector liggen de zaken anders. Hier worden organisaties vanuit hun aard geacht de publieke zaak te dienen en wettelijke taken zo goed mogelijk uit te voeren. De 'zorg voor sociaal-ethische, economische en milieuaspecten' lijkt op het eerste gezicht in het verlengde te liggen van het publieke karakter van de betreffende organisaties. Toch is het maatschappelijk verantwoord handelen ook in de publieke sector geen vanzelfsprekende zaak, maar iets waar expliciete aandacht aan besteed moet worden. Recentelijk heeft een aantal belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden rondom maatschappelijke verantwoordelijkheid in de publieke sector.

Zo krijgt – mede door de recente affaires in het onderwijs en in de bouwsector – het onderwerp integriteit noodgedwongen meer aandacht⁴⁷. Ook is er een publieke discussie op gang gekomen over 'governance' (waarbij met name het functioneren van de raden van toezicht in de belangstelling staat) en over de

⁴⁶ Berenschot, maatschappelijk verantwoord ondernemen in de etalage, Utrecht, december 2003.

⁴⁷ Zie onder meer de publicatie 'Integriteit van bestuurders' inclusief een gedragscode voor bestuurders van het Ministerie van BZK, IPO en VNG (www.vernieuwingsimpuls.nl/gedragscode).

salarissen van bestuurders en toezichhouders in de publieke sector⁴⁸

Een aparte categorie wordt gevormd door de organisaties in de publieke sector die hun publieke taak combineren met private financiering en private activiteiten, denk bijvoorbeeld aan zorgverzekeraars, universiteiten of woningcorporaties. Zij bevinden zich tussen markt en overheid in. Sinds enige tijd staat binnen deze groep organisaties het concept van het ‘maatschappelijk ondernemerschap’ in de belangstelling⁴⁹.

Een recent voorbeeld hiervan is de *Branchecode Maatschappelijke Onderneming* die in februari 2003 door een samenwerkingsverband van brancheorganisaties uit de zorg, het onderwijs en de woningsector werd gepresenteerd⁵⁰.

Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de thema’s intern toezicht, stakeholderoverleg, benchmarking, klachtvoorzieningen en het belang van een ethische code.

Ondanks dit soort eerste initiatieven krijgt maatschappelijk verantwoord handelen in de publieke sector nog niet die structurele aandacht die maatschappelijk verantwoord ondernemen in het bedrijfsleven krijgt. De overheid voert geen expliciet stimulerend beleid ten aanzien van het ‘maatschappelijk handelen’ (dat wil zeggen sociaal-ethisch, economische en milieubewust handelen) door uitvoeringsorganisaties in de publieke sector.

5.4 Corporate governance en public governance

5.4.1 Inleiding

In de vorige paragrafen stonden de extern gerichte activiteiten van publieke en private organisaties centraal (‘dialogoog met belanghebbenden’ en ‘maatschappelijk verantwoord handelen’). In deze en de volgende paragraaf verschuift de aandacht naar de meer intern gerichte activiteiten: governance en kwaliteitszorg. Beide zijn primair gericht op het intern functioneren en zijn van belang voor de kwaliteit van de prestaties en het vertrouwen van de buitenwereld in het functioneren van de betreffende organisatie.

Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op ontwikkelingen in het bedrijfsleven en (mogelijke) parallellen met discussies in de publieke sector. Centraal staan daarin de begrippen ‘corporate governance’ en ‘government governance’.

⁴⁸ I. Engwirda, P. van der Kwast en E. de Vos (2003) Ook Publieke Sector betaalt Top Managers uitstekend, in: *Intermediar*, jrg.39, nr. 22.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1998) ‘Maatschappelijk ondernemen in de zorg’ en ‘Tussen markt en overheid’, Zoetermeer.

⁵⁰ Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, ‘De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd’, 18-2-2003 (www.aedesnet.nl, zoekterm branchecode).

Definities ‘corporate governance’ en ‘government governance’

Het Ministerie van Financiën komt na bestudering van een aantal verschillende definities tot de volgende omschrijving van corporate governance en van government governance⁵¹:

Corporate Governance is: ‘het sturen en beheersen van ondernemingen, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden’.

De pendant voor de publieke sector is *Government Governance*. Onder *Government Governance* wordt verstaan: ‘het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.’

Het doel van governance is, aldus het Ministerie van Financiën, het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Het doel van government governance is derhalve gelegen in het scheppen van waarborgen voor realisatie van beleidsdoelstellingen.

De aandacht voor governancevraagstukken past in de ontwikkelingen die gaan in de richting van een steeds groter wordende vraag naar verantwoording en transparantie (rond de top van een organisatie) en een steeds groter wordend bewustzijn van de noodzaak van checks en balances⁵².

Ontwikkelingen in het bedrijfsleven (*Corporate Governance*) en bij de overheid (*Government Governance*) hebben tot gevolg gehad dat de aandacht voor intern toezicht en verantwoording rond de top de laatste jaren sterk is toegenomen. In het bedrijfsleven gaat het hierbij met name om de rol van de raad van commissarissen. Bij de overheid heeft het model van de raad van toezicht zijn intrede gedaan.

5.4.2 Commissies Corporate Governance

5.4.2.1 De Commissie Peters

De eerste commissie *Corporate governance* onder leiding van de heer Peters, kortweg *Commissie Peters* genoemd, heeft in 1997 aan beursvennootschappen veertig concrete aanbevelingen gedaan voor een actieve zelfregulering binnen het bestaande wettelijke kader. De aandacht van de commissie was vooral gericht op de verbetering van de verantwoording ‘rond de top’ (raad van bestuur en raad van commissarissen).

In de recente adviezen over goed en transparant bestuur in de non-profitsector (woningcorporaties, onderwijs, zorg) klinkt dit gedachtegoed door⁵³.

⁵¹ Ministerie van Financiën (1996) *Government Governance*, Studierapport Directie Accountancy Rijksoverheid. Zie ook: Ministerie van Financiën (2002) *Government Governance. Corporate Governance in the public sector, why and how?*

⁵² J. Bossert (2002) *Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management*. In: *Overheidsmanagement 2002/9* pp.244-248.

⁵³ Zie: Commissie *Health Care Governance* (Cie. Meurs, 1999) *Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, Den Haag.
- Commissie *Intern Toezicht Woningbouwcorporaties* (Cie. Glasz, 1998) *Naar professioneel toezicht woningbouwcorporaties*, Aedes: Utrecht.
- Commissie *Transparant Toezicht Hogescholen* (Cie.Glasz, 2002) *De raad van Toezicht in het HBO. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*.

De Commissie Peters heeft in 1997 nadrukkelijk geen wetgeving of –wijziging voorgesteld. De Commissie hoopte dat zelfregulering de drijvende kracht zou kunnen zijn voor verbeteringen op het gebied van goed bestuur in bedrijven⁵⁴. Nu, vijf jaar na het uitbrengen van het eerste Corporate governance rapport, wordt van verschillende kanten de vraag gesteld of de verbetering van Corporate governance wel aan het bedrijfsleven zelf kan worden overgelaten.

5.4.2.2 De Commissie Tabaksblat

Op 9 december 2003 is de *Nederlandse Corporate Governance Code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen* door de Commissie Corporate governance⁵⁵, onder voorzitterschap van Morris Tabaksblat, uitgebracht. Deze Commissie is de opvolger van de Commissie Peters. Zij bouwt voort op de veertig aanbevelingen van deze commissie.

Met de formulering van principes en best practice-bepalingen wil de Commissie Tabaksblat een bijdrage leveren aan de verdere invulling van het begrip verantwoord ondernemingsbestuur.

De nieuwe code ‘moet bijdragen tot een herstel van vertrouwen in een eerlijke, integere en transparante gang van zaken binnen de beursgenoteerde vennootschap.’ Uitgangspunt is dat de nieuwe code voor *corporate governance* in de pas gaat lopen met de internationale ontwikkelingen op dit gebied.

De code gaat ervan uit dat goed ondernemerschap, inclusief integer en transparant handelen door het bestuur, en goed toezicht daarop de twee pijlers zijn waarop goede *corporate governance* rust. De kernpunten van de code zijn:

- Versterking van de structuur van ‘checks and balances’ bij de Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen, waarbij zowel de bevoegdheden als de verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen de vennootschap en van de externe accountant scherper zijn omschreven. Het gaat daarbij om het samenspel van, en het evenwicht tussen toezicht, leiding en kapitaalverschaffers binnen een organisatie.
- Versterking van de positie van de aandeelhouders en de raad van commissarissen. Volgens de commissie zou, teneinde lacunes in het evenwicht tussen de verschillende organen van de vennootschap te herstellen, de positie van aandeelhouders moeten worden versterkt.
- Meer regulering en transparantie van de beloning van bestuurders.
- Verplichte toepassing van de code. De commissie hanteert – ‘om de code meer tanden te geven’ – in de code het ‘comply or explain’ (pas toe of leg uit) principe. Dat betekent dat de vennootschappen die onderdelen van de code niet toepassen in hun jaarverslag, moeten uitleggen waarom dat zo is (comply or explain,)⁵⁶.

⁵⁴ Cie. Peters, Corporate governance in Nederland, 2002. Zie voor een dossier over de commissie Peters: www.nivra.nl. Deze commissie was samengesteld uit deskundigen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en de accountancy, alsmede institutionele beleggers, particuliere aandeelhouders en de effectenbeurs.

⁵⁵ Zie: www.commissiecorporategovernance.nl. De commissie Tabaksblat is vergelijkbaar samengesteld als de commissie Peters.

⁵⁶ Volgens sommige bedrijven, waaronder Shell, voldoet daarmee een organisatie die beargumenteert waarom zij zich niet aan (onderdelen van) de code houdt ook aan de code.

De code bevat principes en bepalingen ten aanzien van vijf thema’s:

- Het bestuur;
- De raad van commissarissen;
- De (algemene vergadering van) aandeelhouders;
- De audit van financiële verslaggeving en de positie van de interne auditfunctie en van de externe accountant;
- De openbaarmaking, naleving en handhaving van de code.

In de media werd sinds de presentatie van de *conceptcode* op 1 juli 2003 veel over de daarin neergelegde principes gedebatteerd. Op de website van de Commissie (www.commissiecorporategovernance.nl) hebben belangstellenden en belanghebbenden hun commentaar op de concept code gegeven en gereageerd op de kritiek van anderen. Op deze interactieve manier verzamelde de Commissie in totaal 257 reacties en commentaren

(www.commissiecorporategovernance.nl/commentaren).

Enkele belangrijke geschilpunten in het debat voorafgaande aan de vaststelling van de definitieve code⁵⁷ waren:

- Het ontbreken van voorstellen tot verbreding van de externe verslaggeving met ‘maatschappelijke’ elementen als sociaal-ethische en milieuaspecten;
- Er wordt nauwelijks een woord gewijd aan de positie van interne accountants, terwijl die toch een essentiële rol vervullen in het kader van de interne beheersing;
- Er is te weinig rekening gehouden met ontwikkelingen bij de EU en met andere internationale ontwikkelingen;
- Het comply or explain⁵⁸ karakter van de code wordt bekritiseerd om zijn vrijblijvendheid en het ontbreken van sancties;
- Maximaliseren van het aantal commissariaten;
- Bezoldiging van bestuurders.

De code geldt per 1 januari 2004⁵⁹.

De discussie over corporate governance en de voorstellen van de Commissie Tabaksblat kunnen in een aantal opzichten ook relevant zijn voor de publieke sector⁶⁰:

⁵⁷ In de definitieve code *De Nederlandse Corporate Governance Code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, van de Commissie corporate governance (9 december 2003) is een verantwoording van het werk van de commissie opgenomen (p. 38-61). Hierin wordt op hoofdlijnen ingegaan op de commentaren met betrekking tot de concept-code. Ook is aangegeven wat de commissie hiermee heeft gedaan in de definitieve versie.

⁵⁸ De term *comply or explain* is afkomstig uit de Britse Combined Code. Deze term blijkt verwarring te wekken. In de definitieve code wordt dan ook gesproken over *apply or explain*, oftewel ‘pas toe of leg uit’. Met andere woorden eventuele afwijkingen van codebepalingen dienen goed te worden gemotiveerd.

⁵⁹ De code treedt in werking vanaf het boekjaar dat begint na 1 januari 2004. Het hoofdstuk over corporate governance in het jaarverslag zal aan het onderzoek van een externe accountant worden onderworpen. De AFM zal in het kader van het toezicht op financiële verslaggeving van beursgenoteerde vennootschappen toetsen omtrent de naleving van de code.

⁶⁰ Zie ook: Ton Horrevorts (Het Financieel Dagblad, 17-3-2003) Code Tabaksblat ook dringend nodig voor overheid zelf; F.A.M. van den Heuvel en E.H. Hooge (Het Financieel dagblad 13-10-2003), Gedragscode ook wenselijk voor de non-profitsector. Beide artikelen zijn te raadplegen via www.nivra.nl.

- De discussie over het structuurregime (waarbij het zwaartepunt van de ondernemingsmacht ligt bij de raad van commissarissen en niet bij de aandeelhouders)⁶¹ heeft een parallel in de publieke sector. Daar woedt de discussie over de rol van raden toezicht, versus de rol die belanghebbenden (waaronder gebruikers en minister) zouden moeten hebben. Zeker bij organisaties die een gemengd publiek-private financiering of activiteitenpakket kennen zijn ‘de controle’ en ‘de zeggenschap’ niet vanzelfsprekend geadresseerd;
- Het idee van een ‘Code’ als alternatief voor wetgeving sluit aan bij de discussie in de publieke sector over de mogelijkheden en wenselijkheid van een wettelijke – specifieke of algemene – verankering van de raden van toezicht. Overigens wil het kabinet Balkenende II op korte termijn zorgdragen voor een wettelijke verankering van de Code Tabaksblat door het ‘leg uit of pas toe’ principe in de wet op te nemen.
- De passages over de beloningen en exitregelingen van topmanagement in de Conceptcode zijn evenzo relevant voor beloningen in de publieke sector, hoewel daar de top aanzienlijk lager ligt dan in het bedrijfsleven⁶².

5.4.3 Corporate Governance in Nederland

Er zijn inmiddels enkele onderzoeken verricht naar de stand van zaken van corporate governance in Nederland en Europa⁶³. De resultaten van vier onderzoeken worden hieronder besproken.

5.4.3.1 Onderzoek Corporate Governance in Nederland 2002

In het onderzoek van De Jong en Roosenboom uit 2002 getiteld *Inventarisatie Governance Nederlandse Beursonderneming 1997-2001*, is een inventarisatie gemaakt van de Corporate governance structuren van 40 Nederlandse beursondernemingen over de periode van 1997 tot en met 2001⁶⁴.

De hoofdconclusie is dat er in Nederland vooruitgang is op het terrein van corporate governance, maar dat er is nog veel verbetering mogelijk en gewenst is.

In de jaarverslagen van 2001 wordt in vergelijking met 1997 minder vaak gerapporteerd over de profielschets en het reglement van de raad van commissarissen. Ook wordt corporate governance minder vaak als aparte paragraaf in het jaarverslag opgenomen. Wel wordt er in 2001 vaker verslag gedaan over: de aanwezigheid van commissies van de raad van commissarissen, het aantal vergaderingen, beloningen, aandelenbezit en optiebezit per bestuurder.

⁶¹ G.N.H. Kemperink (Het Financieel Dagblad, 27-8-2003) omschrijft het structuurregime als volgt: ‘Het structuurregime beoogt de zeggenschap in grote ondernemingen te verdelen. Belangrijke bevoegdheden zijn niet meer in handen van één van de belanghebbenden, de aandeelhouders, maar zijn in handen gekomen van een autonoom orgaan, de raad van commissarissen. Deze heeft tot taak de pluriforme belangen, die bij een grote onderneming nu eenmaal in het geding zijn, te behartigen. Aandeelhouders en werknemers kunnen door het recht van aanbeveling en door het recht van bezwaar invloed uitoefenen op de samenstelling van dat invloedrijke orgaan, de raad van commissarissen. Het Wonder van Den Haag werd dit politieke compromis uit de jaren zeventig genoemd.’
Het structuurregime is internationaal opzicht zeer uitzonderlijk en past volgens velen niet in het corporate governance gedachtegoed.

⁶² Zie onder andere: I. Engwirda, P. van der Kwast en E. de Vos (2003) Ook Publieke Sector betaalt Top Managers uitstekend, in: *Intermediar*, jrg.39, nr. 22. Zie ook de brief van de Minister van BZK over de topinkomens in de (semi-)publieke sector, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 2000 VII, nr. 29 (9 oktober 2003).

⁶³ Zie bijvoorbeeld de GMI Performance Study uit september 2003 (www.gmiratings.com).

⁶⁴ De Jong, A. en P. Roosenboom (2002), *Inventarisatie Corporate governance bij beursondernemingen 1997-2002*, in: Cie. Peters, *Corporate governance in Nederland 2002*. De stand van zaken.

5.4.3.2 Europees Corporate Governance onderzoek KPMG 2002

Raden van commissarissen moeten de visie van de raad van bestuur veel kritischer beoordelen. Het toezicht van commissarissen op directies schiet te kort. Dit blijkt uit een onderzoek van KPMG onder 150 financiële bestuurders van Europese ondernemingen⁶⁵. Een conclusie uit dit onderzoek is dat veel bedrijven het afgelopen anderhalf jaar maatregelen hebben genomen om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren, zoals de benoeming van een hoofd interne accountantscontrole, periodieke evaluatie van het presteren van de raad van bestuur en de invoering van een formeel systeem van risk management. Verder heeft 40% van de onderzochte bedrijven een ‘audit committee’ ingesteld en heeft een op de drie bedrijven een ‘compliance officer’ aangesteld. De helft van de bedrijven geeft aan dat de Sarbanes-Oxleywet uit 2002⁶⁶ deel uitmaakt van de algehele operatie om te komen tot betere corporate governance. Deze Amerikaanse wet regelt aanzienlijk scherper dan tot dusver de manier waarop ondernemingsbestuurders, accountants en toezichthouders zich tot elkaar verhouden.

5.4.3.3 Effecten Corporate Governance-modellen

Dejong, de Jong, Mertens en Wasley⁶⁷ hebben gepoogd de effecten van een aantal governancekenmerken op de financiële prestaties te meten. Het betreft de volgende kenmerken: het structuurregime, de raad van commissarissen en de raad van bestuur, de eigendomsstructuur, beschermingsconstructies en relaties met financiële instellingen. De resultaten van deze studie tonen aan dat governance een wezenlijke invloed heeft op de resultaten van ondernemingen. Met name de kenmerken van het structuurregime, relaties met financiële instellingen en beloningen van bestuurders en commissarissen blijken significant met ondernemingsprestaties samen te hangen. Voorts blijkt dat beperking van zeggenschap door aandeelhouders een negatieve uitwerking heeft op de prestaties. Ook de invloed van banken en andere financiële instellingen heeft (in de woorden van de auteurs) ‘niet een positieve uitwerking op de prestaties van de onderneming’. Kenmerken van bestuurders en commissarissen zijn wel belangrijk, maar de invloed op de prestaties is niet eenduidig.

In een tweede artikel gaan dezelfde auteurs⁶⁸ in op de invloed van de Nederlandse Commissie Corporate Governance (commissie Peters) op bepaalde governance-karakteristieken van Nederlandse ondernemingen. De algemene conclusie van dit onderzoek luidt dat de initiatieven van de Commissie Peters niet hebben geleid tot een belangrijke wijziging in de governancestructuren van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. Hieruit wordt geconcludeerd dat de mate waarin zelfregulering leidt tot veranderingen in Corporate governance karakteristieken in het algemeen teleurstellend is.

⁶⁵ www.kpmg.nl, Financieel Dagblad 16-05-2003.

⁶⁶ In Amerika hebben de geruchtmakende schandalen (Enron, Worldcom) van 2002 aanleiding gegeven tot de eerste federale wetgeving op Corporate governance gebied (Sarbanes-Oxley Act). Deze zal mogelijk ook gevolgen hebben voor Nederlandse ondernemingen met een beursnotering in New York. Zo’n veertig Nederlandse bedrijven hebben al met die wet te maken. Zie onder andere Cie. Peters, *Corporate governance in Nederland in 2002*. De stand van zaken (p.9). Zie voor een dossier over de Sarbanes Oxley wet ook www.nivra.nl (bibliotheek).

⁶⁷ D.V. Dejong, A. de Jong, G.M.H. Mertens en C.E. Wasley (2001), *Corporate Governance in Nederland: governance en financiële prestaties*, in: MAB (maart), p.103-116.

⁶⁸ D.V. Dejong, A. de Jong, G.M.H. Mertens en C.E. Wasley, *Corporate governance in Nederland: de invloed van de Commissie Peters*, in: MAB (april), p.150-161.

5.4.3.4 Aandeelhouders in Nederland 1998-2002

Onderzoekers van de Erasmusuniversiteit Rotterdam voerden in 2003 een onderzoek uit dat zich richtte op twee vragen⁶⁹:

- Welke mogelijkheden hebben aandeelhouders om in het kader van hun toezichthoudende functie invloed uit te oefenen op ondernemingen?
- Hoe en op welke onderdelen oefenen aandeelhouders invloed uit via aandeelhoudersvergaderingen.

Zij concluderen dat ook de statuten van de ondernemingen die onderworpen zijn aan het structuurregime geen onoverkomelijke belemmeringen bevatten om hun stem op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders te laten horen. Tijdens vergaderingen stellen aandeelhouders de meeste vragen over strategie en bedrijfsvoering en de behaalde resultaten.

De algemene conclusie van het onderzoek luidt dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders een belangrijk forum is voor discussie waar een deel van de aandeelhouders discussieert met bestuurders en commissarissen, maar dat de rol van aandeelhouders ook niet veel verder gaat:

‘In slechts zeer weinig gevallen wordt gevonden dat aandeelhouders een voorstel verwerpen of zelf een voorstel inbrengen. Deze beperkte rol heeft twee oorzaken. Ten eerste maken aandeelhouders niet altijd gebruik van hun rechten ... Ten tweede verschaffen ondernemingen niet altijd de mogelijkheid aan aandeelhouders om daadwerkelijke invloed uit te oefenen...’ (p.86).

De onderzoekers stellen dat de zwakke positie en de passieve houding van de aandeelhouders tot gevolg heeft dat in het systeem van ondernemingsbestuur en –toezicht aandeelhouders in onvoldoende mate een toezichhoudende rol spelen. Zij constateren vervolgens dat ‘een verdere aanscherping van corporate governance codes enkel zinvol is als de Algemene Vergadering van aandeelhouders een actievere rol speelt binnen het kader van toezicht en verantwoording’.

Uit de aanbiedingsbrief van het kabinet (niet dossier stuk 2003-2004, fino300471, Tweede Kamer) aan de Tweede Kamer van het rapport Aandeelhoudersvergaderingen in Nederland 1998-2002:

‘Het kabinet zal de verdere uitkomsten en conclusies van het onderzoek betrekken in zijn standpuntbepaling over de definitieve corporate governance code van de commissie corporate governance (commissie Tabaksblat). De definitieve code wordt in de eerste helft van december 2003 verwacht. Zoals bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de structuurregeling is toegezegd, zal het kabinet u dit standpunt in het begin van 2004 doen toekomen. Op verzoek van de Tweede Kamer zal het kabinet daarin ook aandacht besteden aan de rol van de institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen, beleggingsinstellingen en banken) in de algemene vergadering van aandeelhouders. Voorts zal het kabinet de toekomst van het structuurregime en het gebruik van certificaten van aandelen aan de orde stellen.

5.4.4 Rol van de overheid: reactie op Tabaksblat

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen in de code Tabaksblat en kondigde in het najaar van 2003 een aantal maatregelen aan die de private én (semi-) publieke sector raken:

Het kabinet zet zich, aldus de begroting voor 2004 van het Ministerie van EZ, in voor: ‘een goed ondernemingsbestuur met voldoende checks and balances tussen bestuurders, commissarissen en aandeelhouders’.

‘In dat kader ondersteunt het de aanbevelingen die de commissie-Tabaksblat heeft gedaan om de Nederlandse corporate governance te verbeteren’.

In de begroting voor 2004 van het Ministerie van Financiën geeft het kabinet aan via welke aanpassingen in wet- en regelgeving het wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in het ondernemingsbestuur en het toezicht daarop:

- Wettelijk regelen beloningsbeleid naamloze vennootschappen
De invloed van de algemene vergadering van aandeelhouders op het beloningsbeleid en de optieregelingen is inmiddels geregeld via de Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling⁷⁰.

- Wettelijk verankeren ‘leg uit of pas toe principe’ en aanpassing structuurregime

In de begroting voor 2004 van het Ministerie van Financiën wordt het als volgt verwoord:

‘Het kabinet stelt met eerdergenoemde Nota van Wijziging op het wetsvoorstel aanpassing structuurregeling wetgeving voor waarmee zelfregulering in de vorm van een corporate governance code ondersteund kan worden door introductie van de pas toe of leg uit-regel. Een kabinetsstandpunt over de code (kan) haar weerslag hebben op structuurvennootschappen en op de structuurregeling zelf. Dat kan langs de weg van de code, maar ook door nieuwe wetgeving.’

- Wetgeving inzake elektronische informatievoorziening
Verder acht het kabinet wettelijke maatregelen op het gebied van elektronische informatievoorziening en stemmen op afstand noodzakelijk om aandeelhouders in de gelegenheid te stellen de algemene vergadering bij te wonen, kennis te nemen van de noodzakelijke informatie en hun stem uit te brengen in de algemene vergadering. Het kabinet bereidt wetgeving voor om het gebruik van moderne communicatietechnieken mogelijk te maken.

Wet- en regelgeving inzake verslaggeving

Ten behoeve van de transparantie van de financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen en de onderlinge vergelijkbaarheid van de financiële cijfers acht het kabinet internationaal geharmoniseerde verslaggevingsstandaarden nodig, alsmede een goed toezicht op de accountantscontrole en de naleving van die standaarden.

‘Vanaf 2005 zijn beursgenoteerde ondernemingen op grond van Europese regelgeving verplicht hun geconsolideerde jaarrekening op te stellen aan de hand van de geharmoniseerde International Financial Reporting Standards (IFRS) van de International Accounting Standards Board. Overwogen zal worden voor welke andere ondernemingen deze verplichting ook zal moeten gelden. Ook de Nederlandse jaarrekeningvoorschriften zullen worden gemoderniseerd, opdat kleinere ondernemingen die de IFRS niet gebruiken, niet op achterstand raken. De onderneming is verantwoordelijk voor de presentatie van financiële cijfers. De Autoriteit Financiële Markten zal naleving van de nieuwe

⁶⁹ A. De Jong, G.M.H. Mertens en P.G.J. Roosenboom, Aandeelhoudersvergaderingen in Nederland 1998-2002, Erasmusuniversiteit Rotterdam, oktober 2003 (te downloaden via: <http://web.eur.nl/fbk/about/news/rapport1.pdf>).

⁷⁰ Dossiernummer 28 179 bij de Tweede en Eerste Kamer.

internationale verslaggevingstandaarden van beursgenoteerde ondernemingen handhaven. Indien de verslaggeving niet in overeenstemming is met de verslaggevingstandaarden, kan de rechter ingrijpen. Voor het maatschappelijke vertrouwen in de juistheid van deze cijfers is voorts de controle door de externe accountant van groot belang. Een goede kwaliteit van het werk van de controlerende accountant moet daarom worden gewaarborgd. Dat vereist onafhankelijk publiek toezicht. Het kabinet is voornemens de Autoriteit Financiële Markten met dit toezicht te belasten.’
Uit: De begroting voor 2004 van het Ministerie van Financiën

5.4.5 Public governance: raden van toezicht⁷¹

Met de brede invoering van het raden van toezicht model in de publieke sector⁷² - hetgeen veel gelijkenis vertoont met het raad van commissarissenmodel in de profit sector - krijgt ook in de publieke sector het aspect van verbetering van de verantwoording ‘rond de top’ aandacht.

In de publieke sector heeft het debat over goed bestuur bij organisaties op afstand van het rijk zich toegespitst op het functioneren van het raad van toezicht model en meer specifiek op het verbeteren van het functioneren van de raad van toezicht en de raad van bestuur.

Een raad van toezicht is een intern orgaan met externe leden dat meestal is belast met toezicht op strategie/beleid en taakuitvoering van de organisatie. Er is voor een raad van toezicht niet een algemeen wettelijk stramien zoals voor de raad van commissarissen in het Burgerlijk Wetboek (BW). Van de twintig raden van toezicht zijn er dertien (clusters van RWT's) in een sector- of organisatiewet voorgeschreven, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, Kadaster, universiteiten, academische ziekenhuizen. Enkele (clusters van) RWT's die geen wettelijk voorgeschreven raad van toezicht hebben zijn bijvoorbeeld hogescholen, regionale opleidingscentra, Scheepsafvalstoffen Binnenvaart.
Bron: Algemene Rekenkamer (nov. 2002), Verantwoording en Toezicht bij RWTS, deel 3.

Het model van de raad van toezicht bij publieke organisaties is ontleend aan het bedrijfsleven. Veel raden van toezicht hebben dan ook ongeveer dezelfde taken en bevoegdheden als raden van commissarissen, een aantal commissarissen is tegelijkertijd lid van een raad van toezicht en andersom. De commissies Meurs⁷³ en Glasz⁷⁴ hebben bij hun adviezen om het functioneren van raden van toezicht in respectievelijk de zorg en het hoger onderwijs te verbeteren zwaar geleund op het gedachtegoed van corporate governance.

⁷¹ In deze paragraaf ligt de nadruk op het governance element '(intern) toezicht'. De andere elementen van governance, te weten sturing, beheersing en verantwoording komen hier niet aan bod.

⁷² In totaal kennen 20 clusters van organisaties buiten het rijk een raad van toezicht.

⁷³ Commissie Health Care Governance (1999), Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, Den Haag (Commissie Meurs).

⁷⁴ Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (2000), De raad van toezicht in het HBO. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht, Den Haag (Commissie Glasz).

Naast overeenkomsten tussen raden van toezicht en raden van commissarissen ligt een belangrijk verschil in de mate van uniformiteit in wet- en regelgeving. De wettelijke taken en bevoegdheden van alle raden van commissarissen van structuurvennootschappen⁷⁵ staan beschreven in het Burgerlijk Wetboek (BW, boek 2 art. 158 tot en met art. 164). Ook is hierin regelgeving met betrekking tot samenstelling zittingstermijn, schorsing en informatievoorziening van een raad van commissarissen beschreven.

Anders dan bij raden van commissarissen is er voor raden van toezicht geen uniforme wet- en regelgeving. Iedere raad van toezicht heeft zijn eigen set van bepalingen⁷⁶. In het onderwijs, in de zorg en in de woonsector zijn pogingen ondernomen om de rol en het functioneren van de raden van toezicht transparanter te maken⁷⁷. De gedachtevorming over Corporate Governance bij de overheid is daarmee sectorbepaald. Een meer overkoepelende analyse voor de publieke sector als geheel en een eventuele code zoals de nu voorgestelde code corporate governance van de commissie Tabaksblat voor beursgenoteerde ondernemingen ontbreekt tot nu toe.⁷⁸ Wel zijn op het governance-onderdeel ‘salarissen van bestuurders’ ook voor de (semi-)publieke sector maatregelen aangekondigd (zie paragraaf 5.4.4.).

5.4.6 Onderzoek naar raden van toezicht

Naar het functioneren van raden van toezicht is nog weinig systematisch onderzoek gedaan. De Algemene Rekenkamer bracht in de achtergrondstudie ‘Systemen van checks and balances bij RWT's’ (2002) wel de aard en omvang van de raden van toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak in kaart. Een vergelijkbaar onderzoek verrichtte het Bureau Berenschot. De uitkomsten werden gebundeld in de publicatie *Toekomst voor de Raden van Toezicht*⁷⁹. De onderzoekers van Berenschot komen tot de conclusie dat de meerwaarde van raden van toezicht vooral ligt in de adviserende taak en minder bij het toezicht op en de controle van de juiste besteding van publieke middelen. In hun ogen ‘moet de meerwaarde van de raad van toezicht dan ook telkens worden gezien in de relatie tot andere toezichtsmechanismen en krachten van andere stakeholders.⁸⁰’ Zij bevelen aan om meer aandacht te besteden aan verduidelijking van de verhouding tussen intern en extern toezicht in de publieke sector, en met name de praktische uitwerking daarvan. Voor de overige conclusies en aanbevelingen wordt hier volstaan met een verwijzing naar het betreffende rapport.

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4* (2004) gaat de Algemene Rekenkamer in op het functioneren van een aantal wettelijk verplichte raden van toezicht⁸¹. Daarbij komen drie onderwerpen aan de orde⁸²:

⁷⁵ Structuurvennootschappen hebben een geplaatst kapitaal van meer dan 13 miljoen Euro, meer dan 100 werknemers en een verplichte ondernemingsraad.

⁷⁶ Zie ook de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3 (2002) en deel 4 (2004).

⁷⁷ In het bijzonder de standpunten van de commissies: Intern toezicht woningcorporaties (1998), Health care governance (1999), Cultural governance (2000) en Transparant toezicht Hogescholen (2000).

⁷⁸ M. Luursema, M. van Twist e.a. (2003), *Toekomst voor de raden van toezicht? Corporate Governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*, Berenschot Fundatie, Van Gorcum, Assen.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem, p. 126.

⁸¹ (www.rekenkamer.nl) onderdeel 'bestuur – instellingen, ZBO's, RWT's').

⁸² Voor een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksresultaten wordt verwezen naar de publicatie van de Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*.

- Benoeming en samenstelling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de minister in alle gevallen de bevoegdheid heeft om de (meeste) leden te benoemen, schorsen of ontslaan. Soms zitten er stakeholders of een ambtelijk vertegenwoordiger namens de minister (voorbeeld TNO, RDW) in de raad van toezicht (voorbeeld NOS of het CBR).

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de raad van toezicht zo samen te stellen dat de onafhankelijkheid van de raad optimaal gewaarborgd is. De veelvoorkomende wettelijke bepaling dat een lid van de raad functioneert ‘zonder last of ruggespraak’ onderstreept dit. Het verschijnsel dat sommige leden binnen een raad van toezicht een bepaald(e) belang(engroep) vertegenwoordigen, is hiermee in tegenspraak. De Algemene Rekenkamer beveelt aan benoemingen van belangenvertegenwoordigers als zodanig in een raad van toezicht te heroverwegen, en nadruk te leggen op de onafhankelijke positie van raden van toezicht en het beginsel ‘zonder last of ruggespraak’.

- Verantwoording door raden van toezicht.

Door het ontbreken van aandeelhouders of eigenaars in de publieke sector is het op voorhand niet duidelijk aan wie een raad van toezicht verantwoording verschuldigd is. De Algemene Rekenkamer is van mening dat zeker wanneer de raad van toezicht benoemd is door de minister er afspraken moeten zijn gemaakt over de wijze waarop de raad verantwoording aflegt aan de minister. Uit het onderzoek komt naar voren dat in vier gevallen de verantwoordingsplicht in de wet vastgelegd en in twee gevallen niet in de wet maar wel anderszins is geregeld of gegroeid. In zes gevallen ontbreken afspraken: die raden van toezicht zijn aan niemand verantwoording verschuldigd!

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de verantwoordelijke minister en de raad van toezicht afspraken vastleggen over de wijze (inhoud, vorm en frequentie) waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt.

- Gebruik in het verticale toezicht.

Als derde aspect van de relatie tussen minister en raad is gekeken of, en zo ja in hoeverre, de minister in zijn toezicht gebruik maakt van het toezicht dat door de raad op de RWT wordt uitgeoefend.

In de *Kaderstellende visie op toezicht* is over de rol van een raad van toezicht in het verticale toezicht het volgende opgenomen:

‘Het kabinet verbindt aan de instelling van de raad van toezicht wel de voorwaarde dat de rol van de raad van toezicht binnen een ZBO volstrekt helder moet zijn. In geen geval kan een raad van toezicht het verticale toezicht door of vanwege de minister vervangen.’

De Algemene Rekenkamer staat op het standpunt dat de raad van toezicht het verticale toezicht niet kan vervangen, maar vindt wel dat de minister er onder strikte voorwaarden gebruik van kan maken. Die strikte voorwaarden betreffen het vaststellen van de kwaliteit van de verkregen toezichtsinformatie. Ook dient de minister maatregelen te treffen die de kwaliteit en onafhankelijkheid van de raad waarborgen; hij moet zich rekenschap geven van het feit dat de raad een intern orgaan is en zich primair richt naar het belang van de RWT.

Een raad van toezicht heeft een belangrijke rol in het governance-vraagstuk op het niveau van de RWT. De bestuurders van die RWT hebben als publiek orgaan een eigen verantwoordelijkheid voor transparante verantwoording en het verantwoorden over de doelmatigheid en rechtmatigheid. Daar heeft de raad

van toezicht een belangrijke rol, beredeneerd vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de RWT.

De minister heeft een andere verantwoordelijkheid. De minister heeft een eigen verantwoordelijkheid om vast te stellen dat het bestuurlijk arrangement waarmee de sector is ingericht werkt. Dat wil zeggen dat de minister te allen tijde in staat moet zijn zicht te hebben op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het handelen van de RWT, zonder afhankelijk te zijn van mogelijke taakopvattingen bij bestuurders en raden van toezicht bij de RWT's. De minister mag zich niet afhankelijk maken van de raad van toezicht. Het beperken van toezicht tot meta toezicht: ‘er is een raad van toezicht dus het is goed’ is onvoldoende. Als de minister gebruik wenst te maken van de bevindingen en oordelen van een raad van toezicht, zal de minister moeten vaststellen dat dat toezicht door die raad van toezicht toereikend is voor zijn eigen oordeelsvorming. Met andere woorden: toetsen of dit instrument echt wel werkt voor de minister. En naarmate de belangen van de RWT en de minister meer tegenstrijdig zijn zal de toets scherper moeten zijn omdat raden van toezicht primair het belang van de RWT behoren te dienen.

De relatie met de raad van toezicht kan onderdeel uitmaken van het toezicht (de gesloten toezichtsketen) van de minister op de RWT, maar moet dan wel vastgelegd zijn.

Buiten de Pensioen- en Verzekeringskamer en de Informatie Beheer Groep trof de Algemene Rekenkamer geen bij wet ingestelde raden van toezicht aan met een duidelijke rol in het verticale toezicht op de RWT. De meeste raden van toezicht spelen dus geen rol in het verticale toezicht van de minister. Uit de inventarisatie blijkt echter ook dat soms de praktijk niet overeenstemt met hetgeen schriftelijk is vastgelegd omtrent de relatie. Wanneer taken en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd, lijkt niemand aanspreekbaar te zijn. Het risico bestaat dat er gaten in het toezicht vallen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan op dit punt van de relatie eenduidigheid te creëren, in de toezichtsvisie dan wel in andere schriftelijke afspraken.

5.4.7 Public governance: rol van de overheid

In 1996 bracht de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën het rapport *Government Governance* uit. In dat rapport werd het corporate governance gedachtegoed vertaald naar de publieke sector. Hieraan werd de term ‘government governance’ verbonden (zie ook paragraaf 5.4.1.). Op basis van dit rapport zijn enkele governance-doorlichtingen uitgevoerd.

Het governance-onderdeel ‘raden van toezicht bij organisaties op afstand van het rijk’ kreeg ook tijdens het tweede paarse kabinet summier aandacht in de *Kaderstellende visie op toezicht*⁸³. Hierin werd het standpunt verwoord dat een raad van toezicht, mits uitdrukkelijk gepositioneerd als intern orgaan in een onder toezichtstaande organisatie, een toegevoegde waarde kan hebben binnen de interne verantwoordingsstructuur van de toezichthouder. Wat deze toegevoegde waarde precies inhoudt, wordt niet verder uitgewerkt. Ook wordt niet geëxpliciteerd wat de formele band van een raad van toezicht met het ministerieel toezicht is. Het kabinet beschouwt verder de professionalisering van toezichthouders en een cultuuromslag onder dezen van groot belang, maar neemt vooralsnog een volgende houding aan⁸⁴.

⁸³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *De kaderstellende visie op toezicht*, Den Haag.

⁸⁴ Algemene Rekenkamer (2002), *Achtergrondstudie Systemen van Checks en Balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, Den Haag.

Recentelijk werden, mede in het licht van het corporate governance debat in het bedrijfsleven, ook maatregelen aangekondigd om de salarissen van topmanagers in de (semi-)publieke sector aan banden te leggen. Het kabinet Balkenende II vertaalde de voorstellen van de commissie Tabaksblat naar de (semi-)publieke organisaties. In een brief aan de Tweede Kamer kondigde de Minister van BZK een aantal maatregelen aan inzake openbaarheid van topinkomens in de (semi-)publieke sector⁸⁵.

Samenvatting van de aangekondigde maatregelen inzake de topsalarissen in de (semi-)publieke sector:

- De onderzoeksuitkomsten van het onderzoek topinkomens in de (semi-)publieke sector en de adviezen van de commissie Dijkstal zullen in het voorjaar 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden;
- De openbaarheid van de topinkomens in de (semi-)publieke sector zal op grond van een wettelijk kader plaatsvinden door middel van publicatie in een jaarlijks verantwoordingsdocument;
- Voor wat betreft de publieke sector zullen de Ambtenarenwet en de Militaire Ambtsdragerwet worden aangepast;
- Voor wat betreft de semi-publieke sector zal een overzicht worden gemaakt van die sectoren c.q. instellingen die onder het openbaarmakingsregime vallen;
- Er zal een normering worden ontwikkeld waaraan de stijging van topsalarissen kan worden getoetst.

Er wordt naar gestreefd om de wijzigingen in wet- en regelgeving uiterlijk per 1 december 2005 te laten ingaan. In de periode tot 2006 zal de invoering fasegewijs geschieden.

5.4.8 Deelconclusie governance

Geconcludeerd kan worden dat de aandacht voor intern toezicht en interne verantwoording zowel in de private als in de publieke sector sterk is toegenomen. Enerzijds zien we toegenomen verwachtingen ten aanzien van raden van commissarissen en raden van toezicht. Anderzijds is in zowel de publieke als private sector de positie en de rol ten opzichte van de aandeelhouders, respectievelijk de minister en andere belanghebbenden, nog niet uitgekristalliseerd. In de publieke sector verschilt de positie van de raad van toezicht per sector. De private sector laat op dit punt meer uniformiteit zien als gevolg van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek.

Na de – slechts mondjesmaat opgevolgde – aanbevelingen van de Commissie Peters in 1997 leek de aandacht voor corporate governance wat weggeëbd. De discussie heeft door de Code van de Commissie Tabaksblat weer een nieuwe impuls gekregen. De aanpak is minder vrijblijvend: ‘apply or explain’ en een wettelijke grondslag van de Code.

Met name de onderdelen die gaan over de verantwoording door het bestuur, de positie van de raad van commissarissen en het herstel van het stelsel van ‘checks and balances’ tussen aandeelhouders en bestuur kunnen ook voor de publieke sector interessant zijn. Ook bij uitvoeringsorganisaties in de publieke sector is de onderlinge verhouding tussen directe belanghebbenden, de minister, het bestuur en de raad van toezicht onderwerp van een vergelijkbaar debat. Verschil is dat in de publieke sector het eigenaarschap niet altijd even duidelijk is. De variatie is immers groot; van ‘uitvoerings-

fabrieken’ die als verlengde arm van de minister het overheidsbeleid uitvoeren, tot organisaties met veel eigen beleidsvrijheid die bovendien nog voor een (belangrijk) deel uit private middelen worden gefinancierd, zie bijvoorbeeld zorgverzekeraars, woningcorporaties of HBO-instellingen. Met name daar waar sprake is van een mix van publiek-private activiteiten en financiering treedt nog een extra complicatie op bij het vaststellen van de meest wenselijke verhouding tussen belanghebbenden, de minister, het bestuur en de raad van toezicht.

Punt van discussie is of de positie van, en verantwoording door raden van toezicht wettelijk geregeld moet worden en zo ja of dat een rijksbrede wetgeving moet zijn of een wetgeving die is toegespitst op de betreffende sector. In het Rekenkamerrapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4* dat gelijktijdig met deze achtergrondstudie verschijnt wordt aan de hand van een onderzoek naar een aantal wettelijke verplichte raden van toezicht op dit thema ingegaan.

5.5 Kwaliteitsinstrumenten

5.5.1 Inleiding

In het redeneerschema in hoofdstuk 3 is een aantal manieren aangegeven om de doelmatigheid, de kwaliteit en het vertrouwen in organisaties te vergroten. Daarvan kwamen in de voorgaande paragrafen achtereenvolgens de dialoog met belanghebbenden, het maatschappelijk verantwoord handelen en governance aan de orde. In deze paragraaf verschuift het perspectief naar het gebruik van kwaliteitsinstrumenten. Kwaliteitsinstrumenten zijn middelen die door het management van een organisatie ingezet worden om de bedrijfsvoering te optimaliseren teneinde doelstellingen te bereiken. Achtereenvolgens worden besproken: certificatie, visitatie, benchmarking, de business balanced scorecard (BSC) en het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). In de volgorde waarmee de instrumenten worden behandeld is de weg ‘van extern naar intern’ gevolgd: certificatie en visitatie zijn primair van belang voor de externe verantwoording en legitimatie en zijn pas in tweede instantie van belang voor de interne sturing en beheersing (bedrijfsvoering), terwijl de BSC en het INK-model primair voor de interne bedrijfsvoering zijn bedoeld en van beperkt belang zijn voor de externe verantwoording. Het benchmark-instrument neemt een middenpositie in.

Uiteraard bestaan er veel meer kwaliteitsinstrumenten dan de vijf die hier beschreven worden. Er is gekozen voor kwaliteitsinstrumenten die frequent gebruikt worden in de publieke sector.

Over nut en noodzaak van alle kwaliteitsinstrumenten wordt veel geschreven en gedebatteerd. Deze paragraaf geeft een beknopte impressie van de mogelijkheden en risico’s van het intern en extern gebruik van kwaliteitsinstrumenten bij het streven naar meer doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen in de publieke sector.

Per instrument wordt een korte schets gegeven van de aard van het instrument en wordt ingegaan op de mogelijke interne en externe werking. Ook wordt stilgestaan bij mogelijke kansen en risico’s van het instrument. Met name bij de instrumenten certificatie, benchmarking en visitatie zijn voorbeelden gegeven uit de praktijk en van door anderen verricht onderzoek.

⁸⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 9 oktober 2003, Tweede kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 200 VII, nr. 29.

5.5.2 Certificatie

5.5.2.1 Certificatie, normalisatie en accreditatie

In het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgeving (het MDW-traject) is het begrip certificatie door een van de MDW-werkgroepen ter hand genomen⁸⁶. Men heeft onderzocht in hoeverre certificatie een alternatief kan bieden voor overheidsregulering. De werkgroep heeft een onderscheid gemaakt tussen certificatie, normalisatie en accreditatie. In november 2003 is er een kabinetsstandpunt verschenen dat voortborduurde op deze resultaten en de begrippen verder uitwerkt.

In deze nota zal met name aandacht worden besteed aan certificatie en worden normalisatie en accreditatie slechts kort aangestipt.

Normalisatie en accreditatie

'Normalisatie' betreft het proces waarbij regels op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming van alle belanghebbende partijen.⁸⁷

Deze vrijwillig overeengekomen regels worden vastgelegd in normen, die niet door derden hoeven te worden getoetst. Europese productrichtlijnen hebben geleid tot een accentverschuiving van nationale naar Europese normalisatie. Als voorbeeld kan de VHS-standaard van video's worden genoemd.

'Accreditatie' is de gezaghebbende erkenning van een certificerende of inspectie-instelling of laboratorium door een accrediterende organisatie. Dit gebeurt nadat deze instelling of het laboratorium is getoetst op technische deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. In Nederland wordt accreditatie uitgevoerd door de Raad van Accreditatie (RVA). Naar de mening van het kabinet moet de communicatie tussen de RVA en de stakeholders worden verbeterd. De RVA moet meer inzicht geven over de inhoud, omvang en frequentie van de uitgevoerde toetsingen. Het kabinet is van plan de bestaande overeenkomst met de RVA aan te scherpen, om verzekerd te zijn van een goed functionerende accreditatieorganisatie⁸⁸

Certificatie

Steeds meer organisaties laten hun producten en/of processen certificeren door een derde partij. De overheid gebruikt certificatie soms in het toezicht. Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling (een certificerende instelling) schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst, persoon of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen.⁸⁹ Certificatie kan betrekking hebben op producten, processen of personen.

Voorbeeld ISO-certificatie

Een zeer bekend voorbeeld van certificatie is de ISO-certificatie, die in Nederland door verschillende certificerende instanties wordt uitgevoerd. De normen van de International Organization for Standardization (ISO) kunnen, mits goed toegepast in een organisatie, de kwaliteit waarborgen. Kwaliteit wordt hier dan beschouwd als 'het voldoen aan de gestelde ISO-normen'. Organisaties kunnen zich, wanneer ze voldoen aan de gestelde normen, laten certificeren door een onafhankelijk certificeerder.

Er zijn verschillende ISO-series, bijvoorbeeld ISO 9000 (kwaliteitszorg en normen voor kwaliteitsborging), ISO 9001 (kwaliteitssystemen) en ISO 14000 (milieueisen).

⁸⁶ Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24036 nr. 15, Nota werkgroep MDW, Normalisatie en certificatie.

⁸⁷ SER, Advies 'Normalisatie, certificatie en open grenzen', 21-10-1994, nr. 94/11.

⁸⁸ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, TK 2003-2004 29304 nr. 1

⁸⁹ SER, advies 'Normalisatie, certificatie en open grenzen', 21 oktober 1994 nummer 94/11.

Overheid, bedrijfsleven en afnemers/klanten kunnen ieder hun eigen motieven en belangen bij certificatie hebben.

De overheid kan verschillende redenen hebben om gebruik te maken van certificatie en normalisatie, zoals bijvoorbeeld:

- Via certificatie en normalisatie kan worden aangesloten bij het zelf-regulerende vermogen in de samenleving;
- Het draagvlak voor beleid kan worden vergroot;
- Toezicht en handhaving kunnen doelmatiger worden vormgegeven.

Voor producenten kan certificatie een manier zijn om hun eigen belang te behartigen. Zij kunnen hiermee de kwaliteit van hun producten en processen verbeteren, commercieel voordeel behalen en zich profileren op de markt. Voor afnemers en klanten, tenslotte kan via certificatie worden voldaan aan de behoefte aan producten die aantoonbaar voldoen aan een bepaald kwaliteitsniveau.⁹⁰

5.5.2.2 Kansen en risico's van certificatie

Certificatie brengt kansen en risico's met zich mee. Het Expertisecentrum rechtshandhaving heeft in 2003 in het onderzoek *Handhaving en certificering, kansen en risico's voor normaleleving en handhaving* onder andere de volgende kansen en risico's onderscheiden:⁹¹

- Certificatie kan de kennis en acceptatie van regels onder de instanties, die onder toezicht staan, bevorderen en de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Als er geen meldingen zijn van het niet naleven of de controle door de certificerende instelling laat te wensen over, dan kan echter bij de toezichthoudende overheid ook een vals gevoel van zekerheid ontstaan over de kwaliteit van de taakuitvoering.
- Verder is de onafhankelijke positie van de certificerende instellingen (nog) niet altijd met voldoende waarborgen omkleed. Tussen certificerende instellingen bestaat concurrentie en de verhouding tussen de certificerende instelling en de gecontroleerde moet toch vooral als relatie leverancier-klant worden gezien. Een streng controlebeleid betekent mogelijk verlies van klanten. Ook is de omvang van de controle-inspanning niet altijd even groot, vanwege concurrentie op het tarief van de controle.
- De toegang tot de markt kan worden belemmerd omdat nieuwkomers niet of nauwelijks aan de eisen van de norm of certificaat kunnen voldoen.
- Verder kunnen de financiële en administratieve lasten ook toenemen, in plaats van afnemen, doordat hoge eisen aan het verkrijgen van een certificaat worden gesteld.

Certificatie kan dan ook nooit publiek toezicht/handhaving vervangen.

Het kan volgens het Expertisecentrum Rechtshandhaving daaraan wel een bijdrage leveren.

Uit onderzoek dat het kabinet in 2003 heeft laten uitvoeren⁹² is gebleken dat er veel goede ervaringen zijn met het gebruik van certificatie, maar dat er ook knelpunten zijn. Zo zijn publieke en private verantwoordelijkheden niet altijd helder gescheiden, is de bestuurlijke positie van de certificerende instellingen onduidelijk, kan het niet gebruikt worden om een tekort aan handhaving-capaciteit op te vangen, en is het middel niet geschikt voor alle beleidstoepassingen. De overheid maakt daarbij niet altijd vooraf een goede afweging.⁹³

⁹⁰ Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24036 nr. 15, Nota werkgroep MDW, Normalisatie en certificatie.

⁹¹ Expertisecentrum Rechtshandhaving (februari 2003), 'Handhaving en certificering, kansen en risico's voor normaleleving en handhaving: discussienotitie'.

⁹² Schoordijkinstituut, centrum voor wetgevingsvraagstukken, 'De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving, april 2003.

⁹³ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004 29304 nr. 1.

Certificatie dient een uitspraak te doen over de kwaliteit van een proces, product of persoon. De betrouwbaarheid van deze uitspraak is van belang voor de vraag hoeveel waarde de stakeholders kunnen hechten aan een certificaat. De mate van betrouwbaarheid van een certificaat is niet altijd helder. Uit de onderzoeken van het Expertisecentrum Rechtshandhaving en het Schoordijkinstituut blijkt dat over de onafhankelijkheid van de certificerende instelling en de kwaliteit van de controle onduidelijkheden bestaan.

Het kabinet geeft in het kabinetsstandpunt een afwegingskader waarmee bepaald kan worden of de inzet van het instrument certificatie opportuun is. In de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 8)⁹⁴ is bepaald dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de sector voor het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen. Certificatie kan hier een rol bij spelen. Het kabinet wil nieuwe certificatieregelingen op een meer eenduidige manier vormgeven. Hierbij kunnen 3 verschillende varianten worden onderscheiden:

- zelfreguleringsvariant: hiermee wordt een maatschappelijk belang of publieke doelstelling gerealiseerd;
- toezichtondersteunde variant: certificatieregelingen op vrijwillige basis die door de overheid kunnen worden benut bij de uitvoering van haar toezicht, zonder dat daarin expliciet een rol voor certificatie is voorzien;
- toelatingsvariant: certificatieregelingen die onderdeel uitmaken van wetgeving.

Van het middel certificatie kan gebruik worden gemaakt als:

- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang zich ervoor leent;
- de certificatie-eisen in voldoende mate gericht zijn op objectieve kenmerken van een product, proces of vaardigheid van een persoon;
- de betrokken sector voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht heeft om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
- er voldoende parallelliteit is tussen de belangen van de overheid en de sector;
- er voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur bestaat.⁹⁵

5.5.2.3 Deelconclusie certificatie

Certificatie dient een uitspraak te doen over de kwaliteit van een proces, product of dienst. Certificatie is meestal gericht op bepaalde aspecten van bedrijfsvoering, en de beoordeling vindt plaats door een onafhankelijke derde. Dit oordeel kan leiden tot een certificaat dat gecommuniceerd wordt aan de buitenwereld. Hiermee kan beter inzicht worden gegeven aan de stakeholders in de kwaliteit en werkwijze van de organisatie. Het voeren van een certificaat heeft immers mede tot doel de stakeholders van een organisatie te laten zien dat deze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Daarvan afgeleid kunnen de bevindingen in het kader van een certificatie door de organisatie gebruikt worden om de interne bedrijfsvoering te verbeteren.

Voor wat betreft de betrouwbaarheid van certificatie en kansen en risico's is hierboven een aantal kanttekeningen geplaatst. Gezien de uitkomsten van verschillende onderzoeken lijkt enige voorzichtigheid bij het gebruik van certificatie in het verticale toezicht in de publieke sector op zijn plaats.

Het kabinet heeft onlangs een afwegingskader geformuleerd waarbij bekeken kan worden in welke gevallen gebruik gemaakt zou kunnen worden van het instrument certificatie⁹⁶.

⁹⁴ Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Staatscourant 1996, nr. 177, p. 16.

⁹⁵ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 29304 nr. 1.

⁹⁶ Opgenomen in het Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 29304 nr. 1).

5.5.3 Visitatie

Bij visitaties beoordeelt een derde partij (vaak in de vorm van een peer review) hoe een organisatie presteert op specifieke, vooraf bepaalde, aspecten.

Een visitatie kan op vrijwillige basis gebeuren of opgelegd worden door een toezichthouder.

Visitaties kunnen opgezet worden om louter het interne leereffect te dienen.

Een organisatie laat zich dan op basis van vrijwilligheid visiteren en gebruikt de resultaten om tot betere bedrijfsvoering en prestaties te kunnen komen.

Als dit het geval is, en er geen stakeholderdialoog en/of verantwoording aan de buitenwereld wordt afgelegd, kan geen relatie tussen de visitatie en het verticale toezicht worden gelegd.

Visitaties kunnen ook openbaar worden gemaakt en de basis vormen voor een dialoog met de stakeholders, waaronder de minister.

5.5.3.1 Drie voorbeelden van visitaties in de publieke sector

Voorbeeld 1: Visitaties in het kader van het Handvest Publiek Verantwoord

In het Handvest Publiek Verantwoord⁹⁷ hebben oorspronkelijk vijf, later zes zelfstandige bestuursorganen afgesproken dat zij hun publieke verantwoording op een expliciete manier vorm willen geven.⁹⁸ Een onderdeel van het Handvest Publieke Verantwoording is de onderlinge afspraak dat alle aangesloten organisaties een visitatie door een externe partij zullen ondergaan. Een onafhankelijk College van Visitoren (een externe audit commissie) visiteert de organisaties op basis van in het Handvest overeengekomen normen, die zijn geconcretiseerd in het zogeheten 'Tastbaar Arrangement' (www.publiekverantwoorden.nl).

Het 'Tastbaar Arrangement' voorziet in een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie op het gebied van publieke verantwoording kunnen bepalen. Publiek verantwoord wordt hierin opgevat als leerproces. Dit leerproces start met een zelfevaluatie door de betreffende ZBO. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling voor vier thema's, te weten: kwaliteit, prijs/prestatie, responsief handelen/participatie en transparantie. Daarna volgt de visitatie. Bij vier van de zes deelnemende instellingen (Kadaster, Centraal Orgaan Asielzoekers, IB-groep en Rijksdienst voor het wegverkeer), heeft deze visitatie inmiddels plaatsgevonden. In het kader hieronder staan enkele voorbeelden beschreven van het type uitspraken dat bij de visitaties is gedaan.

Enkele uitkomsten uit de visitaties in het kader van het Handvest Publiek Verantwoord

Uit de eerste visitaties komt bijvoorbeeld naar voren dat bij het Kadaster de communicatie met indirecte stakeholders beter zou kunnen. Verder merkte het college op dat het Kadaster wellicht teveel (cursivering AR) aandacht besteedt aan het op orde brengen van de kwaliteit ISO, INK, audits.⁹⁹

De visitatie van het COA laat zien dat het COA voor de buitenwereld geen transparante organisatie is. Verder doet het visitatiecollege over een aantal zaken geen uitspraak omdat niet voldoende informatie voorhanden is (bv. op het gebied van kwaliteit en prijs/prestatie).¹⁰⁰ Bij de IB-groep valt op dat er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de prijs-prestatieverhouding. Verder kan ook hier meer aandacht

⁹⁷ De integrale tekst van het handvest is te vinden op www.publiekverantwoorden.nl.

⁹⁸ Het handvest is ondertekend door het Kadaster, het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA), Staatsbosbeheer, Informatie Beheergroep (IB-groep) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Inmiddels heeft ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zich aangesloten bij het initiatief.

⁹⁹ Verslag van de visitatie van het Kadaster, november 2002.

¹⁰⁰ Verslag van de visitatie van het COA, september 2002.

worden besteed aan de indirecte stakeholders. Derden kunnen beter betrokken worden bij veranderingen in het uitvoeringsproces om te bewerkstelligen dat die veranderingen niet leiden tot problemen in de processen bij de instellingen in het onderwijsveld.¹⁰¹

Voorbeeld 2: Visitaties in de onderwijssector

Voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs werkten hogescholen en universiteiten sinds 1989 met een systeem van zelfevaluaties en visitatiecommissies. Eens in de zes jaar werden alle opleidingen van een bepaald type – bijvoorbeeld verpleegkunde, micro-elektronica of accountancy – bezocht door een visitatiecommissie die bestond uit vakgenoten en beroepsbeoefenaren uit de praktijk. Voorafgaand aan de visitatie stelde de opleiding een zelfevaluatierapport samen. De visitatiecommissie bestudeerde de gegevens en bevindingen uit de zelfevaluatie en voerde daarnaast gesprekken met studenten, hun opleiders, de afnemers van de afgestudeerden en dergelijke. Uiteindelijk kwam zij met een gedocumenteerd oordeel over de sterke en zwakke kanten van de betreffende opleiding. Omdat zij alle overeenkomstige opleidingen op dezelfde manier tegemoet trad, verscheen er niet alleen een rapport over de kwaliteit van de individuele opleiding maar ook een rapport over de kwaliteit van alle opleidingen van een bepaald type in ons land.

Visitatiecommissies verrichtten hun werk tot voor kort onder regie van de eigen brancheorganisatie, dat wil zeggen de HBO-Raad voor de hogescholen en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) voor de academische opleidingen. De Inspectie van het Hoger Onderwijs voerde in deze systematiek een meta-evaluatie op de visitatierapporten uit, die kon worden beschouwd als een kwaliteitscheck op de reeksen kwaliteitsaudits die door de visitatiecommissies werden verzorgd. Bovendien zag zij er op toe dat de adviezen van de visitatiecommissies over noodzakelijke kwaliteitsverbetering door de instellingen ter harte werden genomen.

Dit systeem van zelfevaluaties door instellingen, visitatiecommissies uit het veld en metatoezicht door de rijksinspectie, is onlangs vervangen door een systeem waarin de Nederlands Accreditatie Organisatie (NAO) iedere bachelor- of masteropleiding die voor bekostiging in aanmerking wil komen, van een kwaliteitskeurmerk kan voorzien.

Voorbeeld 3: Visitaties bij de woningcorporaties

Een ander voorbeeld van een sector waar initiatieven voor visitatie worden ontplooid is de woningsector. Een aantal woningcorporaties heeft initiatief genomen om te komen tot de *Transparante corporatie*. De corporaties ontplooiën onderlinge initiatieven om de taken en middelen beter op elkaar te laten aansluiten, hebben hun gedragsregels vastgelegd in een AedesCode en hebben een visitatiestelsel in het leven geroepen (zie hiervoor: www.aedesnet.nl).

5.5.3.2 Deelconclusie visitaties

Visitaties worden uitgevoerd door een derde partij, die de gevisiteerde organisatie beoordeelt op aspecten als prestaties, onderdelen van de bedrijfsvoering en/of beleidsvoornemens. Ook visitaties kunnen een interne (bedrijfsvoering) en externe (verantwoording) werking hebben.

¹⁰¹ Verslag van de visitatie van de IB-groep, maart 2003.

Als visitaties bedoeld zijn voor het interne leereffect binnen een organisatie zijn de resultaten meestal niet openbaar en wordt er ook niet publiekelijk verantwoording over afgelegd. De resultaten van visitaties kunnen echter ook gebruikt worden om de dialoog met stakeholders te voeren of om verantwoording aan hen af te leggen. Het kan dan gaan om de minister (verticale verantwoording), maar ook om andere stakeholders die niet in hiërarchische relatie tot de organisatie staan (horizontale verantwoording). Visitaties kunnen dus, als zij extern worden gebruikt, een bijdrage leveren aan de verbreiding van de publieke verantwoording.

5.5.4 Benchmarking

5.5.4.1 Definitie benchmarking

Er zijn verschillende definities van het begrip benchmarking in omloop. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in 2002 het rapport *Benchmarken in het binnenlands bestuur* uitgebracht. In dit rapport definieert de Raad benchmarking als: ‘het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie.’¹⁰²

Een andere definitie die gehanteerd wordt is:

‘het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze ‘best practices’, met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren’.¹⁰³

In beide visies is benchmarking primair een instrument om de kwaliteit van de processen en de prestaties binnen een organisatie te verbeteren.

Benchmarking bestaat volgens de ROB ideaaltypisch uit drie kenmerken:

- vergelijking van organisaties op vooraf vastgestelde indicatoren;
- hierdoor ontstaat een beeld van best practice;
- het van hieruit opstellen van operationele doelen om de eigen organisatie continue te verbeteren.¹⁰⁴

5.5.4.2 Voorbeelden van benchmarken in de publieke sector

Het Centraal Planbureau wijst er in de studie *Centrale doelen, decentrale uitvoering*¹⁰⁵ op dat de Nederlandse overheid tot dusverre weinig ervaring heeft met benchmarken van semi-publieke instellingen zoals ZBO's en RWT's. Het CPB komt tot de conclusie dat wat betreft het gebruik van benchmarking in Nederland sprake lijkt te zijn van een kip-ei probleem: ‘benchmarking is vooral een geschikt instrument met betrouwbare prestatiegegevens, maar zolang als benchmarking twijfels oproept is de wil om die gegevens te verzamelen gering. Bovendien hebben semi-publieke instellingen er lang niet altijd belang bij deze informatie te leveren – hun (gezamenlijke) positie ten opzichte van de overheid zal hierdoor verzwakken. Wil daarom werk gemaakt worden van benchmarking dan vergt dit een forse investering van de overheid.’ (CPB, 2004, p. 137)

¹⁰² Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.

¹⁰³ R.Camp (april 2002) *Benchmarking - Het zoeken naar de beste werkmethoden die leiden tot superieure prestaties*, Den Haag.

¹⁰⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2002) *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag, p.17.

¹⁰⁵ Centraal Planbureau, *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, CPB document no. 45, januari 2004.

Een begin van het investeren in benchmarking is gemaakt door het kabinet Balkenende II. Het kabinet geeft in de begroting voor 2004 op een aantal plaatsen aan het benchmarken in de publieke sector verder te willen bevorderen. Zo stelt het kabinet in de *Miljoenennota*:

‘Ook zal prestatievergelijking (benchmarking) in alle lagen van het openbaar bestuur worden aangejaagd om transparantie en het zelflerend vermogen van overheidsorganisaties te versterken’.

Het Ministerie van EZ oppert de mogelijkheid om in 2004 een website op te zetten waarop verschillende gemeentes met elkaar vergeleken kunnen worden (t.a.v. het presteren van de overheid). En in de begroting van het Ministerie van VWS, tenslotte, wordt aangekondigd dat ter verbetering van de kwaliteit en innovatie in de zorg o.a. een benchmark (prestatievergelijking) bij ziekenhuizen en huisartsen wordt opgezet.

Los van departementale beleidsvoornemens die in de begrotingen worden verwoord wordt het benchmarkinstrument in de publieke sector al op een aantal manieren bevorderd en gebruikt. We bespreken hier vijf voorbeelden.

Voorbeeld 1: Kennissite van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Het Ministerie van BZK onderhoudt een kennissite voor benchmarken in de publieke sector (www.benchmarkenindepubliekesector.nl).

In de kennisbank van deze site zijn benchmarks opgenomen die zijn uitgevoerd bij publieke organisaties in Nederland.

In het Verenigd Koninkrijk is er de Public Sector Benchmarking Service (www.benchmarking.gov.uk). Dit is een site waarin meer dan 100 benchmarks in de publieke sector zijn opgeslagen en allerlei literatuur omtrent benchmarken te vinden is. In Engeland kan het uitvoeren van een benchmark voor publieke organisaties verplicht gesteld worden.

Voorbeeld 2: Benchmarkonderzoek uitvoeringsorganisaties

In juni 2002 startte, op initiatief van de minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, een benchmarkonderzoek onder elf grote uitvoeringsorganisaties, waaronder het Kadaster, de IB-groep, het Centraal Orgaan Asielzoekers, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Sociale Verzekeringsbank. De bedoeling hiervan was de bedrijfsvoering van deze organisaties door middel van benchmarks op een hoger plan te brengen en het ontwikkelen van best practices. Het onderzoek is gecoördineerd door KPMG.¹⁰⁴

Als basis voor het benchmarkonderzoek is het INK-model gebruikt. De deelnemers zijn vergeleken op onder andere de hoofdprocessen: informatievoorziening, kwaliteitsfunctie, informatietechnologie, zichtbaarheid voor de maatschappij en resultaten medewerkertevredenheidsmetingen. Op deze onderdelen zijn prestatie-indicatoren geformuleerd, die gemeten zijn (bijvoorbeeld telefonische bereikbaarheid bij klanttevredenheid). De organisaties zijn gescoord op de negen onderdelen van het INK-model (zie paragraaf 5.5.5.).

Voorbeeld 3: Benchmarkinstrumenten in de woningsector

Voor een toezichthouder kan het interessant zijn om onder toezicht staande organisaties op onderdelen met elkaar te vergelijken en best practices te

¹⁰⁴ KPMG (2003) Samenvattend rapport benchmark uitvoeringsorganisaties 2002.

Onder andere via www.rdw.nl te downloaden.

identificeren. Een voorbeeld hiervan is het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Het CFV is verantwoordelijk voor het financiële toezicht op de woningcorporaties en heeft een benchmarkinstrument op zijn website (www.cfv.nl, onderdeel ‘de rapportage’) geplaatst waarmee woningcorporaties zich kunnen vergelijken met een referentiecorporatie. Het CFV wil de benchmark in de toekomst zo inrichten dat deze gebruikt kan worden bij de methodiek zoals die wordt gehanteerd bij het toezicht¹⁰⁷.

Het CFV heeft verder op verzoek van de staatssecretaris een vergelijkend salarisonderzoek gedaan bij de besturen en de raden van toezicht van alle woningcorporaties¹⁰⁸.

Ook de woningsector zelf heeft – bij monde van de Stichting Corporatie Vastgoedindex, Aedex – een benchmarksysteem opgezet om de woningcorporaties te ondersteunen in hun rol als investeerder in, en beheerder van vastgoed:

‘De Stichting Corporatie Vastgoedindex, Aedex, heeft tot doel ten behoeve van de bij haar aangesloten deelnemers een vastgoedindex systeem in stand te houden en door te ontwikkelen. Dit systeem van bedrijfsvergelijking (of benchmark) maakt zowel de bedrijfseconomische- als maatschappelijke prestaties van het door de deelnemers geëxploiteerde vastgoed inzichtelijk.’¹⁰⁹

Voorbeeld 4: Benchmark Waterschappen

Een innovatief voorbeeld waarbij verschillende instrumenten (balanced score card en benchmark) met elkaar worden gecombineerd is de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer die de Nederlandse waterschappen in 1999 hebben uitgevoerd:

‘De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer had twee doelen: het afleggen van verantwoording over de zuiveringstaak (transparantie) en het ontwikkelen van een managementinstrument om de eigen bedrijfsvoering te verbeteren. De verantwoordingsdoelstelling wordt bereikt door de presentatie van ranglijsten van waterschappen voor verschillende prestatiegebieden. De verbeteringsdoelstelling krijgt vorm door signalering van prestatieverschillen tussen waterschappen, met inbegrip van de aanduiding van verklarende variabelen voor deze prestatieverschillen. De waterschappen wilden zich op diverse gebieden met elkaar vergelijken en zich niet alleen beperken tot een financiële vergelijking. Daarom is de balanced score card als uitgangspunt genomen voor de bedrijfsvergelijking’¹¹⁰.

De variant van de balanced score card, die de waterschappen maakten, bevatte de volgende onderdelen: financiën, functioneren van installaties, milieu en innovatie. De indicatoren zijn gekozen in overleg met betrokkenen binnen de waterschappen. Ook externe belanghebbenden, zoals parlementsleden, vertegenwoordigers van bedrijven en gemeenten hebben invloed uitgeoefend op de keuze van indicatoren. Uit de benchmark komt naar voren dat ‘de waterschappen op financieel en technisch gebied redelijk goed scoren, maar op het vlak van milieu en innovatie nog het nodige werk te verzetten hebben.’¹¹¹

¹⁰⁷ Zie Centraal Fonds Huisvesting, Jaarverslag 2002.

¹⁰⁸ Te downloaden via www.cfv.nl.

¹⁰⁹ Bron: website www.aedex.nl.

¹¹⁰ R. Admiraal en J. van Helden, De Balanced Scorecard binnen een benchmarkingcontext, Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse waterschappen, in: MAB, juni 2003, p. 279-286.

¹¹¹ Idem, p. 279.

Voorbeeld 5: De milieumonitor

In de jaarrapportages van de milieumonitor worden de prestaties vastgelegd van gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid bij de uitvoering van het milieubeleid¹¹². Met de gegevens uit de milieumonitor wil de regering aan het parlement verantwoording afleggen over de uitvoering van het milieubeleid. Tevens biedt de milieumonitor aan gemeenteraden én burgers de gelegenheid om te kijken hoe goed hun gemeente scoort. Tot slot wordt de milieumonitor gebruikt door de VROM Inspectie om na te gaan waar en welke gemeenten steken laten vallen. De door de overheden aangeleverde gegevens worden geverifieerd door een accountant. Binnenkort worden de gegevens via internet beschikbaar gesteld en kan de burger opzoeken welke milieurisico's hem of haar bedreigen (bijvoorbeeld bij aankoop van een nieuw huis). Deze openbaarmaking is een gevolg van Europese Richtlijn (2003/4/EC) die overheden verplicht om alle beschikbare milieugegevens actief en passief te communiceren tot en met emissiegegevens van individuele gegevens. Met de gegevens kunnen burgers hun bestuur onder druk zetten om het milieubeleid uit te voeren.

Deelname aan de milieumonitor is vrijwillig. Doordat de aan te leveren gegevens in overleg aansluiten bij de informatiebehoefte van de deelnemende overheden valt de verzwaring van de administratieve lastendruk in de praktijk mee.

Het voorbeeld van de milieumonitor laat zien dat dezelfde informatie voor verschillende doelen kan worden gebruikt: benchmarking ten behoeve van het eigen beleid, toezicht en verantwoording en 'empowerment' van bewoners. Elk van de gebruiksvormen stelt wel zijn eigen eisen aan aard, omvang en betrouwbaarheid van de data¹¹³.

Nadat de gegevensverzameling voor dit onderzoek was beëindigd werd bekend dat de milieumonitor wordt opgeheven. Bezuinigingen spelen daarbij een belangrijke rol. Het ontsluiten van milieugegevens van gemeenten en provincies voor de burger gaat dus niet door. 'Geïnteresseerde burgers zullen het moeten doen met de jaarrapportages van de VROM-Inspectie die de Kamer krijgt toegezonden', aldus de Staatscourant (15-1-2004).

5.5.4.3 Voor- en nadelen van benchmarking

De Raad voor openbaar bestuur (ROB) is van mening dat benchmarking in de publieke sector goede mogelijkheden biedt te komen tot een transparante, lerende overheid. Het instrument benchmarking kan leiden tot doelmatiger en doeltreffender overheidsbeleid. De Raad wijst erop dat er bij het gebruik van benchmarking als verantwoordingsinstrument ongewenste neveneffecten kunnen optreden.¹¹⁴

Hij is van mening dat de betrouwbaarheid van benchmarkresultaten sterk afneemt wanneer de resultaten gebruikt worden in (verticale) verantwoordingsrelaties. De organisatie zou dan strategisch gedrag kunnen gaan vertonen¹¹⁵. De Raad benadrukt dat het instrument op basis van vrijwilligheid moet worden toegepast en niet als toezichtinstrument moet worden ingezet.

¹¹² Gebaseerd op: Staatscourant, 10 oktober 2003.

¹¹³ Vergelijk schema 3 over brede publieke verantwoording en de toelichting bij dit schema (paragraaf 3.3.).

¹¹⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2002) Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur, Den Haag.

¹¹⁵ In het advies van de ROB staan geen voorbeelden beschreven waaruit blijkt dat het gebruik van benchmarking in toezicht feitelijk inderdaad de betrouwbaarheid van de informatie aantast. Empirische gegevens op dit punt zijn over de gehele linie bezien erg schaars.

Ook anderen waarschuwen voor de valkuilen die ontstaan wanneer prestatie meting als instrument voor hiërarchische sturing wordt ingezet. Zo wijst bijvoorbeeld De Bruijn op de schadelijke effecten die dit kan hebben op de effectiviteit van de prestatie meting.¹¹⁶ Ook hij waarschuwt er voor dat organisaties strategisch gedrag gaan vertonen als zij weten dat zij door het geven van informatie gestraft worden door de toezichthouder (bijvoorbeeld door middel van het opleggen van een financiële korting, als blijkt dat de taak efficiënter uitgevoerd kan worden dan begroot).¹¹⁷

Er moet volgens de ROB aan een aantal belangrijke randvoorwaarden zijn voldaan om te kunnen spreken van een succesvolle benchmarkexercitie. Er moet ten eerste een 'benchmarkbevorderende structuur en cultuur' bestaan. Verder lenen niet alle maatschappelijke taakvelden zich voor benchmarking. Voorts dient zeer goed te worden nagedacht over de formulering van goede prestatie-indicatoren (wat ga je meten?). Over de uitkomsten van de benchmarks behoren vooraf goede afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over wat er met de resultaten gaat gebeuren en of deze wel of niet openbaar zullen worden gemaakt.

Ten slotte dienen de deelnemende organisaties zich te committeren aan de opzet en uitvoering van de benchmark.

Door zich aan deze spelregels te houden kunnen de potentieel negatieve effecten van benchmarking volgens de Raad tot een minimum beperkt worden.¹¹⁸

5.5.4.4 Deelconclusie benchmarking

Benchmarking geeft informatie over het functioneren van een organisatie op het gebied van processen van bedrijfsvoering of prestaties. Hiervan kan binnen de organisatie geleerd worden (interne leerfunctie). Ook kunnen benchmarkresultaten worden gebruikt bij de publieke verantwoording (externe verantwoordingsfunctie), mits er een voorziening wordt getroffen om ongewenste effecten zoals strategisch gedrag, of fixatie op meetbare doelen tegen te gaan. Het voorbeeld van de benchmark door en bij waterschappen laat zien dat benchmarking en verantwoording elkaar niet hoeven te bijten als het veld zelf maar voldoende is betrokken bij het opzetten en uitvoeren van de benchmark.

5.5.5 Business balanced scorecard/INK-model

De business balanced scorecard (BSC) en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model) zijn twee management control instrumenten, die gebruikt kunnen worden om organisaties te sturen en te beheersen.

Business balanced scorecard (BSC)

De BSC is, kort gezegd, een instrument voor het management van een organisatie om financiële en niet-financiële prestaties in samenhang te kunnen meten. Wat dat betreft is het instrument primair gericht op de interne sturing en beheersing van alle processen binnen een organisatie. Het maakt gebruik van vier aandachtsgebieden (klanten, financieel perspectief, lerend vermogen en interne organisatie) waarop in samenhang doelstellingen en prestatie-indicatoren dienen te worden ontwikkeld.¹¹⁹

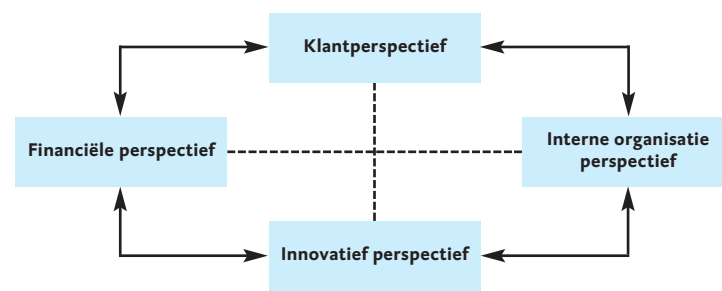
¹¹⁶ H. de Bruijn (2001) Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording, Utrecht, p. 133.

¹¹⁷ Het Centraal Planbureau wijst in de studie *Centrale doelen, decentrale uitvoering* (2004) op vergelijkbare risico's in de meer algemene context van sturen op prestaties: prestatiebeloning leidt tot betere prestaties op die indicatoren waar prestatiebeloning op van toepassing is. In de praktijk blijkt volgens het CPB echter dat twee verschijnselen roet in het eten gooien: andere doelen worden verwaarloosd en prestaties worden gemanipuleerd (p. 33).

¹¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2002) Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur, Den Haag.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld: C.T.B Ahaus en F.J. Diepman (1998) *Balanced scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*.

Schema 4 De Balanced scorecard



Vanuit het perspectief van dit onderzoek is met name het klantperspectief interessant, omdat hier een vorm van stakeholderdialoog gevoerd zal worden. Immers, de organisatie moet weten wat de wensen van de klanten zijn en hier haar doelen op afstemmen. Het gedeelte van het instrument heeft dus externe werking. De resultaten van de dialoog met de buitenwereld kan de bedrijfsvoering verbeteren.

INK-model

Ook het INK-model¹²⁰ is, evenals de balanced scorecard, een besturingsmodel voor het integraal sturen en beheersen van processen en prestaties in een organisatie. Ook dit instrument heeft als doel de bedrijfsvoering en prestaties van een organisatie te verbeteren. Met deze methode blijft de organisatie gefocust op verbeteringen (organisatie kan zich in één van de vijf stadia van ontwikkeling bevinden).

Het INK-model verdeelt de processen binnen een organisatie in organisatiegebieden en resultaatgebieden:

Organisatiegebieden:

- leiderschap;
- beleid en strategie;
- personeelsmanagement/medewerkers;
- management van middelen;
- management van processen.

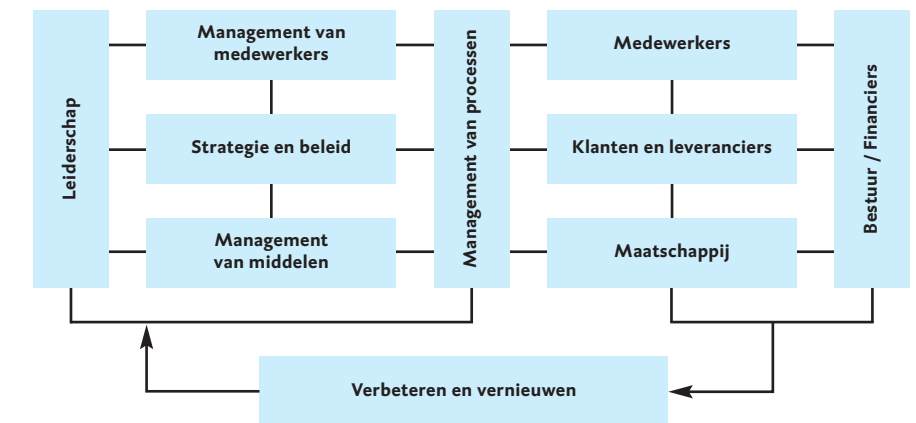
Resultaatgebieden:

- bestuur/financiers;
- klanten en leveranciers;
- personeel;
- maatschappij.

¹²⁰ www.ink.nl

In schema ziet dat er als volgt uit:

Schema 5 Het INK-managementmodel



Op de resultaatgebieden wordt door het management gemeten en gestuurd met als uiteindelijke doel de resultaten van een organisatie te verbeteren (deze hebben dus dezelfde systematiek als de balanced score card). Per resultaatgebied worden maatstaven gehanteerd voor het meten van de prestaties, tevredenheid (bv. van de klant) en het gedrag. Er wordt dan een verbinding gelegd tussen de processen, prestaties en de waardering door de stakeholders.¹²¹

De organisatiegebieden vormen het fundament om de gestelde doelen te kunnen bereiken.¹²² Deze koppeling tussen resultaat en organisatie wordt in de balanced scorecard niet expliciet gemaakt.

In twee van de negen resultaatgebieden spelen in het INK-model externen expliciet een rol: de waardering door klanten en door de maatschappij. Deze dienen door de organisatie gemeten en verbeterd te worden. Op die manier vindt dus een dialoog plaats met de buitenwereld (en wordt rekening gehouden met de wensen van de stakeholders).

5.5.5.1 Deelconclusie balanced scorecard/INK-model

Zowel de balanced scorecard als het INK model zijn primair bedoeld om de bedrijfsvoering te verbeteren (interne werking). Toch bevatten de modellen ook onderdelen die voor de stakeholderdialoog en de publieke verantwoording van belang zijn (externe werking). Zo wordt bij beide instrumenten aandacht besteed aan de eisen die klanten en de maatschappij aan een organisatie stellen. De organisatie dient een dialoog aan te gaan met de buitenwereld om deze wensen te leren kennen en te kunnen verwerken in de doelstellingen. Stakeholders kunnen op die manier betrokken worden bij het beleid.

Verantwoording over het gebruik van de BSC en het INK-model biedt vervolgens informatie over de mate van kwaliteitszorg en de betrokkenheid van belanghebbenden.

Een verbreding van de publieke verantwoording met deze onderdelen kan aldus bijdragen aan meer doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen.

5.5.6 Deelconclusie kwaliteitsinstrumenten

Kwaliteitsinstrumenten dienen om de kwaliteit van processen en/of producten van een organisatie te verbeteren.

¹²¹ Ibid.

¹²² C.T.B. Ahaus, F.J. Diepman (1998) Balanced scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit.

De kwaliteitsinstrumenten kunnen niet worden ingedeeld naar ‘zuiver intern gericht’ (bedrijfsvoering) of ‘zuiver extern gericht’ (verantwoording en stakeholderdialog). Alle instrumenten zijn hybride van aard en verenigen in meer of mindere mate beide functies in zich.

Instrumenten als certificatie, visitatie en benchmarking dienen beide functies. Zij beoordelen de organisatie op aspecten van bedrijfsvoering en/of prestaties. Bij certificatie en visitatie gebeurt dit door een derde partij.

Het gebruik van integrale managementmodellen als de balanced scorecard en het INK-model dient primair de sturing en beheersing van de interne bedrijfsvoering. Onderdelen van deze modellen besteden tevens aandacht aan de relatie van de organisatie met de buitenwereld. Stakeholders kunnen zo betrokken worden bij het beleid.

Hieronder zijn enkele karakteristieken van de onderzochte kwaliteitsinstrumenten op een rij gezet.

Tabel 2 Onderzochte kwaliteitsinstrumenten

| Instrumenten | Primair interne/ externe werking | Integraal gericht/ op aspecten gericht | Wie oordeelt over resultaten? |
|--------------------|-------------------------------------|--|---|
| Certificatie | – Extern | – Aspecten (processen, producten, diensten) | – Onafhankelijke derde, die hiertoe bevoegd is |
| Visitatie | – Intern/extern | – Aspecten (bedrijfsvoering, prestaties, beleidsvoornemens) | – Derde partij (vaak peer-review) |
| Benchmarking | – Intern/extern | – Aspecten (bedrijfsvoering, prestaties) | – Organisatie zelf |
| Balanced scorecard | – Intern | – Integrale sturing en beheersing | – Organisatie zelf |
| INK-model | – Intern | – Integrale sturing en beheersing, verbetering | – Organisatie zelf |

Voor de Algemene Rekenkamer is de betrouwbaarheid van de kwaliteitsinstrumenten van groot belang. Zij heeft hiernaar (nog) geen empirisch onderzoek verricht. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat bij instrumenten als certificatie en benchmarking risico's bestaan met betrekking tot de betrouwbaarheid van de gegevens. Deze betrouwbaarheidsrisico's zijn vooral van belang als de certificatie, benchmarking of visitatieresultaten ook gebruikt worden in de externe verantwoording of in de communicatie met stakeholders. Bij het gebruik van dit soort informatie door een belanghebbende als de minister, dient deze zich hiervan bewust te zijn. Hij zou de kwaliteit van de informatie via een ‘metatoets’ kunnen controleren.

Het gebruik van kwaliteitsinstrumenten kan – mits de betrouwbaarheid voldoende is gewaarborgd – bijdragen aan een verbreding van de publieke verantwoording én grondstof bieden om tot een betere koppeling te komen tussen de interne bedrijfsvoering, prestaties, de externe verantwoording en de interactie met belanghebbenden.¹²³

¹²³ Dit is iets waar de Algemene Rekenkamer al langer op aandringt. Zie bijvoorbeeld de Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag, 2000.

5.6 Conclusie

Er vinden in de private sector belangrijke ontwikkelingen plaats met betrekking tot *corporate governance* en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast worden kwaliteitssystemen en allerlei vormen van stakeholderdialog breed toegepast. Deze ontwikkelingen zijn deels te verklaren uit concurrentieoverwegingen en het streven om de bedrijfsvoering te verbeteren. Deels zijn zij ook op te vatten als poging om het maatschappelijke vertrouwen in het bedrijfsleven te vergroten.

In de publieke sector speelt de discussie over deze onderwerpen ook wel, maar van een brede toepassing is nog geen sprake. Wel geven verschillende ontwikkelingen zicht op enkele mogelijkheden in de publieke sector:

- Voor het onderdeel stakeholderdialog geldt dat in de publieke sector in een aantal gevallen wettelijk is vastgelegd dat de organisatie belanghebbenden moet betrekken bij het beleid. Dit soort bepalingen is echter niet over de gehele breedte in de publieke sector terug te vinden.
- In de publieke sector komt maatschappelijk verantwoord handelen in de vorm en omvang zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen in de private sector voorkomt, niet voor. Wel zijn er op onderdelen initiatieven en specifieke regelingen zichtbaar.
- Op het gebied van governance is de *code corporate governance* van belang. De vraag kan geopperd worden of een dergelijke code voor de raden van toezicht in de publieke sector relevant zou kunnen zijn.
- Ten aanzien van het stimuleren van de toepassing van kwaliteitsinstrumenten speelt de overheid zelf nog nauwelijks een rol van betekenis. Een uitzondering daarop is haar stimulerende rol ten aanzien van benchmarking in de publieke sector.

In het bedrijfsleven vinden veel ontwikkelingen plaats rondom kwaliteitszorg, dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de voorgaande paragrafen is daarvan een schets gegeven. Bedrijven beogen met deze instrumenten betere producten te kunnen leveren, efficiënter te werken, beter te voldoen aan een (maatschappelijke) vraag en vertrouwen van het publiek te (her)winnen. Voor de publieke sector zou dezelfde redenering gevolgd kunnen worden: het zou de doelmatigheid en kwaliteit van, en het vertrouwen in, publieke organisaties ten goede kunnen komen als ook in de publieke sector – waaronder ZBO's en RWT's – systematisch aandacht besteed zou worden aan kwaliteitszorg, dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De centrale overheid zou daarbij een kaderstellende, stimulerende en toezichhoudende rol kunnen vervullen.

Het ontwikkelen en gebruik maken van deze instrumenten is geen ‘verantwoording’ (zie het analyseschema in hoofdstuk 3). Dit thema, en meer in het bijzonder ‘maatschappelijke verantwoording’ komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

6 Maatschappelijke verslaggeving

6.1 Inleiding

In het redeneerschema in hoofdstuk 3 werden vier lijnen aangegeven waarlangs doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen in de publieke sector zou kunnen worden geborgd en bevorderd, namelijk door:

- toezicht door of namens de minister;
- vormen van maatschappelijke controle
- toezicht, kwaliteitsborging en verantwoord handelen door de organisatie zelf;
- een brede publieke verantwoording;

De eerste twee genoemde manieren komen elders aan bod¹²⁴. De instrumenten uit de derde lijn werden in het vorige hoofdstuk uitvoerig besproken. Een thema dat daar aan de orde kwam was het maatschappelijk verantwoord ondernemen in delen van het bedrijfsleven en de publieke variant daarvan, het maatschappelijk verantwoord handelen.

In dit hoofdstuk verschuift het perspectief van het handelen naar het verantwoorden, en in het bijzonder het verslaggeven als belangrijk onderdeel van dat verantwoorden. In hoofdstuk 3 werd al beschreven dat het maatschappelijk verantwoord handelen, het bestaan van goede governancestructuren of het hanteren van kwaliteitsinstrumenten niet verward dient te worden met de verantwoording daarover. In de verantwoording wordt rekenschap aan belanghebbenden afgelegd over deze zaken.

We spreken van brede publieke verantwoording als aan meerdere doelgroepen (minister, klanten, maatschappij, bestuur) en over een breed scala aan onderwerpen verantwoording wordt afgelegd (zie schema 3, brede verantwoording).

Een belangrijk onderdeel van de verbreding van de publieke verantwoording is de maatschappelijke verslaggeving. In het bedrijfsleven staat het verschijnsel maatschappelijke verslaggeving sterk in de belangstelling. Maatschappelijke verslaggeving is kortweg verslaggeving over maatschappelijke effecten van het organisatie-handelen (meer dan financiële informatie alleen) en is gericht op de belangrijkste relaties (en niet alleen de financier). In dit hoofdstuk worden de verschillende aspecten van maatschappelijke verslaggeving besproken. Daarbij komen ook de vormen van borging en toetsing, assurance, en de diverse (inter-)nationale ontwikkelingen op dat terrein aan de orde.

Zowel bedrijven als overheidsorganisaties leveren jaarverslagen waar zij verslag doen van financiële en niet-financiële zaken die het afgelopen jaar hebben gespeeld. De kernfunctie van het jaarverslag is in beide sectoren hetzelfde: het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden. Er bestaan echter ook belangrijke verschillen. De presentatie van de jaarverslagen in de private sector is traditioneel het belangrijkste moment van communicatie met de buitenwacht. Het krijgt ruime aandacht in de media. Deze populariteit komt voort uit het feit dat de aandeelhouders uit de gepresenteerde resultaten en de weergegeven vermogenspositie direct kunnen aflezen of de centrale doelstelling van de onderneming is geslaagd. Bij de overheid ontbreekt het afwegingskader 'winst' om het presteren aan te relateren¹²⁵. Met de opkomst van maatschappelijke verslaggeving wordt in delen van de private sector over meer onderwerpen dan alleen financiën verslag gedaan.

¹²⁴ Verticaal toezicht komt aan de orde in: Algemene Rekenkamer (2004) Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4.

Maatschappelijke controle (via internet) komt aan de orde in: A. Meijer (2003) Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet, USBO, Universiteit van Utrecht.

¹²⁵ L. van Eijndhoven (2000) De functie van het jaarverslag in de publieke sector, in: Overheidsmanagement 2000/6, p.149-155.

De Algemene Rekenkamer heeft zich de vraag gesteld of jaarverslagen in de publieke en private sector blijken te geven van een dergelijke brede verantwoordingsethiek en of er verschillen zijn op dit aspect tussen de private en publieke sector. Om daar zicht op te krijgen heeft de Algemene Rekenkamer zelf een beperkt vergelijkend onderzoek gedaan naar de inhoud van veertien jaarverslagen uit de private en publieke sector op de terreinen 'milieu' en 'bouwen en wonen'.

Mede door de uitreiking van de Kordestrofee (sinds 1996) staat het verbeteren van de kwaliteit van jaarverslagen en verantwoorden van prestaties door publieke organisaties sterker in de belangstelling. Behalve op presentatie en gebruikersvriendelijkheid let de jury op de samenhang van missie en doelstellingen, bedrijfsvoering, middelen en prestaties, financiële rekening en tijdigheid (zie bijlage 3).

In 2000 bracht de Algemene Rekenkamer een handreiking uit over verslaggeving door RWT's¹²⁶. Deze handreiking sluit sterk aan bij de criteria van de Kordestrofee. Een algemeen streven zou volgens de Algemene Rekenkamer moeten zijn om in het verslag de prestaties, de bedrijfsvoering en de financiën in onderlinge samenhang te belichten. Bij verslaggeving gaat het om periodieke informatie achteraf, voorzien van context en toelichting. Het verstrekken van gegevensbestanden zonder toelichting ziet de Algemene Rekenkamer dus niet als verslaggeving.

Hoewel de aandacht voor verslaggeving ook in de publieke sector toeneemt, lijkt (nog) geen sprake van een aansluiting bij de trend naar maatschappelijke verslaggeving zoals die zich momenteel in de private sector aftekent.

6.2 Definities en achtergronden

6.2.1 Achtergrond en definitie

Maatschappelijke verslaggeving¹²⁷ is een exponent van het bredere fenomeen 'maatschappelijk verantwoord ondernemen', dat eerder is beschreven. In de literatuur wordt maatschappelijke verslaggeving op verschillende wijzen omschreven, bijvoorbeeld:

- informatieverstrekking door een organisatie aan haar deelgenoten omtrent de door deze deelgenoten relevant geachte effecten van de activiteiten van die organisatie¹²⁸;
- informatieverstrekking aan diverse groepen belanghebbenden over hoe er door een onderneming is gehandeld op economisch, sociaal-ethisch en milieugebied¹²⁹.

Leidende gedachte bij maatschappelijke verslaggeving is dat de verantwoordingsplicht van organisaties, met name ondernemingen, meer moet omvatten dan de traditionele financiële verantwoording aan aandeelhouders. Het gaat om verantwoording over méér dan alleen financiële transacties, in méér dan uitsluitend financiële termen, aan méér groepen dan uitsluitend de geldschietters, ten behoeve van méér dan alleen financiële besluitvorming.

¹²⁶ Algemene Rekenkamer (2000), Handreiking Verslaggeving voor rechtspersonen met een wettelijke taak.

¹²⁷ In het Engels wordt een veelheid aan aanduidingen gebruikt voor maatschappelijke verslaggeving, zoals, sustainability reporting, triple P (people, planet, profit), social reporting en citizens reporting.

¹²⁸ Schreuder (1981), Maatschappelijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke berichtgeving van ondernemingen, Leiden.

¹²⁹ H. Gram en B. Majoor (2000), Maatschappelijke verslaggeving: meting van het onmeetbare?, in: De Accountant, 2000/7, p.444-449.

Als een organisatie echt verantwoording aflegt aan zijn belangrijkste relaties en niet alleen aan zijn financier, dan leidt dat, zo is de veronderstelling, tot een hoger rendement. Dat rendement kan verschillende vormen aannemen¹³⁰:

- Vertrouwen wekken;
- Begrip kweken voor problemen en dilemma's;
- Vergroten van de betrokkenheid van diegenen aan wie verantwoording wordt afgelegd;
- Versterken van de legitimiteit;
- Verbeteren van de bedrijfsvoering.

6.2.2 Verklaringen voor maatschappelijke verslaggeving

In de literatuur worden diverse verklaringen voor het verschijnsel maatschappelijke verslaggeving aangereikt¹³¹:

- Het vormt een reactie op informatiebehoeften van gebruikers;
- Het wordt door organisaties gebruikt als instrument om de relaties met belanghebbenden (stakeholders) te beïnvloeden (stakeholdertheorie);
- Het wordt door organisaties gebruikt om bij controversiële kwesties of schandalen informatie te geven om de mening van de samenleving bij te stellen of meer in het algemeen de maatschappelijke opvatting over het belang van ondernemingen of bedrijfstakken in positieve richting bij te stellen (legitimatietheorie);
- Het komt voort uit een maatschappelijk krachtenspel waarin organisaties enerzijds door maatschappelijke groeperingen onder druk worden gezet om transparant te zijn (al dan niet via wetgeving of dreiging met wetgeving) en anderzijds trachten en in staat zijn informatie (met name op sociaal-ethisch en milieugebied) te gebruiken om hun handelen te legitimeren en het maatschappelijk debat te beheersen (politiek-economische theorie);
- Een normatieve benadering van het verschijnsel is dat organisaties verantwoording verschuldigd zijn aan alle belanghebbenden en dat de aard van die verantwoordingsplicht bepaald wordt door de aard van de relatie tussen belanghebbenden en organisatie.

Deze verklaringen zien we ook terug in een 'ontwikkelingsmodel' van Gray e.a. voor de aard van de relatie tussen bedrijf en omgeving¹³²:

- *Accountabilityperspectief*: de relatie als verantwoordingsvraagstuk. Het bedrijf heeft de plicht verantwoording af te leggen over de acties waarvoor het verantwoordelijk is. De inhoud van het verslag bestaat uit de informatie waarop de stakeholders recht hebben. De feitelijk verstrekte informatie wordt beïnvloed door de macht van partijen om hierom te vragen en de bereidwilligheid van het bedrijf om die te geven. De werking van wet- en regelgeving en de toepassing van gedragscodes versterkt de informatierechten van stakeholders;
- *Stakeholderperspectief*: de relatie als managementvraagstuk. Het bedrijf beheerst de relatie met haar stakeholders (alle groepen of partijen die beïnvloed worden door het bedrijf en/of die het bedrijf beïnvloeden). Centraal staat het legitimeren van het bedrijf. Het bedrijf reageert op behoeften van stakeholders als dat aansluit bij de traditionele interesses van het bedrijf (winst). De verslaggeving bevat die informatie die het best aansluit bij de interesses van het bedrijf en die het bedrijf zelf wil geven;

¹³⁰ M. Dees (2002), in: Algemene Rekenkamer, Publieke Rekenschap II, Den Haag.

¹³¹ R. Gray, D. Owen and C. Adams (1996), *Accounting and Accountability: Changes and Challenges in Corporate Social and Environmental Reporting*, Hemel Hempstead.

¹³² R.H. Gray, D.L. Owen and K.T. Maunders (1987), *Corporate Social Reporting: Accounting and Accountability*, Hemel Hempstead.

- *Polyvocal citizenship-perspectief* (emancipatoire en participerende democratie): de relatie wordt bepaald door de stakeholders. Zij bepalen de voorwaarden van de verantwoordingsrelatie en zijn actief in het definiëren van het bedrijf zelf. Zij bepalen de inhoud van de verslaggeving. Er is een continue dialoog tussen bedrijf en omgeving. Binnen het systeem van corporate governance ontstaan mechanismen om macht over te dragen aan stakeholdergroepen.

6.2.3 SER-advies over maatschappelijke verslaggeving

De Sociaal Economische Raad (SER) bracht op 15 december 2000 een advies uit over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen onder de titel *De winst van waarden* (zie ook hoofdstuk 5). Dit advies richt zich op de marktsector, de non-profitsector blijft buiten beschouwing.

Het toenmalige kabinet Kok stelde zich op hoofdlijnen achter het SER-advies. In juni 2001 verzocht de staatssecretaris van Economische Zaken in navolging van dit advies de Raad voor de Jaarverslaggeving om advies uit te brengen over de mogelijkheden om maatschappelijke aspecten op te nemen in de jaarverslagen van ondernemingen. Dit leidde in juni 2002 tot een Ontwerp-Richtlijn 400 waarin uitdrukkelijk wordt ingegaan op het geven van – vooralsnog vrijwillige – informatie over de economische, milieu-¹³³ en sociale aspecten van de bedrijfsvoering. De definitieve Richtlijn is in september 2003 verschenen en geldt per 1 januari 2004¹³⁴.

6.3 Ontwikkelingen en stand van zaken

Op basis van recent onderzoek van het NIVRA¹³⁵ naar de ontwikkeling van het verschijnsel in elf Europese landen kan worden vastgesteld dat het percentage van grootste ondernemingen dat rapporteert over maatschappelijke aspecten is gestegen: van 12% in 1993, via 17% in 1996 en 24% in 1999 tot 28% in 2002. Nederland volgt dit algemene patroon in versterkte mate.

Wereldwijd bracht volgens dit onderzoek in 2002 van de 250 grootste multinationale ondernemingen 45% een maatschappelijk verslag uit (1999: 35%). Binnen deze categorie is tussen 1999 en 2002 een duidelijke verbreding waarneembaar van milieu- naar sociale en soms ook financiële aspecten. In 1999 bestond 98% van de maatschappelijke verslagen uit milieuverslagen; in 2002 is dat percentage tot 71% gedaald en rapporteert 29% breder (waarvan 18% 'triple bottom line (people-planet-profit)'). Nederland is in de groep van 250 met 9 ondernemingen vertegenwoordigd. Hier is het percentage gestegen van 70% in 1999 tot 82% in 2002. Bekende ondernemingen in Nederland die een maatschappelijk jaarverslag in brede zin uitbrengen zijn Shell, Ahold, ING Groep, Rabobank Groep, Nutreco en Triodos Bank. Voorbeelden van overheidsorganisaties die een maatschappelijk verslag uitbrengen zijn de Koninklijke Marine (milieuverslag) en het Ministerie van Defensie (milieuverslag).

Het uitbrengen van een milieuverslag in het kader van maatschappelijke verslaggeving gebeurt veelal vrijwillig door de verschillende bedrijven. Maar er is een trend richting meer wetgeving op dit terrein waarneembaar. Zo is in Nederland voor milieuvriendelijke bedrijven sinds 1999 wetgeving van kracht voor de publicatie van milieuverslagen. Dat geldt inmiddels ook voor

¹³³ In Nederland zijn bedrijven met een hoge milieubelasting sinds 1999 **wettelijk verplicht** een milieuverslag uit te brengen.

¹³⁴ Raad voor de Jaarverslaggeving, Richtlijn 400 'Jaarverslag' en 'Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving', 25-9-2003.

¹³⁵ NIVRA (2002), *Maatschappelijke Verslaggeving en assurance opdrachten*, Amsterdam.

andere westerse landen zoals Denemarken, Noorwegen, Zweden en Australië kennen sinds 1999 wetgeving met betrekking tot het opnemen van milieu-informatie in het financieel jaarverslag. Frankrijk gaat het verst. Daar is in 2002 wetgeving aangenomen die ondernemingen verplicht tot rapportage over milieu- en sociale aspecten in hun jaarverslag.

- In Nederland dragen onder meer de volgende actoren bij aan de verdere ontwikkeling van de betrouwbaarheid van de maatschappelijke verslaggeving:
Het Koninklijk NIVRA, via onder andere het studierapport Maatschappelijke Verslaggeving en Assurance-Opdrachten uit 2002 en het in samenwerking met de Vereniging voor Milieu-Accountancy jaarlijks toekennen van de ‘ACC Award’ voor twee categorieën jaarverslagen: milieuverslagen en maatschappelijke verslagen;

Aandachtpunten bij milieuverslagen en maatschappelijke verslagen

Bij de toekenning van ACC awards voor de jaarverslagen over 2002 gaf de jury de opstellers van maatschappelijke en milieuverslagen een aantal aanbevelingen mee die ook in breder verband nuttig zijn:

- De jury geeft aan de opstellers van jaarverslagen mee niet te streven naar volledigheid, maar het jaarverslag te beperken tot de belangrijkste onderwerpen en invloeden die relevant zijn voor het bedrijf. Daarbij kan voor nadere informatie doorverwezen worden naar andere bronnen zoals internet.
- Visie en rode draad ontbreken nog in veel jaarverslagen. De vertaling van business principles naar beleid en van beleid naar gekwantificeerde doelstellingen en vervolgens de vergelijking van doelstellingen met resultaten en de evaluatie van verschillen wordt nog te weinig gemaakt.
- Veel bedrijven consulteren stakeholders, maar onduidelijk is in hoeverre sprake is van een echte dialoog. De jury beveelt aan om in het verslag concreet aan te geven wat de invloed van deze dialoog met de stakeholders is geweest op het verslaggevingsproces.
- Er zouden meer concrete doelstellingen opgenomen moeten worden om de beoordeling van de prestaties door de lezer te vereenvoudigen en de betrouwbaarheid te vergroten.
- Er gaat relatief veel aandacht uit naar milieuaspecten en de verslaggeving over sociaal ethische aspecten blijft veelal beperkt tot interne veiligheid. De jury pleit voor meer evenwicht in de rapportage over de verschillende aspecten van bedrijfsvoering
- De variëteit van de afgegeven verificatieverklaringen maakt het er voor de lezer niet begrijpelijker op. De jury geeft aan dat het van belang is om in de verificatieverklaring duidelijk het onderwerp, de doelstelling, de gebruikte toetsingscriteria, de verrichte werkzaamheden en de conclusie van de verificatie aan te geven. Ook eventuele beperkingen in de uitvoering van de controle, in het bijzonder met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatie, dienen in de verklaring te worden opgenomen.

Uit: Juryrapport ACC Award 2003 (NIVRA, Ministerie van Economische Zaken en Vereniging voor Milieu-Accountancy).

- De Vereniging NCW (Centrum voor maatschappijbetrokken management van de Vereniging VNO-NCW) /AWVN (Algemene werkgevers Vereniging VNO-NCW), onder meer via de handreiking Maatschappelijk Ondernemen (2001).
- Allerlei maatschappelijke groeperingen die bedrijven kritisch volgen. Zij hebben een samenwerkingsverband – het MVO-platform – opgericht en doen zelfstandig onderzoek naar de activiteiten van multinationals. In 2003 publiceerde het platform bijvoorbeeld een kritische studie naar de arbeidsomstandigheden van – vooral te jonge – koffietelers in Kenia van Douwe Egberts (www.mvo-platform.nl).

6.3.1 Deelconclusie maatschappelijke verslaggeving

Uit de ontwikkelingen in de praktijk kan worden afgeleid dat de maatschappelijke verslaggeving vooralsnog met name vorm krijgt door middel van een afzonderlijk verslag over economische, sociale en milieu-aspecten, dat naast de financiële verslaggeving wordt gepubliceerd. Verder kan worden geconstateerd dat de maatschappelijke verslaggeving inhoudelijk nog in de kinderschoenen staat en tamelijk oppervlakkig is. Daarbij blijkt dat in de verslaggeving over sociale aspecten ‘echte’ maatschappelijke onderwerpen zoals mensenrechten, kinderarbeid en eerlijke handel nog weinig aandacht krijgen. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat ondernemingen in toenemende mate de maatschappelijke verslaggeving extern verifiëren, hetgeen de betrouwbaarheid van de verslagen en de geloofwaardigheid voor stakeholders kan vergroten. De ontwikkeling van richtlijnen en standaarden is echter nog lang niet voltooid, hoewel er wereldwijd talrijke initiatieven zijn om tot meer eenduidigheid en zekerheid te komen. Op een aantal van deze initiatieven wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

6.4 Internationale en nationale verslaggevingsrichtlijnen

6.4.1 Richtlijnen Global Reporting Initiative (GRI)

Voor maatschappelijke verslaggeving bestaan nog geen algemeen aanvaarde standaarden, hoewel in Nederland het door de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) opgestelde raamwerk voor maatschappelijke verslaggeving (Richtlijn 400) een eerste aanzet is. Een belangrijke stimulans voor de ontwikkeling van internationale consensus over de beste wijze van rapporteren wordt gevormd door de Sustainability Reporting Guidelines van het Global Reporting Initiative (GRI, 2002)¹³⁶. Van de verslagen van de 250 grootste multinationale ondernemingen wereldwijd verwijst in 2002 36% naar de GRI-richtlijnen (www.gri.com).

Het GRI is een gemeenschappelijk initiatief van de Coalition for Environmentally Responsible Economies (vs) en het Environment Programme van de Verenigde Naties. De GRI-richtlijnen zijn bedoeld voor gebruik op vrijwillige basis door ondernemingen, overheidsorganisaties en ‘non-gouvernementele organisaties’ om te rapporteren over *the economic, environmental and social dimensions of their activities, products and services*. Het GRI geeft aan dat een primair doel van de verslaggeving gelegen is in het bijdragen aan een voortdurende stakeholder-dialoog. De richtlijnen bestaan uit een aantal verslaggevingsprincipes (‘reporting principles’) enerzijds en een aantal aanbevelingen voor de inhoud van het verslag anderzijds.

¹³⁶ Inmiddels in het Nederlands vertaald op de website www.globalreporting.org.

De verslaggevingsprincipes volgens het GRI:

- Transparency (ten aanzien van de totstandkoming van en verantwoordelijkheden bij het verslag);
- Inclusiveness (betrokkenheid van stakeholders);
- Auditability;
- Completeness;
- Relevance;
- Sustainability context;
- Accuracy;
- Neutrality;
- Comparability;
- Clarity;
- Timeliness.

De GRI beveelt als inhoud van het maatschappelijk verslag aan:

- Vision and strategy (met betrekking tot duurzaamheid);
- Profile (organisatiekenmerken, producten, stakeholders, aard/inhoud rapport);
- Governance structure and management systems (met name voor zover relevant vanuit het Triple P-perspectief; inclusief de 'stakeholder engagement efforts');
- GRI Content Index (verband tussen het verslag en de door GRI aanbevolen onderwerpen);
- Performance indicators (onderverdeeld naar integrated, economic, environmental en social performance indicator).

6.4.2 Andere internationale richtlijnen

Naast de GRI zijn er nog andere richtlijnen die nationaal en internationaal worden gebruikt bij de verantwoording over maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaam ondernemen. Dit zijn bijvoorbeeld de richtlijnen die de OESO heeft opgesteld en de AA 1000 richtlijnen.

De OESO richtlijnen

De internationale Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft richtlijnen geformuleerd voor multinationals. Deze hebben als doel ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van een beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De richtlijnen zijn gericht op de economische, sociale en milieuaspecten van de bedrijfsvoering. Ook sociaal-ethische onderwerpen zijn hierin opgenomen¹³⁷.

De OESO-richtlijnen hebben betrekking op verslaggeving, werkgelegenheid, milieu, corruptie, consumentenbelangen, wetenschap en technologie, concurrentie en belastingen (www.oesorichtlijnen.nl).

Accountability 1000 Framework (AA1000, november 1999).

De AA1000 richtlijnen zijn ontwikkeld door het Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA) (www.accountability.org.uk). AA1000 is meer een methodiek dan een raamwerk voor verslaggeving. Er wordt gewerkt met een cyclisch procesmodel voor de planning, verantwoording, beoordeling en verslaggeving van beleid. Stakeholder-betrokkenheid staat centraal in de richtlijnen.

¹³⁷ Zie: NIVRA (2002), Maatschappelijke Verslaggeving en assurance opdrachten, p.22.

Naast deze twee bekende richtlijnen zijn er wereldwijd nog tal van andere, minder bekende, richtlijnen, standaarden en 'awards'¹³⁸.

6.4.3 Richtlijn 400 van de Raad voor de Jaarverslaggeving

In Nederland heeft, zoals in paragraaf 6.2.3. naar voren kwam, de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) in juni 2002 de Ontwerprichtlijn 400 gepubliceerd. Deze is op 25 september 2003 in definitieve vorm verschenen.

In de richtlijn wordt een kader geboden om – hetzij in het jaarverslag bij de jaarrekening, hetzij in een afzonderlijk rapport – verslag te doen over de milieu-, sociale en economische aspecten van ondernemen.

'In de nieuwe Richtlijn worden aanbevelingen gedaan voor de economische, milieu- en sociale aspecten van ondernemen. Met betrekking tot deze aspecten wordt aanbevolen informatie op te nemen over het beleid ter zake, de organisatie ervan, de uitkomsten en de toekomstige ontwikkelingen. Tevens wordt aanbevolen informatie op te nemen over de dialoog met belanghebbenden. De Richtlijn is effectief vanaf verslagjaar 2004, maar eerdere toepassing wordt aanbevolen.' (persbericht RJ 26-9-2003).

Tegelijkertijd bracht de RJ de Handreiking voor Maatschappelijke verslaggeving uit¹³⁹.

'In de Handreiking worden aanbevelingen gedaan voor de inhoud van het maatschappelijk verslag en het verbeteren van de kwaliteit ervan. Verder wordt onder meer informatie gegeven over de informatiebehoefte van verschillende stakeholdergroepen, de reikwijdte van het verslag, de gegevensverzameling en de wijze van communicatie en publicatie.' (persbericht RJV, 26-9-2003).

De kwaliteitseisen in de handreiking hebben betrekking op: begrijpelijkheid, relevantie (inclusief tijdigheid), betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid.

Bij het opstellen van de Richtlijn en de Handreiking is rekening gehouden met internationale ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke verslaggeving, zoals de richtlijnen van het Global Reporting Initiative (GRI).

6.5 Assurance van maatschappelijke verslaggeving

6.5.1 Motieven en bijzonderheden

Met het verschijnen van maatschappelijke verslaggeving ontstaat ook de vraag naar de betrouwbaarheid van niet-financiële ('maatschappelijke') gegevens. Het onderwerp van de betrouwbaarheid en de certificering van maatschappelijke verslagen, de assurance, staat sinds een aantal jaren sterk in de belangstelling.

Er zijn drie bijzondere kenmerken van assurance van niet-financiële informatie ten opzicht van assurance van financiële informatie.

Ten eerste zijn controle en verificatie van maatschappelijke verslaggeving niet alleen het exclusieve werkterrein van accountants. Audits in dit kader worden ook uitgevoerd door milieuconsultants, certificatiebureaus en sociale auditors.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld de website van de Association of Chartered Certified Accountants (www.acca.co.uk) voor ondermeer de European sustainability reporting awards.

¹³⁹ Raad voor de Jaarverslaggeving, Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving (versie 2003), opgesteld in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (www.rjnet.nl), en idem. Richtlijn 400 Jaarverslag (2003). Zie voor een samenvatting: Brief Staatssecretaris EZ aan de Tweede Kamer, niet-dossierstuk 2003-2004, EZ03000534. In die samenvatting wordt ook het volgende opgemerkt: 'Hoewel maatschappelijke verslaggeving vooral geschiedt door productie- en dienstverlenende organisaties is deze tevens relevant voor andere organisaties zoals overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties.'

Kamp-Roelands¹⁴⁰ maakt melding van de volgende categorieën controleurs van maatschappelijke verslaggeving:

- accountants;
- milieu consultants;
- certificatiebureaus;
- sociale auditors.

Elk van deze beroepsgroepen hanteert een eigen verificatiebenadering. Zij onderscheidt drie benaderingen:

- verificatie volgens de accountancybenadering: beschrijving van de verificatie en resultaten (toegepast door accountants, certificatiebureaus en milieuconsultant);
- verificatie volgens de consultancybenadering: beschrijving van de verificatie en resultaten én advisering (toegepast door certificatiebureaus en milieuconsultants);
- verificatie volgens de sociale audit-benadering: beschrijving van de bewaking van de kwaliteit van het rapportageproces (incl. stakeholderdialoog) én beoordeling van het verslag (toegepast door sociale auditors).

Ten tweede ontbreken er standaarden voor het opstellen en controleren van niet-financiële verslaggeving. Voor controle van financiële verslaggeving zijn algemeen aanvaarde, complete, gedetailleerde standaarden voorhanden (Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAC'S), gebaseerd op de International Standards on Auditing (ISA'S). Hét bijzondere en tegelijkertijd hét probleem van maatschappelijke verslaggeving (sustainability reporting) is dat er geen algemeen aanvaarde, complete, gedetailleerde *accounting standards* en *auditing standards* zijn. Er zijn wél vele, onderling verschillende richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving (waarvan de Sustainability Reporting Guidelines van het Global Reporting Initiative (GRI) de belangrijkste zijn) en een algemeen (dus weinig gedetailleerd) raamwerk voor assurance-opdrachten (RAC 100, waaronder ook de accountantscontrole op maatschappelijke verslaggeving valt).

Een derde bijzonderheid is de 'zachtheid' van de normen: normen voor de getrouwheid van financiële informatie zijn aanzienlijk harder dan normen voor de betrouwbaarheid van economische, sociaal-ethische en milieu-informatie.

Niet alleen maatschappelijke verslaggeving is in ontwikkeling, maar ook de opdrachten voor het geven van zekerheid hierover. De reikwijdte van de opdracht, de controleaanpak en de rapportering door een assurance-rapport zijn nog niet uitgekristalliseerd¹⁴¹.

¹⁴⁰ N. Kamp-Roelands (2001), Maatschappelijke verslaggeving en verificatie: geboden zekerheid? Voorzichtigheid geboden, in: MAB, september 2001, p.372-382.

¹⁴¹ Zie ook Gram en Majoor: 'Geconcludeerd kan worden dat voor de verificatie door een onafhankelijk deskundige het ontbreken van ondubbelzinnig geformuleerde normen voor maatschappelijke jaarverslaggeving op andere dan het financieel terrein, in de praktijk een grote bottleneck blijkt te zijn. Hier ligt een belangrijke taak voor accountants om ondernemingen duidelijk te maken dat uitsluitend informatie die aan normen kan worden getoetst, kan leiden tot een oordeel over de getrouwheid. Ook kan worden geconcludeerd dat de aanpak van de verificatie, de middelen waarmee de verificatie wordt uitgevoerd en de rapportage verder zal moeten worden ontwikkeld.' (uit: H. Gram en B. Majoor (2000), Maatschappelijke verslaggeving: meting van het onmeetbare? In: *De Accountant*, 2000/7, p.449).

6.5.2 Problemen

Zoals genoemd zijn mogelijke voordelen van assurance de verhoogde betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie voor stakeholders en voor het bedrijf zelf een beter inzicht in processen van bedrijfsvoering en prestaties.¹⁴² Naast voordelen bestaan er ook problemen of beperkingen op het gebied van assurance van maatschappelijke verslaggeving, welke samenhangen met het feit dat het terrein nog sterk in ontwikkeling is.

In het algemeen zijn de richtlijnen op een vrij abstract niveau geformuleerd, waardoor het prestatieniveau waaraan voldaan dient te worden vaak onduidelijk is. Een andere beperking is bijvoorbeeld dat een verificatierapport slechts tot een oordeel omtrent de betrouwbaarheid van de weergave van de maatschappelijk aspecten van bedrijfsvoering komt, en geen oordeel geeft over het beleid of de toereikendheid van de prestaties op maatschappelijk gebied.¹⁴³

Kamp-Roelands signaleert vergelijkbare problemen met betrekking tot assurance bij maatschappelijke verslaggeving¹⁴⁴:

- De beperkte reikwijdte van de maatschappelijke verslagen. Deze is veelal nog beperkt tot informatie over eco-efficiency (milieu) en niet over economische en sociaal-ethische onderwerpen;
- De diversiteit van de benaderingen van bedrijven om de geloofwaardigheid van maatschappelijke verslagen te vergroten. Deze zijn niet altijd gericht op het geven van zekerheid;
- De diversiteit van de verificatiebenaderingen. Deze verschillen sterk qua inhoud, methode en diepgang, hetgeen van invloed is op de geboden zekerheid;
- De beperkte reikwijdte van de verificatie(verklaringen), die niet altijd transparant wordt weergegeven. Een verificatie van een maatschappelijk verslag is veelal beperkt tot een oordeel omtrent de betrouwbaarheid van de weergave van de maatschappelijke aspecten van de bedrijfsvoering en geeft geen oordeel omtrent het beleid of de toereikendheid van de prestaties op maatschappelijk gebied. De wijze waarop het oordeel wordt gegeven kan niet dezelfde inhoud hebben als de standaardaccountantsverklaring, vanwege de inherente mate van onzekerheid omtrent de betrouwbaarheid van de informatie en het ontbreken van standardeisen voor maatschappelijke verslaggeving. Er is meer sprake van een 'aanvaardbaarheidsoordeel', geformuleerd in vrij uitgebreide bewoordingen.

Het NIVRA-rapport Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten (2002) is dieper ingegaan op gesignaleerde bijzonderheden en problemen bij de assurance. Voor de goede orde: het gaat daarbij hoofdzakelijk om de controle en certificering van maatschappelijke verslaggeving door accountants.

¹⁴² FEE (2000), Discussion paper on providing assurance on sustainability reports, p.16.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ N. Kamp-Roelands (2001), Maatschappelijke verslaggeving en verificatie: geboden zekerheid? Voorzichtigheid geboden, in: MAB, september 2001, p.372-382.

In dit NIVRA-rapport wordt de assurance-problematiek uitgewerkt en wordt een zevental problemen aan de orde gesteld. De problemen betreffen¹⁴⁵:

- controle van naleving van bedrijfsbeleid en wet- en regelgeving;
- reikwijdte van de assurance-opdracht;
- controleerbaarheid van informatie;
- toetsingscriteria;
- materialiteit;
- samenstelling van het auditteam;
- mate van zekerheid van assurance-opdrachten.

6.5.3 Controlestandaarden

Het NIVRA heeft verschillende richtlijnen¹⁴⁶ getoetst aan de richtlijn 100 van het IFAC.¹⁴⁷ Hieruit blijkt dat geen enkele richtlijn voldoet aan het aspect van volledigheid zoals dit in de Richtlijnen Accountantscontrole (RAC'S) wordt beschreven. Sommige richtlijnen voldoen ook niet aan bepaalde aspecten als relevantie, betrouwbaarheid, stakeholderdialoog of aandacht voor proces. In de praktijk blijkt er altijd een combinatie van richtlijnen gehanteerd te moeten worden. Overigens voldoen de GRI-richtlijnen wel aan de meeste criteria¹⁴⁸.

Volgens de Europese federatie van accountants (de FEE), dient verslaggeving te voldoen aan bepaalde criteria, te weten: relevantie, betrouwbaarheid, onpartijdigheid (geen bias) en volledigheid. Ieder mogelijk onderwerp van verslaggeving moet gewogen worden om het belang ervan te bepalen. In de assurance bij de verslaggeving dient dit beoordeeld te worden.¹⁴⁹ Verder dient duidelijk vermeld te zijn wat de scope van de assurance is¹⁵⁰.

Doordat algemeen aanvaarde standaarden voor maatschappelijke verslaggeving en de controle hiervan ontbreken en het feit dat sommige onderwerpen niet exact gemeten kunnen worden, kan bij een assuranceverklaring door accountants nog niet dezelfde hoge mate van zekerheid worden gegeven als bij de financiële controle van de jaarrekening. De reikwijdte en diepgang van de uitgevoerde verificatiewerkzaamheden verschilt nog al eens.

Samenvattend kan gesteld worden dat de accountant voorlopig geen andere keus heeft dan zich aan te sluiten bij de thans beschikbare controlestandaarden. In het NIVRA-rapport *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten* worden drie aanknopingspunten voor assurance-opdrachten uitgewerkt. Dit zijn¹⁵¹:

- RAC 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA);
- De toelichting op assurance-opdrachten, opgenomen in de Sustainability Reporting Guidelines (GRI);
- AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (Institute of Social and Ethical Accountability, ISEA).

6.6 Onderzoek naar de toepassing van assurance

Het NIVRA-rapport *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten* (2002) bevat ook de resultaten van een praktijkonderzoek naar de mate waarin bedrijven de geloofwaardigheid van het maatschappelijk verslag trachten te vergroten door middel van controle/certificering door een externe partij.

¹⁴⁵ Zie bijlage 1 'Problemen bij de assurance'.

¹⁴⁶ Het gaat hierbij om de GRI-richtlijnen, de richtlijnen voor Corporate Social Responsibility, AA 1000 en SA 8000.

¹⁴⁷ IFAC = International Federation of Accountants: www.ifac.org.

¹⁴⁸ NIVRA (2002), *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten*, p.29 e.v.

¹⁴⁹ FEE (2002), *Discussion paper on providing assurance on sustainability reports*, p.27.

¹⁵⁰ Idem, p. 32.

¹⁵¹ Deze standaarden worden in Bijlage 2 'aanknopingspunten voor assurance' toegelicht.

Van de 50 onderzochte verslagen zijn er 30 (60%) voorzien van in totaal 31 assurancerapporten (in één verslag zijn twee assurancerapporten opgenomen). In slechts 12 van de 31 assurancerapporten (39%) wordt daarbij aangegeven welke criteria zijn gebruikt als toetsingsmiddel. Vaak zijn dit meerdere criteria (GRI: negen keer; AA1000: drie keer; andere criteria: vier keer). In slechts 11 assurancerapporten (35%) is een verwijzing opgenomen naar controlestandaarden. De reikwijdte van de assuranceopdracht is verschillend en omvat in sommige opdrachten ook de informatie op de website. Over de mate van zekerheid wordt 17 maal (55%) gerapporteerd (hoge zekerheid: één keer; redelijke zekerheid: 12 keer; beperkte zekerheid: vier keer). In zes assurancerapporten worden beperkingen in de bevindingen gemeld.

In de maatschappelijke verslagen wordt naast assurance ook in grote mate gebruik gemaakt van andere manieren om de geloofwaardigheid van de verslagen te verhogen. Dit betreft onder meer informatie over interne audits (72%) en meningen en commentaren van deskundigen en stakeholders (eveneens 72%).

Uit het NIVRA-rapport blijkt dat 15 van de 31 assurancerapporten afgegeven zijn door een accountant, 14 door een of meerdere andere onafhankelijke deskundigen en één door zowel een accountant als een andere onafhankelijke deskundige). Iets meer dan de helft van de assurance-oordelen is dus afkomstig van een accountant. Dit verklaart ook het gebruik van verschillende controlestandaarden naast elkaar (accountants zijn gebonden aan de RAC'S).

6.7 Veertien jaarverslagen nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft een vergelijkende studie naar de inhoud van veertien jaarverslagen uitgevoerd. Met dit beperkte onderzoek wilde de Algemene Rekenkamer een indicatie krijgen van de wijze waarop enkele publieke en private organisaties momenteel invulling geven aan *brede verantwoording* (dus niet uitsluitend maatschappelijke verantwoording) via het jaarverslag.

In het onderzoek is met name gekeken naar de verantwoording over:

- De samenhang tussen missie, doelstellingen en prestaties;
- Financiële en bedrijfsinformatie;
- Externe toetsing van informatie;
- Het functioneren van bestuur en raad van toezicht/commissarissen;
- Stakeholderdialoog.

Voor de analyse van de jaarverslagen is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van 2001¹⁵² van in totaal veertien publieke en private organisaties op de terreinen 'milieu' en 'wonen en bouwen'¹⁵³.

Bij de beoordeling van de jaarverslagen zijn criteria van de volgende instanties gebruikt:

- De jury van de Kordestrofee (jaarverslagen);
- De Algemene Rekenkamer (publieke verantwoording);
- Onderzoeksbureau Berenschot (maatschappelijke jaarverslagen);
- Max Goote Instituut (meervoudige publieke verantwoording);
- De Commissie Peters (verantwoording door ondernemingsbestuur en raad van commissarissen).¹⁵⁴

¹⁵² Van één organisatie was het jaarverslag van 2000.

¹⁵³ Het betrof de jaarverslagen van de volgende organisaties: Staatsbosbeheer, de Triodosbank, het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), het Kadaster, Shell, Woningcorporatie Ons Doel, Delft Wonen, Vereniging Natuurmonumenten, de Rijksgebouwendienst, Amvest, Vestia, het Faunafonds, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en Vesteda.

¹⁵⁴ Zie Bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht van de criteria die zijn gebruikt bij de analyse van de jaarverslagen.

De criteria van de jury van de Kordes trofee waren leidend en zijn aangevuld met criteria uit de andere bronnen. Dat resulteerde in een analyse waarbij gekeken werd naar presentatie en algemene gegevens, maar ook naar de inhoud. Voor het inhoudelijke aspect hadden de volgende vijf dimensies de aandacht: missie, financiën, waarborginformatie, transparantie rond de top en aandacht voor stakeholders.

In de onderstaande tabel worden de scores voor de jaarverslagen op de vijf inhoudelijke dimensies weergegeven:

| Onderdeel | Zeer goed goed | Redelijk | Matig slecht |
|--|----------------|----------|--------------|
| Samenhang missie, doelstellingen en prestaties | 11 | 1 | 2 |
| Financiële en bedrijfsinformatie | 4 | 5 | 5 |
| Externe toetsing van informatie | 6 * | 3 | 5 |
| Verantwoording rond de top | 4 | 2 | 8 |
| Stakeholderdialoog | 7 ** | 3 | 4 |

(*) Eén jaarverslag geeft de graad van betrouwbaarheid aan met een symbool.

(**) Er wordt ook aangegeven hoe de communicatie met de stakeholders is vormgegeven en in de praktijk wordt gebracht.

Van de drie jaarverslagen die het beste scores op alle onderdelen komen er twee uit de private sector.

Zowel bij jaarverslagen in de private als in de publieke sector zijn op deelaspecten goede initiatieven zichtbaar. Profilering van de eigen organisatie weegt zwaar, zoals de prachtig vormgegeven verslagen laten zien. De dimensies als ‘verantwoording rond de top’ en ‘waarborging van de verantwoordinginformatie’ scoren in het algemeen nog (zeer) matig. De publieke verantwoording is in veel gevallen nog verspreid over verschillende documenten.

In de selectie scoren de jaarverslagen uit de private sector over het algemeen beter op de verschillende dimensies dan de jaarverslagen uit de publieke sector.

De pogingen die in de publieke sector ondernomen worden om de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie beter te waarborgen door assurance kunnen de publieke sector inspireren tot transparante verslaggeving. In de steekproef van dit onderzoek, maar ook in ander onderzoek¹⁵⁵, komt het verslag van Shell als ‘best practice’ naar voren. Het verslag wordt namelijk door twee externe accountantskantoren (PWC en KPMG) geverifieerd. De controleurs geven, bij de niet-financiële informatie, met behulp van drie symbolen het soort controlewerkzaamheden weer alsmede de beperkingen ervan.

In zowel de publieke als private sector kan op het gebied van verantwoording rond de top nog veel worden verbeterd. De recente voorstellen voor een corporate governance gedragscode voor beursgenoteerde ondernemingen van de commissie Tabaksblat zijn ook als vergelijkingsmateriaal interessant voor publieke organisaties met een raad van toezicht.

¹⁵⁵ Berenschot (2002), MVO in de etalage.

6.8 Conclusies

Maatschappelijke verslaggeving is een verschijnsel in opmars, vooral in de private sector. Het is een exponent van het bredere fenomeen maatschappelijk verantwoord ondernemen. Leidende gedachte is dat de verantwoordingsplicht van organisaties meer omvat dan de traditionele financiële verantwoording. Het gaat om verantwoording over méér dan alleen financiële transacties, in méér dan uitsluitend financiële termen, aan méér groepen dan uitsluitend de geldschietters, ten behoeve van méér dan alleen financiële besluitvorming. Een bredere verantwoording dus.

Voor maatschappelijke verslaggeving bestaan – afgezien van de RJ richtlijn 400 – nog geen algemeen aanvaarde standaarden. Deze zijn echter wel in opkomst. Voor de controle van maatschappelijke verslaggeving dient de accountant aan te sluiten bij de thans beschikbare controlestandaarden. In de praktijk wordt vaak een mix van verschillende richtlijnen gebruikt. Het resultaat is een enorme variëteit aan maatschappelijke verslagen en controle-inspanningen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de jaarverslagen van publieke én private organisaties leidt tot de bevinding dat de jaarverslagen uit de private sector over het algemeen beter op de verschillende dimensies scoren dan de jaarverslagen uit de publieke sector.

Wel zijn er op alle deelaspecten goede initiatieven zichtbaar. Tegelijkertijd kan er nog veel worden gewonnen op de onderdelen ‘verantwoording rond de top’ en ‘waarborgen van niet-financiële informatie’.

Wat door alle ontwikkelingen heen zichtbaar wordt, is dat het functioneren van organisaties – privaat maar ook publiek – in de kern van een breed nieuw debat is komen te staan. Het is een debat dat zich richt op de vraag naar de maatschappelijke verantwoordelijkheid van organisaties. De ontwikkeling van codes, richtlijnen alsmede wet- en regelgeving komen voort uit dit debat.

Tegelijkertijd zijn nog vele barrières te overwinnen waarvan de ‘betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie’ een belangrijke is.

7 ICT in dialoog en verantwoording

7.1 Inleiding

ICT toepassingen kunnen als drager van informatie een belangrijke ondersteunende rol spelen bij de verdere ontwikkeling van de instrumenten die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken. ICT kan de dialoog met belanghebbenden vergemakkelijken, bijdragen aan meer transparantie en benchmarking van organisaties aanzienlijk vereenvoudigen.

Websites zijn een medium dat ten opzichte van traditionele, schriftelijke verslaggeving meer mogelijkheden biedt in termen van toegankelijkheid en wederkerigheid. Daarmee bieden ze in principe de mogelijkheid om bovengenoemde verwachtingen, versterking van stakeholders en horizontalisering van de interactie, te realiseren.

In dit hoofdstuk komen enkele adviezen over ICT aan de orde. Ook wordt verslag gedaan van een beperkt onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar websites en de mate waarin deze een rol spelen bij de publieke verantwoording en de stakeholderdialoog.

7.2 Adviezen over ICT

Aan digitalisering en internettechnologieën worden enorme potenties toegekend. De interacties en verhoudingen tussen burgers, bedrijven, publieke organen en overheden zouden door verdere ICT-ontwikkeling ingrijpend kunnen veranderen. De afstand tussen de burger en de overheid bijvoorbeeld zou verkleind kunnen worden. Ook zouden veel klassieke organisatieproblemen van de overheid door slimme ICT-toepassingen opgelost kunnen worden.

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de potenties die ICT voor het openbaar bestuur worden toegedacht. De veelheid aan visies op dit vlak maakt een uitputtende weergave onmogelijk, dus alleen de grote lijnen die relevant zijn voor dit onderzoek worden vermeld.¹⁵⁶

De Adviescommissie ICT en Overheid onder voorzitterschap van Docters van Leeuwen, heeft september 2001 onder de titel *Burger en overheid in de informatiesamenleving* een rapport uitgebracht over de noodzaak van institutionele veranderingen in de relaties tussen burger en overheid¹⁵⁷. Uitgangspunt van de visie is dat een omslag dient te worden gemaakt van aanbod- naar vraaggerichte instituties. De rol van de individuele burger neemt door de beschikbaarheid van informatie en het wegvallen van beperkingen in tijd en ruimte toe. De overheid richt zich volgens de adviescommissie steeds minder op directe sturing en meer op de architectuur van het proces. Het is haar taak de burger 'digitaal toe te rusten', door zelfregulering te stimuleren en transparantie te bevorderen. Volgens de commissie worden hierdoor traditionele intermediaire organisaties (bijvoorbeeld gemeentelijke instanties of toezichthouders) overbodig: de burger kan diensten direct afnemen van de overheid en zelf als toezichthouder optreden. De commissie Docters van Leeuwen verbindt hier de conclusie aan, dat stevig moet worden geïnvesteerd in een nieuw type overheidsorganisatie. Daarentegen, pleit het advies *Naar een*

¹⁵⁶ Voor een overzicht van de literatuur op dit vlak tot 2001 wordt verwezen naar Jasper P. Ragetlie (2002), *ICT en Overheid: een literatuurverkenning*. Zie ook: www.digitalegereedschapskist.nl.

¹⁵⁷ Adviescommissie ICT en Overheid (Cie. Docters van Leeuwen) (2001), *Burger en overheid in de informatiesamenleving*.

nieuwe maatschap van Winsemius uit hetzelfde jaar juist nadrukkelijker voor een terugtrek van de overheid.¹⁵⁸

Kenmerkend voor veel adviezen op dit vlak is de veronderstelling dat ICT een beweging schept die traditionele hiërarchische patronen ondergraaft. Het geeft stakeholders van publieke instanties, met name individuele burgers, een veel sterkere positie. De Raad voor het Openbaar Bestuur plaatst in haar advies *De Grenzen van de Internetdemocratie* uit 1998 de kanttekening dat professionele organisaties zich over het algemeen sneller aanpassen aan ICT dan de overheid en burgers, waardoor juist een verzwakking van deze actoren kan optreden.¹⁵⁹ Over het algemeen overheerst echter optimisme: de nieuwe technologie bevordert horizontale organisatiepatronen en daarmee een andere inrichting van het openbaar bestuur. Daarbij wordt veelal verwezen naar Internet, waar een cultuur heerst van zelfsturing en individuele vrijheid.¹⁶⁰

Als sleutel tot de institutionele veranderingen wordt vrijwel altijd beschikbare en bruikbare informatie genoemd. Transparantie vanuit de publieke instantie betekent dat burgers de werkprocessen en prestaties van dichtbij en daardoor beter kunnen volgen ('de kwetsbare overheid'). Informatie, zo stelt het rapport *Instituties onder druk* van Infodrome, is in dit opzicht een belangrijke machtsbron.¹⁶¹ De interactie zal steeds meer plaatsvinden via de elektronische weg. Dit noopt tot maatregelen die de positie van burgers in deze relatie waarborgen, onder andere versterking van zelfbeschikking over informatie (digitale kluisjes), bundeling van gefragmenteerde informatiestromen, en verplichte ontsluiting van informatie door publieke instanties. Binnen het *Actieprogramma Elektronische Overheid* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is daar op een aantal punten een begin meegemaakt.¹⁶²

Het gevolg voor verantwoordingsarrangementen is volgens veler verwachting een toenemende horizontalisering. Naarmate meer gegevens voor een breder publiek ontsloten worden, neemt het belang van exclusieve, gespecialiseerde toezichthouders af. Stakeholders kunnen zelf wel controleren of de publieke sector zijn zaakjes op orde heeft. Met andere woorden, een toename van horizontale arrangementen zal in deze redenering het belang van verticale arrangementen doen afnemen. ICT speelt daarbij een sleutelrol.

Wat opvalt in veel rapporten is dat de effecten van technologie nauwelijks worden onderscheiden van andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toegenomen mondigheid van burgers en de beweging richting 'subpolitieke' vormen van organisatie.¹⁶³ De vraag in hoeverre ICT een eigenstandige dynamiek creëert, dan wel andere ontwikkelingen versterkt, komt veelal niet aan de orde. In algemene zin is de empirische onderbouwing beperkt. Verder is de definitie van ICT vaak onbepaald: wat houdt het nu precies in, en uit welke verschillende elementen bestaat het? Internet, als meest zichtbare kenmerk van technologische vernieuwing, krijgt veelal een hoofdrol toebedeeld. In dit hoofdstuk zullen ook wij ons om praktische redenen voornamelijk op dit element van ICT concentreren.

¹⁵⁸ P. Winsemius e.a. (2001), *Naar een nieuwe maatschap*, Den Haag.

¹⁵⁹ Raad voor het openbaar bestuur (1998), *Grenzen aan de Internetdemocratie*, Den Haag.

¹⁶⁰ S. Zouridis en M. Boogers (2001), *Publieke Sturing en Regulering in de Virtuele Wereld*, Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering, Tilburg.

¹⁶¹ Infodrome (2000), *Instituties onder Druk*, Amsterdam.

¹⁶² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), *Actieprogramma Elektronische Overheid*, Den Haag. De strategie achter dit programma is inmiddels geëvalueerd door B&A Groep (2002), *Handelingsstrategieën Elektronische Overheid*, Den Haag.

¹⁶³ Deze constatering is ook terug te vinden in de uiterst kritische analyse van J. Hakfoort en C. Verdaas (2003), *Stand van zaken ICT en de overheid*, in: *Beleid & Maatschappij*, 30, p.55-62.

7.3 Onderzoek websites

Websites zijn een medium dat ten opzichte van traditionele, schriftelijke verslaggeving meer mogelijkheden biedt in termen van toegankelijkheid en wederkerigheid. Daarmee bieden ze in principe de mogelijkheid om bovengenoemde verwachtingen, versterking van stakeholders en horizontalisering van de interactie, te realiseren.

De Algemene Rekenkamer maakte een analyse van veertien websites van publieke en private organisaties in de domeinen 'wonen en bouwen' en 'milieu'. De websites zijn gescoord op basis van criteria zoals die ook in andere onderzoeken naar de kwaliteit van websites worden gehanteerd, onder andere bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (de *Webwijzeraward*).

Na weging van criteria blijken de in dit onderzoek toebedeelde scores niet wezenlijk af te wijken van die van andere onderzoeken, voor zover daarbij dezelfde websites onderzocht zijn. De voornaamste conclusies zijn:

- Vrijwel geen van de websites maakt gebruik van de meerwaarde die internet kan bieden in de interactie met klanten en andere belanghebbenden. De technologie biedt kansen om directe interactie te organiseren, maar dat gebeurt (nog) mondjesmaat. De websites blijven daardoor in feite meestal niet meer dan virtuele jaarverslagen¹⁶⁴. Er zijn weinig organisaties die hun contacten met stakeholders een duidelijke plaats geven binnen hun website.
- De mogelijkheden van internet worden wel benut als het gaat om informatie en dienstverlening. Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden dat weinig websites een vorm van borging kennen. Voor zover bepaalde informatie gecontroleerd is door een derde, is dit veelal een uitvloeisel van presentatie via een ander medium (bijvoorbeeld in een goedgekeurd jaarverslag). Verwijzingen naar externe informatiebronnen, waarmee hun eigen informatie zou kunnen worden geverifieerd zijn schaars.
- Uit het onderzoek komt geen systematisch verband naar voren tussen enerzijds de grootte of het werkveld van een organisatie en anderzijds de kwaliteit van haar informatievoorziening en dienstverlening via internet.
- ICT heeft een aanzienlijke push gegeven aan de ontwikkeling en toepassing van instrumenten zoals monitoring en benchmarking. Dat komt tot uitdrukking op tal van terreinen: wachtlijsten voor medische ingrepen op internet, kwaliteitskaarten van scholen, lijsten van locaties met milieurisico's op internet. Een treffend voorbeeld uit het onderzoek vormen de benchmarks van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, waarbij gebruikers (woningcorporaties) zich middels de website kunnen spiegelen aan fictieve referentiecorporaties die soortgelijke kenmerken vertonen als hun eigen organisatie.
- ICT maakt informatie sneller en eenvoudiger toegankelijk. De conclusie uit de inventarisatie is dat de mogelijkheid voor een fundamentele verandering in principe bestaat, maar nog niet aantoonbaar is gerealiseerd.¹⁶⁵
- ICT voegt bereik (veel meer potentiële adressanten tegelijkertijd), snelheid (de informatie wordt razendsnel afgeleverd) en doelmatigheid (de druk- en transportkosten zijn zeer sterk gereduceerd) toe. Maar de Algemene Rekenkamer heeft geen kwaliteitsverbetering in termen van informatierijkdom, betrouwbaarheid en/of actualiteit ten opzichte van schriftelijke informatie kunnen vaststellen.

¹⁶⁴ De website van Shell, die de gelegenheid biedt kritische reacties voor een breed publiek zichtbaar te maken, vormt hierop binnen de door ons onderzochte groep een uitzondering (www.shell.com, onderdeel 'tell shell').

¹⁶⁵ Deze conclusie wordt ook in andere studies gestaafd, zie onder andere: OECD (1998), Impact of the emerging information society on policy development and democratic quality.

- Daarnaast zijn er nauwelijks gegevens over betrouwbaarheid en gebruik van de beschikbare informatie voorhanden, waardoor onduidelijk is of uitvoeringsprocessen feitelijk beter (kunnen) worden gevolgd.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat stakeholders weliswaar meer informatie ontvangen dan ooit tevoren, maar dat heeft er nog niet toe geleid dat zij – als gevolg van ICT-toepassingen – meer en scherpere verantwoordingsvragen zijn gaan stellen. Het is in het verlengde daarvan niet erg waarschijnlijk dat de stakeholderdialoog door ICT van karakter is veranderd. Met name waar het de individuele burger betreft, zowel in de rol als partner in de dialoog als in de rol van 'klant', blijft de waargenomen praktijk ver achter bij de potenties die ICT ongetwijfeld heeft¹⁶⁶.

7.4 ICT en stakeholderdialoog

7.4.1 Casus Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie heeft de afgelopen jaren vrijwel alle scholen doorgelicht. Al deze schoolrapporten zijn via de website van de inspectie in te zien en te downloaden¹⁶⁷. De Volkskrant heeft de rapporten over basisscholen in Nederland verder bewerkt en een zekere rangordening aangebracht. Via de website van De Volkskrant kan de belangstellende burger of organisatie zich laten informeren over de positie van de basisschool ten opzichte van de soortgenoten.

De onderwijsinspectie heeft daarnaast voor alle scholen voor voortgezet onderwijs (vmbo, havo en vwo) zogenaamde kwaliteitskaart opgesteld. Deze kwaliteitskaarten geven per individuele school een set prestatiegegevens weer nadat deze zijn vergeleken met de prestaties van soortgelijke scholen. Het dagblad Trouw is enkele jaren geleden begonnen met het herordenen en aanvullen van de gegevens waarop deze kwaliteitskaarten zijn gebaseerd. Dit heeft geleid tot 'rankings' van de beste en de slechtste scholen van een bepaald type, zoals wij die al heel lang kenden van Amerikaanse universiteiten.

Het publiek toegankelijk maken van schoolrapporten, het 'ranken' van scholen op basis van prestatiegegevens en de grootschalige verspreiding daarvan, zou in de praktijk niet mogelijk zijn geweest zonder ICT.

Maar wat zijn de effecten? Een en ander kan de stakeholders (ouders, leerlingen, toeleverend- en vervolgonderwijs, overheidsinstanties, maatschappelijke groeperingen, bedrijfsleven enzovoorts) een gedetailleerd beeld verschaffen van de kwaliteit van het onderwijs op een met name genoemde school. Een van de verwachtingen was dat deze informatiediensten van de inspectie als 'kenner' van het onderwijs en de dagbladen als grootschalige verspreiders van verdere bewerkingen van de informatie het schoolkeuzegedrag van ouders en leerlingen zouden beïnvloeden. Daar zijn echter niet of nauwelijks aanwijzingen voor gevonden. Hier en daar blijkt het schoolkeuzepatroon inderdaad te veranderen, maar daar spelen naar alle waarschijnlijkheid wel sociaal-culturele motieven van de ouders en niet kwaliteitsoordelen van de toezichthouder een rol.

ICT is in deze casus van groot belang gebleken voor het genereren en verspreiden van informatie voor belanghebbenden, maar speelt in deze casus naar het zich laat aanzien niet of nauwelijks een rol in de gedragsveranderingen die nu juist met het aanbieden ervan werden beoogd c.q. verwacht¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Zie ook: A. Meijer (2003) Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet, USBO, Universiteit Utrecht, p.157.

¹⁶⁷ www.onderwijsinspectie.nl

¹⁶⁸ Dit wordt ondersteund door het onderzoek van Albert Meijer (2003, Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet, USBO, Universiteit Utrecht). Hij komt tot de conclusie dat: 'Het belangrijkste effect van de openbaarheid lijkt (echter) te zijn dat het zelfreflectie stimuleert' (p.83, idem op p.88).

7.4.2 Algemeen beeld

Interviews en bestudering van websites wijzen er op, dat de dialoog met stakeholders – ook daar waar ICT een rol speelt – zich voornamelijk beperkt tot organisaties, met name intermediaire organisaties die burgers vertegenwoordigen. Kennelijk heeft ICT voor de burger als partner in de dialoog niet veel meer betekenis dan de fax, of de postbode van voorheen.

Voor de burger als consument is het beeld iets genuanceerder. Er is het voorbeeld de kwaliteitskaarten van scholen en de rankings die daar van zijn afgeleid, die niet of nauwelijks hebben geleid tot publieksvragen over prestaties en/of tot ander schoolkeuzegedrag. De ‘sophisticated’ data worden kennelijk door de ontvangers slechts in beperkte mate benut. Daar tegenover staat het voorbeeld van de wachtlijsten op de websites van ziekenhuizen die weliswaar niet tot publieksvragen over prestaties leiden, maar wel – zij het in beperkte mate – tot een andere ziekenhuiskeuze.¹⁶⁹

Wellicht leidt beschikbaarheid van informatie over het proces en de uitkomst van de stakeholderdialoog wel tot een verbeterde toegang van nieuwe typen georganiseerde stakeholders. Gewapend met kennis van de stand van zaken kunnen zij eventueel een rol in het overleg met de betrokken organisatie claimen, met als gevolg dat het netwerk van ‘insiders’ een sterkere dynamiek krijgt en sneller van samenstelling wisselt. Zo zijn er voorbeelden bekend van buurtbewoners, die zich in comités organiseren, en (naast of in plaats van de ‘officiële’ wijkraden) overleg met gemeente en woningcorporaties eisen. Op deze manier zou de grens tussen maatschappelijke verantwoording en stakeholderdialoog kunnen vervagen, al valt het te bezien of deze ooit kan verdwijnen. Vooralsnog was echter bij de onderzochte organisaties nauwelijks sprake van openheid in de dialoog. Voor zover het directe netwerk van de organisatie al werd genoemd, was er voor buitenstaanders meestal geen direct zicht op de discussies, die binnen dat netwerk speelden.

Voorbeeld Stichting Maatschappij en Onderneming

De Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO) profileert zich als kenniscentrum van en voor bedrijven in een netwerksamenleving. Zij geeft vanuit dit streven ondermeer adviezen bij de invoering van nieuwe technologieën waaronder ICT. Daarnaast brengt zij met enige regelmaat publicaties uit over de invloed van nieuwe technologieën op de ontwikkeling van de publieke dienstverlening door bedrijven, of op de ontwikkeling van specifieke – maatschappelijk achtergestelde – bevolkingsgroepen (2001). Ook wijst zij op de risico's van de afhankelijkheid van informatienetwerken (2000). Daarnaast biedt zij via haar website een elektronische trend- en issue-monitor aan die bedrijven de mogelijkheid biedt inzicht te verwerven in de eigen webpresentie en relevante issues en trends op internet.

Zie www.smo.nl

¹⁶⁹ Zie onder andere het artikel: ‘Zorgtoerisme. De paradox van marktwerking in de zorg’ in de *Haagsche Courant* van 8-01-2003. Zie ook het bovengenoemde onderzoek van Albert Meijer (2003, p.111-112).

7.5 Conclusies

ICT is een snel en goedkoop middel om informatie uit te wisselen en het bereikt veel mensen in één keer. Maar ICT als zodanig verandert vooralsnog niet veel aan de kwaliteit en het gebruik van die informatie. Slechts in enkele gevallen worden de mogelijkheden die ICT biedt voor verdergaande vormen van interactie tussen een organisatie en haar stakeholders benut.

In het algemeen is de informatie die stakeholders van RWT's ontvangen niet wezenlijk veranderd door ICT-toepassingen. Slechts in enkele gevallen wordt hoogwaardige informatie aangeboden die een stakeholder in staat stelt om zich een gedocumenteerd oordeel te vormen over de geleverde prestaties en kwaliteit.

De hoedanigheid van die informatie hangt overigens niet af van het medium, maar van de waarborgen voor deugdelijke en hoogwaardige informatievoorziening die de RWT in de eigen bedrijfsvoering en informatiehuishouding heeft ingebouwd.

Waar het papieren beleid en de praktische uitvoering uiteenlopen, kan zicht op het verloop van het uitvoeringsproces helpen om afwijkingen reeds in een vroeg stadium te signaleren. ICT kan er aan bijdragen dat voortgangsinformatie snel toegankelijk wordt gemaakt en breed wordt verspreid. Het is niet langer nodig te wachten op de verschijning van een periodieke rapportage. Risico is dat waar onbeperkte toegang tot gegevens mogelijk wordt, dit kan resulteren in een fixatie op korte termijndoelen en een verhoogde neiging tot interventie. Het is dan ook van belang dat de verdere ontsluiting van informatie gepaard gaat met een bezinning op het gebruik daarvan in de relatie tussen beleidsmakers en uitvoerders. Daarnaast zijn er nauwelijks gegevens over betrouwbaarheid en gebruik van de beschikbare informatie voorhanden, waardoor onduidelijk is of uitvoeringsprocessen feitelijk beter worden gevolgd.

8 Slot en suggesties

8.1 Slot

Verantwoording en toezicht zijn in de publieke sector belangrijke instrumenten om doelmatigheid en kwaliteit te borgen en te bevorderen. Ook kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van publiek vertrouwen in overheidsorganisaties. Het zijn echter niet de enige instrumenten. Eerder werd aangegeven dat ook andere zaken van invloed kunnen zijn op doelmatigheid, kwaliteit en vertrouwen, zoals ‘maatschappelijke controle’, ‘slim opereren in netwerken’, ‘(quasi-) juridische toetsing’, ‘maatschappelijk verantwoord handelen’, ‘maatschappelijke verantwoording en verslaggeving’, ‘openheid voor signalen uit de omgeving’, ‘goede governancestructuren’ of ‘het gebruik van kwaliteitsinstrumenten’. Al deze instrumenten kunnen bijdragen aan meer doelmatigheid, de kwaliteit en het vertrouwen in de publieke sector.

In dit rapport werd een rondgang gemaakt langs een aantal van deze onderwerpen. Telkens werd de blik gericht op vergelijkbare discussies en ontwikkelingen in het bedrijfsleven.

Ook werd in elk hoofdstuk een beeld geschetst van relevante onderzoeken en van het overheidsbeleid terzake. Het bleek dat er met name nog weinig systematische kennis beschikbaar is over het gebruik en de werking van ‘governance’ en van ‘brede – maatschappelijke – verantwoording’. Voor zover er wel onderzoek en ervaringsgegevens bekend zijn wijzen ze in de richting van betere prestaties respectievelijk meer vertrouwen. Het overheidsbeleid ten aanzien van governance, maatschappelijk verantwoord handelen en maatschappelijke verantwoording is momenteel voor de private sector verder ontwikkeld en actiever dan het beleid ten aanzien van vergelijkbare thema’s in de publieke sector.

8.2 Suggesties

Het zou in de visie van de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid en kwaliteit van, en het vertrouwen in organisaties in de publieke sector (waaronder RWT’s) ten goede kunnen komen als ook RWT’s systematisch aandacht zouden besteden aan kwaliteitszorg, een dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de publieke *verantwoording* zouden deze elementen vervolgens terug kunnen komen. Dat wil zeggen dat publieke organisaties zich in zo’n geval zouden verantwoorden over:

- financiën (incl. rechtmatigheid);
- prestaties (taakuitvoering) en effecten;
- de wijze waarop zij kwaliteit (van prestaties en bedrijfsvoering) borgen (‘kwaliteitszorgsystemen’);
- het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht (onderdeel van ‘governance’);
- de manier waarop zij signalen uit de omgeving verwerken en de relatie met belanghebbenden vormgeven (‘stakeholderdialoog’);
- de wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen (m.b.t. sociaal-ethische, economische en milieuaspecten, waaronder bijvoorbeeld sociaal beleid of integriteitsbeleid).

Zo’n brede publieke verantwoording waarin het hele scala aan onderwerpen in samenhang wordt belicht kan een belangrijke stimulans betekenen voor betere bedrijfsvoering en kan bijdragen aan meer maatschappelijk vertrouwen in het functioneren van de RWT. In schema 3 (hoofdstuk 3) zijn de onderdelen van brede publieke verantwoording uiteengelegd.

Maatschappelijke verslaggeving op sociaal-ethisch, economisch en milieugebied is een onderdeel van deze brede publieke verantwoording.

Ook informatie die uit benchmarks naar voren komt kan deel uitmaken van zo’n brede publieke verantwoording. Het gebruik van benchmarkresultaten bij de verantwoording komt tot op heden in de publieke sector nog slechts sporadisch voor¹⁷⁰.

Om een overdaad aan verantwoording bij zowel zenders als ontvangers te voorkómen zouden vorm en inhoud van de verantwoording zo goed mogelijk toegesneden dienen te zijn op de informatiebehoefte en beïnvloedingsmogelijkheden van verschillende soorten belanghebbenden. In de *Handreiking voor Verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak (2000)* stelt de Algemene Rekenkamer:

‘Om de verslaggeving te kunnen laten aansluiten bij de taken en de verantwoordelijkheden van de ontvangers ervan, is overleg nodig over de informatiebehoeften van belanghebbenden en over de mogelijkheden van de organisatie daarin te voorzien. Dit overleg zou moeten leiden tot afspraken over de verslaggeving.’ (p.1)

Daarnaast kunnen een meervoudig gebruik van informatie en van verantwoordingsinstrumenten (zoals het jaarverslag) bijdragen aan een beperking van de administratieve lastendruk.

De verbreding – of ‘vermaatschappelijking’ – van de publieke verantwoording hoeft niet uitsluitend plaats te vinden in de vorm van (jaar)verslaggeving, maar zou ook bijvoorbeeld via websites of via op specifieke groepen stakeholders gerichte communicatie kunnen plaatsvinden. Essentieel is dat de belanghebbenden zich op basis van de door de organisatie zelf verstrekte informatie een – betrouwbaar – beeld kunnen vormen van alle aspecten van het functioneren van die organisatie. Het jaarverslag blijft echter wel het belangrijkste toetsbare verantwoordingsdocument waar het bestuur op kan worden aangesproken. Daarom is het ook belangrijk dat in het jaarverslag alle aspecten waar een ZBO of RWT zich over moet en wil verantwoorden zijn opgenomen.

Welke vorm van verantwoording of openbaarmaking ook gekozen wordt, de betrouwbaarheid en controleerbaarheid is van belang. Dat is tevens momenteel over de gehele linie, uitzonderingen daargelaten, nog de zwakke plek. Ervaringen in de private sector maken duidelijk dat de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie in maatschappelijke jaarverslagen nog te wensen overlaat. Goede criteria en standaardisatie ontbreken nog.

Als gevolg van de VBTB-operatie is de normontwikkeling rond (de controle op) niet-financiële informatie in het jaarverslag van het Rijk de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. Niet-financiële informatie is alle informatie in de toelichting van de begroting en het jaarverslag die van niet-financiële aard is. Er is inmiddels een normen- en controlekader voor niet-financiële informatie uitgewerkt¹⁷¹. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar informatie over bedrijfsvoering en over prestaties en effecten en minder naar informatie over bijvoorbeeld sociaal-ethisch handelen of over een stakeholderdialoog.

¹⁷⁰ Zie ook: R. Admiraal en J. van Helden (2003) De balanced scorecard binnen een benchmarkingcontext, in: MAB, juni 2003, p. 279-286.

¹⁷¹ Brief van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27849/28035, no. 25, 10 juni 2003.

Ook ICT heeft een enorm potentieel. In de onderzochte cases is daar echter, zeker op het punt van interactiviteit, slechts weinig van aangetroffen. Daarmee zijn de hoge verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen niet ontkracht, maar deze dienen tenminste te worden genuanceerd. Het is niet ondenkbaar dat er een moment komt waarop ICT de verhouding tussen overheid, RWT's, burgers en intermediaire organisaties zodanig doet veranderen, dat de huidige benaderingen, analyses, normering en beoordelingen tekortschieten. Alleen al vanwege de potentiële mogelijkheden van ICT in en voor het openbaar bestuur verdient het sterke aanbeveling om regelmatig te peilen in welke mate en op welke wijze ICT in de politiek-bestuurlijke uitwisselingen tussen een RWT en zijn stakeholders gebruikt wordt en invloed heeft.

9 Literatuur

ACC Award Juryrapport ACC Award 2003, (zie website www.nivra.nl).

Admiraal, R. en J. van Helden (2003) De balanced scorecard binnen een benchmarkcontext. Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse Waterschappen. In: *Managing Accounting*, juni 2003, pp. 279-286.

Adviescommissie ICT en Overheid (2001) *Burger en overheid in de informatiesamenleving, de noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Aedes (18-02-2003) *Netwerk Toekomst Maatschappelijk Ondernemen. De waarden van maatschappelijke ondernemingen geborgd*. In: www.aedesnet.nl.

Ahaus, C.T.B., Diepman, F.J. (1998) *Balanced scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*. Deventer: Kluwer.

Algemene Rekenkamer (2002) *Achtergrondstudie Systemen van Checks en Balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2002) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijk taak, deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2, Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2000) *Handreiking Verslaggeving voor rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag.

B&A Groep (2002) *Handelingsstrategieën Elektronische Overheid*. Den Haag.

Berenschot (2002). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in de Etalage II*. Utrecht: Berenschot Communicatie.

Berenschot (2003). *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in de Etalage III*. Utrecht: Berenschot Communicatie.

Bossert, J. (2002) *Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management*. In: *Overheidsmanagement 2002/9*, pp. 244-248.

Bruijn, H. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.

Brundtlandt, G.H. (ed) (1987) *Our Common Future: report on environment and development*. Oxford: Oxford University Press.

Camp R. (2002) *Benchmarking, het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*. Den Haag.

Centraal Planbureau (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. CPB document no. 45, januari 2004. Den Haag.

Commissie Cultural Governance (2000) *Kwaliteit voor bestuur en toezicht in de culturele sector. Een pleidooi voor zelfregulering*. Den Haag.

Commissie Corporate Governance (cie. Tabaksblad) (2003) *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best-practice bepalingen*. vennootschappen. In: www.corporategovernance.nl

Commissie Health Care Governance (cie. Meurs) (1999) *Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. Den Haag.

Commissie Intern Toezicht Woningbouwcorporaties (cie. Glasz) (1998) *Naar professioneel toezicht woningbouwcorporaties*. Utrecht: Aedes.

Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (cie. Glasz) (2002) *De raad van Toezicht in het HBO. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*. Den Haag.

Dees, M. (2002) *Workshop publieke verslaggeving*. In: *Algemene Rekenkamer, Publieke Rekenschap II*. Den Haag.

Dejong D.V., A. de Jong, G. M.H. Mertens en C.E. Wasley (2002) *Corporate Governance in Nederland: governance en financiële prestaties*. In: MAB maart 2002, pp. 103-116.

Dejong D.V., A. de Jong, G. M.H. Mertens en C.E. Wasley (2002) *Corporate Governance in Nederland: de invloed van de Commissie Peters*. In: MAB april 2002 pp. 150-161.

Eijndhoven, van L. (2000) *De functie van het jaarverslag in de publieke sector*. In: *Overheidsmanagement*, 2000/6, pp: 149-155.

Enwirda, I., P. van der Kwast, E. de Vos (2003) *Ook publieke sector betaalt Top Managers Uitstekend*. In: *Intermediair*, jrg. 39, nr. 22.

Europese Commissie (2002) *EU-Witboek*. Brussel: Europese Unie. www.euractiv.com

Europese Commissie (juli 2001) *EU-Groenboek: De bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven*. Brussel: Europese Unie.

Expertisecentrum rechtshandhaving (2003) *Handhaving en certificering, kansen en risico's voor normaleleving en handhaving*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

FEE (2002) *Discussion Paper On Providing assurance on Sustainability Reports*, april 2002. In: www.fee.be

Gram, H. en Majoor, B. (2000) *Maatschappelijke verslaggeving: meting van het onmeetbare?* In: *De Accountant*, 7, maart 2000, p. 444-449.

Gray, R., D. L. Owen en C. Adams (1996) *Accounting and Accountability: Changes and Challenges*. In: *Corporate Social and Environmental Reporting*. Hemel Hempstead.

Gray, R., D. L. Owen, K.T. Maunders (1987) *Corporate Social Reporting: Accounting and Accountability*. Hemel Hempstead.

Haagsche Courant (2003) *Zorgtoerisme. De paradox van marktwerking in de zorg*. In: *Haagsche Courant* van 8-01-2003.

Hakfoort, J. en C. Verdaas (2003) *Stand van zaken ICT en de overheid*. In: *Beleid en Maatschappij*, 30 (2003), pp. 55-62.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (maart 2003) *Verslag van de visitatie van de IB-groep*. Apeldoorn.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (november 2003) *Verslag van de visitatie van het Kadaster*. Apeldoorn.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (september 2002) *Verslag van de visitatie van het COA*. Apeldoorn.

Henderson, D. (2001) *Misquid Virtue, false notions of corporate social responsibility*. London: IEA.

Heuvel, F.A.M van den, en E.H. Hooge (2003) *Gedragscode ook wenselijk voor de non-profitsector*. In: *Het Financieel dagblad*, 13-10-2003.

Horrevorts, T. (2003). *Code Tabaksblad ook dringend nodig voor overheid zelf*. In: *Het Financieel Dagblad*, 17-3-2003.

Infodrome (2000), *Instituties onder Druk*. Amsterdam.

Jaarverslag Amvest (2001)

Jaarverslag CFV (2001)

Jaarverslag CTB (2001)

Jaarverslag Delft Wonen (2001)

Jaarverslag Faunafonds (2000)

Jaarverslag Kadaster (2001)

Jaarverslag Natuurmonumenten (2001)

Jaarverslag Ons Doel (2001)

Jaarverslag Rijksgebouwendienst (2001)

Jaarverslag Shell (2001)

- Jaarverslag Staatsbosbeheer (2001)
- Jaarverslag Triodos bank (2001)
- Jaarverslag Vesteda
- Jaarverslag Vestia groep (2001)
- Jong, A. de, G.M.H. Mertens en P.G.J. Roosenboom (2003) *Aandelhoudersvergaderingen in Nederland 1998-2002*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Jonker, J. (2003) *Verantwoord ondernemen: organisatiekunde met het oog op de toekomst*. In: *ORG Magazine voor Management*. Nr.6, pp. 8-11.
- Kabinet Balkenende II (2003) *Actieprogramma Andere Overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Kamp-Roelands, N. (2001) *Maatschappelijke verslaggeving en verificatie: geboden zekerheid? Voorzichtigheid geboden*. In: *MAB*, september 2001, p. 372-382.
- Kamps-Roelands, N. (2002) *Meer dan Geld Alleen*. In: *De Accountant*, september 2002, pp. 40-41.
- Kaptein en van Tulder (2002), *Interface* (faculteitsblad bedrijfskunde van Erasmus Universiteit Rotterdam)
www.sviib.nl/interface/magazine/pdf/ethiek_en_dialoog.pdf
- KPMG (2002) *Europees Corporate Governance Onderzoek*. www.kpmg.nl
- KPMG (2003) *Samenvattend rapport benchmark uitvoeringsorganisaties 2002*. Amstelveen: KPMG Business Advisory Services.
- Lubbers, E. (2002) *Schone Schijn. Smerige Streken in strijd tussen burgers en bedrijven*. Amsterdam: Fagel.
- Luijk, H. van en A. Schilder (1997) *Patronen van verantwoordelijkheid*. Schoonhoven: Academic Service.
- Luursema, M.A., M.J.W van Twist, F. Beemer, R.M. Timmerman en R.M. Gronheid (2003) *Toekomst voor Raden van Toezicht? Corporate Governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.
- Meijer, A. (2003) *Maatschappelijke controle in de publieke sector via Internet*. Onderzoeksrapport in het kader van Alliantie ICT en Vitaal bestuur. Utrecht: USBO/Universiteit Utrecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *De kaderstellende visie op toezicht*. Den Haag.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Actieprogramma Electronische Overheid*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2002) *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Statusrapport 2002. Den Haag.
- Ministerie van Financiën (1996) *Government Governance*, Studierapport Directie Accountancy Rijksoverheid. Den Haag.
- Ministerie van Financiën *De begroting voor 2004 van het ministerie van Financiën*. Den Haag.
- Ministry of Finance (2002) *Government Governance in the public sector, why and how? FEE-paper*.
- Nederlandse Corporate Governance Stichting (2002) *Corporate Governance in Nederland. De stand van zaken 2002*. Amsterdam: NCGS.
- NIVRA (2002) *Maatschappelijke Verslaggeving en Assurance-opdrachten*. Amsterdam: Koninklijk NIVRA.
- Notitie Kabinetsstandpunt inzake MVO (2001) *Maatschappelijk verantwoord ondernemen: het perspectief van de overheid*. Den Haag.
- NRC bijlage *Maatschappelijk verantwoord Ondernemen* (2003, 31-05-03).
- OECD (1998) *Impact of the emerging information society on policy development and democratic quality*. Paris: OECD.
- Pestman, P. en M. van den Heuvel (2002) *Sturen via de burger: consumenteninformatie over overheidsprestaties*. In: *Openbaar Bestuur* 2002/12, pp. 26-29.
- Platform voor duurzaam ondernemen (2003) *Vierde Sustainability Congres: dialoog met stakeholders*. Bussum.
- PWC en Universiteit Nyenrode (2002) *Sociale en ethische verantwoording: Keurslijf of lijfsbehoud?* Breukelen: Nyenrode.
- Raad voor de Jaarverslaggeving (2003) *Richtlijn 400 (Jaarverslag)*. Deventer.
- Raad voor de jaarverslaggeving (2003) *Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving (versie 2003)*, Deventer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1998) *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*. Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1998) *Tussen markt en overheid*. Zoetermeer.

Raad voor het Openbaar Bestuur (1998) *Grenzen aan de Internetdemocratie*. Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (oktober 2002) *Presteren door leren. Benchmarks in het binnenlands bestuur*. Den Haag.

Ragetlie, J.P. (2002) *ICT en Overheid: een literatuurverkenning*.
In: www.digitalegereedskapskist.nl.

Redactie Economist (2003) *Face Value, the unrepentent oilman*.
In: *The Economist* Vol. 366, nr. 8315, p. 10.

Rigo Research en advies (2002) *Achtergronden van Maatschappelijk Ondernemen, verslag discussie 6 woningbouwcorporaties*.

Schreuder (1981) *Maatschappelijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke berichtgeving van ondernemingen*. Leiden.

SER (1994) *Normalisatie, certificatie en open grenzen. SER-advies 21 oktober 1994, nr. 94/11*.

Shell (2002) *People, Planet and Profits, The Shell Report 2001*. Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2000/11) *De Winst van Waarden: Advies over maatschappelijk ondernemen*. Den Haag: Ministerie Economische Zaken.

Tabaksblat, M. e.a. (2003) *Concept Code voor Corporate Governance van beursgenoteerde vennootschappen*. Commissie Corporate Governance.
In: www.corporategovernance.nl

Trivisi (2002) *Stakeholdermanagement: een bedrijfsgerichte verkenning*. Brussel: Trivisi.

Tweede Kamer, Dossiernummer 28 179 (wijzigingen van boek 2 van het Burgelijk Wetboek in verband met de aanpassing van de structuurregeling), Tweede en Eerste Kamer.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24036, nr. 15. Nota werkgroep MDW, normalisatie en certificatie.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27849 en 28035, nr. 25.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr. 29.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, aanbiedingsbrief van het kabinet, niet dossier stuk 2003-04 fino 300471, Tweede Kamer.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, TK 2003-2004, 29 304, nr. 1.

Veld, R. In 't, M. van Twist en M. Luursema (2002) *Raden van Toezicht in de non-profit sector*. In: *Bedrijfskunde* jrg.74 nr.2, pp. 31-37.

Vijlder, F. de en A. Westerhuis (2002) *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk* (Resultaten van onderzoek en studie van het VVE-systeem), Amsterdam: Max Goote Instituut.

Werkgroep MDW (1995) *Nota, Normalisatie en certificatie, TK 1995-1996, 24036 nr. 15*.

Winsemius, P. e.a. (2001) *Naar een nieuwe maatschap*, Den Haag.

Zouridis, S. en M. Boogers (2001) *Publieke Sturing en Regulering in de Virtuele Wereld*, Tilburg: Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering.

Geraadpleegde Websites

http://www.sviib.nl/interface/magazine/pdf/ethiek_en_dialoog.pdf

<http://web.eur.nl/fbk/about/news/rapport1.pdf>

www.acca.co.uk

www.accountability.org.uk

www.aedesnet.nl

www.aedex.nl

www.benchmarkenindepubliekesector.nl

www.benchmarking.gov.uk

www.btplc.com/Betterworld/Stakeholderdialogue

www.cfv.nl

www.commissiecorporategovernance.nl

www.commissiecorporategovernance.nl/commentaren

www.consumentenbond.nl

www.digitalegereedchapskist.nl

www.duurzaamondernemen.nl

www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe

www.Ez.nl/beleid

www.fee.be

www.globalreporting.org

www.gri.com

www.ifac.org

www.kpmg.nl

www.mvo-platform.nl

www.nivra.nl

www.oeso.richtlijnen.nl

www.onderwijsinspectie.nl

www.publiekverantwoorden.nl

www.rdw.nl

www.rekenkamer.nl

www.rekenschap.nl

www.rjnet.nl

www.shell.com

www.trouw.nl

www.vernieuwingsimpuls.nl/gedragscode

www.volkskrant.nl

www2.vlaanderen.be/ned/sites/werk/trivisi/frames/f_werkgr_stake.htm

10 Lijst met geïnterviewden

| | |
|------------------------|--|
| Dhr. H. Albeda | – Stichting Rekenschap |
| Dhr. P. Bakker | – Staatsbosbeheer |
| Dhr. M. Bovens | – Universiteit Utrecht |
| Dhr. V. Bekkers | – Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Dhr. J. Besemer | – Kadaster |
| Dhr. P. Blom | – Triodos bank NV |
| Dhr. J.S.M. Boleij | – College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen |
| Mw. M. Deelen | – Kadaster |
| Mw. M. Glaser | – Woningstichting Ons Doel |
| Dhr. R. Hijdra | – Vereniging Natuurmonumenten |
| Dhr. M. Jacobs | – Ministerie van EZ |
| Mw. N. Kamp-Roelands | – Ernst & Young/NIVRA |
| Dhr. T. van Kooten | – Shell Nederland BV |
| Dhr. A. Kuijpers | – KPMG |
| Dhr. F. Leeuw | – WODC, Ministerie van Justitie |
| Dhr. M. Maas | – Amvest (PGGM/Aegon) |
| Mw. Mei Li Vos | – Infodrome |
| Dhr. G. Mertens | – Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Dhr. A. Meijer | – Universiteit Utrecht |
| Dhr. L. Mosselman | – Vestagroep |
| Dhr. P. Noordhoek | – Northedge B.V. |
| Dhr. J. van der Moolen | – Centraal Fonds Volkshuisvesting |
| Dhr. Oelen | – Kadaster |
| Dhr. van Osch | – Rijksgebouwendienst |
| Dhr. J. Over de Vest | – Woningstichting Delft Wonen |
| Dhr. Pot | – Rijksgebouwendienst |
| Dhr. R. Renes | – KPMG |
| Dhr. Revoort | – Faunafonds |
| Dhr. J. Schrijver | – x-pin |
| Dhr. I. Snellen | – Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Mw. Van Sprundel | – Woningstichting Delft Wonen |
| Dhr. E. Staal | – Vestagroep |
| Dhr. F. de Vijlder | – Max Goote Instituut |
| Dhr. Th. Steiner | – Triodos bank NV |
| Dhr. M. Weintraub | – Shell Nederland BV |
| Mw. A. van Wijk | – Staatsbosbeheer |
| Dhr. H. Wind | – Staatsbosbeheer |
| Dhr. A. Zuurmond | – Universiteit Leiden |

11 Bijlage 1 Problemen bij de assurance

11.1 Inleiding

Aan de hand van het uitgebreide NIVRA-rapport *Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten* zal in deze paragraaf dieper in worden gegaan op de in paragraaf 6.5. gesignaleerde bijzonderheden en problemen. Voor de goede orde: het gaat in deze paragraaf hoofdzakelijk om de controle en certificering van maatschappelijke verslaggeving door accountants. Daarnaast worden ook audits op maatschappelijke verslaggeving door milieuconsultants, certificatiebureaus en sociale auditors uitgevoerd.

In hoofdstuk 4 van het NIVRA-rapport wordt de assurance-problematiek uitgewerkt en wordt een zevental problemen aan de orde gesteld.

De problemen betreffen:

- reikwijdte van de assurance-opdracht;
- controle van naleving van bedrijfsbeleid en wet- en regelgeving;
- controleerbaarheid van informatie;
- toetsingscriteria;
- materialiteit;
- samenstelling van het auditteam;
- mate van zekerheid van assurance-opdrachten.

In het vervolg van deze bijlage worden de in het NIVRA-rapport opgenomen samenvattende bevindingen per probleem overgenomen.

11.2 Reikwijdte van de assurance-opdracht

In de huidige praktijk van maatschappelijke verslaggeving is sprake van veel variaties in de reikwijdte van de assurance-opdracht. De reikwijdte van de assurance-opdracht omvat niet altijd het gehele verslag. Beperkingen in de reikwijdte van de assurance-opdracht kunnen zijn ontstaan door de volgende oorzaken:

- de reikwijdte van het maatschappelijk verslag zelf is beperkt: geen evenwichtige rapportage over alle drie de onderwerpen en/of geen rapportage over de gehele organisatie;
- beperkingen in het onderwerp van de assurance-opdracht;
- beperkingen in de doelstellingen van de assurance-opdracht;
- beperkingen in de te verrichten assurance-werkzaamheden.

De beperking in de reikwijdte van de opdracht is een probleem omdat deze kan leiden tot een verwachtingskloof tussen gebruiker en auditor. Voor de lezer zijn beperkingen in de reikwijdte van de assurance-opdracht niet altijd duidelijk. Dit kan consequenties hebben voor de geloofwaardigheid van auditors in het algemeen. De reikwijdte van de assuranceopdracht kan zelfs dermate beperkt zijn dat de toegevoegde waarde van de verklaring in twijfel kan worden getrokken.

De problematiek wordt in het NIVRA-rapport als volgt samengevat:

- De reikwijdte van assurance-opdrachten is in ontwikkeling;
- De reikwijdte van de assurance-opdracht kan beperkt zijn als gevolg van het ontbreken van toereikende toetsingscriteria voor met name economische en sociaal-ethische informatie;

- Bepaalde beperkingen in de reikwijdte zijn acceptabel, mits daarover helder wordt gecommuniceerd;
- Het maatschappelijk verslag geeft een beeld van de onderneming door middel van een selectie van informatie. Deze geselecteerde relevante onderwerpen moeten een evenwichtig beeld geven;
- Materiële onderwerpen mogen niet uit de reikwijdte van assurance-opdrachten worden weggelaten, tenzij hiervoor een geldige reden is en deze dan toereikend wordt toegelicht voor de gebruiker (in de verslaggeving en in het assurance-rapport);
- De informatie in het maatschappelijk verslag mag niet misleidend zijn.

11.3 Controle van naleving van bedrijfsbeleid en wet- en regelgeving

Er heerst veel onduidelijkheid over de mate waarin de naleving van wet- en regelgeving onderwerp uit van assurance-opdrachten met betrekking tot maatschappelijke verslaggeving, indien dit niet expliciet is overeengekomen.

De problematiek wordt als volgt samengevat:

- Het object van de assurance-opdracht is het maatschappelijk verslag. Tenzij van materiële betekenis voor het beeld van het maatschappelijk verslag, valt de naleving van wet- en regelgeving buiten de reikwijdte van de assurance-opdracht. De naleving van wet- en regelgeving kan wel afzonderlijk worden overeengekomen;
- Bij de opdracht aanvaarding moet de naleving van wet- en regelgeving dus duidelijk tot uitdrukking komen. Aanbevolen wordt om in de opdracht-bevestiging expliciet op te nemen dat de naleving van wet- en regelgeving buiten de reikwijdte van de assurance-opdracht valt, tenzij dit van materiële betekenis is voor het beeld van het maatschappelijk verslag;
- Van groot belang is de integriteit van de leiding. Als deze in twijfel wordt getrokken, heeft dit consequenties voor het aanvaarden van de assurance-opdracht.

11.4 Controleerbaarheid van informatie

Samenvatting van de problematiek:

- Het (nog) niet controleerbaar zijn van informatie in het maatschappelijk verslag kan worden veroorzaakt door de aard van het onderwerp zelf of door het nog onvoldoende zijn ontwikkeld van de met maatschappelijke verslaggeving samenhangende informatiesystemen en interne controlemaatregelen;
- Indien in het maatschappelijk verslag teveel informatie is opgenomen die ook niet door aanvullende controlemaatregelen kan worden gecontroleerd, kan een assurance-opdracht niet worden aanvaard;
- De combinatie van samenstellen en het geven van assurance wordt afgeraden;
- De consolidatiekring voor maatschappelijke verslaggeving is in het algemeen breder dan voor financiële verslaggeving omdat ook keteninformatie wordt opgenomen, hetgeen consequenties kan hebben voor de controleerbaarheid van de informatie.

11.5 Toetsingscriteria

Toereikende toetsingscriteria spelen een belangrijke rol bij het aanvaarden van assurance-opdrachten. Het ontbreken van algemeen aanvaarde criteria voor maatschappelijke verslaggeving kan consequenties hebben voor de reikwijdte van de opdracht en de wijze van rapporteren over de assurance-opdracht.

Voor het accepteren van een assuranceopdracht moet het mogelijk zijn het object van onderzoek in alle redelijkheid consistent te kunnen toetsen en evalueren. Wallage¹⁷⁰ onderscheidt de volgende eisen aan criteria en indicatoren: deze moeten:

- relevant zijn;
- objectief en eenduidig interpreteerbaar zijn;
- begrijpelijk zijn;
- volledig zijn;
- vergelijkbaar zijn;
- een bepaalde mate van nauwkeurigheid bevatten;
- gebaseerd zijn op betrouwbare informatie.

Het NIVRA-rapport vat de problematiek als volgt samen:

- Het ontwikkelen van toetsingscriteria voor assurance-opdrachten inzake maatschappelijke verslagen is maatwerk. De criteria kunnen zowel generiek als specifiek ontwikkeld zijn en moeten relevant, betrouwbaar, neutraal, begrijpelijk en volledig zijn;
- Voor het ontwikkelen van toetsingscriteria zijn verschillende bronnen aanwezig. De accountant zal steeds moeten beoordelen of het geheel van toetsingscriteria voldoet aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in RAC 100;
- Als toetsingscriterium voor de kwaliteit van maatschappelijke verslaggeving kan gedeeltelijk gebruik worden gemaakt van de richtlijnen van GRI, hoewel deze nog niet toereikend zijn voor de presentatie van economische en sociaal-ethische informatie. Indien geen toereikende specifieke toetsingscriteria kunnen worden ontwikkeld die aan de eisen van IFAC/NIVRA voldoen, kan geen assurance-opdracht voor het maatschappelijk verslag als geheel worden aanvaard, maar kan slechts een assurance-opdracht worden aanvaard voor onderwerpen waarvoor toereikende toetsingscriteria beschikbaar zijn. Voor de overige onderwerpen kan worden overwogen een opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden te aanvaarden, waarbij dit dan in het assurance-rapport duidelijk moet worden weergegeven;
- De accountant moet stimuleren dat ondernemingen helder communiceren over hun verslaggevingbeleid in het maatschappelijk verslag;
- Het is bij voorkeur de taak van het NIVRA om te communiceren met stakeholders over hun algemene informatiebehoefte;
- Ondanks het ontbreken van een gestructureerde dialoog met stakeholders binnen veel ondernemingen, blijkt dat er toch veel informatie over de informatiebehoefte van stakeholders beschikbaar is.

11.6 Materialiteit

Samenvattend constateert het NIVRA-rpport de volgende problemen met betrekking tot materialiteit:

- Welke informatie wel of niet relevant is moet vaak nog op basis van consensus worden uitgekristalliseerd. Dit geldt met name voor sociaal-ethische informatie;
- De aard van de bedrijfsactiviteiten, de zaken die een rol spelen in de samenleving waarvan het bedrijf deel uit maakt, de aard van het onderwerp zelf, de geografische ligging, het politieke klimaat en de cultuur zijn aspecten die een belangrijke rol spelen bij de inschatting van de relevantie;
- Wat al dan niet materieel is strekt zich tevens uit tot de keten van productie en/of dienstverlening;

¹⁷⁰ Ph. Wallage (2000) Verificatie van integrale ondernemingsverslaggeving, in: MAB (september), p.384-391.

- Voor het beoordelen van materialiteit zijn trends in het algemeen belangrijker dan absolute getallen;
- Omdat tevens wordt gerapporteerd over bedrijfsspecifieke situaties, blijft binnen het verslaggevingproces de dialoog met stakeholders belangrijk;
- Voor onderwerpen die relevant zijn maar niet in de administratie zijn af te leiden, wordt aanbevolen gebruik te maken van een bevestiging bij het maatschappelijk verslag die door de ondernemingsleiding op zowel groeps- als vestigingsniveau moet worden ondertekend.

11.7 Samenstelling van het auditteam

Samenvattend worden de volgende problemen met betrekking tot de samenstelling van het auditteam geconstateerd:

- Voor de uitvoering van de assurance-opdracht is zowel materiedeskundigheid als auditdeskundigheid nodig;
- Professional scepticism kan materiedeskundigheid niet vervangen;
- Voor het in de juiste context kunnen plaatsen van informatie waarover zekerheid moet worden gegeven en het beoordelen van relevante informatie die ontbreekt in het maatschappelijk verslag is materiedeskundigheid nodig;
- Voor de verdeling van de verantwoordelijkheden bestaan verschillende mogelijkheden, een en ander afhankelijk van de opdracht;
- Het NIVRA moet zich ervoor inzetten dat aan auditors van maatschappelijke verslaggeving dezelfde hoge kwaliteitseisen worden gesteld en dat ook hiervoor tuchtrechtspraak gaat gelden;
- Het NIVRA moet de gezamenlijke verantwoordelijkheid nader onderzoeken;
- De GBR moet worden gewijzigd zodat gezamenlijke verantwoordelijkheid en verwijzing naar andere deskundigen voor assurance-opdrachten mogelijk wordt;
- Er moeten nadere richtlijnen komen voor assurance-opdrachten die worden uitgevoerd door andere auditors en waarbij de accountant als andere deskundige wordt ingeschakeld.

11.8 Mate van zekerheid van assurance-opdrachten

Over de mate van zekerheid die kan worden gegeven bestaat discussie. Het geven van een hoge mate van zekerheid is vaak niet mogelijk bij maatschappelijke verslaggeving. Samenvattend:

- Indien toereikende toetsingscriteria ontbreken, kan over deze onderwerpen in het maatschappelijk verslag geen assurance-opdracht worden aanvaard.
- Bij de uitvoering van assurance-opdrachten inzake het maatschappelijk verslag moet worden gestreefd naar de hoogste mate van zekerheid.
- Onzekerheden moeten goed belicht worden in de controle.
- Beperkingen in de controle die leiden tot onzekerheden moeten goed worden toegelicht.

12 Bijlage 2 Aanknopingspunten voor assurance

12.1 Inleiding

De drie belangrijkste aanknopingspunten voor assurance zijn (zie paragraaf 6.5.):

- RAC 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA);
- De toelichting op assurance-opdrachten, opgenomen in de Sustainability Reporting Guidelines (GRI);
- AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (Institute of Social and Ethical Accountability, ISEA).

12.2 RAC 100 inzake assurance-opdrachten (NIVRA)

Hét uitgangspunt voor de assurance-opdracht met betrekking tot het maatschappelijk verslag is gelegen in de door IFAC/IAPC ontwikkelde standaard 100 Assurance engagements, die door het NIVRA in 2002 is vertaald en voorzien van enkele specifiek Nederlandse uitgangspunten. Deze RAC 100 geldt voor alle assurance-opdrachten die gedateerd zijn op of na 31 december 2002. RAC 100 is echter een algemeen raamwerk voor alle soorten assurance-opdrachten die gericht zijn op een hoge of beperkte mate van zekerheid en dient dus nader toegespitst te worden op het onderwerp maatschappelijke verslaggeving. Ook wordt in de richtlijn vooralsnog slechts aandacht besteed aan de grondslagen en de vereiste werkzaamheden voor accountants bij de uitvoering van opdrachten gericht op het verschaffen van een hoge mate van zekerheid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen richtlijnen voor assurance-opdrachten en richtlijnen voor aan controle verwante opdrachten, zoals overeengekomen specifieke werkzaamheden en samenstellingopdrachten. Als objecten van onderzoek voor assurance-opdrachten wordt een onderscheid gemaakt in:

- gegevens:
 - 1 de jaarrekening;
 - 2 financiële informatie;
 - 3 niet financiële informatie;
- systemen en processen;
- gedrag.

De aard van de assurance-opdracht kan een controle, beoordeling of onderzoek zijn. Het doel van een assurance-opdracht is dat een accountant een object van onderzoek, waarvoor een andere partij verantwoordelijk is, toetst of evalueert aan de hand van de van toepassing zijnde criteria en een conclusie formuleert die de beoogde gebruiker een bepaalde mate van zekerheid verschaft. Deze conclusie wordt geformuleerd in een zogenaamd assurance-rapport, dat volgens een voorgeschreven indeling moet worden ingesteld (inclusief vermelding van de gebruikte richtlijnen en toetsingscriteria). De controle van maatschappelijke verslaggeving voldoet aan de voorwaarden voor een assurance-opdracht.

Relevante bepalingen in RAC 100 voor de controle van maatschappelijke verslagen betreffen:

- **Reikwijdte van de opdracht:** de accountant dient doel, object van onderzoek en periode waarop de opdracht betrekking heeft vast te leggen in een opdrachtbevestiging.
- **Controleerbaarheid:** de accountant kan de assurance-opdracht niet aanvaarden als het object van onderzoek niet identificeerbaar of niet geschikt is voor het verzamelen van informatie.
- **Toetsingscriteria:** de accountant dient de criteria op geschiktheid te beoordelen. Het kan gaan om generieke criteria (vastgelegd in wet- en regelgeving of opgesteld door erkende organisaties van deskundigen, onder gebruikmaking van zorgvuldige procedures) en/of specifiek ontwikkelde criteria (die dienen te voldoen aan de eisen relevantie, betrouwbaarheid, neutraliteit, begrijpelijkheid en volledigheid).
- **Materialiteit:** bij het beoordelen van het materieel belang moet de accountant de factoren die de beslissingen van de beoogde gebruikers zouden kunnen beïnvloeden onderkennen en beoordelen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in kwantitatieve en kwalitatieve factoren die van invloed zijn op de materialiteit.
- **Multidisciplinaire teams:** de accountant dient ervoor te zorgen dat, indien specialistische kennis en vaardigheden benodigd zijn, die uitgaan boven het niveau waarover accountants gewoonlijk beschikken, het auditteam over de vereiste kennis en vaardigheden beschikt.
- **Mate van zekerheid voor assurance-opdrachten:** het raamwerk van assurance-opdrachten is slechts meer in detail uitgewerkt voor de uitvoering van opdrachten gericht op het verschaffen van een hoge mate van zekerheid (de situatie waarin de accountant toereikende informatie heeft verkregen om te kunnen concluderen dat het object van onderzoek in alle materieel belang zijnde opzichten voldoet aan bepaalde van toepassing zijnde criteria). Om dit te bereiken dient toereikende controle-informatie te worden verkregen door controlewerkzaamheden zoals verificatie, het uitvoeren van waarnemingen ter plaatse, het inwinnen van inlichtingen bij betrokkenen, het opvragen van bevestigingen, het uitvoeren van berekeningen en het verrichten van analyses.

12.3 Sustainability Reporting Guidelines (GRI)

Het GRI heeft ten behoeve van de transparantie over assurance-opdrachten een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de reikwijdte van de opdracht, de auditor en het audit rapport. Het GRI moedigt het geven van zekerheid over maatschappelijke verslaggeving aan. Het GRI geeft een aantal punten aan die voor aanvang van assurance-opdrachten aandacht behoeven:

- De verslaggevende onderneming dient door middel van een (periodieke) consultatie van haar stakeholders inzicht te verkrijgen in hun informatiebehoeften.
- De opdrachtgever dient een aantal onderwerpen goed af te stemmen met de auditor, met name het onderwerp van de verslaggeving en de afbakening van de reikwijdte van de informatie, waarbij omissies toereikend moeten worden toegelicht.
- Er dient zekerheid te worden gegeven over de juistheid en de volledigheid van de informatie (niet aangegeven wordt welke mate van zekerheid).
- Toetsingscriteria dienen toereikend te zijn (algemeen aanvaarde protocollen voor performance-indicatoren en verslaggevingrichtlijnen) en bewijsmateriaal dient beschikbaar te zijn.

- Het management van de onderneming dient expliciet de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de verslaggeving te aanvaarden en de auditor toegang te verlenen tot alle informatie.
- De auditor dient te voldoen aan kwaliteitseisen ten aanzien van onafhankelijkheid en deskundigheid.
- Het assurance-rapport dient te voldoen aan een aantal minimumeisen: vermelding van verantwoordelijkheden van management en auditor; expliciete vermelding van de onafhankelijkheid van de auditor; uiteenzetting van de reikwijdte en doelstelling van de opdracht, inclusief het niveau van zekerheid; toetsingscriteria en professionele standaarden; uiteenzetting van de uitgevoerde werkzaamheden (inclusief de rol van de stakeholders in het assurance-proces) en conclusie (inclusief meer uitgebreide toelichting van eventuele bedenkingen); identiteit en locatie van de auditor en datumvermelding.

12.4 AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (ISEA)

Het Instituut of Social and Ethical Accountability (ISEA) heeft in 2002 een standaard uitgebracht voor assurance-opdrachten, die aansluit bij de verslaggevingstandaard AA 1000. De assurance-standaard geeft als doelstelling voor een assurance-opdracht:

‘Assurance should provide confidence to the reporting organization’s stakeholders as to whether its public report provides a complete, accurate, relevant and balanced representation of the organization’s performance’. Er worden vijf assurance principles onderscheiden: *completeness, materiality, responsiveness, accessibility en evidence*. De standaard vermeldt expliciet dat alle informatie in het verslag onderdeel moet uitmaken van de assurance-opdracht (zowel historische als toekomstgerichte informatie). Aangegeven wordt dat het niveau van zekerheid kan variëren (afhankelijk van kwaliteit van de informatie en de onderliggende systemen en processen), waarbij dit duidelijk uiteengezet dient te worden in het assurance-rapport. In de standaard wordt aangegeven dat het wenselijk is dat in het assurance-rapport tevens een paragraaf wordt opgenomen die nader ingaat op de verbeteringen van het verslag ten opzichte van de voorgaande verslaggeving en aanbevelingen voor verdere verbetering van toekomstige verslaggeving. Tevens wordt in de standaard aangegeven dat een paragraaf moet worden opgenomen over de onafhankelijkheid van de auditor (of een verwijzing naar een aparte verklaring van onafhankelijkheid).

13 Bijlage 3 Beoordelingscriteria jaarverslagen

Bij de beoordeling van de jaarverslagen (zie paragraaf 6.7.)¹⁷³ zijn criteria van de volgende instanties gebruikt:

- De jury van de Kordestrofee (jaarverslagen);
- De Algemene Rekenkamer (publieke verantwoording);
- Onderzoeksbureau Berenschot (maatschappelijke jaarverslagen);
- Max Goote Instituut (meervoudige publieke verantwoording);
- De Commissie Peters (verantwoording door ondernemingsbestuur en raad van commissarissen).

De Kordestrofee: criteria voor jaarverslagen

De Kordestrofee wordt jaarlijks uitgereikt om de verslaggeving en prestatieverantwoording van publieke organisaties te verbeteren. De trofee is genoemd naar de heer F.G. Kordes, oud-president van de Algemene Rekenkamer¹⁷⁴. Mede door de Kordestrofee staat de verantwoording van het gevoerde beleid door de overheid de laatste jaren sterk in de belangstelling. Ruim honderd overheidsorganisaties en non-profitorganisaties dingen jaarlijks mee naar de Kordestrofee. Onder de inzenders zijn ministeries, provincies, gemeenten, agentschappen, uitvoeringsorganisaties, musea, onderwijsinstellingen, politiekorpsen, nutsbedrijven, ziekenhuizen en ook zeven waterschappen.

De jury van de Kordestrofee hanteert voor de beoordeling van de jaarverslagen de volgende criteria:

- 1 Presentatie en gebruikersvriendelijkheid (basis gegevens, leesbaarheid en toegankelijkheid);
- 2 Informatie over:
 - missie en doelstellingen;
 - bedrijfsvoering;
 - middelen en prestatiemeting;
 - financiële rekening.
- 3 De tijdigheid van informatie.

De jury acht het van belang dat de missie/visie, doelstellingen en strategie/beleid van de organisatie blijken uit het verslag. Hieruit vloeien, aldus de jurycriteria, de onderbouwde prestaties, toelichtingen op eventuele afwijkingen en informatie over de bedrijfsvoering in samenhang voort. Het wordt gewaardeerd indien organisaties aangeven in hoeverre doelstellingen nieuw zijn of aangepast ten opzichte van het voorafgaande jaar. De financiële rekening geeft inzicht in het financieel beleid en beheer en is vervolgens beknopt geïntegreerd in het jaarverslag. Er dient samenhang te zijn tussen de cijfers uit de jaarrekening en het jaarverslag.

De Kordestrofee is uiteindelijk oordelend van aard: er komt een winnaar uit, een zogenaamde 'best practice' waar aan anderen zich kunnen spiegelen.

¹⁷³ Het betrof de jaarverslagen van de volgende organisaties: Staatsbosbeheer, de Triodosbank, het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), het Kadaster, Shell, Woningcorporatie Ons Doel, Delft Wonen, Vereniging Natuurmonumenten, de Rijksgebouwdienst, Amvest, Vestia, het Faunafonds, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en Vesteda.

¹⁷⁴ De Algemene Rekenkamer zelf staat los van deze trofee.

Algemene Rekenkamer: criteria voor verslaggeving door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)

In 2000 heeft de Algemene Rekenkamer de *Handreiking voor verslaggeving van Rechtspersonen met een wettelijke taak* gepubliceerd. De twee hoofdgedachten in die handreiking waren:

- In verslaggeving dienen de prestaties, de bedrijfsvoering en de financiën in samenhang te worden belicht;
- Verslaggeving dient om belanghebbenden¹⁷⁵ periodiek op efficiënte wijze inzicht te geven in de uitvoering van de wettelijke taken en de daarmee gemoeide publieke middelen.

De Algemene Rekenkamer gaat in het algemeen uit van de volgende normen bij de verslaggeving: relevantie, samenhang, evenwichtigheid, tijdigheid, deugdelijkheid, efficiency, wetsconformiteit en autorisatie.

De criteria van de Algemene Rekenkamer in de *Handreiking Verslaggeving* en die van de Kordestrofee komen grotendeels met elkaar overeen.

Bureau Berenschot: criteria voor maatschappelijke jaarverslagen

Berenschot heeft in 2002 voor het tweede achtereenvolgende jaar een onderzoek gedaan naar maatschappelijke jaarverslagen van de 25 grootste beursfondsen en de 25 grootste niet-beursgenoteerde ondernemingen naar de mate van transparantie over duurzaam beleid. Ze deed dat door deze verslagen te toetsen op passages over duurzaamheid.

Het adviesbureau oordeelt over de mate van transparantie met betrekking tot duurzaam beleid bij de onderzochte bedrijven. Bij de evaluatie van duurzaamheidsverslagen gaat het onder andere over het noemen van concrete activiteiten, de resultaten daarvan, inclusief wettelijke verplichtingen en onafhankelijke toetsing. De waarborging van de informatie c.q. assurance is cruciaal om tot de voorhoede te kunnen behoren.

Max Goote Instituut: Criteria voor meervoudig publiek verantwoord

Het Max Goote Instituut heeft empirisch onderzoek gedaan naar meervoudig publiek verantwoord¹⁷⁶ bij 20 ROC's. Op basis hiervan is een handreiking voor meervoudige verantwoording samengesteld. De handreiking legt naast de standaardcriteria voor een goed jaarverslag een sterke nadruk op de relaties met de stakeholders van de organisatie. Het onderzoek vergelijkt de verantwoording van de verschillende ROC's maar vel't geen oordelen.

De criteria betreffen allereerst de inhoud van het jaarverslag. Het draait daarbij om de keuze van relevante thema's¹⁷⁷, de wijze waarop de prestaties worden gepresenteerd en de evaluatie daarvan. Ten tweede de relatie met de omgeving in het jaarverslag. Hier wordt uitgebreid ingegaan op de relaties met de omgeving en de betrokkenheid van derden bij de keuze en de uitvoering van activiteiten. En tenslotte de organisatie van de communicatie rond het jaarverslag. De relevante items zijn hierbij: hoe komt het verslag tot

¹⁷⁵ Onder belanghebbenden vallen: minister, klanten, belangengroepen, toezichthouders etc.

¹⁷⁶ Meervoudig heeft betrekking op 1) meervoudigheid van de verantwoordingsvormen en verantwoordingsmomenten, 2) meervoudigheid van relaties waarin verantwoording plaatsvindt, 3) meervoudigheid en onderlinge samenhang van aspecten waarover de verantwoording plaatsvindt. 'Publieke' heeft betrekking op openbaarheid en transparantie en de controleerbaarheid van de rechtmatige en doelmatige aanwending van publieke middelen (F. de Vijlder en A. Westerhuis (2002) *Meervoudige publieke verantwoording; een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*, Amsterdam: Max Goote Instituut).

¹⁷⁷ Om tot thema's te komen heeft men gekeken of de missie en de doelstellingen van de instelling zijn genoemd en of de resultaten hiermee verband houden (zie ook Kordes trofee criteria).

stand (van alleen de verantwoordelijkheid van voorlichting naar een gedeelde verantwoordelijkheid), en op welke wijze is de verspreiding en communicatie georganiseerd¹⁷⁸.

Commissie Peters: criteria voor verantwoording ‘rond de top’

De aanbevelingen van de commissie Peters spitsen zich toe op een transparante verantwoording ‘rond de top’. Concreet betekent dat dat de raad van bestuur en de raad van commissarissen zich bijvoorbeeld in jaarverslagen verantwoorden over hun salarissen en nevenfuncties, besluitvorming rond risicovolle projecten inzichtelijk maken, en een verslag leveren van de activiteiten van de raad van commissarissen

Criteria gehanteerd bij de analyse van de jaarverslagen

De criteria voor de analyse van de veertien jaarverslagen zijn allereerst gebaseerd op de basiscriteria van de Kordestrofee welke vervolgens zijn verbreed met enkele andere criteria namelijk:

- waarborging van informatie (assurance);
- verantwoording ‘rond de top’;
- vormgeving van de relatie van de organisatie met de omgeving.

Deze aanvullende criteria zijn gekozen op basis van een vergelijkend literatuuronderzoek naar het gebruik van criteria bij maatschappelijke jaarverslagen en meervoudige publieke verantwoording (Berenschot en Max Goote instituut) en de corporate governance criteria (Commissie Peters). Voor de analyse zijn aldus de volgende criteria gebruikt:

- *Algemene gegevens*; basisgegevens alsmede de toegankelijkheid en de leesbaarheid;
- *Waarborging van de informatie*: borging van informatie, zijn er derden (accountant, stakeholders, visitaties ed.) die de informatie hebben beoordeeld;
- *Samenhang tussen missie, doelstellingen en prestaties en samenhang met financiële en bedrijfsresultaten*;
- *Verantwoording rond de top*; helderheid over de bestuursstructuur, verantwoording bestuur en toezichthouder, analyse van risico’s en andere ingrijpende kwesties die zijn weerslag kunnen hebben op het functioneren;
- *Vormgeving van de relatie met de omgeving*; inbedding in de omgeving, dialoog met stakeholders, benadrukking van maatschappelijke aspecten (veiligheid, duurzaamheid, sociaal).

De analyse geeft een indicatie van de kwaliteit van de jaarverslagen, maar heeft ook slechts een beperkte vergelijkende waarde omdat:

- 1 informatie over het verslaggevingbeleid ontbreekt;
- 2 informatie er soms wel is, maar op verschillende plaatsen aanwezig is (bijvoorbeeld op een website, of in aparte magazines of statuten) en niet altijd is opgenomen in het jaarverslag dat is geanalyseerd;
- 3 de vergelijking een momentopname is en niets zegt over de ontwikkeling die een organisatie doormaakt;
- 3 de organisaties die zijn onderzocht niet a-select gekozen zijn. Bepaalde organisaties zijn juist gekozen omdat ze voorbeeld waren van een best practice.

¹⁷⁸ Dit soort zaken zijn zelden in een jaarverslag te vinden. In gesprekken met de instellingen is dit punt wel aan de orde geweest.

14 Bijlage 4 Beoordelingscriteria websites

De criteria bij de analyse van de websites¹⁷⁹ zijn grotendeels bepaald door reeds bestaande onderzoeksmethoden, zoals de *Webwijzerawards* van het Ministerie van BZK. Van belang was dat drie elementen van websites aan bod zouden komen:

- 1 *Inhoudelijke kwaliteit*: welke informatie is beschikbaar en hoe wordt deze verantwoord? In vergelijking met andere methoden hebben wij relatief veel nadruk gelegd op de borging van informatie en op inbedding in de maatschappelijke omgeving.
- 2 *Presentatie*: nodigt de site uit tot nadere bestudering?
- 3 *Interactiviteit*: wordt werkelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van Internet? In tegenstelling tot jaarverslagen bieden websites in principe ruimte voor interactie en zijn er meer mogelijkheden om maatwerk te leveren.

De analyse is onderverdeeld in een aantal blokken, zoals ‘presentatie’, ‘bedrijfsinformatie’, ‘omgeving’ etc. Elk van deze onderdelen wordt apart gescoord. Deze opzet werd ingegeven door het vermoeden dat websites op verschillende facetten heel verschillend kunnen scoren. In de praktijk bleek dit voor enkele sites inderdaad het geval, al scoren de meeste vrij evenwichtig over de gehele linie.

Zes van de beoordeelde websites waren ook in de rankings van de *Webwijzerawards* opgenomen. Wordt gekeken naar de relatieve score van organisaties, dan blijken de scores ongeveer gelijk uit te komen.

Bij de analyse van de websites is getracht een systematisch analysekader te gebruiken, met als doel vergelijkbare resultaten te genereren. Bij deze systematiek kunnen echter ook enkele nuanceringen worden geplaatst:

- Sommige sites zijn overzichtelijker dan andere: er staat veel op, maar het is niet direct vindbaar. Dat maakt het lastig een eenduidig oordeel te geven: wat te doen met een site waar van alles op staat, maar waarbij je er echt naar moet zoeken? Wellicht speelt hierin de subjectiviteit wellicht nog sterker dan in de beoordeling van de afzonderlijke elementen, omdat ieder zijn eigen interesses en zoekstrategie heeft.
- Op het eerste oog lijkt het niet zinvol om organisaties als Shell (10.000 medewerkers) en Ons Doel (20 medewerkers) te vergelijken, als de één potentieel veel meer middelen in de website kan steken dan de ander. Maar, zelfs voor een organisatie van kleine omvang is het eenvoudig jaarverslagen en contactgegevens op het web te zetten, en te zorgen voor een overzichtelijke en gebruikersvriendelijke vormgeving – dit is voor kleine organisaties wellicht zelfs makkelijker. Verder speelt waarschijnlijk mee dat de technologische mogelijkheden van Internet nog weinig worden benut, mede omdat dit een flinke en doorlopende investering vereist. Als interactieve elementen ooit gemeengoed worden, dan zullen de verschillen tussen organisaties pregnanter naar voren komen.

¹⁷⁹ Het betrof de websites van de volgende organisaties: Staatsbosbeheer, de Triodosbank, het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), het Kadaster, Shell, Woningcorporatie Ons Doel, Delft Wonen, Vereniging Natuurmonumenten, de Rijksgebouwendienst, Amvest, Vestia, het Faunafonds, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en Vesteda.

- Komt er ooit een punt dat websites werkelijk gebruikt gaan worden om de interactie met stakeholders vorm te geven, en een wezenlijk rol in de stakeholderdialoog krijgen, dan gaan ingewikkelder factoren als representativiteit, de kwaliteit van de interactie en de doorwerking een rol gaan spelen. Ook dan is wellicht nog een systematische vergelijking mogelijk, maar niet op basis van het schema dat we nu gebruiken hebben.