

Ondergetekenden, vertegenwoordigers van Zelfstandige Bestuursorganen die publieke diensten verlenen,

overwegend

dat hun organisaties hun bestaansrecht ontlene aan het nut van hun producten en diensten voor de samenleving in het algemeen en voor hun directe opdrachtgevers en afnemers in het bijzonder en voorts aan de betekenis van hun maatschappelijke positie op het snijvlak van bestuur en samenleving,

dat de kwaliteit van de binding met hun maatschappelijke omgeving een bron van legitimatie is voor hun handelen,

dat hun positie op het snijvlak van bestuur en samenleving vraagt om een zorgvuldige en publieke verantwoording,

en dat transparantie, betrouwbaarheid, rekening houden met wensen en behoeften van belanghebbenden, toegankelijkheid en participatie daarbij centrale waarden zijn,

constaterend

dat in algemene en specifieke wetgeving en daarop gebaseerde overeenkomsten afdoende voorzieningen zijn getroffen voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid,

dat zij zich daartoe echter niet willen beperken, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van hun dienstverlening,

hebben besloten

bij het uitoefenen van hun taken en verantwoordelijkheden het volgende tot richtsnoer te nemen, om publiek verantwoordend daadwerkelijk inhoud te geven.



Transparantie

Wij vinden het vanzelfsprekend de samenleving en direct belanghebbenden actief – onder andere door middel van jaarverslag en internetsite en door overleg – inzicht te bieden in de inrichting van de organisatie, in de werkzaamheden en in de verdeling van verantwoordelijkheden. En ook in doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren. De samenleving verwacht terecht dat maatschappelijke instellingen in hoge mate transparant zijn; wij onderschrijven deze gerechtvaardigde verwachting.

Responsief handelen en participatie

Wij zijn gevoelig voor ontwikkelingen in de samenleving. Wij hechten veel waarde aan wensen en behoeften van opdrachtgevers, afnemers en partners en aan hun oordeel over de kwaliteit van onze diensten en dienstverlening. De onder andere via klanttevredenheidsmetingen en functioneel overleg met gebruikers verzamelde informatie gebruiken wij om onze dienstverlening te verbeteren.

Daarnaast betrekken wij belanghebbenden – op interactieve wijze – steeds meer bij de ontwikkeling van organisatie, diensten en dienstverlening.

Kwaliteit

De kwaliteitseisen voor onze producten, diensten en dienstverlening zijn openbaar, zodat belanghebbenden kunnen weten welke service zij mogen verwachten. Wij publiceren periodiek of en in hoeverre wij aan deze eisen hebben voldaan. Daarbij maken wij bekend op welke wijze wij kwaliteit borgen en bevorderen en welke maatregelen hebben bijgedragen of zullen bijdragen aan verbetering van de service.

Opdrachtgever(s)

Wij zorgen ervoor dat opdrachtgevers kunnen beoordelen of diensten en dienstverlening volgens overeengekomen specificaties en tegen afgesproken prijs/prestatie-verhouding worden geleverd. Wij zorgen er bovendien voor dat dit oordeel objectief kan worden getoetst.

Wij adviseren opdrachtgevers gevraagd en ongevraagd over alle aspecten van onze taakuitoefening en over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van ons beleid.

Samenleving

Wij willen effectief en doelmatig bijdragen aan het formuleren en realiseren van maatschappelijke doelstellingen op ons gebied en daarover verantwoording afleggen.

Wij zorgen ervoor dat wij de overheid gevraagd en ongevraagd goed kunnen adviseren over ontwikkelingen op ons terrein.



Publieke verantwoording

In de afgelopen decennia zijn de maatschappelijke verhoudingen in Nederland fundamenteel gewijzigd. De rollen van burgers, bestuur, middenveld en politiek zijn ingrijpend veranderd.

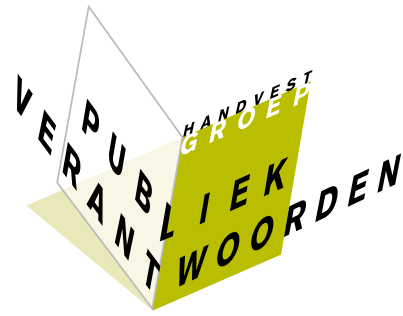
Uit de wederopbouw ontwikkelde Nederland aanvankelijk een verzorgingsstaat met een hoog voorzieningenniveau. Zorg van de wieg tot het graf was het ideaal. Een sterke overheidssturing zou dit mogelijk maken. De samenleving was immers maakbaar. Maar een allesomvattende verzorgingsstaat bleek onbetaalbaar en onbeheersbaar. De overheid trad terug, de markt moest ruimte krijgen haar werk te doen en de calculerende burger werd gestimuleerd weer sterker z'n eigen verantwoordelijkheid te nemen.

In de jaren '90 is de legitimiteit van de Nederlandse overheid in al haar geledingen ter discussie komen te staan. Het gaat daarbij vooral om de kwaliteit van de verbanden tussen politiek, bestuur en samenleving. Een reeks incidenten heeft de vraag doen rijzen of het openbaar bestuur – alle aanpassingen in organisatie en werkwijze ten spijt – wel voldoende is toegerust om te blijven voldoen aan uiteenlopende en wisselende eisen en verwachtingen van politiek en samenleving. We mogen de idee van een 'maakbare' samenleving dan inmiddels verlaten hebben, de eisen aan en verwachtingen omtrent de overheid zijn onverminderd hoog.

Ondertussen is de burger definitief geëmancipeerd. Hij heeft zich losgemaakt van de maatschappelijke verbanden waartoe hij in het verleden als vanzelfsprekend behoorde. Burgers zijn steeds hoger opgeleid, mondiger, kritischer en individualistischer. Er wordt veel van hen verwacht en zelf hebben ze ook hooggespannen verwachtingen. Met gevoel voor welbegrepen eigenbelang nemen ze zelfstandig hun beslissingen. Minder gebonden door zuil, geloof of politieke partij, hebben ze minder ontzag voor gezag. Het gezag van de overheid is niet langer vanzelfsprekend, overheidsoptreden niet langer vanzelfsprekend gelegitimeerd. Burgers manifesteren zich tegenover bestuur én politiek als veeleisende consumenten. Ze vragen steeds nadrukkelijker dat verantwoording wordt afgelegd en tegemoet wordt gekomen aan hun wensen en behoeften. De overheid moet kwaliteit leveren om haar positie te behouden.

Even leek het erop dat 'eenvoudig' herstel van het politiek primaat en verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de overheid het antwoord vormden op alle kwalen. Maar zo eenvoudig ligt dat niet. Nederland kent meerdere bestuurslagen met meerdere organen. De overheid verdeelt beleid en realisering van haar doelstellingen over organen en instellingen, soms publiek en dan weer privaat. Het maatschappelijke middenveld heeft een nieuwe betekenis gekregen. Anders georganiseerd, niet meer strak geordend in ideologisch gekleurde zuilen.

Het openbaar bestuur is een netwerk waarin politiek, kerndepartementen, lagere overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke instellingen en toezichthouders elk hun eigen rol spelen en eigen verantwoordelijkheden hebben.



De overheid is niet meer de enige die de samenleving bestuurt. De overheid is medespeler geworden in een omgeving die gekenmerkt wordt door toenemende complexiteit, voortdurende verandering, minder voorspelbaarheid, minder hiërarchie en meer horizontale verhoudingen. Het is een overheid die onderhandelt en voorwaarden schept. Die nu eens de regie voert, dan weer voor scheidsrechter speelt. In een netwerkachtige besturing – met het accent op interactief – veranderen de rollen van politici, individuele bestuurders en ambtelijke organisatie.

Deze nieuwe verhoudingen en rollen zijn nog niet ingesleten. Ze zijn problematisch en roepen nieuwe dilemma's op. In hun analyses van de veranderende positie van de overheid in de samenleving spreken de vice-president van de Raad van State en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over spanningsvelden en contradicties. In verwachtingen en beelden over wat de overheid kan en mag, over het functioneren, de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, over hoe die zijn georganiseerd en over hoe de overheid verbindingen met en in de samenleving organiseert¹.

De politiek worstelt met deze vragen. De ministeriële verantwoordelijkheid staat centraal in het debat. Er moet een eindverantwoordelijkheid zijn die gedragen kan worden. Aan de invulling ervan mag volgens velen niet worden getornd. Daarnaast hebben de afzonderlijke onderdelen van de overheid hun eigen zelfstandige verantwoordelijkheid. Immers, die veelvormige overheid bestaat en functioneert alleen als – zoals afgesproken – alle actoren democratisch gelegitimeerd zijn. De discussie nu gaat over het conflict tussen het denken dat uitgaat van een hiërarchische structuur van verantwoordelijkheden en het denken dat horizontalisering als fundamentele trend onderkent en accepteert. Van groot belang is hoe deze discussie zich verder gaat ontwikkelen.

In het eerste geval is democratische verantwoordelijkheid een kwestie van boven- en onderschikking. Toezicht speelt daarbij een dominante rol. Wie toeziet wil alles weten. Het is een fictie dat dit mogelijk is. Bovendien bestaat het gevaar dat naar aanleiding van incidenten wordt 'gemanaged'. De uiterste consequentie is dat alle verantwoordelijkheden en actoren in de kring van de overheid worden getrokken. Als ondertekenaars van het handvest zouden wij dat ervaren als een ongewenste stap terug in de tijd.

¹ Herman Tjeenk-Willink: Inleiding 35-jarig bestaan van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, ministerie van BZK: Vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Zie ook essay van Bram Peper: Op zoek naar samenhang en richting.



Het alternatief is de democratische ministeriële verantwoordelijkheid te beschouwen als het sluitstuk van een keten. Een keten namelijk van publieke verantwoording door organen en organisaties die in het publieke domein opereren. Zo'n keten gaat uit van volwaardige en gelijkwaardige medespelers in het openbaar bestuur. En van nevenschikking in plaats van boven- en onderschikking. De centrale overheid treedt niet terug, maar schept ruimte. Zij speelt haar rol in het geheel en voert de regie; zij stelt normen en treedt op als scheidsrechter.

In deze visie speelt toezicht in traditionele zin slechts een beperkte rol. Het zwaartepunt ligt hier in het publiekelijk verantwoording afleggen over participatie, transparantie en openheid en inhoud geven aan eigen verantwoordelijkheid. De kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en de mate waarin verschillende belangen tot hun recht komen, bepalen dan mede de legitimatie voor de overheid. Wij vinden dat deze nieuwe visie op de ministeriële verantwoordelijkheid grote kansen biedt om belangrijke stappen voorwaarts te kunnen zetten in hun maatschappelijke functioneren. Er zullen nieuwe toezichtsinstrumenten moeten worden ontwikkeld om deze nieuwe visie verder invulling te geven.

De overheid moet kwaliteit leveren om haar positie te behouden. Zelfstandige bestuursorganen zoals Staatsbosbeheer, Centraal Orgaan opvang asielzoekers, RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie, IB-Groep en het Kadaster zijn bij uitstek geschikt een brug te slaan tussen overheid en samenleving. Wij opereren in een complexe en dynamische omgeving op het snijvlak van bestuur en samenleving. Onze taakuitoefening maakt ons actoren in economische en maatschappelijke (veranderings)processen. Dit brengt met zich dat wij veel aandacht besteden aan de kwaliteit van onze verbindingen met de samenleving. Niet omdat wet of voorschrift dat van ons vraagt maar omdat onze maatschappelijke positie dat eist. Wij willen zowel betrouwbaar en responsief zijn tegenover onze opdrachtgevers als tegenover het publiek waaraan wij dienstbaar zijn. Dit vereist dat wij onze relaties expliciteren en zorgvuldig, naar de normen en waarden van onze maatschappelijke omgeving, inrichten en instrumenteren.

De onderkenning dat transparantie, participatie en verantwoording deel uitmaken van onze intrinsieke waarde als ZBO heeft ons ertoe gebracht dit 'Handvest Publieke Verantwoording' op te stellen.