

Blog 1

Beschouwingen over toezicht, accountability en rekenschap

Cor van Montfort

Dit blog is het eerste in een serie van drie over rekenschap in en door organisatienetwerken. Blog 1 gaat over het begrip rekenschap ('accountability'), het tweede over voorwaarden voor goed toezicht en het derde over interne en horizontale rekenschapsmechanismen.

De blogs zijn op persoonlijke titel geschreven maar maken gebruik van de tussentijdse resultaten van het door NWO en de Inspectieraad gefinancierde onderzoek naar toezicht en verantwoording in en door netwerken (EISON,

<https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/eison>)

Een netwerk op koers en op tempo houden

Veel maatschappelijke vraagstukken vragen om samenwerking tussen organisaties. De kunst bij samenwerken is om concrete resultaten te boeken op een overziebare termijn en niet te blijven steken in eindeloos overleg. Laten we zeggen dat daarmee 'op koers en op tempo blijven' belangrijke voorwaarden voor een effectieve samenwerking zijn. Toezicht kan een factor zijn die helpt bij het op koers en op tempo blijven van het netwerk. Het kan een 'beer op de weg' zijn, maar ook een 'prikkel tot presteren'.

In veel vrijwillige netwerken ontbreekt een interne of externe toezichthouder die er op toeziet of het netwerk op koers en op tempo blijft. Wel zijn er in de praktijk tal van andere mechanismen zichtbaar.

Het netwerk kan bijvoorbeeld zo zijn georganiseerd dat een stuurgroep, een coördinator of een projectleider de taak heeft om voortgang en snelheid te bewaken. Ook kan er sprake zijn van een onderlinge cultuur waarin de netwerkdeelnemers elkaar vanuit een gedeelde visie en een gevoel van urgentie tot daadkracht en tempo aanzetten. Weer andere variant is dat een derde partij van tijd tot tijd wordt gevraagd een kritische blik op het netwerk te werpen en aan te geven wat er goed gaat en wat er beter kan. Het zijn allemaal manieren om koers en tempo te bewaken, maar geen toezicht.

Toezicht

Wat onderscheidt 'toezicht' van al die andere manieren om het netwerk op koers en op tempo te houden? Toezicht is volgens de meest gangbare definitie "*het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren*". Maar deze drieslag geldt wel voor meer handelingen in het dagelijks leven, denk alleen al aan het kopen van groente en fruit bij de groenteboer of in de supermarkt. Daarmee is deze drieslag niet voldoende om toezicht te definiëren.

Wat toezicht m.i. echt onderscheidt van andere activiteiten is:

(a) Toezicht is een *formele handeling* dat wil zeggen dat de taken, bevoegdheden, procedures, werkwijze, normenkader etc. (wettelijk) zijn vastgelegd of in ieder geval bekend zijn. Toezicht wordt immers gehouden *op* een organisatie of een persoon. Deze is verplicht informatie op te leveren, onderworpen aan het beoordelingskader van de toezichthouder en kan zich niet onttrekken aan het oordeel of de interventies van de toezichthouder. Deze zijn formeel geregeld en niet vrijblijvend.

(b) Een toezichthouder heeft de mogelijkheid, de (wettelijke) bevoegdheid en in specifieke situaties de plicht om met *doorzettingsmacht* te interveniëren, bijvoorbeeld (maar niet noodzakelijk) in de vorm van een sanctie of dwangbevel. Het oordeel en de interventie van een toezichthouder zijn niet vrijblijvend en kunnen niet worden genegeerd door de onder toezicht staande. Er is in die zin dus geen sprake van gelijkwaardigheid tussen toezichthouder en onder toezicht staande.

(c) Toezicht heeft een *externe legitimatie*: toezicht dient het publiek belang of het belang van stakeholders en shareholders. Dat publieke belang kan variëren van rechtmatigheid en doelmatigheid tot (voedsel)veiligheid, consumentenbelangen of het goed functioneren van markten.

(d) Toezicht is *onafhankelijk*. Dat wil zeggen dat agendering, oordeelsvorming, interventie van de toezichthouder los staan van politieke of bestuurlijke agenda's én van de concrete praktijken waarop toezicht wordt gehouden.

De hierboven genoemde stuurgroep of projectleider verzamelen ook informatie, vinden daar iets van ('voldoet de handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen?'), kunnen ook interveniëren, maar ze hebben geen doorzettingsmacht en zijn niet onafhankelijk. Het zijn uitvoerende organen die een taak hebben toegekend gekregen door een bestuursorgaan boven hen.

Accountability

In het Engels wordt gesproken van *accountability*. Accountability kan het beste worden vertaald met 'rekenschap'. Accountability omvat zowel toezicht (rekenschap eisen) als verantwoording (rekenschap afleggen), zowel formele als informele vormen van rekenschap en zowel verplichte als vrijwillige vormen van rekenschap. Door het begrip 'rekenschap' te hanteren in plaats van 'toezicht' of 'verantwoording' benadrukken we het tweezijdige karakter (eisen en afleggen) en dat ook informele en vrijwillige vormen mogelijk zijn.

Toezicht is dus een deelverzameling van accountability. We kunnen dus niet een definitie van accountability hanteren als een ware het een definitie van toezicht. Daarmee zouden we toezichtbegrip dusdanig oprekken dat we alle vormen van opeisen en afleggen van rekenschap toezicht zouden gaan noemen. Elk kritisch gesprek dat netwerkpartners met elkaar hebben zou daarmee toezicht worden en aan de andere kant zou een dusdanig brede opvatting van toezicht geen recht doen aan specifieke (wettelijke) taakopdracht van veel rijksinspecties. Met zo'n brede opvatting van toezicht verliest toezicht zijn onderscheidende karakter en als begrip zijn meerwaarde. Dat gezegd hebbende kan toezicht wel degelijk meer of minder interactief of directief, ontwikkelingsgericht, stimulerend of oordelend, responsief of taakgericht zijn: toezichtstrategieën kunnen in hoge mate variëren.

Rekenschap en toezicht

Toezicht is dus een onderdeel van een veel bredere waaier van mogelijke rekenschapsmechanismen (accountability). Soms zullen andere rekenschapsmechanismen dan toezicht effectiever kunnen zijn bij het op koers en op tempo houden van netwerken. In zo'n geval kan het verstandig zijn dat inspecties en interne toezichthouders terughoudend opereren ten opzichte van netwerken of meer metatoezicht houden ('zijn er in het netwerk voldoende functionerende formele en informele vormen van rekenschap aanwezig?').

In de zoektocht naar manieren om organisatienetwerken op koers en op tempo te houden zouden we dus niet zozeer op zoek moeten gaan naar nieuwe *toezichtarrangementen* maar breder op zoek naar *rekenschapsarrangementen*. En binnen die rekenschapsarrangementen

naar passende vormen van toezicht (die op zijn minst niet blokkerend en liefst meerwaarde biedend zijn vanuit het netwerkperspectief). Vrij naar Het Begrippenkader rijksinspecties (2013, p. 85-86) omvat een rekenschapsarrangement: alle beargumenteerde vormen van formele en informele, verplichte en vrijwillige, interne en externe rekenschap. Waarbij rekenschap verwijst naar de diverse relaties tussen partijen die betrokken zijn bij of beïnvloed worden door een programma/actie, waarbij elke partij de plicht heeft om zijn/haar of hun gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen, en andere partijen vragen kunnen stellen en een oordeel kunnen vellen en de partij geconfronteerd kan worden met (positieve of negatieve) gevolgen (zie: T. Tran, *Accountability for refugee resettlement in New Zealand* (diss.), Herenga Waka-Victoria University of Wellington).

In het Engels zijn we dus op zoek naar vormen van formele en informele, vrijwillige en verplichte vormen van accountability (toezicht én verantwoording) en zoomen we in op de vraag welke rol er is weggelegd voor formele en verplichte vormen van accountability ('toezicht') in dit geheel van accountabilitymechanismen in en rond organisatienetwerken.

