

Tilburg University

Zelfstandig bestuur

Eijlander, Ph.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
1999

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Eijlander, P. (1999). Zelfstandig bestuur: Maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht? *RegelMaat*, (1999/1), 31-38.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Zelfstandig bestuur: maatschappelijke verantwoording of bestuurlijk toezicht?

1. Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen staan sterk in de belangstelling. Dit is vooral een uitvloeisel van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over het zelfstandig bestuur.¹ Opvallend is de overwegend negatieve bejegening van zelfstandig bestuur vanuit juridisch-bestuurlijk gezichtspunt. Opvallend is dat, omdat er wel beschouwd maar weinig gegevens zijn over het functioneren en het presteren van zelfstandige bestuursorganen.² Veruit de meeste publicaties gaan over de institutionele aspecten van het verschijnsel zelfstandig bestuur.³

Dat we te weinig weten van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, betekent nog niet dat het ook slecht gaat.⁴ Wel is dat een reden om meer zicht te krijgen op de diverse aspecten van het functioneren van het zelfstandig bestuur, zoals: het voldoen aan de rechtsstatelijke eisen die aan de uitoefening van publieke taken zijn verbonden en de doelmatigheid. Van de wetgever mag worden verwacht dat bij de instelling van

zelfstandige bestuursorganen en bij het toekennen van taken en bevoegdheden aan bestaande zelfstandige bestuursorganen wordt verzekerd dat de samenleving zicht kan houden op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen en dat het zelfstandig bestuur voldoet aan de eisen die in een democratische rechtsstaat worden gesteld aan de uitoefening van openbaar gezag.

Wat verder opvalt is dat in de discussie vaak in zeer algemene zin wordt gesproken en geschreven over zelfstandig bestuur. Daarmee wordt miskend dat we in de praktijk te maken hebben met diverse soorten zbo's, die op grond van zeer uiteenlopende motieven zijn ingesteld en een breed scala aan taken vervullen.⁵ Het begrip zelfstandig bestuursorgaan is een formeel begrip ter aanduiding van organen die (mede) zijn belast met de uitoefening van publieke taken, terwijl ze niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Maar daarmee is nog niets gezegd over de vraag waarvoor ze er zijn en wat ze doen. Het instellingsmotief en de aard van

* Dr. Philip Eijlander is universitair hoofddocent wetgevingsleer en bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant en mede-auteur van het rapport *Toezicht en risico's*; voorheen was hij onder meer werkzaam als directeur Toezicht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Het rapport van de Algemene Rekenkamer verscheen in maart 1995 onder de titel 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', *Kamerstukken II 1994/95*, 24 130, nr. 3.
2. Langzamerhand begint daar overigens verandering in te komen en krijgen we wat meer zicht op de vraag hoe zelfstandige bestuursorganen het doen. De publicatie van jaarverslagen van zelfstandige bestuursorganen met kerncijfers en de resultaten van evaluaties van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen zijn daarbij behulpzaam.
3. Zie bijvoorbeeld de preadviezen die voor de Vereniging voor administratief recht zijn uitgebracht door C.P.J. Goorden, M.M. den Boer & F.K. Bruin, *Zbo's, Verzelfstandiging en privatisering*, VAR-reeks, nr. 118, Alphen aan den Rijn: 1997 en de Rotterdamse dissertatie van S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: 1997. Zijlstra spitst zijn studie overigens toe op het zelfstandig bestuur op gemeentelijk niveau.
4. Zo begint ook de Groningse dissertatie van J.L. Boxum, *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*, (diss. RUG) Deventer: 1997, p. 1.
5. Een uitzondering op het over één kam scheren van zbo's vormt de studie van J.L. Boxum, J. de Ridder & M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer: 1989.

de taken van zbo's zullen – zo mag worden verondersteld – juist van belang zijn voor het te kiezen institutionele arrangement.

Een derde punt dat de discussie over zelfstandig bestuur kenmerkt, is de vaak eenzijdige preoccupatie in de relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid; het bestuur waarvoor een minister niet rechtstreeks verantwoordelijkheid draagt is – zo lijkt het wel – bij voorbaat 'verdacht'. Onder het eerste paarse kabinet vierde het primaat van de politiek hoogtij. In het denken over de verantwoording door zbo's en het toezicht op zbo's lag het accent sterk op de bevoegdheden van de minister of het 'moederdepartement' ten opzichte van het zbo, terwijl er toch ook andere vormen van verantwoording en legitiemering denkbaar zijn.

Over de verantwoording door en het toezicht op zbo's gaat deze bijdrage. In het regeerakkoord van paars II staat daar het volgende over: 'Op het grensvlak tussen overheid en markt opereren vele zelfstandige bestuursorganen. In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet om tot een verheldering te komen van de positie van de zbo's. Het kabinet acht het van belang een eenduidig kader te scheppen voor bestaande en eventueel nieuw te vormen zbo's. Daartoe zal, zo mogelijk nog in 1998, een voorstel voor een kaderwet worden ingediend. Juist wanneer overheidstaken op enige afstand (in zbo's) of door de markt worden uitgeoefend, moet het toezicht daarop goed geregeld zijn. Hiervoor zal een kaderstellende visie worden ontwikkeld' (*Kamerstukken II*, 1998/99, 26 024, nr. 9, p. 77).

In het vervolg van deze bijdrage wordt nader ingegaan op de inrichting en de praktijk van de verantwoording door en het toezicht op zbo's. Daarbij zal mede worden geput uit de bevindingen van een rijksbreed onderzoek naar toezicht en bestuurlijke risico's dat in

opdracht van de minister van Binnenlandse zaken is verricht door Twijnstra Gudde en de Katholieke Universiteit Brabant.⁶ Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verschillende soorten zbo's (par. 2), de motieven voor het toezicht op zelfstandig bestuur (par. 3), de positionering, inrichting en werking van het toezicht (par. 4) en andere vormen van verantwoording door zbo's (par. 5). Ter afsluiting van deze bijdrage wordt ingegaan op de betekenis van het gestelde voor de wetgever (par. 6).

2. Soorten zelfstandige bestuursorganen

Voor de beantwoording van de vraag welk toezicht op een zbo geëigend is, zullen we eerst moeten weten om welk soort zbo het gaat. De inrichting van het toezichtsarrangement is afhankelijk van het motief voor de uitoefening van toezicht en dat motief zal in de praktijk vooral afhankelijk zijn van de aard van de werkzaamheden van het zbo en het instellingsmotief.⁷

Het Groningse onderzoek dat heeft geresulteerd in de publicatie *Zelfstandige bestuursorganen in soorten* komt op grond van enkele case studies tot een driedeling in soorten of typen zelfstandige bestuursorganen. De typering geschiedt op basis van het instellingsmotief, de taakkenmerken en de samenstelling van het orgaan. Onderscheid wordt gemaakt tussen het deskundigen type, het gezaghebbenden type en het participatie type.⁸ Het deskundigen type is een zbo dat is ingesteld om deskundigheidsoordelen af te schermen, waarbij het gaat om de beoordeling van feiten op basis van specifieke kennis die geschiedt door onafhankelijke deskundigen. De Verzekeringskamer staat in het Groningse onderzoek model voor deze soort van zbo. Het onafhankelijke gezaghebbende type is ingesteld om een onpartijdige en objectieve taakbeartiging te waarborgen, waarbij het gaat om de afweging van diverse

6. Het onderzoek is in juli 1998 afgerond en heeft geresulteerd in drie rapporten: een rijksbrede inventarisatie van de toezichtsarrangementen op 35 beleidsterreinen, een rapport van bevindingen en het eindrapport *Toezicht en risico's*, hierna TER-rapport genoemd. Zie daarover ook Ph. Eijlander, 'Toezicht op marktwerking – Concurrende toezichthouders?', *Tijdschrift Privatisering*, 1998, p. 4-6.

7. Dat is ook een van de bevindingen van het hiervoor genoemde TER-rapport (zie noot 6).

8. Zie Boxum, De Ridder & Scheltema (zie noot 5), p. 228 e.v.

belangen door onpartijdige, gezaghebbende personen. De Commissie Vervoervergunningen is hiervan een voorbeeld. Bij het participatie type is het zbo ingesteld om de consensusvorming tussen belangengroepen onderling en tussen belangengroepen en de overheid te bevorderen. De taken van een dergelijk zbo kenmerken zich door beleidsmatige afwegingen op alle niveaus van de besluitvorming die diep kunnen ingrijpen; vertegenwoordigers van de betrokken groepen vormen het bestuur van een dergelijk zbo. Als voorbeeld hiervan hebben de Groningers gekeken naar de Ziekenfondsraad.

Op basis van het Groningse pionierswerk op het vlak van de typering van zbo's zijn er andere indelingen van zbo's ontstaan. In de Groningse driedeling lijken het deskundigen- en gezaghebbenden type wel erg veel op elkaar, terwijl het motief van massale regelgebonden uitvoering niet afzonderlijk wordt genoemd. In de praktijk blijkt dat juist ook zogenoemde 'beschikkingenfabrieken' of 'productiebedrijven'⁹ worden verzelfstandigd. Als voorbeelden hiervan kunnen de Informatie Beheer Groep (IBG), die de Wet studiefinanciering uitvoert, en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) worden genoemd.

In het TER-rapport zijn de zbo's onderverdeeld in de 'echte' zelfstandige bestuursorganen, die – zoals de Ziekenfondsraad en het Landelijk instituut voor sociale verzekeringen – beschikken over een brede bestuurstak en discretionaire bevoegdheden, de zelfstandige toezichtsorganen, zoals het College van toezicht sociale verzekeringen, het Commissariaat voor de media en de Verzekeringskamer en de publieke uitvoeringsinstellingen, die – zoals de IBG en het COA – uitvoerende taken verrichten zonder veel ruimte voor het voeren van een eigen beleid.

De Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen, die op 10 maart 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken naar de Tweede Kamer is gezonden (*Kamerstukken II*, 1996/97, 25 268, nr. 1), hanteert een vijfdeling in soorten zbo's:

- zelfstandige bestuursorganen met algemene uitvoeringscontroleerende taken (de zelfstandige toezichtsorganen);

- zelfstandige bestuursorganen die besluiten nemen in individuele gevallen van niet-geldelijke aard (bijvoorbeeld door vergunningverlening);
- zelfstandige bestuursorganen die besluiten nemen inzake (her)verdeling van geld (uitbetalingen of inningen);
- zelfstandige bestuursorganen die kwaliteit beoordelen en wettelijke bevestigingsdocumenten verstrekken (bijvoorbeeld door de afgifte van certificaten);
- zelfstandige bestuursorganen waarin betrokkenen een bepaalde economische of maatschappelijke sector reguleren (bijvoorbeeld bij beroepsgroepen).

In de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 124c) worden drie mogelijke motieven voor de instelling van een zbo gegeven:

- a. indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen;
- c. indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Voor al de drie geldt bovendien dat de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

Bedacht moet worden dat voor de verklaring van de aanwezigheid van zelfstandige bestuursorganen en de institutionele inbedding daarvan vooral ook historische, sectorale en culturele omstandigheden van belang zijn. In de literatuur is in dit verband vooral gewezen op het ontstaan van zelfstandige bestuursorganen langs de weg van de verstatelijking van het particulier initiatief enerzijds (sociale zekerheid, gezondheidszorg, woningbouw) dan wel via het op afstand zetten van organisaties, of onderdelen daarvan, van de (rijks)overheid anderzijds (arbeidsvoorziening, uitvoering studiefinanciering,

9. De term productiebedrijf wordt gebruikt in W.J.M. Kickert e.a., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Over publiek management van hybride organisaties*, Alpen aan den Rijn: 1998.

Staatsbosbeheer).¹⁰ Dit verschil in ontstaansgeschiedenis werkt door in de ontwikkeling van het arrangement. Zo is er in de sectoren waar veel collectief gefinancierd geld omgaat en die traditioneel zijn bestuurd door of vanuit het particulier initiatief (sociale verzekeringen, gezondheidszorg) een beweging in de richting van een expliciet, onpartijdig en zelfstandig toezicht (in de vorm van een zbo).

3. Motieven voor toezicht op zelfstandig bestuur

Een van de mogelijkheden voor de politiek en de samenleving om zicht te houden op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen is door de uitoefening van (bestuurlijk) toezicht. Essentieel voor de uitoefening van toezicht is dat het op enigerlei wijze te maken heeft met het bewaken van bepaalde handelingen die in overeenstemming zijn met gestelde normen. Toezicht tracht de praktijk ('wat is') in overeenstemming te brengen of te houden met de norm ('wat moet' of 'wat mag').¹¹ Het proces van het uitoefenen van toezicht omvat drie opeenvolgende fasen:

- de informatievergaring c.q. 'fact-finding' (het waarnemen/monitoren);
- de beoordeling aan de hand van de normen (het toetsen);
- de correctie van de praktijk die strijdig is met de norm (het beïnvloeden/bijsturen, uiteraard afhankelijk van de uitkomst van de beoordeling).

In het recente rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken* van de Algemene Rekenkamer (*Kamerstukken II*, 1997/98, 25 956, nr. 2) wordt dit toezichtsbegrip eveneens gehanteerd.

Veelal wordt de noodzaak en de inrichting van het toezicht beschouwd vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij zelfstandig bestuur is de verantwoordelijkheid van de minister ingeperkt; de vraag is dan op welke wijze de uiteindelijk politiek verantwoordelijke bewindsper-

soon door het parlement kan worden aangesproken op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen in zijn domein. In dat verband wordt wel – zo ook door de Algemene Rekenkamer – onderscheid gemaakt tussen de algemene politieke verantwoordelijkheid en de specifieke ministeriële verantwoordelijkheid. De algemene verantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid als medewetgever voor het wettelijk kader als zodanig. Bij gebleken tekortkomingen in de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling kan de minister immers voorstellen doen tot wijziging daarvan. Daarnaast heeft de minister een in de betreffende regeling vastgelegde specifieke verantwoordelijkheid voor de naleving van het in de wet bepaalde. De uitoefening van toezicht is daarbij essentieel. Hiertoe biedt de wet hem bepaalde bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake de benoeming, de schorsing en het ontslag van de leden van het bestuur van een zbo, de goedkeuring van tarieven en heffingen en het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van de taakuitoefening door het zbo. In de Aanwijzingen voor de regelgeving worden de mogelijke toezichtsbepalingen genoemd (zie de aanwijzingen 124i, l, m en o). De wet kent de bevoegdheden toe en de minister is dan jegens het parlement verantwoordelijk voor het gebruik van die bevoegdheden of het nalaten daarvan.

Om tot een goede afweging te komen inzake de inrichting van het toezichtsarrangement zal allereerst duidelijk moeten zijn waarom er toezicht uitgeoefend behoort te worden. Pas nadat de vraag van het waarom van het toezicht is beantwoord kan zinvol worden ingegaan op:

- de toezichtsobjecten (waarop toezicht);
- de toezichtssubjecten (op wie toezicht);
- de toezichthouders (door wie toezicht);
- het toezichtsproces, de methoden en de instrumenten (hoe toezicht).

Uit het TER-rapport blijkt dat in de praktijk de volgende (hoofd)motieven voor toezicht

10. Vgl. de bijdrage van G.H. Hagelstein & A.M.J. Kreukels, 'Verzelfstandiging: laat duizend bloemen bloeien...!?', *Beleid en Maatschappij*, themanummer over verzelfstandiging, 1998, p. 114 e.v. Zie over dergelijke verklaringen ook W.J.M. Kickert (zie noot 9).

11. Zie ook Eijlander (zie noot 6), p. 4.

- die zich ook in combinatie voordoen - kunnen worden onderkend:
- controle op regeltoepassing (onder meer bij de ziektekostenverzekering en de sociale zekerheid);
- bewaken en bevorderen van marktwerking en mededinging (onder meer bij de post en telecommunicatie);
- juiste en doelmatige besteding van publieke gelden (onder meer bij het arbeidsmarktbeleid en de rechtsbijstandverlening);
- sturing en beïnvloeding door de rijksoverheid (onder meer bij de volkshuisvesting en de opvang van asielzoekers);
- kwaliteitsbewaking (onder meer in het onderwijs en bij de kinderopvang);
- bewaken van het vertrouwen en de stabiliteit (onder meer bij de verzekerings- en spaarsector en in het bankwezen);
- volgen van de ontwikkelingen en vergaren van informatie (onder meer bij de politiezorg en het bosbeheer).

Uit het TER-rapport, dat de hele rijksoverheid beslaat, blijkt het toenemende belang van het bewaken en bevorderen van marktwerking en mededinging als toezichtsmotief.¹² Dit heeft uiteraard alles te maken met de meer algemene tendens in het kabinetsbeleid om marktwerking - ook bij de uitvoering van publieke taken - te bevorderen. Ook de kwaliteitsbewaking als motief voor toezicht neemt in belang toe. In diverse toezichtsarrangementen neemt de kwaliteitszorg een steeds voornamere plaats in.

4. De positionering, inrichting en werking van het toezicht op zelfstandig bestuur

In het rapport van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op de uitvoering van publieke taken wordt de conclusie getrokken dat het toezicht op zelfstandig bestuur over de gehele linie nog gebreken vertoont. De Rekenkamer stelt vast dat niet alleen de uitvoering van het toezicht te wensen over laat, maar dat ook op elementaire onderdelen als het vaststellen van de omvang van de

ministeriële verantwoordelijkheid en het gewenste toezichtsproduct verbeteringen noodzakelijk zijn (*Kamerstukken II, 1997/98, 25 956, p. 21 en 22*).

Het TER-rapport spreekt over divergerende ontwikkelingen in het domein van het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Een traditie van een expliciete, herkenbare uitoefening van toezicht is er niet. Recent is daarin verandering gekomen en krijgt het toezicht juist veel aandacht. Enerzijds is er een beweging in de richting van onpartijdig en zelfstandig toezicht (in de vorm van een zbo): het College van toezicht sociale verzekeringen, de Commissie toezicht uitvoeringsorganisaties (op het terrein van de ziektekostenverzekeringen), de Onafhankelijke post- en telecommunicatie autoriteit. Anderzijds zien we bij recente verzelfstandigingen, waar het gaat om instellingen met een uitvoerend karakter ('uitvoerende zbo's'), zoals de Informatie beheer groep, het Kadaster, Staatsbosbeheer en de Rijksdienst voor het wegverkeer de opkomst van het fenomeen Raad van toezicht, die onderdeel uitmaakt van het zbo. De positie en de taken van dergelijke Raden van toezicht lopen echter uiteen; soms zijn ze adviseur van het bestuur of de directie van het zbo, soms zijn ze toezichthouder namens de minister en ook komt voor dat ze trachten om deze beide taken te behartigen.

En dan is er het (meta)toezicht op zelfstandige bestuursorganen vanuit de departementen. De invulling daarvan hangt samen met het al dan niet aanwezig zijn van een zelfstandige toezichthouder of een Raad van toezicht die (mede) namens de minister optreedt. Bij het (meta)toezicht op zelfstandige toezichthouders past een terughoudende opstelling; het gaat immers juist om de onpartijdige vaststelling en beoordeling van de feiten en omstandigheden.

Dat geldt nog in sterkere mate voor het toezicht op de marktwerking in de situatie van transitie van traditionele overheidsmonopolies naar een situatie van marktwerking (telecommunicatie, elektriciteit) en in verband met het beleid dat zich richt op het

12. Zie daarover uitgebreid het rapport *Zicht op toezicht* van de MDW-werkgroep Visser (*Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73*).

wegnemen van eventuele bestaande voordelen van publieke organisaties, die zich op de markt begeven.¹³

Sommige departementen kiezen – vanuit het principe van de functiescheiding – voor de bundeling van het (meta)toezicht in de vorm van een afzonderlijke organisatorische eenheid, terwijl bij anderen het inhoudelijk toezicht wordt uitgeoefend door de betreffende beleidsdirectie en het financieel toezicht door de financieel-economische directie.

Waar het de werking van het toezicht in de praktijk betreft, concludeert het onderzoek dat er niet één toezichtsarrangement in algemene zin het beste is. Het erkennen van diversiteit en situationele factoren wordt van belang geacht. Wel worden enkele algemene succes- en faalfactoren onderkend. Het belang van permanent investeren in de (institutionele) verhoudingen tussen bewindspersoon, toezichthouder (indien aanwezig) en uitvoeringsinstellingen komt als wezenlijke factor naar voren. Vertrouwen, gezag en professionaliteit zijn de kernbegrippen waar het om draait bij de uitoefening van toezicht. Bij het toezicht in bestuurlijke verhoudingen blijken – naast een heldere verantwoordelijkheidsverdeling – het wederzijds vertrouwen en de bereidheid om elkaar wederzijds goed en tijdig te informeren vaak doorslaggevende factoren voor het succes dan wel het falen. Bestuurlijk toezicht dat in eerste instantie uitgaat van controle, 'afrekenen' en sanctioneren leidt al gauw tot een 'arenamodel', waarin strategisch en defensief wordt geopereerd, zo concludeert het TER-rapport.

5. Andere vormen van verantwoording door zelfstandige bestuursorganen

De aandacht voor de toezichtsfunctie in verband met het (kunnen) waarmaken van de (uiteindelijke) ministeriële verantwoordelijkheid voor verzelfstandigd bestuur is op zichzelf wel begrijpelijk. Het biedt immers

de mogelijkheid om de democratische controle op dat bestuur te laten plaatsvinden; de minister zal zich immers tegenover het parlement dienen te verantwoorden over de organisatie en de invulling van het toezicht. Toch kleven er ook bezwaren en gevaren aan de accentuering van het toezicht in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het ging er immers bij verzelfstandigd bestuur om dat er op afstand van de minister wordt geopereerd, zodat de desbetreffende activiteit niet of minder onderhevig is aan de 'directe politieke invloeden'. Dat geldt in het bijzonder voor die soorten van zelfstandig bestuur, waarvoor onpartijdigheid en specifieke deskundigheid kenmerkend zijn.

Toezicht mag niet verworden tot oneigenlijke, niet-bedoelde sturing en beïnvloeding via de 'achterdeur'. Bovendien bestaat het gevaar van bureaucratisering; ambtenaren die – onder de noemer van de ministeriële verantwoordelijkheid – elkaar controleren, zonder dat het bijdraagt aan de producten en diensten waar het om gaat ('controle op controle').

Vandaar dat ik bepleit om ook langs andere wegen – buiten de ministeriële verantwoordelijkheid – zicht te houden op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. In brede zin gaat het om wat ik zou willen noemen de maatschappelijke verantwoording door het verzelfstandigd bestuur. Deze soort van verantwoording richt zich niet (primair) op de politiek e.q. de uiteindelijk verantwoordelijke bewindspersoon, maar op de burger. We kunnen dan denken aan de burger in twee hoedanigheden: de burger als belastingbetaler en de burger als consument of cliënt van de producten of de diensten die worden aangeboden. In concreto: de Informatie Beheer Groep en de student, de politie en het slachtoffer van een misdrijf, de zorginstelling en de patiënt, en ga zo maar door.

Uitvoeringsinstellingen die (onder meer) collectieve producten of diensten leveren zouden zich op een stelselmatige wijze moeten verantwoorden tegenover de burger en in het bijzonder tegenover die burgers die

13. Zie daarover Eijlander (zie noot 6) en het eindrapport van de MDW-werkgroep *Markt en overheid* (werkgroep Cohen) en het standpunt van het kabinet daarover dat op 8 april 1997 naar de Tweede Kamer is gestuurd (*Kamerstukken II 1996/97*, 24 036, nr. 45).

zijn aangewezen op die producten en diensten. Die verantwoording zou moeten gaan over zaken als: de wijze waarop de collectieve middelen zijn en worden besteed, de kwaliteit van de geleverde producten en diensten (mede in verhouding tot de kostprijs), binnengekomen klachten en de afhandeling daarvan en de maatschappelijke inbedding van de instelling en de taakuitoefening. Dit kan zowel periodiek door het uitbrengen van informatieve jaarverslagen als meer incidenteel op verzoek of naar aanleiding van bepaalde kwesties die spelen. Uiteraard vereist een dergelijke wijze van werken dat men vrij precies weet welke producten c.q. diensten men levert, aan welke kwalificaties die dienen te voldoen, wat de kosten daarvan zijn en hoe de relevante omgeving zich ontwikkelt en wat dat vergt van de instelling. Uiteindelijk zou het niet alleen over de prestaties ('de output') mede in relatie tot de kosten moeten gaan, maar ook over de maatschappelijke effecten van het handelen ('de outcomes'). Zo zou bij de uitvoeringsinstellingen op het terrein van de sociale zekerheid mede moeten worden gekeken naar de resultaten van de bemiddeling naar werk ('de uitstroomcijfers') en de effecten op de arbeidsmarkt. Veel instellingen zijn nog niet zo ver dat zij dat scherp in beeld hebben en over de juiste informatie(voorziening) beschikken. Maar er zijn ook goede voorbeelden; zo is de belastingdienst vrij ver en – door schade en schande wijs geworden – ook de Informatie beheer groep.

In het kader van de maatschappelijke verantwoording¹⁴ door zelfstandige bestuursorganen kan het gebruik van kwaliteitsinstrumenten dienstbaar zijn. Geconstateerd kan worden dat de aandacht daarvoor in het openbaar bestuur toeneemt. Gewezen kan worden op: de kwaliteitszorg in instellingen voor gezondheidszorg, het werk en de resultaten van de visitatiecommissies in het hoger onderwijs, de invoering van de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs, de ontwikkeling van de zogenoemde kwaliteitsmonitor in het politieveld, het opstellen van kwaliteitshandvesten door bijvoorbeeld gemeentelijke diensten en ten slotte zien we

ook steeds meer publieke organisaties die ISO-certificaten verwerven. Bij deze laatste vorm moet overigens worden aangetekend dat dergelijke certificaten in eerste instantie iets zeggen over de interne organisatie en werkprocessen en niet zo zeer gaan over het presteren ten opzichte van de consument/cliënt.

Het is niet verwonderlijk dat de ontwikkeling van dergelijke kwaliteitsinstrumenten ook veel discussie oproept. Zo is er veel te doen over de invoering van de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs: wat meten we precies?, hoe betrouwbaar zijn de gegevens?, hoe wordt omgegaan met verschillen in de leerlingenpopulatie? Ook is de vraag welke gevolgen verbonden (kunnen) worden aan tekortkomingen, het (stelselmatig) niet voldoen aan kwaliteitseisen. Dat kan zowel aan de orde zijn in de verhouding tussen de financier en de uitvoeringsinstelling, als in de verhouding tussen de uitvoeringsinstelling en de consument/cliënt. Kan op de financiering worden gekort of kan de geldkraan zelfs geheel worden dichtgedraaid? Wat zijn daarvan de gevolgen voor de publieke dienstverlening? Kunnen consumenten (nadeel)compensatie afdwingen bij gebleken tekortkomingen in de prestaties?

Het feit dat zich op het vlak van de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitsinstrumenten in het openbaar bestuur nog vele vragen voordoen, neemt niet weg dat het gaat om een veelbelovende ontwikkeling. De burger krijgt meer zicht op het functioneren van publieke diensten en kan aldus een betere afweging maken bij de keuze, indien aanwezig, tot het gebruik maken van die diensten. Bovendien kunnen instellingen worden aangesproken op wat van hen wordt verwacht of wat zij zelf hebben beloofd.

De vraag is hoe de beide sporen van verantwoording door en toezicht op functioneel bestuur, langs de lijn van de ministeriële verantwoordelijkheid en de zogenoemde maatschappelijke verantwoording, zich tot elkaar verhouden. Lopen ze volstrekt langs elkaar of kunnen ze deels samen op gaan? Mij dunkt dat er inderdaad mogelijkheden zijn

14. Het denken over maatschappelijke verantwoording is een trend die ook waarneembaar is in het private domein; denk bijvoorbeeld aan milieuverslaglegging door bedrijven, waarin verantwoording wordt afgelegd over de bedrijfsinterne milieuzorg.

om ze op elkaar te betrekken. De kwaliteit/de 'performance' van het optreden van (verzelfstandigde) overheidsdiensten is immers ook in het kader van de uiteindelijke politiek-bestuurlijke beoordeling een zeer wezenlijke maatstaf, of zou dat in ieder geval moeten zijn. En dat betekent dat de verantwoording in de richting van de toezichthouder in het kader van de (uiteindelijke) ministeriële verantwoordelijkheid ook in belangrijke mate gebaseerd zou kunnen worden op de – voor een ieder toegankelijke – informatie over het geleverde werk. Uitvoeringsinstellingen verantwoorden zich dan zowel in de richting van hun gebruikers als naar de uiteindelijk politiek verantwoordelijke bewindspersoon op basis van hun prestaties, in termen van kwaliteit van hun werk, de kosten, de klanttevredenheid, de aanpassing aan de veranderende omgeving en de eventueel noodzakelijke verbeteracties.

6. Wat betekent dit nu voor de wetgever?

Wat kan op basis van het voorgaande worden gezegd over zelfstandige bestuursorganen in de wetgeving?

Allereerst dat van de (instellings)wetgever mag worden verwacht dat er een helder materieel en procedureel normenkader wordt opgesteld waarbinnen het zbo functioneert. Dat begint met de bepaling van de taken en bevoegdheden van het zbo en de bestuurlijke verhoudingen waarbinnen het zbo heeft te opereren. Waar het gaat om de verantwoording door en het toezicht op zbo's is hier voor een ruimere benadering gepleit dan de gebruikelijke waarin uitsluitend of overwegend het toezicht door de minister wordt geregeld.¹⁵ Transparant en verant-

woord zelfstandig bestuur vergt meer dan een informatie- en toezichtsrelatie tussen het zbo en het 'moederdepartement'. Het burgerperspectief is evenzeer van belang. De wetgever kan bevorderen dat zbo's zich verantwoorden tegenover de burger, in het bijzonder de gebruikers van de voorzieningen. Daarbij kan worden gedacht aan zaken als: de instelling van gebruikersraden, het uitbrengen van openbare jaarverslagen met kerncijfers, de publicatie van rapporten van visitatiecommissies, het beschikken over kwaliteits(zorg)systemen of kwaliteitshandvesten, de afhandeling van klachten. Vaak kunnen dergelijke mechanismen en gegevens tegelijkertijd dienen voor de verantwoording in de richting van de bewindspersoon, zodat dubbel (verantwoordings)werk kan worden vermeden.

De huidige discussie over zelfstandige bestuursorganen in de wetgeving wordt gedomineerd door de vraag of er een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen moet komen. Een dergelijk organieke wet inzake zelfstandig bestuur bevat algemene regels betreffende de zelfstandige bestuursorganen. Daarmee zou een deel van de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving over zelfstandige bestuursorganen kracht van wet verkrijgen.¹⁶

Door het accent op de vraag wel of geen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dreigt de vorm belangrijker te worden dan de inhoud. Dat zou jammer zijn. Bovendien wordt in de huidige discussie over zelfstandig bestuur onvoldoende recht gedaan aan de verschillende soorten zelfstandige bestuursorganen. De diversiteit in taken van zbo's en in instellingsmotieven hebben gevolgen voor het in de wetgeving te verankeren institutionele arrangement.

15. Dat is ook het geval in de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen (zie de aanwijzingen 124l en m).

16. Daarover de bijdrage van Boxum aan dit nummer.