

Tilburg University

De kwaliteit van de publieke dienstverlening

Eijlander, Ph.

Published in:
Democraat met beleid

Publication date:
2004

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

Citation for published version (APA):
Eijlander, P. (2004). De kwaliteit van de publieke dienstverlening: Een kwestie van leren (verbeteren)? In P. L. Meurs, & M. Sie Dhian Ho (Eds.), *Democraat met beleid: Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Michiel Scheltema als voorzitter van de WRR* (pp. 10). WRR.

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.

3. De kwaliteit van de publieke dienstverlening

Een kwestie van leren (verbeteren)?

PH. EIJLANDER

3.1 Introductie van het thema

Michiel Scheltema heeft in diverse hoedanigheden veel betekend voor het openbaar bestuur: onder meer als hoogleraar bestuursrecht, als Staatssecretaris van Justitie, als regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht en laatstelijk als voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij heeft zich onderscheiden met zijn werkzaamheden en publicaties over staats- en bestuursrechtelijke onderwerpen als het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid¹, de Algemene wet bestuursrecht, het fenomeen zelfstandig bestuur (zie onder meer zijn Groningse oratie uit 1974) en ook de wijze van verantwoording en toezicht in het publieke domein. Steeds stonden zijn bijdragen in het teken van de 'dienende overheid'², de kwaliteit van het openbaar bestuur en de verbetering daarvan.

Over het lerend vermogen van overheidsdiensten is veel te doen. Niet zelden kan worden vastgesteld dat binnen het openbaar bestuur dezelfde of vergelijkbare fouten worden gemaakt. Zo liet het onderzoek van de Commissie-Oosting naar de vuurwerkcramp in Enschede zien dat niet of nauwelijks lessen waren getrokken uit de eerdere vuurwerkcramp in Culemborg. Er is dus wel enige twijfel mogelijk over de aanwezigheid van lerend vermogen binnen het openbaar bestuur. Hoe komt dat en welke veranderingen zijn nodig?

Deze bijdrage aan het *liber amicorum* voor Michiel Scheltema gaat in op de kwaliteitszorg en de kwaliteitsverbetering binnen het openbaar bestuur. Meer in het bijzonder gaat het mij hier om de zelfstandige bestuursorganen (zbo) en – wat de Algemene Rekenkamer aanduidt als – de rechtspersonen met een wettelijk taak (rwt). Het betreft bestuursorganen op rijksniveau die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak, die geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit publieke middelen. We bevinden ons dan in het domein van de uitvoerende, presterende publieke taken door instanties zoals het Kadaster, de Informatie Beheer Groep, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, onderwijsinstellingen, politieregio's en zorginstellingen. De Algemene Rekenkamer heeft becijferd dat daaraan

maar liefst 109 miljard euro wordt besteed; dat is meer dan de bestedingen bij de rijksoverheid (Algemene Rekenkamer 2004).

Op welke wijze kan de kwaliteit van dat publiek bestuur het best worden bereikt en – meer specifiek – welke vormen van verantwoording en toezicht in het publieke domein zijn daarvoor geschikt? Moeten we het vooral hebben van de goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid of zijn er ook andere vormen van het afleggen van verantwoording nodig? En hoe verhouden die verschillende vormen zich dan tot elkaar?

Uiteraard laat het bestek van dit essay niet toe om alle aspecten van dit complexe thema uit te diepen. Ik wil deze gelegenheid benutten om drie vormen van het afleggen van verantwoording in het publieke domein wat nader te verkennen: de politiek-bestuurlijke verantwoording, de maatschappelijke verantwoording en de professionele verantwoording. Ik zal in het vervolg van deze bijdrage deze drie kort typeren. Aan het eind zal ik ingaan op de vraag hoe deze drie verantwoordingslijnen zich tot elkaar verhouden en zouden kunnen verhouden.

3.2 Politiek-bestuurlijke verantwoording

In de discussie over zelfstandige bestuursorganen in ons land staat, zo kan worden vastgesteld, het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal. Vormen van zelfstandig bestuur maken inbreuk op het uitgangspunt dat een minister rechtstreeks verantwoordelijk is voor de publieke taakvervulling (op rijksniveau). De reguliere verantwoordelijkheid van de minister geldt dan immers niet; de minister is niet direct verantwoordelijk voor het doen en laten van medewerkers van zelfstandige bestuursorganen, maar kan slechts worden aangesproken op en verantwoordelijk worden gesteld voor de uitoefening van de bevoegdheden die de wet hem heeft toegekend. Daarbij kan worden gedacht aan bevoegdheden als de benoeming van bestuursleden, de goedkeuring van begrotingen en het geven van (algemene) aanwijzingen.

Voor de overheidsorganisatie heeft de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid een tweeledige functie³. In de eerste plaats dient zij ertoe te verzekeren dat het beleid van de overheid aansluit bij de politieke voorkeuren van de burgers. Deze democratische legitimatie van het overheidsbeleid en de wetgeving kan – zo is het uitgangspunt – worden bereikt door de rol van de volksvertegenwoordiging als mede-wetgever en controleur van de regering.

In de tweede plaats is de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid uitgegroeid tot het middel om in algemene zin te bewaken dat de overheidsorganisatie goed functioneert. Wordt er wel rechtmatig en doelmatig gehandeld? Is de kwaliteit van het publiek optreden aan de maat?

Over de eerstgenoemde functie van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat wel communis opinio. Maar de vraag kan met recht en rede worden gesteld of het stelsel van de ministeriële verant-

woordelijkheid zich wel leent voor de beoordeling en de controle van de kwaliteit van de overheidsorganisatie en het overheidsoptreden in concreto. Verdraagt zich dat wel met de noodzaak van meer ruimte voor het professioneel handelen in onze complexe informatiemaatschappij? De WRR trekt dat al in twijfel voor de ambtelijke organisatie binnen de departementen. Des te meer geldt deze beperking – zo zou ik menen – voor het handelen binnen de zelfstandige bestuursorganen en de rechtspersonen met een wettelijke taak. Het is dus niet voor niets dat de minister niet verantwoordelijk is – en ook niet zou moeten zijn – voor het (individueel) handelen van de professionele dienstverleners in dergelijke organisaties, zoals docenten, medici, arbeidsbemiddelaars en politiemensen.

Bovendien is het zeer de vraag of door de ministeriële verantwoordelijkheid – en de achterliggende controle door het parlement – er een weloverwogen, systematische beoordeling en aanpak van de kwaliteit van de publieke dienst (zowel ambtelijk binnen de departementen als bij ZBO's en RWT's) mogelijk is. De praktijk laat zien dat bepaalde – vaak min of meer toevallige – incidenten in het politieke domein niet zelden worden uitvergroot, terwijl andere meer structurele misstanden niet of nauwelijks de aandacht krijgen. De politiek-bestuurlijke logica werkt nu eenmaal langs andere lijnen dan die van de systematische en duurzame borging van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarbij geldt ook dat door politieke overwegingen en achtergronden het falen in (semi-)ambtelijke diensten soms wordt afgedekt om de (uiteindelijk) verantwoordelijke bewindspersoon uit de wind te houden.

In het laatste Jaarverslag van de Raad van State wordt ook gewezen op het incidentalisme in de politiek. Ook wordt de noodzaak van meer ruimte voor de professionele 'uitvoerders' klemmend verwoord (Raad van State 2003: 25):

“Meer ruimte voor de uitvoerders van het beleid vereist de erkenning dat de uitvoerders (de dokter, de leraar, de politieagent) de echte deskundigen zijn bij het oplossen van de maatschappelijke problemen. Dat betekent herstel van vertrouwen in professionele waarden.”

Resumerend kan worden opgemerkt dat de lijn van de politiek-bestuurlijke verantwoording in hoofdzaak loopt via de staatsrechtelijke regel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aldus kan worden verzekerd dat er een democratische legitimatie is voor het beleid en de wetgeving. De doeleinden, randvoorwaarden voor en spelregels van het beleidscomplex kunnen met parlementaire inbreng vooraf en controle achteraf worden vastgesteld. Deze wijze van verantwoording leent zich echter niet of minder voor een stelselmatige borging van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de publieke dienstverlening.

3.3 Maatschappelijke verantwoording

Voor het vertrouwen in de (semi-)publieke sector is van belang dat de instellingen die publieke diensten verlenen zich ook ten opzichte van hun maatschappelijke omgeving verantwoorden aangaande hun handelwijze. Daarbij kan uiteraard worden gedacht aan de (potentiële) gebruikers van de publieke diensten, maar ook aan andere (mogelijk) betrokken partijen, zoals consumentenorganisaties, organisaties van werkgevers en werknemers en milieuorganisaties of andere organisaties die zich inspannen voor het algemeen belang. En zelfs de individuele burger – als belastingbetaler – heeft recht om te weten wat er met de publieke middelen wordt gedaan.

En ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, zijn er de media die in onze huidige informatiemaatschappij belang hebben bij een goede (actieve en passieve) verstrekking van informatie door (semi-)publieke instellingen. Veel zaken die niet deugen worden immers vaak in eerste instantie door onderzoeksjournalisten in de openbaarheid gebracht.

Uiteraard is er de Wet openbaarheid van bestuur, op grond waarvan kan worden bewerkstelligd dat er informatie beschikbaar komt over de gang van zaken in de ambtelijke dienst en bij zelfstandige bestuursorganen. Maar het zou niet goed zijn als de maatschappelijke verantwoording aldus moet worden afgedwongen langs juridische weg. Van ambtelijke diensten, zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak mag worden verwacht dat zij zich uit eigen initiatief ten opzichte van de belanghebbende en geïnteresseerde partijen verantwoorden over hun optreden en presteren.

De Algemene Rekenkamer heeft, in het kader van het reeds genoemde vierde deel van de rapportage over de verantwoording en het toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, onlangs ook onderzoek gedaan naar deze wijze van verantwoording en de praktijk ter zake bij de instellingen. De Rekenkamer spreekt in dit verband over de 'verbreding van de publieke verantwoording' (Algemene Rekenkamer 2004: 61 e.v.). Het gaat volgens de Rekenkamer om verantwoording en informatievoorziening aan anderen dan de minister, en om een verbreding van het scala van onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd. Het onderzoek is toegespitst op de volgende vier aspecten:

- *governance*;
- het gebruik van kwaliteitsinstrumenten;
- stakeholderdialoog;
- maatschappelijk verantwoord handelen.

Het aspect *governance* ziet in feite toe op de (bestuurlijke) organisatie en het intern toezicht. Naar analogie van de Nederlandse *corporate governance* code (Code Tabaksblad) voor het bedrijfsleven, kan ook de vraag naar de *governance* van de (semi-)publieke sector worden gesteld. Hoe zit het bijvoorbeeld met de positie van de raden van toezicht die we steeds meer kunnen aantreffen bij zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen

met een wettelijke taak? Behartigen zij – als adviseur van het bestuur – de belangen van de instelling of zien zij toe namens de minister (en de belastingbetaler)? In het kader van de maatschappelijke verantwoording zou de instelling een helder beeld moeten kunnen verschaffen van de (interne) bestuurlijke organisatie en verhoudingen.

Kwaliteitsinstrumenten zijn er in soorten en maten. De functie van dergelijke instrumenten varieert sterk. Zo kunnen ze primair gericht zijn op de besturing en beheersing van de interne processen in een instelling (zoals bijvoorbeeld het INK-model en de *Balanced Score Card*-methode). Maar ook kunnen ze (mede) dienen om de transparantie en het vertrouwen te verhogen. Processen van certificatie en accreditatie kunnen daartoe bijdragen⁴. Ook kunnen kwaliteitsinstrumenten door de mogelijkheid van vergelijking van prestaties aanzetten tot verbetering. Het zogenoemde *benchmarks* kan onder deze noemer worden geplaatst. Betrouwbare en kenbare informatie over de kwaliteit van (vergelijkbare) publieke diensten kan bijdragen aan het inzicht in die kwaliteit en een prikkel geven tot verbetering daarvan.

Met de term 'stakeholderdialoog' doelt de Rekenkamer op vormen van communicatie met de relevante omgeving van de desbetreffende (semi-)publieke instelling. Dit kan in geïnstitutionaliseerde vorm, zoals bijvoorbeeld door de oprichting van een gebruikersraad. Maar ook bij gelegenheid door peilingen en consultaties bij gebruikers of andere relevante partijen (kritische volgers en partners in bepaalde netwerken). In feite spreken we hier over relatiebeheer, waardoor mogelijk het wederzijdse begrip en vertrouwen kan toenemen.

Het maatschappelijk verantwoord handelen kan goed worden vergeleken met het maatschappelijk verantwoord ondernemen in het bedrijfsleven. Daarbij kunnen uiteenlopende onderwerpen worden belicht, bijvoorbeeld in het jaarverslag van de instelling. Dit kan gaan om zaken als het milieugedrag binnen de instelling, ethische en integriteitscodes, de behandeling van klachten en het sociaal beleid dat wordt gevoerd. Via het afleggen van verantwoording over dergelijke zaken krijgt de 'buitenwereld' meer zicht op het functioneren van een publieke dienst.

Resumerend stel ik vast dat de maatschappelijke dimensie van de verantwoording door (semi-)publieke instellingen zich richt op de relevante omgeving van die instellingen en betrekking heeft op uiteenlopende onderwerpen, zoals de zorg voor en de borging van kwaliteit, de communicatie en relatie met de omgeving en de verwerking van signalen en klachten, de bestuurlijke organisatie van de instelling en het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht en de invulling van het maatschappelijk verantwoord handelen.

3.4 Professionele verantwoording

Behalve de (verticale) politiek-bestuurlijke verantwoording en de omgevingsgerichte maatschappelijke verantwoording is ook de professionele

verantwoording bij diverse vormen van publieke dienstverlening van betekenis. Kern van deze wijze van verantwoording is de interactie tussen de professionele dienstverleners en het openstaan voor opvattingen en oordelen van gekwalificeerde beroepsgenoten. Aldus wordt de professionele dimensie van het handelen geaccentueerd. Hierbij kan uiteraard worden gedacht aan de medische beroepen, maar zeker ook aan docenten, notarissen, indicatiestellers, arbeidsbemiddelaars, welzijnswerkers en politieagenten.

De verantwoording ten opzichte van beroepsgenoten kan verschillende gedaanten aannemen. De basis is echter steeds de bereidheid om het eigen handelen en presteren voor discussie en beoordeling open te stellen en het respect voor de zienswijze van collega-beroepsgenoten. De variatie komt tot uitdrukking in een veelheid van meer of minder geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde patronen van verantwoording en beoordeling binnen beroepsgroepen en sectoren. Zonder te streven naar volledigheid noem ik de intercollegiale toetsing van het handelen, het werken met behandelings- of gedragsprotocollen, het werken met zogenoemde beproefde *best practises*, de toepassing van *peer reviews*, het werken met (periodieke) visitatieprocedures en vormen van tuchtrechtspraak binnen bepaalde beroepsgroepen.

Steeds moet worden bedacht dat dergelijke vormen van verantwoording en beoordeling van gedrag zich primair richten op het hoog houden van de beroepseer en de professionele standaard. Ze zijn niet in eerste instantie gericht op de borging van publieke belangen. Dit neemt echter niet weg dat deze beide belangen heel wel kunnen convergeren. Het publiek belang is immers in de regel ook gediend met het professioneel handelen volgens algemeen aanvaarde codes en standaarden. Wel zal ook in deze context gezorgd moeten worden voor *checks and balances* en heldere spelregels en procedures om te voorkomen dat bepaalde groepsbelangen prevaleren boven het publiek belang en dat misstanden niet of onvoldoende naar buiten komen en aan de kaak worden gesteld. Dit geldt in het bijzonder indien vormen van professionele verantwoording en beoordeling worden gebruikt in het kader van het overheidsbeleid en de wetgeving. Zo is het visitatiestelsel in het hoger onderwijs belegd met wettelijk vastgelegde voorschriften en procedures waar het gaat om de zelfevaluatie door de instellingen, de samenstelling en onpartijdigheid van de visitatiecommissie, de openbaarheid van de gegevens, de procedures van hoor en wederhoor en de publicatie van het rapport. Ook heeft de Inspectie van het onderwijs – op de achtergrond als een soort meta-toezichthouder – de functie van bewaker van de zuiverheid en evenwichtigheid van de visitatieprocedure.

Om voortdurend en stelselmatig tot verbetering van de publieke dienstverlening te komen, is de ontwikkeling van de professie essentieel. Daarvoor is een klimaat van openheid en interactie tussen de beroepsgenoten – liefst ondersteund door beroepsorganisaties – een voorwaarde. Door vormen van professionele verantwoording en het onderwerpen van

het handelen en presteren aan gekwalificeerde beroepsgenoten zal de kwaliteit van en tevens het vertrouwen in de publieke dienstverlening bevorderd worden.

3.5 Gescheiden of verbonden lijnen van verantwoording?

Aan het eind van deze bijdrage werp ik de vraag op hoe de verhouding is of zou kunnen zijn tussen de drie hiervoor besproken vormen van verantwoording over publieke dienstverlening. Hebben we te maken met drie gescheiden werelden (de politiek, de maatschappelijke omgeving en de beroepsgroep) of zijn er verbanden (te leggen) tussen de drie?

In dit verband wil ik in herinnering roepen de discussie naar aanleiding van het initiatief van vijf zelfstandige bestuursorganen om te komen met een *Handvest publieke verantwoording*. Staatsbosbeheer, de Dienst Wegverkeer, de Informatie Beheer Groep, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en het Kadaster (later is ook de Sociale Verzekeringsbank getreden tot de handvestgroep) geven in het handvest aan op welke wijze zij zich publiekelijk willen verantwoorden over hun handelen en de kwaliteit van hun dienstverlening; bijvoorbeeld door het opstellen en openbaar maken van kwaliteitseisen voor de producten en diensten en specificaties van de prijs-/prestatieverhouding, het uitvoeren van klanttevredenheidsmetingen, het instellen en raadplegen van gebruikersraden, het opstellen en publiceren van jaarverslagen en periodieke beoordeling door onafhankelijke auditoren. Op de site www.publiekverantwoorden.nl kan informatie worden gevonden over het Handvest, de deelnemers, de aanpak en ook de rapporten van het Visitatiecollege (over de visitatie van het Kadaster, het COA en de IB-groep).

Opvallend was dat dit initiatief heeft geleid tot kritische vragen vanuit de Tweede Kamer. Toenmalig minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moest de Kamer gerust stellen met de reactie dat deze publieke verantwoording uiteraard niet het ministerieel toezicht kon vervangen⁵. Blijkbaar zag men in de politiek deze wijze van verantwoording als rivaliserend met de politiek-bestuurlijke lijn van verantwoording.

Opvallend is ook dat er inmiddels weinig politieke belangstelling meer lijkt te zijn voor het Handvest en de implementatie daarvan. Dit terwijl via deze aanpak van (vergelijkbare en kenbare) kwaliteitsmaatstaven, visitatie en publicatie van de bevindingen daarvan toch veel informatie beschikbaar komt over de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de mogelijkheden voor verbetering daarvan.

Het lijkt er dus op dat de politiek-bestuurlijke verantwoording enerzijds en de maatschappelijke en professionele verantwoording anderzijds gescheiden werelden zijn. Dat zou niet zo moeten zijn. De resultaten van (deugdelijke vormen van) maatschappelijke en professionele verantwoording en beoordeling zouden immers een wezenlijk onderdeel kunnen vormen voor de politiek-bestuurlijke beoordeling van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

In dit verband kan ik Michiel Scheltema citeren. In een rondetafelgesprek over het thema *Verantwoord toezicht in het nieuwe openbaar bestuur* zei hij het volgende (Van Breugel en Ligthart 2002: 52-53):

“... ziet de belangrijkste uitdaging in het zoeken naar vormen van horizontale verantwoording en meent dat verticale verantwoording slechts een aanvulling is. De heer Scheltema meent dat wanneer er een onafhankelijke toets is op kwaliteit, bijvoorbeeld door een kwaliteitskamer, dit een belangrijke basis moet zijn voor een beoordeling door de politiek.”

De verschillende vormen van verantwoording zouden dus communicerende vaten moeten zijn. Naar de mate waarin zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak en de daar werkzame professionals er zelf beter in slagen om zich te verantwoorden voor hun wijze van werken en hun prestaties, kan het bestuurlijk toezicht uit hoofde van de ministeriële verantwoordelijkheid terugtreden (Eijlander 2002: 21 e.v.). Hooguit is er dan nog verantwoording en beoordeling op de recht- en doelmatigheid van de besteding van de publieke middelen nodig. Zowel het bestuur, de professionals als de afnemers van diensten kunnen immers belang hebben bij een ruimhartige besteding van die middelen.

De kwaliteit van de publieke dienstverlening zal wel altijd onderwerp van discussie blijven. Dat is ook goed. Het is een kwestie van voortdurend leren (verbeteren) in het belang van de burger. Dat zou ook de zorg van de politiek moeten zijn. De politiek-bestuurlijke verantwoording en beoordeling zou zich meer gelegen moeten laten liggen aan de aanwezigheid van een goede maatschappelijke en professionele verantwoording.

Noten

- 1 Zie Commissie-Scheltema, *Steekhoudend ministerschap*, Kamerstukken II, 1992-1993, 21427, nr. 40-41.
- 2 Zie zijn bijdrage aan de Groningse bundel over de rechtsstaat, Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Staatsrechtconferentie 1989.
- 3 Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000).
- 4 Zie Uvt-onderzoek en kabinetsstandpunt ter zake, Kamerstukken II, 2003-2004, 29304, nr. 1.
- 5 Zie Kamerstukken II, 2000/01, Aanhangsel: 747- 748.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004), *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29450, nr. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Breugel, Van en Ligthart (red.) (2002), *Verantwoord toezicht in het nieuwe openbaar bestuur*, Amersfoort.
- Eijlander, Ph. (2002), in: Breugel, Van en Ligthart (red.) (2002), *Verantwoord toezicht in het nieuwe openbaar bestuur*. Amersfoort.

- Engels, J.W.M. *et al.* (red.) (1989), *De rechtsstaat herdacht*, Staatsrechtconferentie 1989. Zwolle.
- Raad van State (2003), *Jaarverslag 2003*, www.raadvanstate.nl/publications/documents/52_jaarverslag_rvs_2003_fc.pdf.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.