

Prof. dr. M.J.W. van Twist & Mag. phil. P.M. Karré

Kwaliteit door (ver)binding

Over de borging van kwaliteit bij uitvoeringsorganisaties

Paper ter discussie bij Panel 2 - NIG Annual Conference 2009 te Leiden

Over de auteurs:

Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Daarnaast is hij decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer. E-mail: twist@nsob.nl, website: <http://markvantwist.nsob.nl>.

Philip Marcel Karré is als senior onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en werkt aan een promotieonderzoek naar de governance van hybride organisaties in de Nederlandse afvalsector. E-mail: karre@nsob.nl, website: www.hybrideorganisaties.nl.

Contactgegevens:

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
Telefoon: 070 – 302 49 10
www.nsob.nl

1. Kwaliteitsborging onder het vergrootglas van politieke en media

Publieke uitvoeringsorganisaties, zoals de IND of Rijkswaterstaat maar ook andere publieke instellingen die in een politiek-bestuurlijk krachtenveld moeten functioneren zoals het OM, als ook hybride organisatie aan de grens tussen publiek en privaat, worden voortdurend geprikkeld om de kwaliteit van het eigen handelen verder te ontwikkelen en te verbeteren. Vandaar ook deze organisaties en instellingen over het algemeen over een groot aantal instrumenten voor kwaliteitsborging beschikken, waaronder bijvoorbeeld certificeringssystemen en *audits*.

Naast prikkels vanuit de organisatie zelf om te (blijven) werken aan haar kwaliteit, zijn er ook externe *incentives* om dat te doen. Publieke en hybride organisaties zijn vaak prominent in het nieuws, waardoor de politieke en bestuurlijke aandacht toeneemt. Natuurlijk is het goed als een publieke organisatie zoals de IND, Rijkswaterstaat of het OM kritisch wordt gevolgd, maar ook hier geldt: overdaad schaadt. Een té indringende en intensieve bemoeienis van bestuur en politiek met het functioneren van een organisatie kan op zeker moment tot verkramping leiden.

Uitvoeringsorganisaties die zowel interne als externe prikkels krijgen om te professionaliseren, zijn in potentie kwetsbaar en hebben naar ons idee voorzieningen nodig die (in de woorden van Roel in 't Veld) als 'schokdemper' kunnen fungeren en balans kunnen scheppen tussen enerzijds de externe belangstelling en betrokkenheid bij haar activiteiten en anderzijds de ruimte die een organisatie nodig heeft om in zekere beschutting voor de belangstelling van buiten en ver weg van de schijnwerpers van de media de kwaliteit van haar werkzaamheden te borgen. Daarnaast heeft zo een organisatie ook bondgenoten nodig die met haar af en toe haar successen vieren.

In dit essay zetten wij op een praktijkgerichte manier uiteen hoe uitvoeringsorganisaties de kwaliteit van hun eigen handelen kunnen verhogen door verbindingen aan te gaan met groepen in hun omgeving. Voordat wij ingaan op de instrumenten die de organisaties kunnen gebruiken voor het verwezenlijken van dit doel, staan wij eerst nog even stil bij het intrinsiek betwiste karakter van het begrip kwaliteit.

2. Kwaliteit als intrinsiek betwist begrip

Kwaliteit is voor alle professionele organisaties een buitengewoon belangrijk begrip, ook in de publieke sfeer (zeker nu *corporate* en *good governance* zo nadrukkelijk op de politieke en maatschappelijke agenda zijn komen te staan). Maar het is tegelijkertijd ook een bijzonder lastig

begrip.¹ Alle partijen in het krachtenveld waarin een organisatie moet zien te functioneren, alsook haar verschillende onderdelen, hebben immers eigen (en soms ook tegenstrijdige) ideeën over wat kwaliteit is en wanneer de organisatie in zijn optreden kwalitatief hoogwaardig heeft gehandeld. Dit hangt samen met het feit dat kwaliteit een typisch voorbeeld is van wat wel wordt aangeduid als een *essentially contested concept* (Gallie, 1956), of een intrinsiek betwist begrip. Het is waardegeladen, meervoudig en complex en kan daarom alleen gedefinieerd worden met oog voor de (uiteenlopende) opvattingen en belangen van betrokkenen.

Met het intrinsiek omstreden karakter van kwaliteit dient rekening te worden gehouden bij het invullen van ambities gericht op de borging daarvan. Naar onze mening is het wijs om niet vanuit de leiding één bepaalde opvatting van kwaliteit aan de organisatie en de omgeving op te dringen, maar juist in contact met groepen die daarbinnen en daarbuiten betrokkenheid tonen te bezien hoe uiteenlopende ideeën te verbinden, te confronteren en (eventueel) te verzoenen zijn.

Om uit te werken hoe in dat licht kwaliteit bij publieke instellingen concreet geborgd kan worden door het aangaan van verbindingen met de verschillende groepen uit hun krachtenveld, stellen we voor om uit te gaan van de volgende vier brede categorieën²:

1. Relevante partijen in het kennisdomein (wetenschappers en andere inhoudsdeskundigen),
2. de diverse stakeholders van de organisatie (doelgroepen en ketenpartners),
3. relevante actoren uit het politiek-bestuurlijke domein (minister, departementen, tweede kamer).
4. kritische volgers in de samenleving (burgers, media) die zich op enige afstand van de organisatie bevinden, maar zich daarbij wel betrokken voelen.

Kwaliteit kan dan naar ons idee op drie niveaus worden benaderd:

- a. Kwaliteit op het niveau van de medewerkers, beschouwd in termen van individuele kwaliteiten en competenties.
- b. Kwaliteit op het niveau van de organisatie, bezien in termen van onderlinge samenwerking en afstemming.
- c. Kwaliteit die te lokaliseren valt op het niveau van de verhouding met de omgeving, geduid in termen van verbindingen met externe partijen.

¹ Niet alleen (uitvoerings-) organisaties maar ook de wetenschap heeft er nog moeite mee helder te maken wat kwaliteit in de publieke dienstverlening betekend, zie bijvoorbeeld de discussie in een recent nummer van het tijdschrift *Governance* (vol. 21, number 2, april 2008).

² Zie voor een vergelijkbare indeling ARK, 2004.

In deze beschouwing richten we ons eerst en vooral op het derde niveau van kwaliteit. Wij doen dat overigens wel in het besef dat er een sterke samenhang is met de andere niveaus.

Een veeltal ambities kan ten grondslag liggen aan het streven van een organisatie om haar kwaliteit te verhogen door middel van een versterkte (ver)binding met de omgeving (zie Bovens, 2005: 192-4 voor een overzicht). Wij leggen in dit betoog de nadruk op drie daarvan:

Een *eerste ambitie* kan zijn de wens om zich te *verantwoorden* in een verantwoordingsrelatie. In een dergelijke relatie voelt een organisatie zich gedwongen (of is zij feitelijk gedwongen) zich te rechtvaardigen aan een boven- of nevenschikt controlerend orgaan. In de steeds groeiende canon van de verantwoordingsliteratuur (zie bijvoorbeeld Bovens, 2005; Bakker & Yesilkagit, 2005; Dowdle, 2006; Bovens & Schillemans, 2009) wordt deze invalshoek vaak ook het democratisch perspectief genoemd. Een *tweede ambitie* kan zijn de wens om door *leren* aanvullende inhoudelijke en professionele kennis en vaardigheden te verwerven om zo van *single* tot *double* en misschien zelfs tot *deutero loop learning* te komen (zie Argyris & Schön, 1974 en als proponent in Nederland bijvoorbeeld WRR, 2006). In de literatuur wordt dan over het cybernetisch perspectief gesproken. Een *derde ambitie* kan zijn de wens om zich extern te *legitimeren*. Zodoende creëert een organisatie draagvlak voor haar handelen, kan zij haar bestaansrecht en haar professionele onafhankelijkheid verdedigen. Deze ambitie wordt in de literatuur omschreven als het bestuurlijk perspectief. Alle deze ambities samen kunnen weer bijdragen aan het streven naar *good governance*.

De drie ambities kunnen op één lijn liggen maar ook uiteen lopen. In ieder geval vertonen zij verschillende karakteristieken. Een organisatie die alle ambities tegelijkertijd na wil streven, krijgt bijna onvermijdelijk met een aantal spanningen te maken. Zo kan bijvoorbeeld de ambitie om te leren op gespannen voet komen te staan met de ambitie (of de dwang) zich te verantwoorden. Om met name van haar fouten te kunnen leren, moet een organisatie zich kwetsbaar kunnen / durven opstellen. Een dergelijke opstelling kan echter, zoals wij al in de inleiding schetsten, in een verantwoordingsrelatie tot problemen leiden. Te veel bemoeienis van buiten kan binnen een organisatie een oneindige behoefte aan zekerheid en een wens tot risicomijding creëren. Men is bang fouten te maken, durft niet meer te experimenteren en verkrampt in vasthoudend gedrag, waardoor leren onmogelijk wordt.

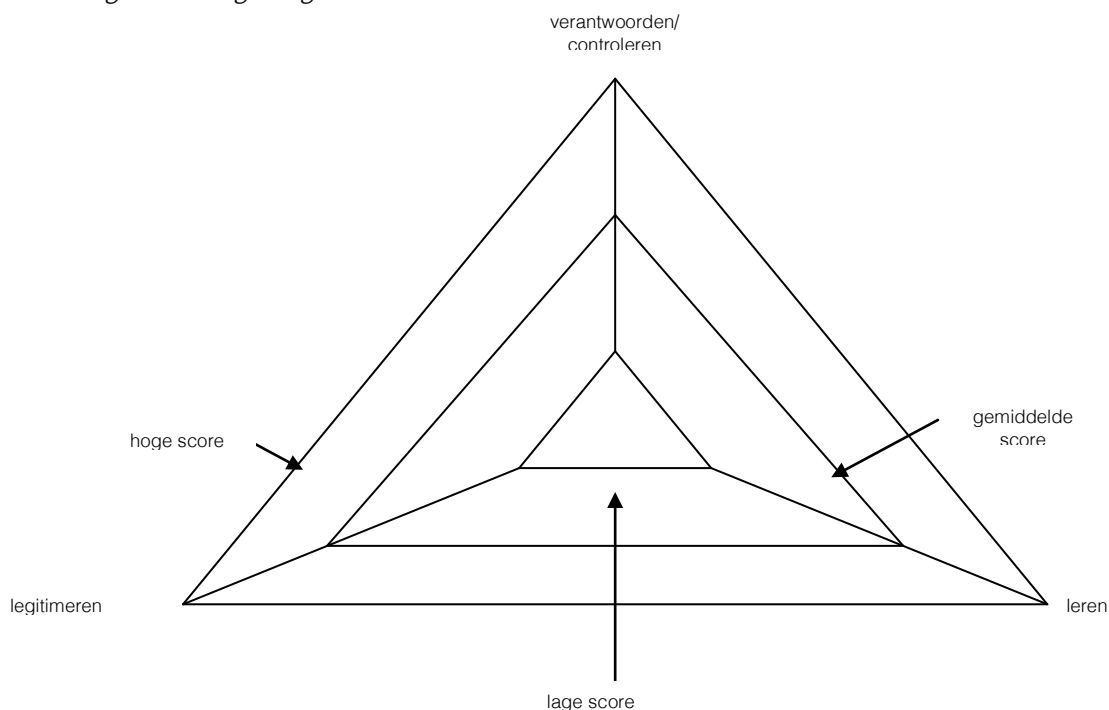
Een ander mogelijk spanningsveld betreft de wens van een organisatie om legitimatie te verwerven voor haar handelen door het creëren van draagvlak bij derden. Deze ambitie kan op gespannen voet staan met de verwachting van de buitenwereld dat een organisatie, die onder het vergrootglas van

de bestuurlijke aandacht ligt, snel beslist en voortvarend te werk gaat. Het creëren van draagvlak kost tijd en moeite, waardoor er meestal geen *quick wins* te behalen zijn.

Er bestaat inmiddels al een hele bandbreedte van verschillende instrumenten waarmee (publieke en hybride) organisaties hun diverse kwaliteiten kunnen verhogen door verbindingen aan te gaan met verschillende groepen in hun omgeving (zie Bovens, 2005 of Schillemans, 2007 voor een uitgebreid overzicht). In het vervolg van dit artikel willen wij een viertal arrangementen (visitaties, klantenfora, raden van toezicht en kennisnetwerken) aan een nadere beschouwing onderwerpen. Wij zullen de arrangementen niet alleen maar beschrijven, maar in elk geval ook een aantal ontwerpdilemma's schetsen. Tot slot lopen wij in een checklist de belangrijkste vragen langs die elke organisatie die overweegt het betreffende arrangement toe te passen vooraf zou moeten beantwoorden.

Wij hebben voor deze vier arrangementen gekozen omdat zij geregeld worden toegepast op basis van overwegingen die vergelijkbaar zijn met die welke gelden bij uitvoeringsorganisaties die ook van buitenaf onder druk staan, zoals recent bijvoorbeeld nog het OM of de IND. Elk van de beschreven arrangementen komt in meerdere of mindere mate tegemoet aan de drie door ons genoemde ambities die aan de wens tot (ver-)binding ten grondslag kunnen liggen. Zij roepen dus ook in meerdere of mindere mate de reeds genoemde spanningen op. Om inzichtelijk te maken voor welke ambities de genoemde arrangementen een hulpmiddel kunnen zijn en in welke mate welke spanningen te verwachten zijn, scoren wij ze allemaal op onderstaand diagram.

Afbeelding 1: Scoringsdiagram



3. Onderzoeksverantwoording

Aan dit artikel ligt onderzoek ten grondslag dat uit is gevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma *Governance op het grensvlak van staat, markt en maatschappij* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in samenwerking met diverse uitvoeringsorganisaties. Het onderzoek had het karakter van actieonderzoek (Lewin, 1946; Reason & Bradbury, 2008) en kreeg dus vorm in een vrij intensieve uitwisseling tussen ons als onderzoekers enerzijds en de bestudeerde organisaties en de daar werkzame professionals anderzijds. Wij hebben niet alleen de relevante wetenschappelijke literatuur bestudeerd, maar ook door documentenanalyse en gesprekken met *practitioners* in kaart getracht te brengen welke verantwoordingsinstrumenten zij op welke manier toepassen. De toedeling van de scores in ons diagram was vervolgens gebaseerd op een analyse van hoe het betreffende verantwoordingsinstrument wordt toegepast bij een aantal Nederlandse uitvoeringsorganisaties, gesprekken met betrokkenen als ook bestudering van de relevante literatuur.

4. Visitaties

4.1 Beschrijving

Visitaties leveren op basis van een eerder vastgestelde code of handvest publieke beoordelingen van een organisatie door een onafhankelijk college, meestal bestaande uit wetenschappers, stakeholders en / of kritische volgers (waaronder soms ook *peers*). Zij zijn meestal gebaseerd op een zelfevaluatie van de betrokken organisatie, met daarin een positiebepaling op een aantal in een code of kwaliteitshandvest uitgewerkte kernthema's. Een visitatiecollege bezoekt vervolgens de organisatie en voert daar gesprekken over de zelfevaluatie. Op basis van de verkregen informatie vormt het visitatiecollege zijn oordeel en informeert het bevoegd gezag over zijn bevindingen. Deze zijn meestal via internet openbaar (zie voor aanvullende informatie over visitaties Schillemans, 2007 en 2009).

Voorbeelden voor visitaties zijn in de onderwijssector en bij de politie te vinden, als ook bij de uitvoeringsorganisaties die lid zijn van de *Handvestgroep Publieke Verantwoording*³. Zij dienen in het algemeen een viertal doelen. Visitaties genereren voor een organisatie vitale informatie en feedback, kunnen als keurmerk fungeren en een belangrijk middel zijn bij de wens tot transparantie te komen. Door het laten uitvoeren van een visitatie kan een organisatie vertrouwen kweken bij haar stakeholders.

³ Zie www.publiekeverantwoording.nl.

4.2 Ontwerpdilemma's

Visitaties zijn bij uitstek instrumenten om het leervermogen van een organisatie te bevorderen. Dit begrip staat centraal in de uitwerking van het *Handvest Publieke Verantwoording*. Visitaties worden daarin als een doel gezien om *double loop* en *detero-leren* te ontwikkelen:

“Het leren heeft een dubbele betekenis. Het heeft betrekking op het ontwikkelingsproces van de organisaties: het college beoordeelt de ontwikkeling van de organisaties ten opzichte van het handvest en adviseert over de leercurve. Maar het kan evenzeer betrekking hebben op de inrichting van het leerproces: de kwaliteit van de positiebepaling en zelfevaluatie, de kwaliteit en bruikbaarheid van het hulpmiddel, ‘best practices’ en intercollegiaal leren, de wijze waarop het college tot zijn oordeel komt.” (Handvestgroep, 2005: 2)

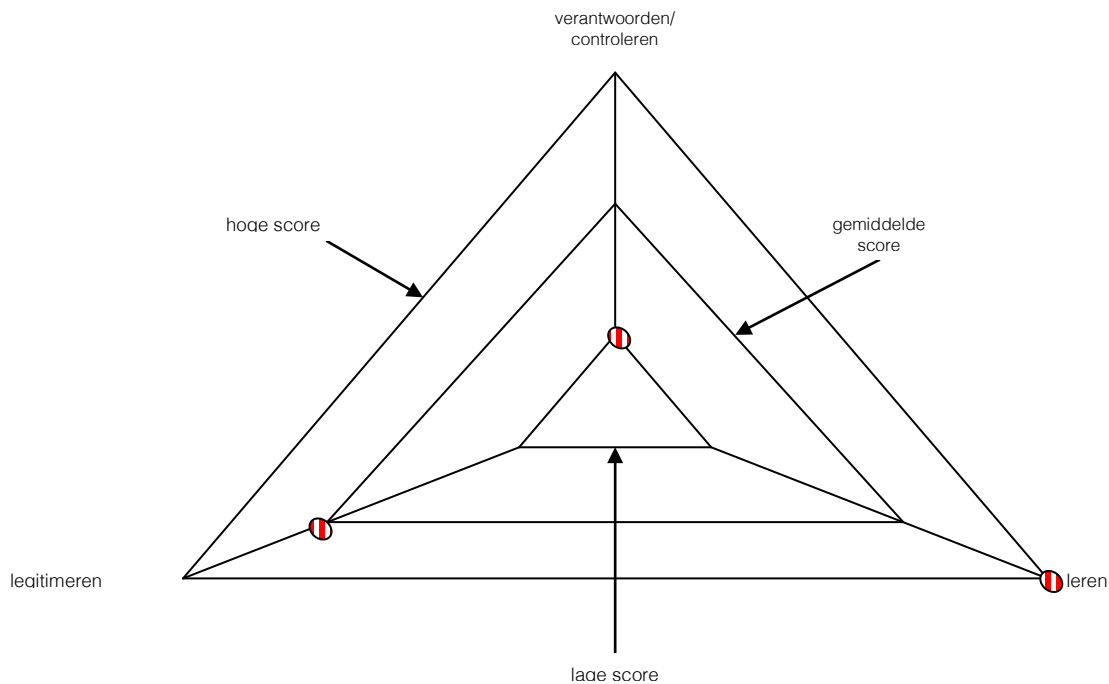
Visitaties als leerinstrument kunnen het zelfinzicht van organisaties vergroten, zowel op centraal als ook op decentraal niveau. In een reflexief dialoog met een visitatiecollege bestaande uit wetenschappers, stakeholders en / of kritische volgers kan de organisatie leren hoe de kwaliteit van haar handelen kan worden vergroot. Zij zijn dus (in het ideale geval) niet vrijblijvend, maar altijd ook gekoppeld aan een aantal concrete veranderingsvoorstellen voor de organisatie in kwestie.

Het instellen van een visitatieprocedure en het publiceren van de bevindingen van het college, kunnen helpen het draagvlak voor het handelen van een organisatie te vergroten. Visitaties zijn dus ook belangrijke imagoprojecten, waarmee een organisatie vertrouwen kan kweken bij groepen in haar omgeving. Het visitatiecollege moet dan wel inhoudelijk zwaar zijn samengesteld uit onafhankelijke experts. Ook moet de organisatie kunnen aantonen dat zij zich de bevindingen van het visitatiecollege ter harte heeft genomen en concrete daden heeft laten volgen.

Visitaties bieden ook interessante informatie voor groepen uit de politiek-bestuurlijke context van de organisatie, die zij als principalen kunnen gebruiken bij het verticaal toezicht op de betreffende organisatie. Maar als verantwoordingsinstrumenten zijn zij, vooral in vergelijking met klantenfora en raden van toezicht, zwak als het gaat om de mogelijkheden voor sanctionering. Visitaties worden immers op vrijwillige basis verricht. Ook zijn zij meestal incidenteel van aard. Zij zijn voor de principaal wel van waarde als een soort brandalarm dat aangeeft dat nader onderzoek bij een organisatie vereist is.

In ons diagram van mogelijke spanningen scores visitaties als volgt:

Afbeelding 2: Scores visitaties



Visitaties scoren erg hoog wat de ambitie betreft om te leren. Maar als lichte verantwoordingsinstrumenten scoren zij slechts matig op de controle-as. Mogelijke spanningen tussen deze twee ambities kunnen naar onze mening daarom in het geval van visitaties als gering worden ingeschat.

Visitaties scoren ook hoog wat de ambitie betreft van een organisatie om haar handelen te legitimeren aan derden. Om dit draagvlak te behouden, moet zij wel daadkracht kunnen tonen en aanneembaar maken écht aan het werk te gaan met de verbeteringsvoorstellen die uit de visitatieprocedure voort zijn gekomen. Hier zouden dus wel spanningen kunnen ontstaan, als een organisatie te lang wacht met het implementeren van de aanbevelingen uit de visitatie.

4.3 Keuzevragen

Bij de vormgeving van visitaties als (ver-)bindingsarrangement zou een uitvoeringsorganisatie naar ons idee met een aantal ontwerpvoorbeeldstukken rekening moeten houden:

1. Wil men zich aansluiten bij een reeds *bestaande visitatieprocedure* (bijvoorbeeld die van de *Handvestgroep Publieke Verantwoording*) of wil men zelf (of in samenwerking met andere nog niet gevisiteerde organisaties) een *nieuwe visitatieprocedure* opstarten?
2. Als men zelf aan de slag gaat met een visitatieprocedure, is een goede *samenstelling van het visitatiecollege* belangrijk. Men moet zich dan afvragen, wie in dit gremium zitting zal nemen: alleen wetenschappers of ook professionals uit andere organisaties?
3. Visitaties kunnen *verplicht of vrijwillig* zijn. Vrijwilligheid geeft de organisatie de mogelijkheid pas dan een visitatie te laten doorvoeren als dat handig te combineren is met de dagelijkse werkzaamheden. Dit wekt wel de schijn dat de organisatie pas dan een visitatie laat houden, als haar dat goed uitkomt.
4. *Eenmalig of periodiek?* Sommige organisaties (recent bijvoorbeeld nog het bureau van de Raad voor de Rechtspraak) laten zich eenmalig visiteren. Andere, zoals de politiekorpsen of de leden van de handvestgroep, worden periodiek gevisiteerd.
5. *Bevindingen vrijblijvend of met echte gevolgen?* De bevindingen uit visitaties hebben meestal een zeer grote informatieve waarde voor een organisatie. Maar om hun meerwaarde te laten toenemen, is het belangrijk dat de bevindingen van het visitatiecollege concrete gevolgen krijgen. Visitaties mogen dus nooit papieren tijgers worden, maar vanaf het begin stevig zijn en 'tot op het bot gaan'.
6. *Hoe slijtage voorkomen?* Visitaties zijn arrangementen die erg snel kunnen slijten en die daarom continu aangepast moeten worden. Het is dus belangrijk dat periodieke visitaties steeds verrassend gehouden en geregeld vernieuwd worden, waardoor de organisatie steeds opnieuw uitgedaagd wordt kritisch te reflecteren op haar eigen handelen.

5. Klantenfora

5.1 Beschrijving

Klantenforum is een containerbegrip ter aanduiding van de verschillende raden en panels voor cliënten, overige belanghebbenden en deskundigen die inmiddels al bij een groot aantal Nederlandse uitvoeringsorganisaties bestaan. Zij zijn vooral te vinden in de zorg- en welzijnsector, maar ook steeds meer in de sociale zekerheid, bij sommige gemeenten, pensioenfondsen, onderwijsinstellingen en andere rechtspersonen met een wettelijke taak (zie voor aanvullende informatie over dit verantwoordingsinstrument Trappenburg et.al., 2009).

Bij de meeste organisaties met cliënten-, stakeholders- en deskundigenraden, zijn deze fora wettelijk verplicht. Hun formele taak houdt de verbetering in van de uitvoering van de wettelijke opdracht door

directe inbreng van de stakeholders van de organisatie. Om dit doel te bereiken bespreken klantenfora periodiek met het bestuur van een organisatie op hoofdlijnen haar strategische plannen en de uitvoering daarvan.

Klantenfora passen in de participatietrend van de afgelopen jaren, die er op gericht is burgers en andere stakeholders te stimuleren directe inbreng uit te oefenen in het reilen en zeilen van publieke uitvoeringsorganisaties. In de praktijk blijkt echter dat slechts een kleine groep klanten kiest om zitting te nemen in dit soort instituties. Deze zijn meestal geen dwarsdoorsnee van het klantenbestand, waardoor er in de discussies met het klantenforum een vertekend beeld kan ontstaan. Deze kanttekeningen spelen uiteraard in veel mindere mate een rol bij die gremia, waarin niet burgers, maar de ketenpartners van een organisatie zitting hebben.

5.2 Ontwerpdilemma's

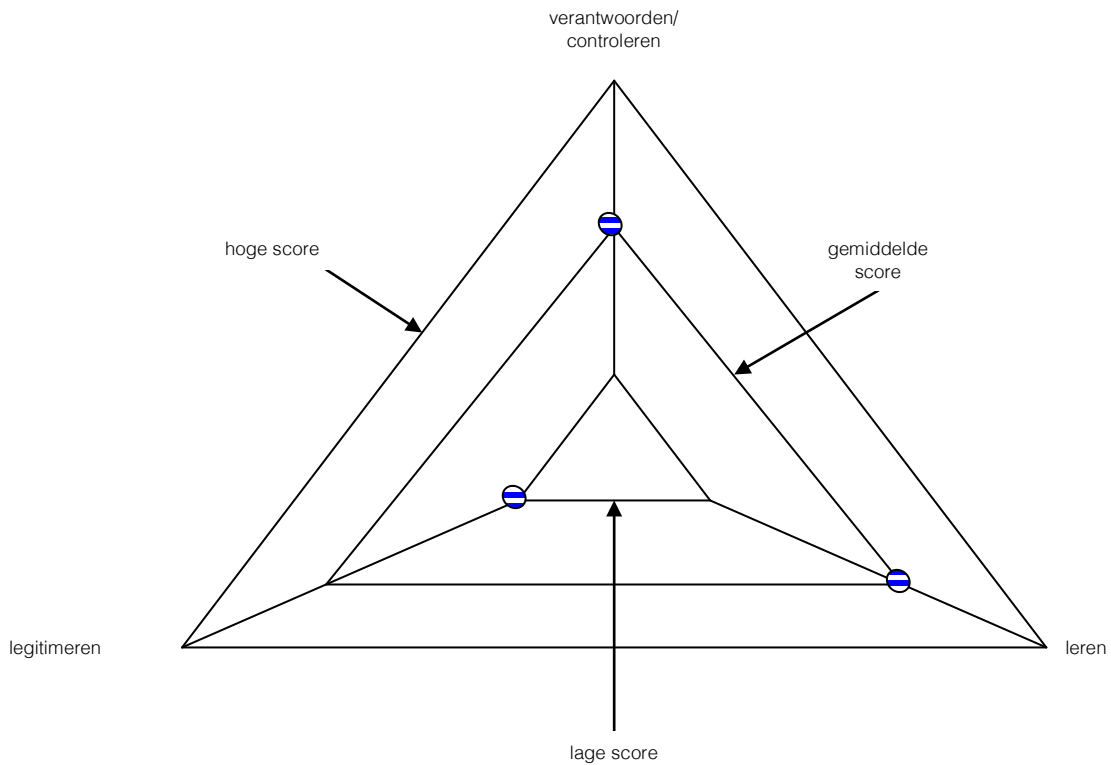
De instelling van klantenfora wordt door sommigen beschouwd als een verdubbeling van de democratie, omdat organisaties zich dan ook aan andere groepen zoals burgers en stakeholders moeten verantwoorden en niet alleen maar aan hun principalen uit het politiek-bestuurlijke domein. Voor hen kunnen klantenfora als brandalarm fungeren: als er iets mis is, kunnen politiek en bestuur signalen ontvangen uit deze groepen. Het effect van deze gremia op de verantwoording van een organisatie wordt wel belemmerd door het feit dat zij vaak geen sanctionerende bevoegdheden hebben. Wij scoren klantenfora daarom slechts gemiddeld op de controle-as in het scoringsdiagram.

Wat de bevordering van het leervermogen van een organisatie betreft, scoren klantenfora eveneens gemiddeld. In de gesprekken die deze gremia voeren met het bestuur van de organisatie gaat het vaak om belangrijke onderwerpen en wordt er gereflecteerd op de vraag hoe de kwaliteit van de dienstverlening van een organisatie te verbeteren is en worden concrete lessen geformuleerd. Maar uit onderzoek (van bijvoorbeeld Schillemans, 2007) blijkt ook, dat vaak de daadwerkelijke doorwerking van en bestuurlijke belangstelling voor de adviezen van klantenfora slechts beperkt is. Een organisatie die er voor kiest klantenfora als verbindingsarrangement toe te passen, zal naar onze mening zeker moeten stellen dat er ook echt werk wordt gemaakt van de aanbevelingen die in de dialoog met het klantenforum naar voren komen.

Ook wat de creatie van draagvlak betreft, zijn klantenfora vaak helaas als matig succesvolle instrumenten te typeren. Het is immers maar een erg kleine groep klanten en cliënten die daadwerkelijk overweegt zitting te nemen in zo een groep. Men kan hier wel rekening mee houden door de groep respondenten op een slimme manier samen te stellen en er blijk van te geven dat de organisatie daadwerkelijk van plan is zich de aanbevelingen uit het forum ter harte te nemen.

Wij vatten de scores als volgt samen in ons diagram:

Afbeelding 3: Scores klantenfora



5.3 Keuzevragen

Klantenfora kunnen nuttige verbindingsinstrumenten zijn, maar om de meerwaarde van dit arrangement te maximaliseren, is het wel belangrijk om rekening te houden met de eerder geschetste ontwerpproblematieken. Deze spreken beslist niet tegen het arrangement *an sich*, maar betekenen wel dat een organisatie goed na moet denken hoe men klantenfora toe wil passen.

Als men vervolgens overweegt een klantenforum in te richten, zou rekening moeten worden gehouden met de volgende ontwerpkeuzes:

1. *Wie zal in het klantenforum zitting hebben?* Burgers (met alle voor- en nadelen van dien), stakeholders en andere ketenpartners of kritische volgers uit wetenschap en praktijk? Dan krijgt het forum wel meer het karakter van een Raad van Advies of een kennisalliantie (zie paragrafen 6 en 7 voor een nadere uitwerking van deze vormen).
2. *Hoe groot zou het forum moeten zijn en hoe vaak komt men bij elkaar?*

3. *Krijgt het forum alleen een adviserende rol of mag het meebeslissen?*

6. Raden van toezicht

6.1 Beschrijving

In de laatste jaren is het aantal raden van toezicht⁴ bij publieke instellingen flink gegroeid vanuit de behoefte beter in te kunnen spelen op ontwikkelingen zoals schaalvergroting, veranderende sturingsarrangementen en de toegenomen regeldruk. Ook worden zij door de overheid als middel gebruikt om het verminderde verticaal toezicht door de minister te compenseren door diagonaal toezicht (zie voor aanvullende informatie over dit verantwoordingsinstrument Luursema et.al., 2003 en Boers & Van Montfort, 2009).

Een raad van toezicht kan voor het bestuur van een organisatie een inspirerende gesprekspartner of kritische derde zijn. Daarnaast kan een raad ook een aantal toetsende bevoegdheden hebben, zoals de goedkeuring van de jaarrekening. Voorbeelden zijn de raden van toezicht bij RDW en Kadaster, als ook de maatschappelijke adviesraad van de IND.

6.2 Ontwerpdilemma's

Raden van toezicht en van advies kunnen een hybride positie hebben omdat zij doorgaans door de betreffende minister worden benoemd, maar geacht worden hoofdzakelijk het belang van de eigen organisatie te dienen. In de praktijk blijkt echter dat de bijdrage van de raden aan het externe toezicht door de minister een beperkte is. Zij zijn vooral organen van hun organisaties, vooral gericht op het functioneren van de instelling en dus géén vertegenwoordigers van politiek-bestuurlijke principalen of de burgers. Zij kunnen wél de rol van brandalarm vervullen. Als het mis dreigt te gaan binnen een organisatie, kunnen signalen hierover de minister via de raad van toezicht of van advies bereiken. In ons scoringsdiagram krijgen raden van advies op de controle-as een gemiddelde score.

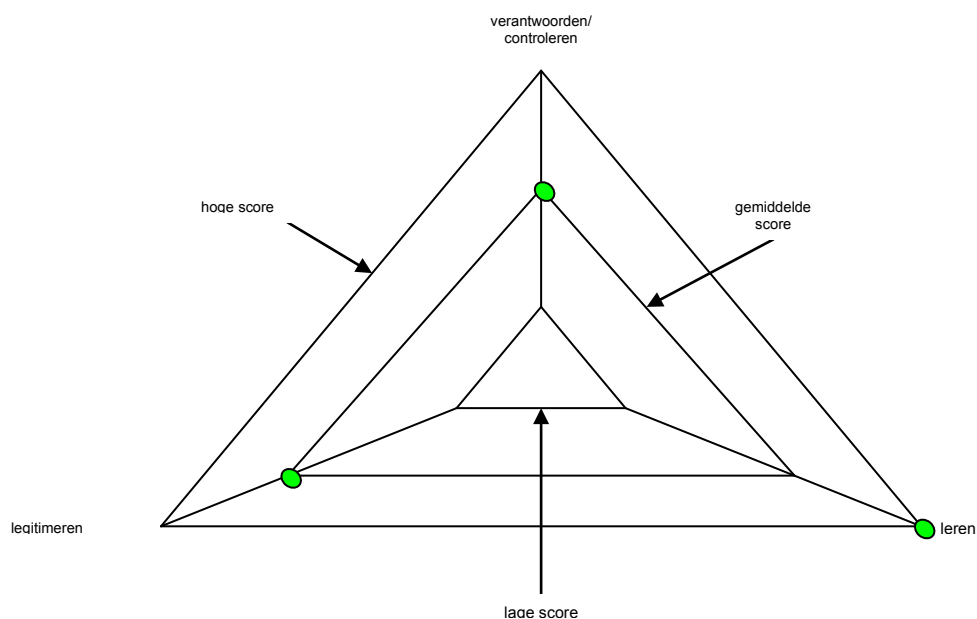
Raden van toezicht en van advies kunnen meerwaarde hebben voor het leervermogen van een organisatie. Zij bestaan uit experts uit de omgeving van de organisatie, fungeren als klankborden voor hun bestuur en kunnen deze helpen met het vergroten van de kwaliteit van het handelen van de organisatie. De raden formuleren in de praktijk ook, al dan niet ondersteund door sancties, concrete lessen. Op de as leren scoren raden van advies daarom hoog.

⁴ Wij rekenen in deze tekst ook raden van advies mee in deze categorie.

Raden van toezicht en van advies zijn weliswaar vooral intern gericht, maar scoren naar onze mening wel hoog als het gaat om het creëren van draagvlak. De leden van deze raden kunnen krachtige en belangrijke lobbyisten zijn voor een organisatie door in stille diplomatie contacten te onderhouden met groepen in haar nabijheid. Zij moeten dan wel duidelijk naar buiten communiceren dat zij van en voor hun organisatie zijn en geen verlengstukken van de minister en / of de burger willen en kunnen zijn.

Door kwalitatief hoogwaardige leden te beroepen in een raad van toezicht of van advies, kunnen organisaties ook hun professionele onafhankelijkheid tegenover hun politieke principaal (bijvoorbeeld een departement) waarborgen. Omdat de organisatie door de installatie van een dergelijke raad aantoont zelf goed bezig te zijn met intern toezicht, zou het externe toezicht door het departement verminderd kunnen worden.

Afbeelding 6: Scores raden van toezicht



6.3 Keuzevragen

Bij de vormgeving van een dergelijk verbidingsarrangement moet een organisatie met de volgende vraagstukken rekening houden:

1. *Rol, taak en bevoegdheden:* welke rol zou de raad moeten spelen, wie bepaalt zijn agenda en hoe zal zich de raad verhouden tot de overige bestuurslagen van de organisatie, bijvoorbeeld de directie of raad van bestuur?

2. *Benoemingsprocedure*: wil men de leden van de raad van toezicht of advies door de minister laten benoemen of in eerste instantie door de organisatie zelf (en in toekomst door coöptatie)? Een andere mogelijkheid zou zijn de leden in eerste instantie door de minister op voordracht van de organisatie te laten benoemen en vervolgens over te gaan tot coöptatie. Een benoeming door de minister kan bijdragen aan diens betrokkenheid, maar geeft hem / haar ook veel invloed. Benoeming door (open) coöptatie geeft stakeholders mogelijkheden tot beïnvloeding, maar dit proces kan lang duren en *groupthink* in de hand werken.
3. *Samenstelling en omvang*: Omdat het een doel van de raad is verbinding te maken met groepen in de omgeving van de uitvoeringsorganisatie, zou het voor de hand kunnen liggen om dit gremium een afspiegeling te laten zijn van deze groepen.
4. *Quorum*: Een quorum kan het draagvlak vergroten van uitspraken van een raad van toezicht en van advies maar onder bepaalde omstandigheden verlamdend werken.
5. *Zittingstermijn en vergaderfrequentie*: De meeste raden van toezicht of advies komen vier tot zes keer per jaar bijeen en hun leden hebben meestal een zittingstermijn van ongeveer vier jaar.

7. Kennisnetwerken

7.1 Beschrijving

Een vierde mogelijkheid voor een uitvoeringsorganisatie om verbindingen aan te gaan met de groepen in haar omgeving, kan de opbouw zijn van een of meerdere kennisnetwerken (wij beschrijven deze hier op basis van de uitwerking die er aan is gegeven door de Algemene Rekenkamer; ARK, 2007). Dit zijn verbindingen of allianties met bijvoorbeeld wetenschappers, stakeholders en ketenpartners van de organisatie met als doel feedback te organiseren van kritische buitenstaanders. Hierdoor wordt de omgeving van de organisatie meer en beter betrokken bij het werk van de uitvoeringsorganisatie en kan deze slim gebruik maken van de daar aanwezige kennis.

Kennisnetwerken vertonen een aantal overeenkomsten met de overige in deze notitie beschreven verbindingenarrangementen, maar zijn beter dan deze geschikt om *ad hoc*-kennisvragen te beantwoorden en om dieper in te gaan op één bepaald vraagstuk of onderwerp. Naast de Algemene Rekenkamer die met name een nationaal netwerk aan het opbouwen is, maken veel Nederlandse organisaties ook gebruik van internationale netwerken, zoals het NFI en het Kadaster. Ook komt dit instrument terug in de discussies over de gaande vernieuwing van de Rijksdienst: een optie het adviesstelsel te hervormen zou kunnen zijn geïstitutionaliseerde adviesorganen om te vormen tot dynamische kennisnetwerken en –allianties.

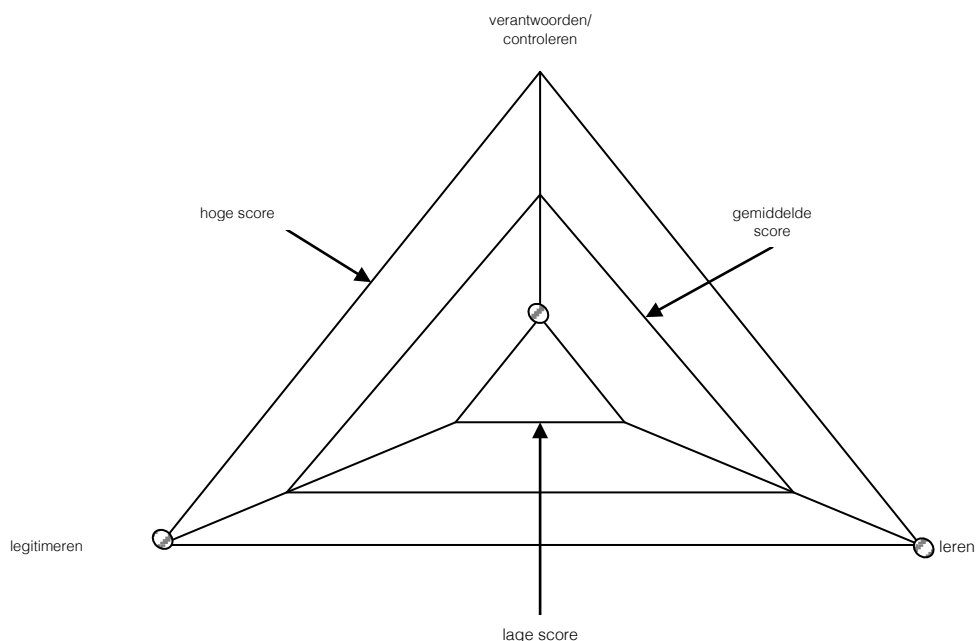
7.2 Ontwerpdilemma's

In kennisnetwerken staat de inhoud centraal en gaat het voornamelijk om een kwalitatief hoogwaardige uitwisseling met professionals en andere deskundigen. Men is daarbij niet beperkt tot samenwerking met professionals uit organisaties uit het eigen werkveld. Organisaties kunnen door netwerken aan te gaan met deskundigen uit anderen contexten juist hun eigen blinde vlekken proberen in te vullen. Wij scoren kennisnetwerken hoog wat betreft de bevordering van het leervermogen van een organisatie.

Kennisnetwerken kunnen naar onze mening ook een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke legitimiteit van een organisatie. Als deze er in slaagt vertrouwen te verwerven bij haar samenwerkingspartners, kunnen deze als bondgenoten op treden en daardoor zowel als stok achter de deur fungeren om bepaalde veranderingen ook echt van de grond te krijgen als ook als beschermerschild als een organisatie in zwaar weer is belandt.

Door met andere organisaties of deskundigen samen te werken in een kennisnetwerk en zich door hen kritisch te laten bekijken en haar werk goed te laten evalueren, kan een organisatie zich verantwoorden tegenover haar *peers*. Als middel om zich te verantwoorden tegenover de stakeholders of om controle door de overheid te faciliteren, zijn kennisallianties echter niet geschikt. Actoren uit het politiek-bestuurlijke domein kunnen signalen die hen bereiken uit (de omgeving van) de kennisalliantie wel gebruiken als een soort brandalarm.

Afbeelding 7: Scores kennisnetwerken



7.3 Keuzevragen

Een aantal belangrijke overwegingen zal een rol moeten spelen voordat een uitvoeringsorganisatie door middel van een kennisnetwerken aan de slag kan gaan met de ontwikkeling van haar kwaliteit:

1. *Welk netwerk?* Wil men zich aansluiten bij een reeds bestaand netwerk of wil men een eigen samenwerkingsverband beginnen?
2. *Welke inhoud?* Zou deze gericht zijn op een bepaald aspect of op het functioneren van de organisatie als geheel?
3. *Periode van de samenwerking?* Moet het samenwerkingsverband in principe eindeloos zijn of met een beperkte houdbaarheidsdatum?
4. *Welke interne en externe effecten?* Zal de samenwerking alleen een intern effect zal hebben of wil men de vergaarde kennis ook communiceren aan derden?

8. Samenvatting en discussie

Kwaliteit is bij (publieke en hybride) uitvoeringsorganisaties natuurlijk altijd voornamelijk een kwestie van het primaire proces. Verbindingen kunnen dienstbaar zijn aan deze kwaliteit maar voor de beeldvorming is bepalend wat er in concrete zaken gebeurt. Kwaliteit borgen is uiteindelijk dus steeds een kwestie van goed werk leveren en geen fouten maken bij de behandeling van zaken.

Maar om te voorkomen dat er fouten worden gemaakt is het wijs verbindingen aan te gaan, zodat via andere partijen kennis wordt aangedragen en ervaring wordt ingebracht (deskundigennetwerk, etc.) dan wel doordat die andere partijen het functioneren van de uitvoeringsorganisatie kritisch toetsen (visitatie, etc.) dan wel toezien op het functioneren (raad van advies).

En als er onverhoopt toch fouten worden gemaakt is het goed als er verbindingen zijn die de kwetsbaarheid van een uitvoeringsorganisatie verminderen. Dat kan de vorm krijgen van andere partijen die het eventueel falen van de organisatie in kwestie in perspectief plaatsen door het op te nemen voor de organisatie of door begrip te tonen in de media of door een eventuele verklaring daarvoor te kunnen geven doordat er inzicht bestaat in achtergronden en omstandigheden.

Verbindingen dragen dus bij aan kwaliteit – maar doen dat vaak op een indirecte manier, via mechanismen als dilemma's delen, legitimiteit bieden, steun organiseren, schokdemper zijn, etc.

Naar onze mening zou het voor uitvoeringsorganisaties verstandig zijn verbindingen aan te gaan met de volgende groepen: partijen uit het kennisdomein (wetenschappers), de diverse stakeholders van

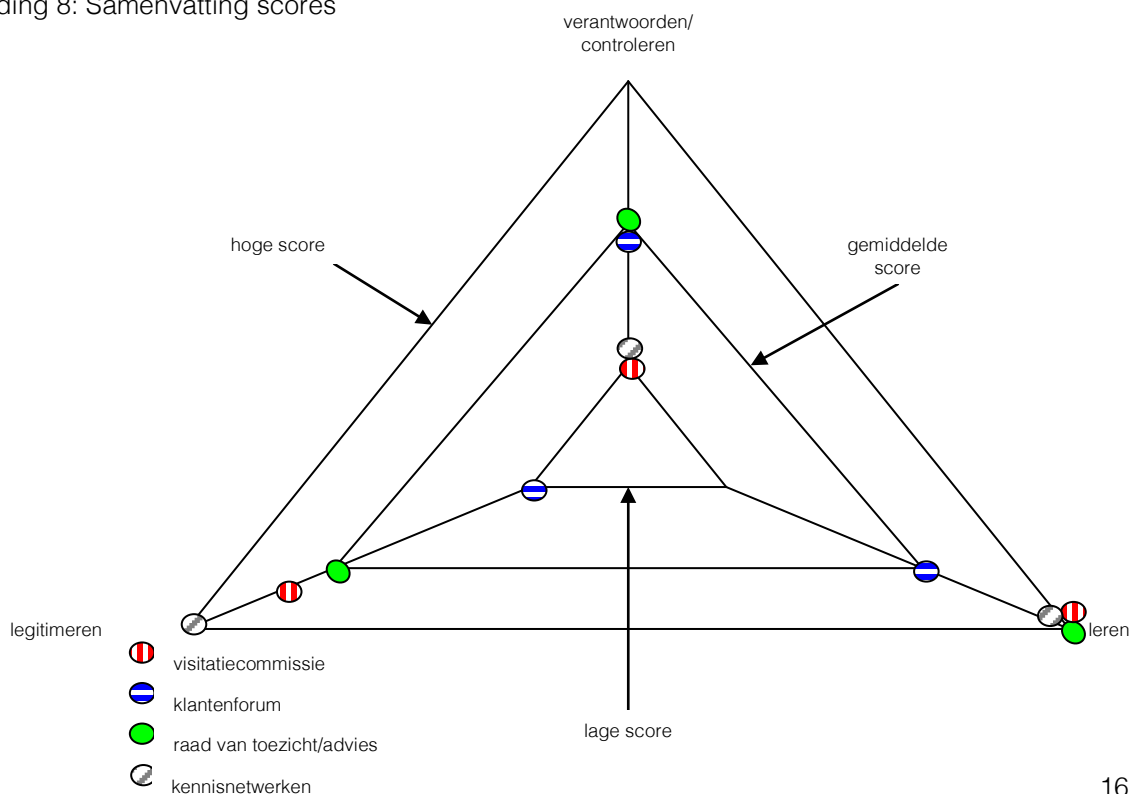
de organisatie (doelgroepen en ketenpartners), kritische volgers (burgers, media), als ook de relevante actoren uit het politiek-bestuurlijke domein (politiek en bestuurders en ambtenaren op de departementen).

Wij hebben in dit essay onzerzijds een viertal (ver)bindingsarrangementen aan een nadere beschouwing onderworpen: visitaties, klantenfora, raden van advies en kennisnetwerken. Wij hebben elk van deze vier verbindingarrangementen gescoord op de vraag in hoeverre zij tegemoet komen aan de drie eerder beschreven achterliggende ambities voor de verhoging van kwaliteit. Dus in hoeverre geven zij een uitvoeringsorganisatie zich te verantwoorden, in hoeverre stimuleren zij lerend gedrag en kan de organisatie er gebruik van maken om het draagvlak voor het handelen van de organisatie in de buitenwereld te verhogen.

Geen van de vier arrangementen is een volwaardig substituut voor politieke controle. Zij leveren allemaal wel (in meerdere of mindere mate) bruikbare informatie op die politieke principalen als indicatie kunnen dienen of een organisatie op de goede weg is of sturing nodig heeft. Uitvoeringsorganisaties kunnen vooral kennisnetwerken en visitatiecommissies gebruiken om draagvlak te verwerven voor hun handelen bij de buitenwereld. En afsluitend kunnen (behalve klantenfora) alle beschreven verbindingarrangementen bijdragen aan het leervermogen van een organisatie.

In het volgende diagram hebben wij de scores van alle vier arrangementen samengevat.

Afbeelding 8: Samenvatting scores



9. Bronnen

- Algemene Rekenkamer – *Verbreiding van de publieke verantwoording*. – Den Haag, 2004
- Algemene Rekenkamer - *Projectplan Deskundigennetwerk*. - Den Haag, 2007
- Argyris, C. en D. Schön – *Theory in practice. Increasing personal effectiveness*. – San Francisco, 1974
- Bakker, Wieger en K. Yesilkagit – *Publieke verantwoording*. – Den Haag, 2005
- Boers, I. en C. van Montfort – 'Raden van toezicht'. – in: Bovens & Schillemans, pp. 143-60
- Bovens, M. – 'Public accountability'. – in: Ferlie, E., L. Lynn & C. Pollitt – *The Oxford Handbook of Public Management*. – Oxford, 2005
- Bovens, M. en T. Schillemans (red.) – *Handboek publieke verantwoording*. – Den Haag, 2009
- Dowdle, M. W. – *Public accountability. Designs, dilemmas en experiences*. – Cambridge, 2006
- Gallie, W.B. – 'Essentially Contested Concepts'. – in: *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol.56, (1956), pp.167-198.
- Handvestgroep - *Handvest publieke verantwoording. Een tastbaar arrangement*. - Apeldoorn (opgevraagd op www.publiekeverantwoording.nl in maart 2008)
- Lewin, K. – 'Action research and minority problems'. – in: *Journal of Sociology*. Issues 2(4), 1946, pp. 34-46.
- Luursema, M. et.al. - *Toekomst voor raden van toezicht?*– Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2003
- Reason, P. en H. Bradbury – *The SAGE handbook of action research. Participatory inquiry and practices*. – London, 2008
- Schillemans, T. - *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. – Den Haag: Lemma, 2007
- Schillemans, T. – 'Visitaties als vormen van verantwoording'. – in: Bovens & Schillemans, pp. 161-80
- Trappenburg, M. et.al. – 'Cliëntenraden en klantenfora'. – in: Bovens & Schillemans, pp. 181-204
- WRR – *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. – Amsterdam, 2006