Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Tussenbalans na vijf visitaties

juni 2005

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Achtergrond 1
1.2 Opzet rapportage 2
2 Performance van het Visitatiecollege 3
2.1 Inleiding 3
2.2 Ervaringen met het visitatieproces 3
2.3 De rapportage 5
2.4 Overlappingen met andere instrumenten 5
2.5 Metaalmoeheid 6
3 Tastbaar Arrangement 7
3.1 Inleiding 7
3.2 Kwaliteit 7
3.3 Transparantie 8
3.4 Prijs/prestatie 8
3.5 Responsief handelen 9
4 Code goed bestuur 10
4.1 Inleiding 10
4.2 Voorgestelde werkwijze 10
5 Vermaatschappelijking 12
5.1 Algemeen 12
5.2 De huidige situatie 13
5.3 Het belang van zelfstandige ZBO's 14
5.4 Horizontaal verankeren dus?! 16

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Na vijf visitaties onder leden van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden heeft de Handvestgroep besloten in te gaan op het voorstel van het Visitatiecollege om aan de hand van de eerste vijf visitaties na te gaan of de werkwijze van zelfonderzoek en visitatie en de daarbij gehanteerde handleiding in de vorm van het Tastbaar Arrangement aanpassingen/verbetering zouden behoeven. Bovendien zijn inmiddels twee ontwikkelingen aan de orde, die verdienden bij deze overwegingen betrokken te worden, te weten de door de leden van de Handvestgroep vastgestelde Code Goed Bestuur (richtlijnen voor good governance) en de actuele discussie over “vermaatschappelijking van organisatie”. Letterlijk luidde de opdracht aan het Visitatiecollege aldus:

- evalueer de vijf eerste visitaties ten aanzien van de gehanteerde werkwijze en de effectiviteit van het instrument;
- doe voorstellen ten aanzien van eventuele wijzigingen van het Tastbaar Arrangement, waarbij als randvoorwaarde geldt dat de hoofdlijnen van het Handvest Publiek Verantwoorden overeind moeten blijven;
- beantwoord de vraag of het Visitatiecollege naleving van de code goed bestuur uitvoeringsorganisaties in de visitaties zou moeten betrekken;
- adviseer de Handvestgroep of het thema 'vermaatschappelijking van de organisaties' ingebracht kan worden in de thematiek van het Handvest dan wel anderszins door de Handvestgroep uitgewerkt kan worden.

Het Visitatiecollege heeft zich van deze opdracht gekweten via de volgende aanpak:

- het College heeft de eigen werkwijze besproken en aan de hand daarvan enkele verbeterhypothesen gesteld;
- deze zijn in vraagvorm tijdens een gesprek voorgelegd aan de ZBO’s, die de visitatie hebben ondergaan;
- voorts zijn de andere ZBO’s geconsulteerd met de vraag naar verbetersuggesties voor de werkwijze;
- in beide consultaties zijn ook suggesties verzameld rondom het thema “vermaatschappelijking”;
- deze informatie is tezamen met de Code Goed bestuur en publicaties rondom vermaatschappelijking onderwerp van een werkconferentie geweest van twee leden van het Visitatiecollege en één van de secretarissen;
- tijdens deze werkconferentie is deze rapportage geconcipieerd;
- bedoeld concept is vervolgens besproken in het voltallige Visitatiecollege en naar aanleiding daarvan op enkele punten aangepast;
- vervolgens is de rapportage aangeboden aan de Handvestgroep.

1.2 Opzet rapportage

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de performance van het Visitatiecollege;
- in hoofdstuk 3 wordt een aantal suggesties gedaan voor aanpassing van de indicatoren van het Tastbaar Arrangement ter zake van de thema's kwaliteit, transparantie en responsief handelen;
- in hoofdstuk 4 worden voorstellen geformuleerd om de Code Goed Bestuur op te nemen in het Tastbaar Arrangement;

in hoofdstuk 5 wordt tenslotte het thema vermaatschappelijking gepresenteerd als discussie-onderwerp. Verdere uitwerking op dit punt kan eerst na een aantal richtinggevende uitspraken van de Handvestgroep zinvol worden uitgewerkt.

2 Performance van het Visitatiecollege

2.1 Inleiding

Overeenkomstig de opdracht heeft het Visitatiecollege gesprekken gevoerd over de effectiviteit van het instrument visitatie met de leden van de Handvestgroep. Deze vraag laat zich vertalen in vier deelvragen, waarvan de uitkomsten hieronder zijn opgenomen.

1. Hoe wordt het proces ervaren?
2. Wat wordt met de rapportage gedaan?
3. Zijn er overlappingen met andere instrumenten?
4. Bestaat er een risico van metaalmoeheid?

2.2 Ervaringen met het visitatieproces

Het instrument visitatie is, in relatie tot verschillende andere kwaliteitsinstrumenten, een eenvoudig en goedkoop instrument waardoor met beperkte inspanningen een goed inzicht wordt verkregen in het onderwerp. De voorbereiding van de visitatie, het opstellen van de zelfevaluatie, is weliswaar in grote mate een duplicering van andere kwaliteitszorginstrumenten, maar leidt wat dat betreft dus ook niet tot een grote extra werklast. Bovendien is het resultaat daarentegen juist een aanvulling op andere instrumenten omdat de blik heel anders is: van buiten naar binnen.
Naar is gebleken vormt de cijfermatige beoordeling van de normen het meest lastige onderdeel bij de totstandkoming van de zelfevaluatie. Binnen de organisatie ontstaat hierover veel discussie, die daarmee overigens uiteindelijk voor veel verheldering in de organisatie zorgt.

De visitatiedag wordt door de gevisiteerden aangemerkt als spannend. Gesprekspartners weten niet wat ze mogen of moeten verwachten en gaan, ook voor het Visitatiecollege zichtbaar, vaak gespannen het gesprek in. In de loop van het gesprek ebt deze spanning overigens doorgaans weg, en naderhand worden de gesprekken als plezierig en in een aantal gevallen als inspirerend gekwalificeerd.
Hierbij zij opgemerkt dat het “soort” gesprekspartner hierbij eveneens bepalend is. Vanuit de zijde van het Visitatiecollege wordt er in ieder geval op aangedrongen dat de gesprekspartners die de stakeholders van de gevisiteerde organisatie vertegenwoordigen van MT niveau of bestuurlijk niveau zijn. In de praktijk blijkt dat wanneer dit niet het geval is de gesprekken niet de diepgang krijgen die gewenst is en door sommige deelnemers als erg moeilijk en soms zelfs als enigszins bedreigend worden ervaren.
Wat betreft de interne gesprekspartners heeft het Visitatiecollege zich daarom voorgenomen om kritisch te zijn in het uitnodigingsbeleid. Zo blijkt de vooronderstelling dat het informatief is vertegenwoordigers uit bijvoorbeeld stafonderdelen te bevragen op

(strategische) visies op de thematiek uit het Handvest, niet juist te zijn. Op meer operationele aspecten is de informatie in dat soort gesprekken wel waardevol, alleen speelt deze tijdens de visitatie een iets minder grote rol.
Opmerkelijk is daarnaast, dat er tussen departementen grote verschillen zijn in de bereidheid om gesprekspartners op dit niveau te leveren.

Alhoewel het tot op heden de discretie is van de gevisiteerde organisatie om van tevoren al dan niet de zelfevaluatie te verspreiden onder de gesprekspartners van het Visitatiecollege, is het het College wel opgevallen dat de gesprekken beter verlopen wanneer dit wel het geval is. Het College pleit er dan ook voor dat de Handvestgroep uitspreekt dat dit in de toekomst standaard gebeurt.

De terugkoppeling aan het einde van de dag wordt als waardevol ervaren. Het is het College overigens wel eens opgevallen dat het aantal aanwezigen bij deze terugkoppeling beperkt is. Op zich, gezien het tijdstip, overigens niet heel verbazingwekkend.

De terugkoppeling vormt eveneens de basis van de rapportage. Deze rapportages worden als herkenbaar, duidelijk en goed leesbaar betiteld. Rapportages bevatten doorgaans weinig grote verrassingen. Interessant is dat de ene organisatie zegt dat de bewoordingen van de rapportage op onderdelen scherper hadden gemogen, terwijl juist de over de scherpte van de bewoordingen in een andere rapportage er bij de totstandkoming van die rapportage veel kritiek op het College was. In dit laatste geval was de constellatie waarbinnen de visitatie zich afspeelde overigens naar alle waarschijnlijkheid doorslaggevend voor de beoordeling van de scherpte. Het College heeft in een eerder stadium al eens uitgesproken steeds een goede verhouding te zoeken tussen prudentie en integriteit en continueert deze lijn.

Doordat steeds dezelfde structuur wordt gehanteerd, zijn de rapporten onderling goed vergelijkbaar. Wel is de opmerking gemaakt dat sommige rapporten gedetailleerder zijn dan andere. Dit is te verklaren vanuit het gegeven dat het College bij de ene visitatie op meer aanleidingen stuit om opmerkingen te maken dan bij de andere visitatie.
Het proces waarbij de conceptrapportage wordt voorgelegd aan de gevisiteerde organisatie, die daar commentaar op levert, hetgeen resulteert in een definitieve rapportage, verloopt altijd soepel en met veel respect voor de wederzijdse verantwoordelijkheden. In de praktijk komt het erop neer dat feitelijke onvolkomenheden in de rapportage worden aangepast, maar dat oordelen van het College over de feiten nooit naar aanleiding van het commentaar behoeven te worden bijgesteld.

Nog twee opmerkingen over het moment van visiteren. Er zijn bijzondere omstandigheden waaronder het naar het oordeel van het Visitatiecollege niet verstandig is dat een organisatie wordt gevisiteerd. Twee ervan kunnen specifiek worden geduid. Ten eerste wanneer er een interim leiding in de organisatie zit. Het gevoel bij het proces van publiek verantwoorden is dan van een andere soort dan wanneer er een ‘vaste’ leiding zit. Ten

tweede wanneer de verhouding tussen ZBO en departement in crisis verkeert. De informatie die aan het College wordt gegeven wordt daardoor dan in ernstige mate overschaduwd en ook de rapportage van het College wordt dan heel anders gepercipieerd. Het tweede punt van aandacht is, dat er nu reeds vragen binnenkomen over mogelijkheden van herhaling van de visitatie door de groep die als eerste is gevisiteerd. Er zijn echter nu nog organisaties zijn, ook behorend tot die eerste groep, die nog gevisiteerd moeten worden. De cyclus moet goed binnen de tijd worden neergezet, de Handvestgroep zou daartoe vaste afspraken moeten maken.

Tot slot wordt van de zijde van de organisaties de samenwerking met het secretariaat van het Visitatiecollege genoemd als een onderdeel dat goed en soepel verloopt.

2.3 De rapportage

De performance van het Visitatiecollege kan mede worden bepaald door beantwoording van de vraag of er iets met de rapportages en aanbevelingen wordt gedaan.
Het antwoord op deze vraag is een volmondig “ja”. De rapportages worden gezien als een waardevolle aanvulling op de resultaten van andere onderzoeks- en kwaliteitsinstrumenten. De resultaten worden besproken in de omgeving van de organisatie en vormt in een enkel geval de aanleiding om de stakeholderdialoog aan te gaan dan wel te intensiveren. Aanbevelingen worden, naar zeggen van de organisaties, ter harte genomen en goeddeels opgevolgd. Het Visitatiecollege heeft dit overigens nog niet zelf vast kunnen stellen, bij een tweede visitatie zal dit wel het geval zijn. Bij een aantal suggesties hebben organisaties ook hun overwegingen om af te wijken en doen dat dan ook gemotiveerd. Door toezichthouders en stakeholders wordt bovendien gelet op een correcte invulling van de aanbevelingen. Of doordat ze binnen de reguliere planning en controlcyclus zijn opgenomen, of doordat er periodiek separaat over gerapporteerd moet worden.

De rapportages vormen een aanvulling op het toezicht dat door de principaal wordt uitgeoefend: een positieve rapportage wordt door de toezichthouder gewaardeerd en ook gebruikt in de beoordeling van de algehele performance van het ZBO. Ook in discussies met bijvoorbeeld de Tweede Kamer worden de rapportages door bewindspersonen gebruikt.

2.4 Overlappingen met andere instrumenten

Informatie die gehanteerd wordt bij de inzet van andere kwaliteitsinstrumenten wordt eveneens gehanteerd bij de totstandkoming van de zelfevaluatie. Echter, doordat de focus van het College een heel andere is dan die van bijvoorbeeld INK, ISO of Rijksbrede Benchmarkgroep, levert het andersoortige en goed bruikbare resultaten op. Van

dubbelingen is dus wel sprake op een aantal punten van informatieverzameling, maar niet in de effecten en doelstellingen.

Vanuit de zijde van de Rijksbrede Benchmarkgroep (RBB) is wel aangegeven dat het te overwegen valt de begripsbepaling van de terminologie die in het Handvest en dan met name in het Tastbaar Arrangement worden gehanteerd, naast die van de RBB te leggen en waar nodig onderling beter op elkaar af te stemmen. Elders in deze rapportage beveelt het College aan dat het Tastbaar Arrangement aangevuld wordt. Het lijkt zinvol de geuite wens van de RBB hierbij dan in ogenschouw te nemen.

2.5 Metaalmoeheid

De effectiviteit van de visitaties zou schade kunnen oplopen als gevolg van metaalmoeheid: het instrument wordt te vaak toegepast waardoor er sleetsheid ontstaat. De suggestie om te kijken naar andere instrumenten ligt dan al snel voor de hand.
In de visie van het College is hier (vooralsnog) geen sprake van.
Om te beginnen zijn slechts vijf van de (huidige) tien deelnemers gevisiteerd. De overige vijf zullen het gehele proces nog moeten ingaan.
Ten tweede omdat bij een tweede visitatie de longitudinale werking juist tot zijn recht komt. Het College kan zich beperken tot enerzijds die aspecten die tijdens de eerste visitatie tot suggesties tot verbetering hebben geleid en anderzijds het verloop van de leercurve zoals de organisatie zelf heeft geformuleerd. Bovendien staan de organisaties en de omgeving waarin ze opereren niet stil. Het instrument, wanneer het voor de tweede keer op een organisatie wordt toegepast, zal dus wellicht wel een lichtere vorm kunnen krijgen.
Ten derde zal metaalmoeheid nog niet optreden doordat het denken over de inhoud van het Tastbaar Arrangement periodiek bijgesteld wordt, zoals nu voor de eerste keer in deze analyse ook wordt voorgesteld. Een periodieke herijking door de Handvestgroep van het Tastbaar Arrangement verdient naar het oordeel van het College aanbeveling. De wereld staat niet stil, het denken over publiek verantwoorden ook niet.
Tenslotte meent het College dat de Handvestgroep een verkeerd signaal afgeeft aan de wereld wanneer het instrument, dat in zijn algemeenheid wordt geroemd om onder andere de transparantie, nu al weer wordt vervangen.

3 Tastbaar Arrangement

3.1 Inleiding

Het Tastbaar Arrangement is volgens de opdracht bezien op wenselijkheid tot aanpassingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de thema's uit het Tastbaar Arrangement en worden concrete wijzigingsvoorstellen geformuleerd.

Vooraf nog een algemene opmerking. De indicatoren uit het Tastbaar Arrangement zijn een leidraad, uiteindelijk is de kwaliteit van het gesprek van belang. Een dialoog die niet alleen met het Visitatiecollege, maar met de hele omgeving gevoerd moet worden. Wanneer uit die dialoog blijkt dat ook andere elementen relevant zijn, moeten die opgemerkt en verzameld worden. Het Tastbaar Arrangement is daarmee goed beschouwd ook nooit definitief.

3.2 Kwaliteit

Hierbij gaat het om de verantwoording naar de afnemer ter zake van kwaliteitseisen die het ZBO stelt aan de producten die het levert, en de wijze waarop deze eisen tot stand komen. Eisen die doorgaans wel ter beschikking zijn, echter die niet altijd makkelijk raadpleegbaar zijn. Ook de betrokkenheid van de afnemers bij de totstandkoming kent variaties.

Bij dit thema dienen daarom de volgende toevoegingen plaats te vinden (toevoegingen zijn cursief):

- Het ZBO heeft voor alle producten, diensten en dienstverlening externe kwaliteitseisen geformuleerd.
- *Het ZBO raadpleegt (een vertegenwoordiging van) de afnemers naar hun oordeel over de inhoud van de externe kwaliteitseisen alvorens het ZBO deze vaststelt.*
- De door het ZBO geformuleerde externe kwaliteitseisen zijn openbaar *en op een eenvoudige en snelle wijze te vinden op de website van het ZBO.*
- *De afnemer wordt bij iedere transactie actief uitgenodigd om kennis te nemen van de informatie m.b.t. de kwaliteitseisen.*
- De resultaten van externe kwaliteitsmetingen zijn openbaar *en worden besproken met (een vertegenwoordiging van) de afnemers*.
- Voor producten, diensten en dienstverlening waarvoor externe kwaliteitseisen zijn geformuleerd zijn (op basis van kwaliteitsmetingen) ontwikkeldoelstellingen geformuleerd. *Deze ontwikkeldoelstellingen worden besproken met (een vertegenwoordiging van) de afnemers*.

3.3 Transparantie

Het thema transparantie is een breed thema dat in zekere zin over alle andere thema's uit het Handvest en Tastbaar Arrangement heen ligt. Immers, de wens om zich publiek te verantwoorden behoort met zich mee te brengen dat het ZBO transparant is over alles wat het doet. Om dubbellingen met andere thema's te voorkomen is een nadere precisering gewenst.
Daarnaast is gebleken dat transparantie verschillend wordt opgevat, waarbij met name de pro-activiteit varieert. Om een actieve houding van het ZBO te bewerkstelligen en de genoemde dubbelingen met andere thema's te voorkomen, zijn enkele toevoegingen op de indicatoren gewenst (toevoegingen zijn cursief):

- Voldoen aan de eisen uit wetten, regelingen, protocollen en contracten (o.a. BW, instellingswet, WOB) *en bij afwijkingen hier actief over rapporteren aan direct betrokkenen.*
- Op verzoek informatie verschaffen *binnen van tevoren kenbaar gemaakte termijnen.*
- Omgeving pro-actief informeren *over tenminste inrichting van de organisatie en de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie en tussen partners; over de; strategie, beleid, doelstellingen en werkzaamheden van het ZBO; over voorgenomen wijzigingen in dat alles; en over eventuele ontwikkelingen waarvan het ZBO weet c.q. kan weten dat deze relevant zijn voor de omgeving.*

3.4 Prijs/prestatie

Hierbij gaat het om de verantwoording naar de afnemer ter zake van samenstelling, levering(-swijze/-voorwaarden) en prijs van de producten. In het algemeen hebben de ZBO's op deze terreinen informatie voor de afnemer beschikbaar, maar is het met de toegankelijkheid van de informatie uiteenlopend gesteld. Soms treft men die informatie eerst aan na lang zoeken in een donker steegje van de website, maar ook is een structuur denkbaar waarbij de afnemer wordt uitgenodigd om bij iedere bestelling kennis te nemen van deze informatie en daar dan ook soepel naartoe wordt geleid.

Bij het thema prijs/prestatie dient daarom bij de indicatoren een toevoeging plaats te vinden en wel aldus (toevoegingen zijn cursief):

- Er is *voor alle producten* een systeem beschikbaar met informatie over de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding op basis waarvan een oordeel kan worden gegeven.
- *In dit systeem wordt ook per product inzicht gegeven in de prijsopbouw en -ontwikkeling en de kostprijsopbouw en -ontwikkeling van dat product.*
- *De afnemer wordt bij iedere transactie actief uitgenodigd om kennis te nemen van die informatie.*

- *Deze informatie is eenvoudig benaderbaar en qua opzet afgestemd op de klantenbehoefte.*
- *Onderdeel van deze informatie is duidelijkheid naar de afnemers over zijn rechten/mogelijkheden indien niet conform de specificaties wordt geleverd.*

3.5 Responsief handelen

Bij de maatschappelijke inbedding van het ZBO kan als eerste benadering worden gewerkt vanuit de vraag of het ZBO regelmatig en gestructureerd overleg voert met de afnemers en stakeholders over het feitelijke handelen en productassortiment van het ZBO. Het Tastbaar Arrangement biedt hiervoor nu al de nodige indicatoren. Wel lijkt het van belang de verwachting van klanten en stakeholders goed te managen. Bij de klanten gaat het immers om feedback op productkwaliteit, -prijs en leveringsvoorwaarden, maar bij stakeholders zijn andere invalshoeken van belang. Daarbij moet men denken aan interpretatie van producten en bevoegdheden en gezamenlijke belangen bij bepaalde ontwikkelingen. In een aantal gevallen lopen klanten- en stakeholdersposities ook nog door elkaar. Om hier helderheid te verschaffen verdient het aanbeveling op het thema responsief handelen en participatie enkele indicatoren toe te voegen (toevoegingen zijn cursief). Voor de goede orde, deze toevoegingen betreffen uitsluitend de klant en samenleving, aangezien het Visitatiecollege verwacht dat dergelijke elementen reeds onderdeel zijn in de dialoog met de principaal:

- *Het ZBO heeft een zorgvuldige analyse gemaakt van de klanten en stakeholders in de samenleving en toetst de actualiteit daarvan gestructureerd.*
- *Het ZBO heeft per klanten/stakeholdergroep helder de belangen en bevoegdheden in de relatie met het ZBO omschreven, hierover overleg gevoerd met de desbetreffende belanghebbenden en de overlegstructuur hierop afgestemd.*
- Het ZBO informeert gestructureerd en regulier de omgeving *of de afspraken over taken/belangen/bevoegdheden zijn nagekomen, zoals deze zijn omschreven.*
- Het ZBO vraagt de omgeving gestructureerd en regulier om een oordeel *conform de afspraken over taken/belangen/bevoegdheden, zoals deze zijn omschreven.*
- Het ZBO formuleert in overleg met de omgeving gestructureerd en regulier ontwikkelingsdoelstellingen, *conform de afspraken over taken/belangen/bevoegdheden, zoals deze zijn omschreven.*

4 Code goed bestuur

4.1 Inleiding

De Handvestgroep heeft de code goed bestuur uitvoeringsorganisaties gepubliceerd en heeft in deze code een rol aan het Visitatiecollege toegedicht, namelijk om te toetsen in hoeverre het ZBO voldoet aan de code dan wel gemotiveerd afwijkt. In de opdracht heeft de Handvestgroep gevraagd in hoeverre het College de code kan toetsten en op welke wijze dit dan gebeurt.

4.2 Voorgestelde werkwijze

Het Visitatiecollege ziet goede mogelijkheden de visitaties uit te breiden met een analyse van de mate waarin het ZBO de code goed bestuur nakomt dan wel gemotiveerd afwijkt.

Het materiaal dat op grond van art. 2.1. en 2.2. van de code is verzameld vormt het fundament voor de visitatie op dit onderdeel. De zelfevaluatie die het ZBO ter voorbereiding op een visitatie schrijft dient hierop aangevuld te worden. Om het een en ander geïntegreerd met de andere onderdelen van het Tastbaar Arrangement te laten plaatsvinden wordt voorgesteld deze uit te breiden met een aanvullend hoofdstuk over de code, waarin de volgende vragen worden gesteld (*toevoegingen zijn cursief)*:

- *Voldoet het ZBO aan de verplichting in het jaarverslag te rapporteren over de wijze waarop de code wordt toegepast?*
- *Heeft het ZBO bij afwijking reeds bij het genomen besluit om af te wijken daarover gerapporteerd?*
- *Leeft het ZBO de bepalingen na ten aanzien van de Raad van Bestuur dan wel wijkt het ZBO gemotiveerd van deze bepalingen af?*
- *Leeft het ZBO de bepalingen na ten aanzien van de Raad van Toezicht dan wel wijkt het ZBO gemotiveerd van deze bepalingen af?*
- *Leeft het ZBO de bepalingen na ten aanzien van de relatie met de minister, de klant en de samenleving dan wel wijkt het ZBO gemotiveerd van deze bepalingen af?*
- *Leeft het ZBO de bepalingen na ten aanzien van de financiële verslaglegging, de interne audit en de externe accountant dan wel wijkt het ZBO gemotiveerd van deze bepalingen af?*

Het Visitatiecollege wil expliciet wijzen op het hierboven vermelde tweede bolletje. Het College geeft daarbij de Handvestgroep in overweging niet alleen achteraf in het jaarverslag over afwijkingen in de code te rapporteren, maar reeds, wanneer een besluit tot afwijking is genomen dit met toelichting op de website van het ZBO te publiceren. Dit bevordert de transparantie in de wijze waarop de ZBO's omgaan met de code en voorkomt

dat er tussentijds kritiek komt op het ZBO met betrekking tot naleving van de code. Immers, het 'explain-principe' is onmiddellijk toegepast; vanzelfsprekend kunnen over de motivering vervolgens altijd discussies plaatsvinden.

Het Visitatiecollege analyseert op grond van het materiaal de ontwikkeling van de effectiviteit en legitimiteit van het ZBO ten aanzien van de code gedurende de relevante periode, en duidt een aantal oorzaken van c.q. andersoortige verklaringen voor deze ontwikkeling aan. Het College legt de resultaten van de analyse voor aan de organen van het ZBO, het meest betrokken ministerie en de belangrijkste maatschappelijke partners van het ZBO. Dit alles gebeurt tijdens de reguliere visitatie.
Het College verwerkt de reacties in zijn slotrapportage.

5 Vermaatschappelijking

5.1 Algemeen

De verzelfstandiging is in Nederland onderhevig aan golfbewegingen. In de tachtiger jaren met veel elan ingezet, raakte de beweging in de tweede helft van de jaren negentig enigszins in diskrediet door teleurstellingen.
Deze teleurstellingen betroffen niet de ZBO's in engere zin, maar vooral enige vormen van privatisering c.q. marktwerking zoals Loodswezen en Nederlandse Spoorwegen. Het politieke klimaat voor verdere verzelfstandiging werd killer.
Intussen is de samenleving als geheel beroerd door ernstige politieke woelingen. Die werken verwarrend uit: enerzijds klinkt de roep om vermaatschappelijking, anderzijds om herstel van een betrouwbare, goedkope overheid en gezag en orde.

De discussie over het onderwerp vermaatschappelijking landt dus in een bijzonder tij. Enerzijds is de discussie over horizontale verankering volop in beweging en actueel. Velen realiseren zich, dat veel organisaties hun traditionele maatschappelijke verankering zijn kwijt geraakt (zorginstellingen, woningcorporaties, onderwijsinstellingen). Zij hebben een nieuwe maatschappelijke fundering nodig (de noodzaak van een constituency). Ook zijn er nieuwe organisaties ontstaan (deels ten gevolge van halve privatiseringen: “overheidsbedrijven”, deels als volledig nieuwe organisaties, deels ten gevolge van zg. Verzelfstandigingen van overheidsactiviteiten).
Er moeten nieuwe formules worden bedacht voor die hedendaagse constituency. Vanuit departementen (bijvoorbeeld OCW) en bijvoorbeeld de SER worden hier nieuwe wegen onderzocht, die dus ook voor de ZBO’s nieuwe kansen bieden.

Tegelijkertijd is er op rijksniveau ten aanzien van de ZBO’s een tegengestelde beweging gaande, die een versterking van de verticale verankering beoogt (het ZBO wordt weer meer naar het departement toegehaald) en waarmee de (veelal prille) horizontale verankering in de samenleving wordt weggesneden c.q. overbodig wordt gemaakt.
Deze beweging past niet in deze tijd, maar is –gek genoeg- toch krachtig. Het is een aanpak, die hoort bij het concept van een controlstaat, dat niet past bij onze subtiele en gecompliceerde samenleving. Daarbij gaat het concept uit van de veronderstelling, dat het politieke systeem omnipotenter is dan de samenleving zelf. Het is zeer de vraag of dat terecht is.
In het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm (waarin ook deze opvatting wordt verkondigd) wordt weliswaar niet gekozen voor deze lijn, maar er wordt evenmin helder afstand van genomen. Bij zo’n onheldere positie blijven allerlei spelers trekken aan de wagen en dat leidt veelal niet tot voortgang.

In dit hoofdstuk, dat vooral beoogt de discussie over het vraagstuk van de maatschappelijke verankering verder te brengen, wordt, na een analyse van de huidige situatie, eerst een aantal kanttekeningen gemaakt bij de opvatting, dat verticale

verankering moet worden versterkt door de banden tussen principaal en ZBO aan te halen. Die lijn wordt niet gekozen en vervolgens wordt aangegeven welke opties er zijn om tot een versterking van horizontale maatschappelijke verankering te komen.

5.2 De huidige situatie

Het kabinet worstelt met onderling strijdige gezichtspunten ten aanzien van bestaansrecht van en relatiepatronen rond ZBO's. Enerzijds bestaat de wens tot eenvormige en volledige controle op handel en wandel van ZBO's door departementen. Anderzijds is het besef aanwezig dat de maatschappelijke verbindingen van ZBO's waardevol zijn en niet alle via departementen zijn te leiden.

Ook in de meest recente uitlatingen is het kabinet vaag gebleven over de wenselijke verhouding tussen verticale en horizontale verantwoording.

Toch is het niet moeilijk een redelijke grondslag voor deze verhouding te formuleren, indien wordt uitgegaan van de aard van de dienstverlening door het ZBO.
In het algemeen is in de instellings- of organisatiewet van het ZBO een opdracht vastgelegd, bij voorbeeld de uitvoering van wet x. Voor zover in die wet of daarvan afgeleide regelgeving een specificatie van de te verlenen diensten is vastgelegd, zal de verticale verantwoording tevens betrekking hebben op de vraag in hoeverre door het ZBO in overeenstemming daarmee is gehandeld. Daarnaast is vaak expliciet of impliciet ruimte gelaten door de regelgever aan het ZBO om te handelen overeenkomstig voorkeuren van klanten en andere betrokkenen. Daaruit ontstaan natuurlijkerwijze horizontale verantwoordingsrelaties.

De wetgever beschikt dus over alle mogelijkheden om de reikwijdte van de verticale verantwoording zelf vast te stellen.
Spanningen tussen beide typen van verantwoording kunnen ontstaan rondom de vraag wie nu eigenlijk gelegitimeerd is om gezaghebbende uitspraken te doen omtrent de voorkeuren van klanten.
Interessante kwesties kunnen ontstaan, bijvoorbeeld rond de dienstregeling van een openbaar vervoerbedrijf. Stel dat een onderzoek heeft uitgewezen welk samenstel van haltes de klanten het best bevalt. Mogelijk is dat het dagelijks bestuur van de desbetreffende gemeente sociale overwegingen heeft om af te wijken van de klantenvoorkeur, bijvoorbeeld omdat het minder draagkrachtige klanten meer frequente verbindingen wil bezorgen. De koninklijke weg is, dat in de opdracht aan het bedrijf deze overweging gezaghebbend wordt meegegeven. Dan ontstaat op dat punt dus ook een verticale verantwoordingsrelatie, en zijn de horizontale verbindingen op dat punt van een randvoorwaarde voorzien.

Zo helder is de praktijk echter niet steeds. Via allerlei marketing- en kwaliteitszorg-instrumenten zal een ZBO zich informeren over voorkeuren van klanten en andere betrokkenen, en bestaande ruimte benutten om die voorkeuren optimaal te honoreren. Geleidelijk zal het ZBO zich toeleggen op het goed beheren van de relaties met klanten en andere betrokkenen. Indien en voor zover dit relatiebeheer superieur is aan de wijze waarop de politieke principaal omgaat met dezelfde groeperingen, zal op natuurlijke wijze de maatschappelijke legitimiteit van het ZBO toenemen. Het is niet ondenkbaar dat die hoge kwaliteit een bedreiging vormt voor het aanzien van voornoemde principaal. Die bedreiging zal op haar beurt weer kunnen leiden tot allerlei disciplinerende acties van de zijde van de principaal. De performance paradox van een ZBO luidt dus, dat hoge kwaliteit geenszins tot de best mogelijke relatie met de politieke principaal hoeft te leiden.

Het voorgaande is geen pleidooi tegen prestatie-afspraken tussen politiek en ZBO's. Die afspraken moeten echter zijn ingebed in een voortgaande dialoog, waarin tevens tot uitdrukking behoort te komen dat het ZBO steeds de politieke principaal in successen wil laten delen.

5.3 Het belang van zelfstandige ZBO's

In deze paragraaf wordt een aantal argumenten aangedragen om de positie van ZBO’s qua zelfstandigheid eerder te versterken dan te verzwakken. Veel van deze argumenten zijn relatief, omdat zij te maken hebben met een alternatief (namelijk meer departementale verantwoordelijkheid voor het werk van ZBO’s) dat minder aantrekkelijk is.

Departementen zijn in de eerste plaats beleidmakende organisaties. In een dergelijke organisatie hangt uitvoerend werk (zeker als dat om kwantitatief grote productie gaat) al gauw aan de laatste mem. Binnen zo’n departement is zo’n uitvoeringsorganisatie niet alleen relatief onbelangrijk, maar bovendien wordt ze al snel een speelbal van niet-deskundige ambtelijke interventies in tijden van rumoer en bezuinigingen.

Het is daarom van belang –en dat wordt in alle managementliteratuur uitgelegd- om een dergelijke activiteit van je af te organiseren en niet naar je toe te halen. Dit geldt temeer, omdat het topmanagement van een departement niet wordt aangetrokken om een grote uitvoeringsorganisatie te managen. Men is daar niet voor geëquipeerd en in tijden van uitvoeringsnood heeft men aan dat management dus ook niet veel.
Uiteraard is het tegelijkertijd wel van groot belang dat het departement bij het ontwikkelen van beleid kan beschikken over alle deskundigheid aangaande uitvoeringsprocessen waarover het ZBO beschikt.

De veelgehoorde behoefte aan control op de ZBO’s kan kwalitatief uitstekend worden bevredigdop afstand. Sterker nog, sturen op performance en kengetallen wordt meer

gestimuleerd bij een orgaan op afstand dan bij een onderdeel van je eigen huis, zeker in beleidsorganisaties, waar het controlconcept sowieso niet sterk is ontwikkeld.

De politiek wordt de laatste decennia meer en meer bepaald door incidenten. Over de oorzaak en kwaliteit van die interventies is veel te zeggen, maar daarvoor is dat hier niet de plaats. Volstaan kan worden met de vaststelling, dat het aanlopen achter de waan van de dag de kwaliteit van bestuur en beleid niet vergroot. Politiek-bestuurlijk moet men de uitvoering, waar altijd ook dingen misgaan, dan ook niet binnen het eigen directe verantwoordelijkheidsareaal brengen, want daarmee neemt de verantwoordelijkheid voor onbenulligheden toe en wordt incidentenpolitiek gefaciliteerd.

Vaststaat, dat de concepten van klantenoriëntatie en doelmatigheid bij de ZBO's geweldige sprongen voorwaarts hebben gemaakt sinds de verzelfstandiging. De voorsprong die zij op deze punten hebben genomen op de moederdepartementen is groot. Indien de verzelfstandiging wordt aangetast, zullen de ZBO's op deze punten weer in het ritme van de departementen terugvallen ten detrimente van de burger.
Dit is temeer te verwachten, omdat de oriëntatie van departementen gericht is op bewindsman en politiek circuit en niet op de klanten van de uitvoeringsorganisaties.

De politiek moet de burger aanspreken op haar burgerschap en op haar deelname aan de civil society. Als er binnen het departement en de politiek óók actief gestuurd moet worden op de burger als klant, komt één van beide concepten in de knel.

Het is een grote misvatting te denken, dat de burger positiever over de politiek gaat denken als de politiek zich met meer bemoeit. Deze misvatting leidt tot zelfs tot het omgekeerde: de politiek wordt verantwoordelijk voor alles wat fout gaat.

Het is eveneens een misvatting te denken, dat de politiek/minster/departement een ZBO minder goed zou kunnen aansturen wanneer dit op enige afstand staat. Het tegendeel lijkt het geval, nu juist bij een op afstand geplaatste organisatie de plicht tot heldere afspraken groot is.

Kort samengevat kan worden gesteld, dat de politiek de afstand tot bedrijfsmatige productieprocessen met grote hoeveelheden klanten/afnemers en met een hoge complicatiegraad van uitvoeringsaspecten moet koesteren en waar mogelijk vergroten.
De politiek kan juist heel goed meegenieten van de successen van uitvoeringsorganisaties omdat zij voldoende afstand heeft bewaard om de ruimte te scheppen voor optimalisering van effectiviteit en efficiency van de ZBO's. Een minister mag het opvallende succes van een ZBO dan ook zeer wel op zijn conto schrijven en moet daar door het ZBO ook ruimhartig toe in staat worden gesteld.

5.4 Horizontaal verankeren dus?!

Als niet gekozen wordt voor een weer terugbrengen van het ZBO onder de directe vleugels van het moederdepartement is de vraag naar de maatschappelijke inbedding relevant. Tot nu toe stond dit onderwerp niet steeds hoog op de agenda, maar erkend moet worden, dat een ZBO naar zijn aard op dit punt enigszins een Fremdkörper is; men is niet “van” het departement, maar in de Instellingswet is het eigendom/de verankering ook niet op een andere wijze geregeld.

Hier speelt de vraag naar de maatschappelijke verankering op het gebied van bestuur en institutie, die dus naar zijn aard horizontaal moet zijn. ZBO’s zijn nu met name verticaal verankerd naar hun principaal en de horizontale verankering komt met name en vrijwel uitsluitend tot stand via een slimme samenstelling van de Raad van Toezicht. Daarmee is de organisatie echter nog niet “van de samenleving”. Het is daarom interessant na te denken over de vraag of een dergelijke verankering tot stand kan worden gebracht met behoud van de formele relatie die met de principaal bestaat en dit laatste vergt weer, dat in de gekozen constructie met de principaal overeenstemming dient te worden bereikt over “de zaken” die met de maatschappelijke “aandeelhouders” mogen worden afgedaan. Dat hiermee ook een belangrijke belangenorganisatie ontstaat die het ZBO in lastige tijden steunt, spreekt voor zich.

Hieronder komen in dat kader drie vragen aan de orde:

a) hoe vermaatschappelijken organisaties in het algemeen;
b) hoe identificeer je maatschappelijke aandeelhouders; en
c) hoe geef je inhoud en vorm aan hun positie.

Ad a) Hoe vermaatschappelijken organisaties in het algemeen

Allereerst is op te merken dat vermaatschappelijking van een organisatie kan optreden door een initiatief van die organisatie zelf, door initiatieven van klanten of door initiatieven van derden, bijvoorbeeld de principaal van de organisatie of een of meer ketenpartners van de betreffende organisatie. De verbindingen en bindingen die bij vermaatschappelijking ontstaan kunnen zeer uiteenlopende gedaanten aannemen. Onder vermaatschappelijking wordt hier verstaan een proces waarin de legitimatie van een organisatie toeneemt door het vergroten dan wel intensiveren van de betrekkingen tussen die organisatie en andere maatschappelijke actoren.

Onder meer de volgende typologieën van vermaatschappelijking worden aangetroffen:

- Indien er sprake is van langdurige en intense gemeenschappelijke belangen, is het waarschijnlijk dat individuen hun belangen bundelen; het standaard voorbeeld is de patientenvereniging bij chronische ernstige ziekten; is er sprake van een of enige dienstverleners, die met het belang zijn verbonden, dan ligt het voor de hand dat die vereniging ook duurzame verbindingen aangaat met de dienstverlener, bijvoorbeeld met een gespecialiseerd ziekenhuis;

- De dienstverlener kan zelf groepen klanten of voormalige klanten, die een vriendschappelijke of dankbare relatie met de dienstverlener hebben ontwikkeld, bundelen met het oog op wederzijdse belangenbehartiging: de alumni-vereniging van een universiteit is een mooi voorbeeld;
- De dienstverlener kan de eigendom van of het beheer over het eigen productieproces gaan delen met (een deel van) de klanten waardoor de klanten mede-eigenaar van de dienstverlener worden; de zegels van Albert Hein die recht gaven op aandelen zijn daarvan het schoolvoorbeeld;
- De dienstverlener kan tot een verband komen met de ketenpartners waardoor belangen worden gedeeld; dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien CWI zijn lokale vestigingen zou versmelten met de sociale diensten van de betreffende gemeenten;
- De dienstverlener gaat bijproducten vervaardigen waardoor hij een nieuw soort van binding met klanten veroorzaakt; het mooiste voorbeeld hiervan is de ANWB;
- De dienstverlener kan een lidmaatschap in het leven roepen met bepaalde voordelen voor die klanten die ook lid worden; de Rabobank heeft zich hierin gespecialiseerd;
- Een meer diffuse groep van vermaatschappelijkingprocessen wordt gevormd door sponsorships, marketing in de richting van binding met de fysieke omgeving van de dienstverlener, donaties, vestiging van bijzondere leerstoelen, en dergelijke;
- Klantenpanels en tal van andere instrumenten van kwaliteitszorg behoren reeds tot het repertoire van de ZBO's.

Ad b) Hoe identificeer je maatschappelijke aandeelhouders

ZBO's hebben bijna altijd een bijzondere relatie met de clientèle. Deze is namelijk in het algemeen aangewezen op het ZBO, omdat dit een monopoliepositie inneemt – vaak individueel, en soms collectief zoals in het geval van universiteiten. De cliënt is dus gebonden, en dit zou aanleiding moeten zijn om de cliënt veel invloed te geven op handel en wandel van de dienstverlener, meer invloed dan wanneer de klant de exit-optie kan benutten indien hij ontevreden is. Vast te stellen is, is dat deze logica in de vormgeving van de relatie tussen ZBO en cliënt slechts zelden is gevolgd. Waarschijnlijk vooral omdat de politieke principaal al snel concurrentie vermoedt tussen invloed van de clientèle en invloed van hem zelf.

Het is alleen daarom al verre van eenvoudig algemeen geldige voorschriften of zelfs maar aanbevelingen te formuleren voor vermaatschappelijking van ZBO's; daarvoor zijn ze te verschillend; sommige hebben zeer intense en massale contacten met burgers zoals de "beschikkingen – fabrieken", terwijl andere nauwelijks contacten met burgers als klant onderhouden zoals het CBS. Daarbij komt dat bij een aantal organisaties het wel van belang is om nog eens te doordenken wie de afnemer is van het eindproduct, omdat veel ZBO's in de praktijk veel zaken doen met intermediaire organisaties.

De "burger als klant" contacten zijn op een dimensie van intensiteit en op een dimensie van langdurig dan wel kort durend te rangschikken. Zo ontstaat het volgende schema:

Langdurig		IBG	SVB	RDW		Kadaster
	COA				SBB	
Kortdurig	CWI					
	Intens					**Niet intens**
					Daarbuiten:	*CVZ, CBS, CFI*

Het lijkt niet voor de hand te liggen om de Albert Heinvariant bij ZBO's te benutten, tenzij de overheid eigenlijk van de dienstverlener af wil en daartoe dit middel benut.
De Rabobank variant lijkt op gespannen voet te staan met de rechtstatelijke eis van rechtsgelijkheid. De ANWB variant is alleen dan aan te wenden indien de politieke principaal dit gedoogt of zelfs aanmoedigt, bijvoorbeeld uit financiële motieven.

Voor alle ZBO's waarbij sprake is van ketenpartners lijkt intensivering van relaties met deze partners voor de hand te liggen, zolang dit niet leidt tot het onduidelijk raken van verantwoordelijkheden, of te hoge transactiekosten veroorzaakt.
Steeds dient het ZBO alert te zijn op het punt van creatie van jaloezie bij de politieke principaal dan wel andere machtige politieke actoren als gevolg van geslaagde vermaatschappelijking van het ZBO. Zoals bekend leidt jaloezie tot agressie.

Minder extreme vormen van vermaatschappelijking hebben betrekking op het versterken van de relaties met maatschappelijke stakeholders die geen klant of ketenpartner zijn. Voor de IBG en wellicht ook CWI zijn dat de onderwijsinstellingen, maar wellicht ook gemeenten die een krachtig onderwijsbeleid willen voeren, voor het Kadaster en COA zijn dat lokale en regionale bestuurlijke actoren, voor Staatsbosbeheer de natuur- en milieubeweging, voor de SVB de pensioenfondsen, voor de RDW andere partners in de autobranche dan hun ketenpartners de garagisten, voor CVZ de niet bij de AWBZ betrokken actoren uit de zorg, voor het CBS zeer veel actoren die zijdelings betrokken zijn bij statistiek. CFI heeft weer geen formele bemoeienis met leerlingen en studenten maar kan die wel tot betrokkenen rekenen.

Bovendien zijn er ook nog andere invalshoeken interessant. Zo kan bijvoorbeeld worden afgevraagd of de omgeving (bijvoorbeeld gemeenten, leveranciers) van de (hoofd)vestiging bestaat uit belanghebbenden. Ook burgers met verstand van de business (bijvoorbeeld wetenschappers), of andersoortige belanghebbenden kunnen hierbij horen. Het vergt een creatief en voortdurend denkproces om de 'maatschappelijke aandeelhouders' goed in de kaart te brengen. Overigens kan hier ook nog een extra creatief uitstapje worden gemaakt: de relatie met de principaal kan ook via grootaandeelhouderschap met bijvoorbeeld preferente aandeelhouders worden geregeld.

Ad c) Hoe geef je inhoud en vorm aan hun positie

Over de inhoud en vorm van de positie van aandeelhouders zijn meer en minder vergaande opties denkbaar. Hierboven, onder ad a, is reeds een aantal varianten genoemd die in de samenleving worden gehanteerd, maar die nu (nog) niet toepasbaar lijken te zijn voor ZBO's. Het vergt in ieder geval een goede analyse van de eigen specifieke situatie en de relatie met de principaal om tot een evenwichtige invulling van die positie te komen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de volgende zaken:

- enige vorm van invloed op de samenstelling van de RvT;
- adviesrol richting RvT terzake van de uitoefening van specifieke RvT-bevoegdheden;
- adviesrol richting principaal op belangrijke beleidsdossiers;
- ondersteuning voor de RvB in zware maatschappelijke of politieke zaken;
- et cetera.

Ten aanzien van de vorm geldt dat het ZBO het contact met deze maatschappelijke partners meer en minder formeel kan regelen. Naarmate men naar een formelere positie toegaat (een vergadering met bevoegdheden) is de instemming van de principaal belangrijker. Maar als wordt gekozen voor een informeel overleg van bijvoorbeeld de RvT met een dergelijk gezelschap kan hier een stap worden gezet die niet al teveel circus vereist.

Het gaat al met al om continue relatiebeheer, waarbij de politiek in den brede ook een relatie is (hierbij valt ook te denken aan partijvoorzitters of wetenschappelijke bureaus van politieke partijen). Het Visitatiecollege bezit geen uitputtende kennis over de intensiteit van de public affairs aanpak bij elk van de leden van de Handvestgroep. Het College beveelt wel aan dat die kennis wordt verzameld en binnen de groep onderwerp van beraad wordt.

Colofon

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden bestaat (tijdens het verschijnen van deze rapportage) uit de volgende organisaties:

- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- Centrale Financiële Instellingen
- Centrum voor Werk en Inkomen
- College voor zorgverzekeringen
- IB-Groep
- Kadaster
- RDW
- Sociale Verzekeringsbank
- Staatsbosbeheer

Het Visitatiecollege dat in opdracht van de Handvestgroep de visitaties uitvoert bestaat uit vijf personen, die in wisselende teams visitaties doen, te weten:

- Harm Bruins Slot
- Francine Giskes
- Vera Keur
- Hein van Oorschot
- Roel in 't Veld

Het College wordt ondersteund door twee secretarissen, te weten:

- Udo Oelen (Kadaster)
- Annette Koemans (RDW)

Voor meer informatie over deze rapportage kan contact worden opgenomen met Udo Oelen op telefoonnummer 055-5285472, of via udo.oelen@kadaster.nl

© Handvestgroep Publiek Verantwoorden
juni 2005