

Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen:

een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten

Thomas Schillemans

Werkdocument 11

Den Haag, september 2005

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als onge-
vraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, mevrouw prof. dr. T.V. Blokland-Potters, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer mr. S. Harchaoui, mevrouw Y. Koster-Dreese, mevrouw drs. J.G. Manshanden, MPA en de heer prof. dr. M. de Winter.
De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden
© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2005

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

ISBN 90 77758 10 0

Voorwoord

In het advies *Bevrijdende kaders* uit 2002 presenteerde de RMO een nieuw perspectief op overheidssturing (RMO 2002). In dit advies presenteerden we twee hoofdlijnen voor de ordening van het publieke domein. De eerste lijn was *kaderstelling*, waarmee we aangaven dat de overheid zich dient terug te trekken op essentiële kaders om van daaruit en op hoofdlijnen te sturen. De tweede lijn was *horizontalisering*. Dit houdt in dat professionals en uitvoerende diensten in het publieke domein zich veel meer moeten gaan richten op burgers en op elkaar dan op de centrale overheid. Deze manier van denken over overheidssturing is leidraad geweest bij verschillende latere adviezen van de RMO, meest recentelijk in het advies over de aangekondigde *Wet maatschappelijke ondersteuning* (RMO 2005). *Horizontalisering* behoort daarmee tot de centrale thema's in de advisering van de RMO.

In dit werkdocument geeft de auteur, die tevens werkzaam is bij de RMO, een nadere conceptuele en empirische verkenning van het begrip horizontalisering. Hij concentreert zich daarbinnen op vormen van horizontale verantwoording, brengt in kaart in welke mate deze vormen voorkomen bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties en bespreekt de uitkomsten in het licht van de theorie. Het onderzoek is een onderdeel van zijn promotietraject aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Met deze inventarisatie levert hij zowel in conceptuele als in empirische zin een nuttige bijdrage aan het denken over horizontalisering in het openbaar bestuur.

De auteur wil graag de volgende personen zeer hartelijk danken voor het uitgebreide en kritische commentaar dat ze op een eerdere versie van dit onderzoeksverslag hebben gegeven: Sandra van Thiel, Mark Bovens, Albert Meijer, Ank Michels, Cor van Montfort, Kutsal Yesilkagit en collega's bij en leden van de RMO.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek
secretaris

Inhoud

1	Inleiding	7
	1.1 Vraagstelling	8
	1.2 Academische en beleidsmatige context	8
	1.3 Opbouw	9
2	Verzelfstandiging	11
	2.1 Kleine geschiedenis van verzelfstandiging in Nederland	11
	2.2 Verzelfstandiging in soorten en maten	14
	2.3 Analyse van typen organisaties	17
	2.4 Landelijke monopolisten	19
3	Horizontalisering	21
	3.1 Context: horizontalisering van bestuur	21
	3.2 Horizontale verantwoording: een conceptuele afbakening	25
	3.3 Geregelde vormen van horizontale verantwoording	29
	3.4 Ongeregelde vormen van horizontale verantwoording	30
	3.5 Tot besluit	33
4	Verwachtingen	35
5	Bevindingen	39
	5.1 Algemeen beeld	39
	5.2 Verwachtingen gewogen	41
	5.3 Tot slot	51
6	Slotbeschouwing	53
	<i>Literatuur</i>	59
	<i>Bijlage 1: Alfabetisch overzicht van monopolisten</i>	67
	<i>Bijlage 2: Overzicht van vormen van horizontale verantwoording per organisatie</i>	71
	<i>Overzicht van uitgebrachte publicaties van de RMO</i>	73
		5

1 Inleiding

De verzelfstandiging van publieke taken is een van de meest opvallende trends in het openbaar bestuur van de laatste jaren, zowel in Nederland als daarbuiten (zie bijvoorbeeld Smullen et al. 2001, Van Thiel 2000, 't Hart en Wille 2002, Thatcher en Stone Sweet 2002). Door verzelfstandiging worden publieke taken gedeeltelijk formeel en/of feitelijk onttrokken aan de politieke verantwoordelijkheid van bewindspersonen. Dit resulteert in een leemte in de verantwoording (Commissie-Kohnstamm 2004, Bovens 2003, Commissie-Scheltema 1993). De verzelfstandigde organisatie is nu op bepaalde aspecten zelf verantwoordelijk voor zijn beleid, en niet langer de minister.

Ter compensatie voor deze beperkte ministeriële verantwoordelijkheid hebben verschillende auteurs bepleit dat horizontale verantwoordingsarrangementen, ofwel verantwoordingspraktijken waarbij verantwoording wordt afgelegd aan anderen dan aan de minister, moeten worden geïntroduceerd als *aanvulling* op de traditionele, verticale verantwoording (zie onder meer Bovens 2003, Plug et al. 2001, Van der Meer en Ham 2001, Michels en Meijer 2003). Dit academisch pleidooi heeft weerklank gevonden bij verschillende *Haagse actoren*. Enkele jaren geleden al gaf de Rijksoverheid aan dat zij "bij de inrichting van nieuwe en de wijziging van bestaande toezichtarrangementen in beginsel instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij onder toezicht staande organisaties wil invoeren en daarnaast een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering". (Ministerie van BZK, 2001:6). Ook andere organisaties, zoals de Algemene Rekenkamer (2004), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002), hielden gelijklopende pleidooien.

Naast deze academische en beleidsmatige voorstanders is er de laatste jaren ook iets gegroeid van een empirische praktijk van horizontale verantwoording. Het – buitengewoon vaak aangehaalde – voorbeeld bij uitstek is de zogenoemde Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Deze Handvestgroep maakte zich in 2000 bekend met de publicatie van het Handvest Publieke Verantwoording namens vijf zelfstandige bestuursorganen (IB-Groep, RDW, Kadaster, Staatsbosbeheer en Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)). In het Handvest geven zij aan dat ze zich niet alleen tegen-

over de minister, maar ook tegenover hun klanten en de samenleving willen verantwoordelijk over hun handelen en over de kwaliteit van dienstverlening. Een centraal onderdeel van deze publieke verantwoording is de periodieke visitatie door een onafhankelijk visitatiecollege. Het college beoordeelt de prestaties van de organisaties aan de hand van kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in het zogenoemde *Tastbaar arrangement*. Sinds 2004 heeft de groep ook een code voor goed bestuur aangenomen. De Handvestgroep blijkt ook een soort zwaan-kleef-aan te zijn. Inmiddels zijn er elf deelnemende organisaties, waaronder inmiddels ook één agent-schap (de dienst Centrale Financiën Instellingen van het ministerie van OCW). Ook verzelfstandigde organisaties die geen lid zijn van de Handvestgroep hechten belang aan thema's als publieke verantwoording, governance, transparantie etcetera.

1.1 Vraagstelling

Gezien de breedte van de belangstelling en waardering voor dit thema bij onderzoekers, beleidsmakers en -adviseurs en uitvoerders, is de vraag interessant in welke mate vormen van horizontale verantwoording voorkomen bij verzelfstandigde organisaties. De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt behandeld is daarom: welke vormen van horizontale verantwoording komen voor bij verzelfstandigde organisaties? In het vervolg van dit onderzoekverslag zullen vormen van horizontale verantwoording worden geïnventariseerd. Daarnaast wordt de uitkomst van deze inventarisatie besproken in het licht van de verwachtingen die op grond van de literatuur kunnen worden geformuleerd.

1.2 Academische en beleidsmatige context

Er zijn de laatste jaren een aantal studies verschenen die op de vraag naar het voorkomen van horizontale vormen van verantwoording een antwoord geven (zie Algemene Rekenkamer 2002b; Elias et al. 2003; Schillemans 2005). In deze studies worden verschillende conceptuele begrippen gebruikt. Bovendien richten de studies zich op ongelijksoortige organisaties. Dit leidt ertoe dat de uitkomsten moeilijk onderling kunnen worden vergeleken. De academische opgave in dit stuk is daarom zowel conceptueel als empirisch van aard. De conceptuele doelstelling is om een

conceptie van horizontale verantwoording naar voren te brengen waarmee vormen van horizontale verantwoording kunnen worden onderscheiden. De empirische doelstelling is vervolgens om te inventariseren welke van deze vormen voorkomen bij welke organisaties.

In deze inventarisatie richt ik mij op monopolistische verzelfstandigde publieke organisaties. Er kan binnen de verzameling van verzelfstandigde organisaties onderscheid worden gemaakt tussen monopolistische organisaties (zoals het UWV, de Informatie Beheer Groep of Staatsbosbeheer) en clusters van organisaties (de Regionale Opleidingen Centra (ROC's), grondkamers en Halt-bureaus bijvoorbeeld). In het publieke debat over de (on)zin van verzelfstandiging staat deze eerste categorie doorgaans centraal (zie voor de ontwikkeling van het Nederlandse debat bijvoorbeeld Verhoest en Van Thiel 2004). Om die reden richt ik mij op de zelfstandige monopolisten. Een aanvullend normatief argument is dat compenserende vormen van verantwoording met name noodzakelijk zouden zijn bij monopolistische dienstverleners. Burgers hebben bij hen niet de gelegenheid tot *exit* en dat maakt toezicht op en verantwoording over het gebruik van bevoegdheden extra noodzakelijk.

Deze inventarisatie heeft ook een beleidsmatige relevantie. In de eerste plaats omdat er zoals gezegd verschillende *Haagse actoren* zijn die pleiten voor nieuwe vormen van verantwoording, zonder dat zij tot overeenstemming zijn gekomen over de vraag welke conceptie daar het beste bij past. Verder zijn er het afgelopen jaar twee interdepartementale beleidsonderzoeken geweest, één naar verzelfstandiging en één naar toezicht (Commissie-Kohnstamm 2004; IBO 2004) waarin ook dit thema van horizontale verantwoording expliciet of impliciet wordt besproken. Met deze inventarisatie wil ik zowel in conceptuele als empirische zin bijdragen aan deze discussie.

1.3 Opbouw

Deze inventarisatie heeft de volgende opbouw. Het tweede hoofdstuk beschrijft kort de verzelfstandigingstrend in het openbaar bestuur, gaat in op de verschillende vormen van verzelfstandiging die er bestaan en presenteert vervolgens de selectiecriteria die hier worden gehanteerd om verzelfstandigde monopolisten te onderscheiden. De selectie van monopolisten staat in bijlage 1. Het derde hoofdstuk gaat kort in op de horizon-

taliseringstrend die verschillende auteurs waarnemen in het openbaar bestuur. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk de conceptuele afbakening van het begrip horizontale verantwoording en worden vormen van horizontale verantwoording onderscheiden. In het vierde hoofdstuk worden op basis van de literatuur verwachtingen naar voren gebracht ten aanzien van de vraag waar en in welke mate vormen van horizontale verantwoording zouden voorkomen. Het vijfde hoofdstuk presenteert vervolgens de kern van dit stuk, de inventarisatie van horizontale verantwoordingsarrangementen bij landelijke monopolisten. Bovendien worden de resultaten van de inventarisatie besproken in het licht van de geformuleerde verwachtingen. In het zesde hoofdstuk worden ten slotte nog enkele afsluitende overwegingen geformuleerd.

2 Verzelfstandiging

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte geschiedenis geschetst van verzelfstandiging in Nederland. Daarna worden de verschillende soorten verzelfstandigde organisaties onderscheiden en wordt besproken welke soort organisaties er voorkomen binnen de verschillende juridische categorieën. Tot slot wordt weergegeven welke criteria leiden tot de selectie van 74 monopolistische organisaties in dit onderzoek.

2.1 Kleine geschiedenis van verzelfstandiging in Nederland

Sinds de jaren tachtig zijn veel Nederlandse overheidsorganisaties verzelfstandigd. Vaak hield dit in dat ministeriële diensten van een departement werden afgescheiden en voortaan als *zelfstandig bestuursorgaan* (ZBO) door het leven gingen. In andere gevallen echter zijn ZBO's juist gedeeltelijk gecentraliseerde (politieregio's) of genationaliseerde (roc's) organisaties. Hoewel het historische hoogtepunt van het geloof in verzelfstandiging rond het jaar 1990 moet worden gesitueerd, was verzelfstandiging op dat moment geen nieuw verschijnsel. Sinds de oratie van Scheltema in 1974 wordt vaak gesteld dat de Rijksuniversiteit Leiden in de zestiende eeuw al het eerste Nederlandse zelfstandige bestuursorgaan was (Scheltema 1974).

Vanaf de tweede wereldoorlog ongeveer, bij de opbouw van een brede verzorgingsstaat en de snelle uitbouw van het takenpakket van de overheid, nam het aantal zelfstandige bestuursorganen gestaag toe. Het groeitempo was decennialang vrij laag, maar accelereerde scherp in de loop van de jaren tachtig en met name de eerste helft van de jaren negentig (zie voor de trend Van Thiel en Van Buuren 2001). Een belangrijke drijvende kracht achter de snellere toename van aantallen ZBO's was het feit dat verzelfstandiging in 1989 een expliciet politiek doel werd van de toenmalige coalitie. In zijn regeerakkoord legde het Kabinet-Lubbers/Kok namelijk vast dat het de uitvoering van overheidstaken zoveel mogelijk zou gaan opdragen aan verzelfstandigde organisaties (Van Oosterom en Soons 2002:19). Andere alternatieven voor de uitvoering waren decentralisatie en privatisering. Alles was goed, zo leek het wel, zolang de rijksoverheid het

maar niet zelf zou doen. Deze ambitie fungeerde als opmaat tot de groot-schalige verzelfstandiging van overheidstaken tijdens de zogenoemde *Grote Efficiency Operatie* (GEO-operatie). Met name de zogenoemde *beschikkingsfabrieken*, organisaties die als taak hebben grote aantallen besluiten te nemen in individuele gevallen, zouden moeten worden verzelfstandigd. Dergelijke bedrijfsmatige taken zouden het beste kunnen worden uitgevoerd door organisaties die op afstand van het gepoliti-seerde bestuurlijke centrum opereerden. De Informatie Beheer Groep en de Sociale Verzekeringsbank zijn hier kenmerkende voorbeelden van. De groei van het aantal ZBO's stagneerde in de tweede helft van de jaren negentig. Een belangrijke aanleiding daartoe was een rapport van de Alge-mene Rekenkamer (1995) dat 'wildgroei' van ZBO's constateerde en voorts vaststelde dat bij de meeste ZBO's zelfs de meest elementaire vormen van verantwoording niet goed waren geregeld. Eerder hadden andere organi-saties, bijvoorbeeld de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijk-hed (Commissie-Scheltema), al aangegeven dat het toezicht op en de verantwoording door ZBO's buitengewoon slordig was ingericht. Het leidde tot een herstelbeweging vanuit het Rijk in een poging om het poli-tieke primaat te herstellen. De overheid stelde 'aanwijzingen voor verzelf-standiging' vast en begon met het opstellen van een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen. Verder werden veel ZBO's door 'hun' departement onder een zwaarder regime van toezicht geplaatst en ook moesten zij hun jaarlijkse verantwoording verbeteren (Verhoest en Van Thiel 2004). In de zomer van 2004 volgde de volgende stap in deze restau-ratiepolitiek: een rapport van een interdepartementale onderzoeksgroep, onder auspiciën van het ministerie van Financiën en voorzitterschap van senator Kohnstamm, dat de stelling verdedigde dat het beter ware (bijna) alle verzelfstandigingen weer ongedaan te maken en de ruim 400 ZBO's weer terug te halen naar het rijk (Commissie-Kohnstamm 2004). Achter deze wens schulde de opvatting dat de ZBO's, in de woorden van Gerrit Zalm "een ondemocratische tussenlaag" waren gaan vormen in het Nederlandse openbaar bestuur (NRC Handelsblad 12 juli 2004). In de zomer van 2005 kwam de regering met haar reactie (Kabinetsreactie 2005). Het kabinet spreekt in deze reactie zijn waardering uit voor het onderzoek en stelt het als zijn hoofdopgave te zien de veelvormigheid in de relaties tussen ministeries en ZBO's zo veel mogelijk te verminderen. Bovendien meent het kabinet dat zo snel mogelijk duidelijkheid moet

komen over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ZBO's. Met dit doel voor ogen wordt de voorbereiding van een kaderwet voor ZBO's hernomen. Ook kondigt het kabinet aan dat alle ZBO's zullen worden 'doorgelicht', te beginnen met de grote regeluitvoerende ZBO's.

Bij de verzelfstandiging van taken valt op dat het type organisatie dat wordt verzelfstandigd, in de loop van de jaren negentig verandert. De aanvankelijk overtuiging die ten grondslag lag aan de GEO-operatie was dat uitvoerende organisaties een grotere onafhankelijkheid nodig hadden ten opzichte van het "democratisch complex" (Zijlstra 1997) om effectief en efficiënt te kunnen werken. Verzelfstandiging moest leiden tot een "emancipatie van de uitvoering", en dus werden grote uitvoerende organisaties (zoals het Kadaster, Staatsbosbeheer, de RDW etcetera) verzelfstandigd. Het geloof in de noodzaak van juridische onafhankelijkheid voor een effectieve uitvoering van taken is sinds die tijd aan erosie onderhevig. Evaluaties van verzelfstandigde organisaties hebben op zijn minst duidelijk gemaakt dat verzelfstandiging niet automatisch leidt tot grotere efficiëntie. De ervaring leert bovendien dat de juridische verzelfstandiging niet per se betekent dat de politieke bemoeienis met de uitvoeringsorganisatie vermindert (Kickert 1998, 't Hart en Wille 2002, Schillemans 2005). Verzelfstandiging lijkt bij uitvoeringsorganisaties dus noch een garantie te zijn voor grotere doelmatigheid en efficiëntie, noch een goede 'bescherming' te bieden tegen politieke bemoeienis.

In het spoor van de verzelfstandigde uitvoering is de afgelopen jaren het toezicht op de uitvoering echter verzelfstandigd. Dit gebeurt opvallend genoeg op basis van een blauwdruk van de redenering die ten grondslag lag aan de verzelfstandiging van uitvoeringstaken. Gedeeltelijke juridische zelfstandigheid zou nodig zijn voor een correcte uitvoering van toezichthoudende taken, want de toezichthouder dient door geen enkel ander belang te worden beïnvloed dan de in de wet vastgelegde norm (Docters van Leeuwen 2002). Om die reden moet de politiek op afstand staan. De laatste jaren springen de min of meer onafhankelijke toezichthouders als paddestoelen uit de grond. Denk in Nederland aan het Bureau Financieel Toezicht (BFT), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het

College toezicht zorgverzekeringen (CTZ) en de stichting Kwaliteits-Controle-Bureau voor Groenten en Fruit (KCB). Nederland volgt daarbij overigens een trend in de westerse wereld. In het westerse openbaar bestuur vindt namelijk een *orgy of borrowing* plaats van verzelfstandigde toezichthouders (Thatcher en Stone Sweet 2002:12).

De echte uitvoeringsorganisaties hebben in het laatste decennium zoals gezegd nauwelijks de ZBO-status weten te verwerven. Dit neemt echter niet weg dat er sinds de tweede helft van de jaren negentig ruim dertig uitvoeringsorganisaties zijn verzelfstandigd. Sinds 1994 bestaat als alternatief voor het ZBO namelijk het *agentschapsmodel*. Agentschapsvorming vindt vooral plaats bij grote uitvoerende diensten. De opkomst van het agentschap kan direct worden gerelateerd aan de relatieve stagnatie in de groei van het aantal ZBO's. Het agentschap dankt zijn populariteit onder meer aan het feit dat het als alternatief dient voor het oprichten van een ZBO. Dit 'voordeel' staat soms ook expliciet in de onderbouwing van een voorstel tot agentschapsvorming (Kraak en Van Oosterroom 2002, Van Leerdam 2003). Het grote verschil is dat de organisatie op operationeel niveau wat meer manoeuvreerruimte verkrijgt (dat leert althans de theorie), terwijl de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister intact blijft.

2.2 Verzelfstandiging in soorten en maten

Doorgaans wordt met 'verzelfstandiging' bedoeld op zelfstandige bestuursorganen. De korte definitie van een zelfstandig bestuursorgaan luidt als volgt: "Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege(...)." (Ministerie van Financiën 2002). Kenmerkend voor een ZBO is dat er sprake is van publieke taakuitoefening door een publieke organisatie met een verminderde ministeriële verantwoordelijkheid. De organisatie voert zijn wettelijke taak uit 'op afstand' van de minister en met een bepaalde mate van autonomie. Binnen de categorie van ZBO's zijn verschillende nadere onderscheidingen (ofwel strijdpunten) mogelijk¹. Doordat verschillende,

1. Zie bijvoorbeeld Van Thiel en Van Buren (2001) voor een uitvoerige uiteenzetting over de verschillende definities van ZBO.

concurrerende definities van ZBO's bestaan, komen auteurs die het aantal ZBO's tellen tot uiteenlopende sommen. Het verschil kan zo groot zijn als een factor 4. Kloosterman et al. (2002) onderscheiden bijvoorbeeld 153 ZBO's; de Algemene Rekenkamer (2002a) onderscheidt er ongeveer op hetzelfde moment 593.

De precieze juridische stammenstrijden zijn hier niet van veel belang. Twee verschillen wil ik wel onderstrepen. In de eerste plaats is er het verschil tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke ZBO's. In de eerste categorie vinden we veel stichtingen en staatsbedrijven, in de tweede categorie veel verzelfstandigde ambtelijke diensten. In de tweede plaats is er een verschil tussen ZBO's die wel en die niet zijn 'belast met openbaar gezag'. Openbaar gezag houdt in dat men krachtens wettelijk voorschrift eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van natuurlijke personen of rechtspersonen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een organisatie bevoegd is om bijvoorbeeld een boete op te leggen of een subsidie uit te keren (zie Zijlstra 1997). ZBO's met openbaar gezag hebben dus besluitvormende macht, ZBO's zonder openbaar gezag hebben alleen zelfstandigheid over beheersmatige zaken.

Het begrip ZBO is met terugwerkende kracht ingevoerd voor publieke organisaties die niet helemaal tot de staat behoorden. Deze postscriptieve praktijk verklaart veel van de onduidelijkheid over de juiste afbakening van ZBO's. Dit doet zich niet voor bij agentschappen. Hier ging de term, plus de gewenste omschrijving, juist vooraf aan de oprichting van organisaties. Gevolg daarvan is dat de homogeniteit van agentschappen behoorlijk groot is. Nederland kent het agentschapsmodel sinds 1994. Sinds die tijd hebben zo'n 35 overheidsdiensten die status verworven (zie voor agentschappen Kraak en Van Oosterom 2002 of themanummer Bestuurskunde, nov. 2004).

Waar ZBO-vorming een vorm van externe verzelfstandiging is, is agentschapsvorming een vorm van interne verzelfstandiging.¹ Een agentschap krijgt een grote mate van functionele autonomie op basis van een nauw omschreven taak, maar blijft wel binnen de grenzen van het ministerie. De minister is volledig verantwoordelijk voor het handelen van agentschappen. In technisch opzicht zijn agentschappen organisaties die een baten-lastenstelsel hanteren voor de bedrijfsvoering. Het geeft de agent-

schapsmanagers een zekere autonomie bij het stellen van prioriteiten zodat bijvoorbeeld in drukke tijden extra mensen kunnen worden aange-trokken.

Verder bestaat sinds de Comptabiliteitswet uit 2000 nog een derde benaming voor betrekkelijk onafhankelijke overheidsorganisaties, de *rechtspersoon met een wettelijke taak* (RWT). De korte definitie luidt als volgt: "Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen" (Ministerie van Financiën 2002). De term overlapt deels de benaming 'ZBO'. Veel ZBO's hebben een eigen rechtspositie en zijn dus ook een rechtspersoon met een wettelijke taak. Er zijn daarnaast een heleboel RWT's die niet ook als ZBO zijn aangemerkt. Daaronder bevinden zich bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, universiteiten, exploitanten van luchthaventerreinen, TNT N.V. en de energiedistributiebedrijven. Ook bedrijven die wettelijk verplichte taken uitvoeren, zoals APK-keuringen of ARBO-zorg, zijn rechtspersonen met een wettelijke taak.

Een laatste begrip tenslotte is recentelijk geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): *maatschappelijke dienstverleners* (WRR 2004). Daarmee duidt de WRR op onder meer onderwijs-, welzijns- en zorginstellingen, arbeidsbemiddelaars en woningcorporaties. Ook voor deze organisaties geldt dat zij een duidelijke zelfstandigheid hebben, maar dat de minister op zijn minst een vorm van *systeemverantwoordelijkheid* heeft. De organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de aan hen opgedragen taken. Wanneer er echter een docent wordt doodgeschoten, wanneer het bouwvolume van corporaties tegenvalt of wanneer een patiënt bij de verkeerde arts belandt, dan wordt de minister toch op dit handelen aangesproken en voelt deze zich doorgaans verantwoordelijk om maatregelen te nemen. In praktijk zijn de meeste maatschappelijke dienstverleners óók RWT en soms ook ZBO. Organisaties kunnen derhalve onder verschillende noemers worden samengebracht. Om begripsmatige verwarring te voorkomen gebruik ik daarom in de rest van dit stuk de term 'maatschappelijke dienstverlener' niet meer.

2.3 Analyse van typen organisaties

In de volgende paragrafen wordt kort weergegeven welke soorten organisaties er bestaan binnen de verschillende hiervoor onderscheiden categorieën.

2.3.1 *Publiekrechtelijk ZBO met openbaar gezag*

De meeste ZBO's die onder deze definitie vallen, verrichten administratieve, uitvoerende taken (geld verdelen, diensten leveren, toezicht houden, mensen of middelen beheren). Bovendien zijn de meeste van deze ZBO's ook in institutionele zin organisaties. Er zijn twee opvallende figuren in deze categorie. In de eerste plaats is er een aantal examencommissies. Deze zijn in operationele zin onderdeel van andere organisaties, maar vanwege het onafhankelijkheidsmotief hebben zij de ZBO-status verkregen. Het zijn dus wel ZBO's, het zijn *organen*, maar het zijn geen organisaties. De tweede opvallende figuur zijn de clusters van ZBO's die hier bestaan. Het gaat achtereenvolgens om de grondkamers, Halt-bureaus, Kamers van Koophandel, particuliere jeugdinstellingen, particuliere TBS-instellingen, Raden voor Rechtsbijstand.

Wanneer we nu het aantal ZBO's in deze categorie zouden optellen, dan zijn twee uitkomsten mogelijk. In het eerste geval tellen we organisaties en clusters, dan komen we tot 39. Zouden we alle Halt-bureaus en TBS-instellingen etcetera apart tellen, dan komt het totale aantal ruim boven de honderd uit.ⁱⁱ We noemen de organisaties waarvan er maar één bestaat hierna 'monopolisten'.

2.3.2 *Publiekrechtelijk ZBO zonder openbaar gezag*

Ook in deze categorie vallen dezelfde dingen op: er zijn veel zelfstandige diensten met ambtelijke taken, er zijn een aantal commissies met een verzelfstandigde juridische status en er zijn clusters van organisaties. Daarnaast zijn er nog twee opmerkelijke figuren: allereerst de Universiteit Wageningen die dankzij haar speciale relatie met het ministerie van LNV een bijzondere status heeft en afwijkt van de overige universiteiten. Daarnaast is er de Landelijke Cliëntenraad: een commissie die zelf als verantwoordingsforum optreedt jegens het ministerie van SZW, het UWV, de SVB en het CWI.

2.3.3 *Privaatrechtelijke ZBO's*

Dit zijn bijna allemaal hetzij bedrijven met een wettelijke taak, hetzij stichtingen die tot doel hebben een maatschappelijk belang te dienen. Deze stichtingen luisteren naar buitengewone namen als Bloembollenkeuringsdienst, Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs, Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting of Aboma + Keboma. Verder bestaan ook hier allerlei clusters van organisaties (APK-bedrijven, academische ziekenhuizen, ROC's etcetera), die soms maar voor een gedeelte van hun werkzaamheden als ZBO gelden en voor het overige gewone private bedrijven zijn. Ten slotte zijn er ook enkele organisaties met taken die doorgaans door publiekrechtelijke organisaties worden uitgevoerd, maar waar men voor privaatrechtelijke inrichting heeft gekozen: de AFM en De Nederlandsche Bank (DNB) met name.

2.3.4 *Agentschappen*

Alle agentschappen zijn voormalige rijksdiensten. Het gaat hier doorgaans om grote diensten die vaak uitvoerende, beheersmatige of toezichhoudende taken hebben of anders iets te maken hebben met opleiding of onderzoek. In de discussie over verzelfstandiging omstreeks 1990 zouden met name de grote, uitvoerende overheidsdiensten moeten worden verzelfstandigd. Dit type organisatie komt inmiddels vaker voor als agentschap dan als ZBO.

2.3.5 *'Overige' RWT's*

De bulk van de overige RWT's (in totaal meer dan drieduizend) bestaat uit onderwijsinstellingen. Daarnaast is er een aantal bedrijven dat specialistische publieke taken uitvoert, zoals het waarderen van edelmetaal of het normeren van de veredeling van gewassen. De categorie overige RWT's komt voor een deel overeen met wat de WRR maatschappelijke dienstverleners noemt.

2.3.6 *Tussenconclusie*

De conclusies uit het voorgaande zijn:

- Er is een grote diversiteit in typen organisaties, zowel binnen als tussen verschillende (juridische) categorieën.

- Grote organisaties met administratieve, regelgeleide taken zijn bijna uitsluitend te vinden bij de agentschappen en de publiekrechtelijke ZBO's.
- Er is een verschil tussen landelijke monopolisten en clusters van organisaties die lokaal functioneren.
- Ten slotte is het belangrijk op te merken dat een deel van de ZBO's niet zelf een organisatie is, maar deel uitmaakt van een andere organisatie en daarbinnen een juridische status aparte heeft.

2.4 Landelijke monopolisten

In onderzoek naar de verzelfstandiging van overheidsorganisaties en publieke taken bestaan twee leidende benaderingen. Aan de ene kant zijn er auteurs die zich concentreren op het verzelfstandigen van *organisaties*. Zij selecteren de te onderzoeken organisaties aan de hand van juridische categorisering. Dit heeft tot gevolg, zoals reeds in de inleiding is gesteld, dat zij werken met een verzameling organisaties die in staatsrechtelijke zin homogeen is, maar die naar overige organisatiekenmerken gemeten (zoals omvang, type taak, omgeving etcetera) zeer heterogeen kan zijn. Aan de andere kant zijn er auteurs die zich richten op de verzelfstandiging van *taken*. Deze auteurs organiseren de pluriformiteit aan organisaties aan de hand van drie tot elf typen taken. Dit is in praktijk geen concurrerende, maar een aanvullende selectiewijze. Pas nadat op juridische gronden een afbakening van organisaties is gemaakt, kan op taakkenmerken een nadere indeling van de verzameling worden gemaakt. Begint men direct bij de taakkenmerken, dan blijkt dat sommige taken nu eens in de boezem van een departement worden uitgevoerd en dan weer juist op grote afstand zijn gezet. Een verzameling organisaties die op taakkenmerken wordt geselecteerd, zal waarschijnlijk sterk ongelijkvormig zijn wat betreft staatsrechtelijke positie.

De inventarisatie in dit onderzoek wijkt van beide gebruikelijke benaderingswijzen af, omdat die zich specifiek richt op landelijke, onafhankelijke monopolisten. Om deze landelijke monopolisten te categoriseren, hanteer ik onderstaande beslisregels:

Deze monopolisten zijn publiekrechtelijke ZBO's en agentschappen, waarvoor geldt dat zij

- a. ook in institutionele zin een organisatie zijn;
- b. én een landelijke monopolist zijn.

Om pragmatische redenen worden enkele organisaties die op het moment van inventariseren volop aan het fuseren waren niet in deze inventarisatie opgenomen.

Toepassing van deze regels leidt tot een totaal van 74 landelijke monopolisten. Ze staan, geordend naar departementale herkomst en organisatorische omvang, in bijlage 1.

3 Horizontalisering

Dit hoofdstuk beschrijft eerst kort de kenmerken van de horizontaliseringstrend die door verschillende auteurs wordt waargenomen in het openbaar bestuur. Uit deze trendbeschrijving worden argumenten voor horizontale verantwoording afgeleid. Vervolgens wordt een analysekader gepresenteerd waarmee vormen van horizontale verantwoording kunnen worden geïdentificeerd. Dit leidt ten slotte tot het benoemen van mogelijke vormen van horizontale verantwoording.

3.1 Context: horizontalisering van bestuur

De organisatie en werkwijze van de overheid is de afgelopen decennia door allerlei nationale en internationale ontwikkelingen ingrijpend veranderd. Een centraal element in uiteenlopende veranderingsprocessen is de toename van complexiteit in het openbaar bestuur. Deze toenemende complexiteit komt tot stand door ontwikkelingen in het openbaar bestuur zelf, maar ook door allerlei grote sociologische trends, zoals informatisering, individualisering, internationalisering etcetera.

Deze toenemende complexiteit hangt enerzijds samen met de toenemend complexe reguleringsopgaven van de overheid zelf. Dat wil zeggen, nieuwe domeinen van overheidszorg in de risicosamenleving, zoals de milieuproblematiek of het internationale terrorisme, zijn complexer van aard dan bijvoorbeeld nationale inkomensherverdeling in de verzorgingsstaat. Ook de aard van het ingrijpen is op tal van terreinen veranderd, mede door het succes van eerdere ingrepen. Toen emancipatiebeleid nog ging over de juridische gelijkheid van mannen en vrouwen, waren oplossingen relatief eenvoudig. Nu het emancipatiebeleid zich echter richt op het 'glazen plafond' dat de carrières van vrouwen beperkt, is duidelijk dat eventuele oplossingen veel ingewikkelder moeten zijn. Anderzijds komt deze complexiteitstoename ook voort uit organisatorische keuzen die in het beleid zijn gemaakt, zoals overheidsinterne fragmentatie (onder meer door verzelfstandiging) en nieuwe internationale allianties met de Europese Unie en andere internationale organisaties.

Op de veranderingen in het openbaar bestuur is uitbundig gereflecteerd door tal van auteurs. De pogingen om ontwikkelingen te duiden hebben

de wereld in ieder geval verrijkt met een verzameling poëtische boektitels, zoals *De verplaatsing van de politiek* (Bovens et al. 1995), *De virtuele staat* (Frissen, 1996) en *De lege staat* (Frissen 1999), *pluricentrische besluitvorming* (Teisman 1998), *deliberatieve democratie* (Hajer 2001) en *De wraak van de publieke zaak* (Hilhorst 2001). Eén belangrijke definitie van de veranderde situatie is dat er sprake is van *horizontalisering* van verhoudingen in het openbaar bestuur. De hiervoor genoemde auteurs verwijzen hier allen expliciet of impliciet naar. Horizontalisering staat – de metafoor spreekt vast voor zich – tegenover verticalisering. Michels en Meijer (2003) schetsen het verschil tussen beide en de overgang naar horizontaal bestuur treffend als volgt:

Tabel 1: Verticaal en horizontaal bestuur. Overgenomen uit Michels en Meijer 2003

	Verticaal bestuur	Horizontalisering	Horizontaal bestuur
Positie van de actoren	Onderschikking	→	Nevenschikking
Gedrag-beïnvloeding	Bevel	→	Onderhandeling
Communicatie	Asymmetrisch	→	Symmetrisch
Autonomie	Beperkt	→	Ruim

Traditioneel zijn relaties in het openbaar bestuur ‘verticaal’ ingericht. Dat wil zeggen, relaties zijn gebaseerd op waarden als gezag, regels en hiërarchie. Dit past bij een Weberiaans ingerichte overheidsorganisatie, waarin hiërarchie en loyaliteit de dominante waarden zijn die ten grondslag liggen aan de noodzakelijke handelingscoördinatie. In het laatste decennium (op zijn minst) zijn in het openbaar bestuur allerlei relaties en werkwijzen ontstaan die eerder als horizontaal – dat wil zeggen: gebaseerd op nevenschikking – zijn te kenschetsen. Uiteenlopende verschijnselen als interactief bestuur, regelingen in convenanten, verzelfstandiging en toenemende transparantie kunnen worden begrepen als symptomen van deze

horizontaliseringstrend². De kern van horizontalisering als trend in de bestuurlijke verhoudingen kan goed worden aangegeven in de beroemde woorden van Abram de Swaan: een overgang van een *bevels-* naar een *onderhandelingshuishouding*.

3.1.1 Argumenten voor horizontale verantwoording

Horizontalisering beïnvloedt het openbaar bestuur op drie niveaus. In de eerste plaats heeft het invloed op de relaties tussen het bestuurlijke centrum en de perifere uitvoering. In de tweede plaats heeft het invloed op de relatie tussen overheidsorganisaties in het algemeen en de maatschappelijke omgeving. In de derde plaats heeft horizontalisering invloed op de positie en zelfperceptie van individuele overheidsorganisaties en -functionarissen.

De analytische argumenten voor horizontale verantwoording sluiten aan bij deze drie niveaus. Het eerste argument voor horizontale verantwoording is van rechtsstatelijke aard (zie Scheltema 2003, Bovens 2003) en richt zich op de verhouding tussen het normatieve politieke centrum en de perifere uitvoering. In deze lijn van redeneren is de introductie van nieuwe vormen van verantwoording nodig wanneer de traditionele, verticale verantwoording om wat voor reden dan ook wordt ingeperkt. Deze situatie doet zich vooral voor bij zelfstandige bestuursorganen waarin sprake is van een verantwoordingsleemte. Nieuwe vormen van verantwoording zouden deze leemte moeten vullen. Ten aanzien van de verantwoording door ZBO's constateerde de commissie-Scheltema in 1993 dat "de wetgeving op dit punt (verzelfstandiging, TS) een bron van onzekerheid is: vaak heeft de wetgever niet duidelijk aangegeven in hoeverre de minister bevoegd is instructies te geven (...) Evenmin heeft de wetgever voldoende oog gehad voor vormen van controle die het (gedeeltelijk) vervallen van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging compenseren" (Commissie-Scheltema 1993:17).

2. Het begrip horizontalisering sluit aan bij de internationale literatuur, waarin wordt gesproken van een overgang van government naar governance. Zie bijvoorbeeld Peters en Pierre (2000). In Salamon (2002) geeft een grote verzameling internationale auteurs een uitgebreide reflectie op de nieuwe werkwijzen en de nieuwe *tools of government* in tijden van *governance*.

Een tweede argument voor horizontale verantwoording richt zich ook op de interbestuurlijke verhoudingen, maar kiest daar een andere positie. Horizontale verantwoording kan volgens sommige auteurs als wenselijk worden gezien vanuit het perspectief van *checks and balances* (Bovens 2003, Plug et al. 2001, Algemene Rekenkamer 2002b). Macht behoeft tegenmacht, zo luidt de redenering op zijn kortst. En wanneer publieke taken in de relatieve periferie worden uitgevoerd, is het nodig om lokale systemen van *checks and balances* op te zetten om toch voor tegenmacht te kunnen zorgen.

Het derde argument voor horizontale verantwoording richt zich op de relatie tussen overheid en samenleving. Sommigen spreken in dit verband van een 'aanvulling op de vertegenwoordigende democratie' (zie bijvoorbeeld Van der Heijden en Schrijver 2002). Horizontale verantwoording beoogt belanghebbenden bij een bepaalde overheidsdienst een stem en een direct correctiemiddel te geven ten opzichte van de aanbieder van die dienst. Dit bespaart belanghebbenden de lastige, trage en volgens sommigen efficiënte omweg van de parlementaire democratie. Het heeft bovendien als voordeel dat onvrede over bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet studiefinanciering bij 'klanten' direct en onvervormd uitgesproken kan worden richting IB-Groep. Het perspectief van de gebruiker kan zo worden benut om de kwaliteit van de overheid te verbeteren (zie Hilhorst 2001, McCandless 2001, Rouw en Schillemans 2005). Dit perspectief past bij de oorspronkelijke oprichtingsmotieven voor veel ZBO's: de uitvoering van publieke taken zou dicht bij de samenleving moeten worden gebracht om zo de kwaliteit, de responsiviteit en de klantgericht van publieke organisaties te verbeteren.

Het vierde argument ten slotte richt zich op de positie van de organisatie en de functionaris. Gesteld wordt dat horizontale verantwoording kan bijdragen aan de *professionalisering* van publieke organisaties. De laatste jaren wordt het nut van transparantie en publieke verantwoording (hetgeen ik hier kortheidshalve gelijkstel aan horizontale verantwoording) als professionaliseringsstrategie bepleit voor tal van nogal uiteenlopende organisaties zoals beursgenoteerde ondernemingen (De Jong en Roosenboom 2002), onderwijsinstellingen (De Vijlder en Westerhuis 2002), pensioenfondsen (Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen 2004) en organisaties bij de media (Bardoel en d'Haenens 2003). Ook in het openbaar bestuur is deze roep sterk. Die sluit institutioneel bovendien aan bij

een kleine nieuwe traditie van *managerialism* (zie Pollitt 2003; Noordegraaf 2000). Sinds de opkomst van *new public management* is het geloof in de meerwaarde van professioneel management in de publieke sector wijdverbreid geraakt. Dit heeft geleid tot de introductie van allerlei kwaliteitsmodellen en -systemen waarin de professionaliteit van de nieuwe managementskaste tot uitdrukking zou moeten komen. Een deel van die instrumenten, zoals (interne) visitaties of benchmarking, zijn tevens als verantwoordingsinstrumenten te begrijpen of hebben er op zijn minst een deel van de kenmerken van (zie Pardoel et al. 2001).

Kortom, horizontale verantwoording zou nuttig zijn

- ter *compensatie* van verminderde verticale verantwoording.

Dit is het hoofdmotief. Verder kan het dienen

- als aanvulling op de verticale verantwoording vanuit de gedachte van *checks and balances*;
- als *aanvulling* op de vertegenwoordigende *democratie*;
- als onderdeel van een *professionalisering* van publieke organisaties.

3.2 Horizontale verantwoording: een conceptuele afbakening

De vraag die nog moet worden beantwoord is: wat bedoelen we eigenlijk met horizontale verantwoording? Ik zal deze vraag hierna in twee stappen beantwoorden. Eerst is de vraag: wanneer is er verantwoording? Daarna volgt de vraag: wanneer noemen we die verantwoording horizontaal?

3.2.1 Wat is verantwoording?

Verantwoording behoort tot de familie van 'hoerawoorden' (zie Bovens en 't Hart 2005). Het is een woord dat reflexmatig warme gevoelens wekt.

Verantwoording is altijd wenselijk, zo lijkt het wel, en het is een goed waarvan we nooit genoeg kunnen hebben.

Omdat het begrip 'verantwoording' zo positief geladen is, wordt het gemakkelijk zonder definitie en afbakening gebruikt. In dit onderzoek hanteer ik, in navolging van veel literatuur, een analytische conceptie van verantwoording (zie voor deze redenering verder Schillemans en Bovens 2004). Doorgaans wordt verantwoording gedefinieerd als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn hande-

len een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander (Bovens 2004, Romzek & Dubnick 1998:6, Day & Klein 1987:5, Pollitt 2003:98). Deze significante ander kan een persoon, groep of organisatie zijn, maar ook iets van metafysische aard, zoals God, de natuur of het eigen geweten.

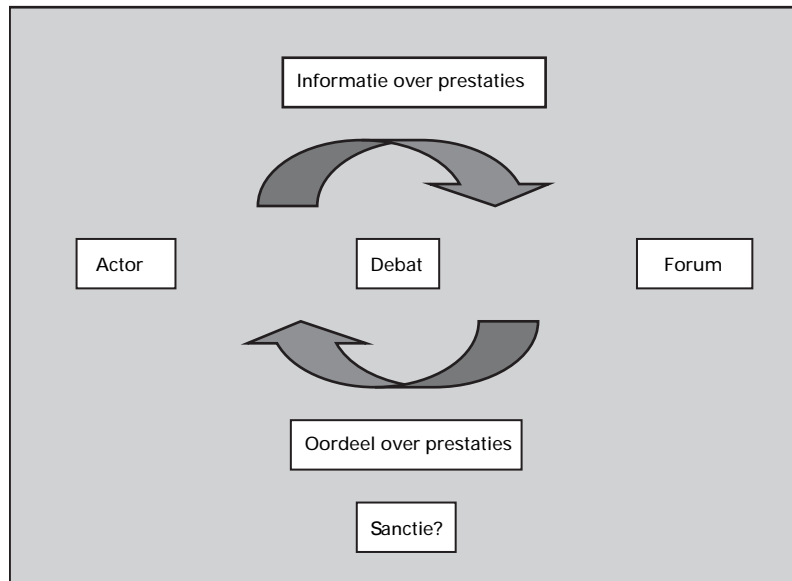
Het gaat bij verantwoording om een *communicatieproces* tussen een actor en een significante ander, vaak het forum genoemd, over *bepaalde* handelingen waaraan *bepaalde* verwachtingen zijn gekoppeld en waarvoor *bepaalde* randvoorwaarden gelden. De actor legt uit wat hij heeft gedaan, geeft er een verklaring voor en verdedigt zich zo nodig tegen aantijgingen. Het forum bevraagt de actor, neemt kritisch kennis van diens handelingsverslag, stelt mogelijk aanvullende vragen en verwoordt eventuele verwijten. Aan het einde van het communicatieproces voelt hij een oordeel over het handelen van de actor. Dit oordeel kan mogelijk, maar niet noodzakelijk, worden gevolgd door een sanctie.

In een proces van verantwoording kunnen zo drie stappen worden onderscheiden (zie Elzinga 1989):

1. Een actor levert prestatie-informatie aan een forum, waarin hij zijn handelen rechtvaardigt en zonodig verdedigt. De actor is hiertoe verplicht, wordt ertoe verplicht of voelt zich ertoe verplicht.
2. Het forum voelt na hoor en wederhoor een openbaar oordeel over de prestaties van de actor.
3. Het forum maakt zijn oordeel openbaar en/of besluit tot toepassing van de sanctiemiddelen indien het daar over beschikt.

Wanneer we dit schematisch weergeven, ontstaat de onderstaande figuur:

Figuur 1: aspecten van verantwoording



3.2.2 Wanneer is het horizontale verantwoording?

Voor ambtelijke organisaties fungeert de minister – en via deze de Tweede Kamer – doorgaans als verantwoordingsforum. Daarnaast zijn er echter nogal wat andere personen en organisaties die publieke organisaties vaak luidkeels om rekenschap vragen. Publieke organisaties verantwoorden zich beurtelings aan de minister, journalisten, belangengroepen, onafhankelijke toezichhouders, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Zij lijken behept met *multiple legitimate masters* (Posner, 2002:524). Welke van deze verantwoordingsrelaties kunnen we nu als horizontaal typeren?ⁱⁱⁱ

In de literatuur worden typen verantwoording op verschillende gronden geclassificeerd. Zo worden verantwoordingsrelaties wel onderscheiden op basis van het *object* van verantwoording. Het gaat dan bijvoorbeeld om

het verschil tussen financiële, procedurele en resultaatverantwoording (Behn 2001). Ook kan onderscheid worden gemaakt naar de aard van het forum, bijvoorbeeld naar organisationele, politieke, juridische en professionele verantwoording (Bovens 2004). Wanneer we spreken van *horizontale* verantwoording, betekent dit dat de hiërarchische verhouding tussen actor en forum het definitief element is.

We spreken van *verticale* verantwoording wanneer het forum uit hoofde van zichzelf formele macht heeft over de actor. Er is sprake van een hiërarchische relatie. Anders gesteld, er is sprake van een principaal-agentverhouding. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verantwoording van de uitvoeringsorganisatie aan de minister of aan de Tweede Kamer. Deze verticale verantwoordingsrelatie is maatgevend voor de inrichting van verantwoordingsrelaties in de democratische rechtsstaat. De andere verantwoordingsrelaties zijn hier van afgeleid. De definities zijn derhalve in zekere zin *negatieve definities* (zie Algemene Rekenkamer 2004). Ze verkrijgen betekenis in contrast tot de normale, verticale verantwoording.

Er is van *diagonale* verantwoording sprake indien verantwoording wordt afgelegd aan een andere organisatie die door de hiërarchisch bovengeschikte is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. Hieronder vallen bijvoorbeeld verzelfstandigde toezichthouders of inspecties, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.

Er is tenslotte van *horizontale* verantwoording sprake indien er geen formele hiërarchische relatie bestaat tussen de actor en het forum. Kenmerkend voor horizontale verantwoording is dat de ambtelijke organisatie zich direct verantwoordt over zijn beleid en daartoe niet de 'omweg' van de politieke bestuurder neemt. De publieke organisatie legt bijvoorbeeld verantwoording af aan klanten, (groepen van) burgers, hun zaakwaarnemers, journalisten, een professioneel college of ketenpartners. Horizontale verantwoording kan zowel op vrijwillige als op verplichte basis worden afgelegd.

3.3 Geregelde vormen van horizontale verantwoording

In de definitie van verantwoording maakte ik het onderscheid tussen situaties waarin een actor verplicht *is* zich te verantwoorden en situaties waarin een actor verplicht *wordt* of zich verplicht *voelt* om zich te verantwoorden. In het eerste geval kan de verantwoordingsrelatie worden getypeerd als een verantwoordingsarrangement. Er is een verantwoordingsarrangement indien een actor op enige wijze verplicht is tot het overdragen van prestatie-informatie aan een ander. Het kan hier gaan om een wettelijke verplichting, maar de plicht kan ook zijn vastgelegd in een convenant of een andere afspraak. Het verantwoordingsarrangement kan zijn gericht op een eenmalige kwestie (bijvoorbeeld een vierjaarlijkse evaluatie), maar kan ook bestaan uit vele elementen, zoals de relatie tussen minister en ZBO die uiteindelijk over alle aspecten van zijn handelen kan gaan en waarin sprake is van vele afzonderlijke informatieverplichtingen door de actor en waarin de minister een keur aan sancties ter beschikking staat (benoeming en ontslag van de directie, instemming met tarieven, mogelijkheid tot opheffing van de organisatie, nietigverklaring van besluiten, goedkeuringsrecht op jaarplan, begroting, jaarverslag en jaarrekening etcetera). Het begrip verantwoordingsarrangement verwijst dan naar de volledige geformaliseerde verantwoordingsrelatie tussen één actor en één forum, en kan dus één tot veel communicatieprocessen omvatten. Er bestaan vrijwillige en verplichte verantwoordingsarrangementen. In het eerste geval *voelt* de actor zich verplicht om zich te verantwoorden, in het tweede geval *is* hij daartoe verplicht. Het is een onderscheid dat treffend kan worden aangeduid met de termen verantwoordings*dwang* en verantwoordings*drang* (Van Thiel 2004).

Een eerdere inventarisatie bij ZBO's (zie Schillemans en Bovens 2004) heeft vier soorten horizontale verantwoordingsfora laten zien:

- raden van toezicht^{iv}
- cliënten- of gebruikersraden^v
- visitatiecolleges^{vi}
- ombudsfuncties^{vii}

De eerste drie hebben de taak om in algemene termen over het handelen van de organisatie te spreken; de vierde en laatste speelt een kleine, maar

soms belangrijke rol ten aanzien van specifieke beklagde handelingen van de organisatie.

Er bestaan belangrijke verschillen tussen deze vier fora. Bij raden van toezicht is sprake van een *bestuurlijke* verantwoordingsrelatie, bij cliëntenraden is er een *publieksrelatie*, bij visitaties is vooral het *professionele* perspectief belangrijk en bij een ombudsfunctie is er een *quasi-juridische* verantwoordingsrelatie.

3.4 Ongeregelde vormen van horizontale verantwoording

Managers van publieke organisaties verantwoorden zich doorlopend aan een hele rij fora: het verantwoordelijke ministerie, journalisten, de ondernemingsraad, ontevreden klanten en de nationale ombudsman. In veel gevallen is dit een ongeregeld, spontaan proces. Een persoon of instantie werpt zich uit eigen beweging succesvol op als verantwoordingsforum en verlangt rekenschap van de publieke organisatie. Er is dan geen sprake van een verantwoordingsarrangement, maar er is desondanks wel een feitelijke verantwoordings*praktijk*. Deze vorm van ongeregelde verantwoording komt overeen met het begrip 'maatschappelijke controle' dat door Albert Meijer (2004) wordt gebruikt.

De gelegenheid voor derden om een organisatie uit eigen beweging ter verantwoording te roepen, kan door een aantal zaken worden vergroot. Wanneer we het schema uit paragraaf 3.2.1. als uitgangspunt nemen, zijn er drie aangrijpingspunten voor ongeregelde verantwoording. In de eerste plaats kan een verantwoordingsvragende derde gebruik maken van *prestatie-informatie* (middenboven in figuur 1) die publiek toegankelijk is. In de tweede plaats kan hij openbaar bekende normen voor het handelen van de actor aangrijpen om zijn prestaties te beoordelen op geformaliseerde verwachtingen en daar eventueel kritische vragen over stellen (middenonder in figuur 1). In de derde plaats kan het zijn dat deze derde al in een periodieke overlegverhouding tot de organisatie staat, dus periodiek in debat treedt met de organisatie (centraalmidden in figuur 1), en deze gelegenheid aangrijpt om hem ter verantwoording te roepen. Ik werk deze drie vormen hierna kort uit. Vooraf moet voor alle duidelijkheid nog worden

gesteld dat de zaken die ik hierna onderscheid, op zichzelf nog geen vormen van verantwoording zijn. Het zijn als het ware katalysatoren die de gelegenheid vergroten voor ongeregelde verantwoording ofwel maatschappelijke controle.

3.4.1 Openbare prestatie-informatie

Het internet biedt organisaties de mogelijkheid om gegevens over de eigen taak en de prestaties op een gemakkelijke manier beschikbaar te stellen aan een algemeen publiek. Deze informatie vormt een *gelegenheidsstructuur* die kansen biedt aan derden om de organisatie ter verantwoording te roepen. Het op de website publiceren van bijvoorbeeld een jaarverslag is als het ware een open invitatie aan derden om het handelen van de organisatie te beoordelen en eventueel te becommentariëren (een invitatie overigens die bijna altijd wordt afgeslagen, zie daarvoor Meijer 2004).

Deze openbare beschikbaarheid van prestatie-informatie heb ik eerder getypeerd als een vorm van *verantwoording van het scherpe oog* (Schillemans en Bovens 2004). Er wordt prestatie-informatie toegankelijk gesteld aan een algemeen publiek dat als forum niet bijeen komt. Of het ook tot een verantwoordingsproces komt, is afhankelijk van de vraag of er een persoon of instantie is (bijvoorbeeld een journalist of een belangengroep) die deze informatie benut om de organisatie op zijn gedrag aan te spreken. Hieronder staan de meest gebruikelijke vormen:

- de beschikking over een (eigen) website,
- plaatsing van een (actueel) jaarverslag op de website,
- een publiek toegankelijk benchmarkrapport,
- een publiek toegankelijk visitatierapport,
- een publiek toegankelijk klantwaardingsonderzoek,
- overige (parlementaire) prestatie-informatie.

3.4.2 Geformaliseerde handelingsverwachtingen

Wanneer handelingsnormen voor het gedrag van de actor worden vastgelegd en publiek toegankelijk gemaakt, biedt dit ook gelegenheid tot maatschappelijke controle. Het biedt derden de gelegenheid om zich een oordeel te vormen over het handelen van de actor ten opzichte van een geldende norm. Het publiceren van dergelijke normen is op zichzelf nog

geen vorm van verantwoording, het vergroot er echter wel de kans op. De twee meest voorkomende vormen zijn:

- kwaliteitshandvest(en),
- prestatiecontract.

3.4.3 Stakeholderdialoog

In de derde plaats kan het zijn dat er inspraak- of overlegfora bestaan bij een publieke organisatie die niet zijn ingericht voor verantwoording, maar zich daar in praktijk wel mee kunnen bezighouden. Dit geldt bijvoorbeeld bij adviesraden en andere inspraakorganen van publieke organisaties. In navolging van de Algemene Rekenkamer (2004) noem ik dat hier *stakeholderdialoog*. Deze organen zijn vaak ingericht om de organisatie te leren wat relevante derden of specifieke deskundigen belangrijk vinden. In theorie kunnen zij de gelegenheid van de bestaande overlegsituatie aangrijpen om de organisatie ter verantwoording te roepen. Organisationeel gedrag heeft vaak een eigen dynamiek die ertoe kan leiden dat organisaties of groepen zich taken en verantwoordelijkheden aanmeten die ze formeel niet geacht worden te hebben. Een mooi voorbeeld hiervan is de Commissie bezwaarschriften van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). Deze commissie heeft officieel als taak de directie zwaarwegend te adviseren bij bezwaarschriften. In 2002-2003 heeft de commissie echter een advies opgesteld over de bedrijfsvoering van het CFV, hetgeen door de directie is besproken en deels is overgenomen. De bezwaarschriftbehandelaars ontptopten zich zo tot effectieve organisatieadviseurs. Hieronder worden de belangrijkste vormen van stakeholderdialoog aangegeven (in de eindnoten staat enige achtergrondinformatie over deze typen):

- algemeen bestuur,^{viii}
- adviesraad van deskundigen,^{ix}
- adviesraad van stakeholders,^x
- participatieve kamers (dat wil zeggen besluitvormende of adviserende gremia op subcentraal niveau binnen de organisatie, zoals wetenschapscommissies binnen de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), waarin maatschappelijke vertegenwoordigers participeren).^{xi}

3.5 Tot besluit

In het voorgaande heb ik onderscheid gemaakt tussen eerst vormen van geregelde horizontale verantwoording en vervolgens factoren die de gelegenheid voor ongeregelde verantwoording vergroten. Deze gelegenheidsvergrotenende factoren zijn, het zij nogmaals gezegd, meestal niet ingericht met het oog op verantwoording. Hier wordt ook niet beweerd dat ze de facto of in essentie vormen van verantwoording zouden zijn. Gesteld wordt slechts dat ze de gelegenheid vergroten voor maatschappelijke actoren om de organisatie aan te spreken op haar gedrag, keuzes etcetera, en om rekenschap te verlangen. Actoren hebben deze gelegenheid, omdat ze in een overleg vertegenwoordigd zijn (stakeholderdialoog), beschikken over prestatiegegevens of toegang hebben tot maatstaven voor organisationeel handelen waaraan zij het feitelijk of ervaren handelen kunnen toetsen.

In het vijfde hoofdstuk staat weergegeven in welke mate en bij welke organisaties deze vormen van horizontale verantwoording voorkomen. Eerst zal ik op basis van de literatuur ingaan op de verwachtingen die vooraf kunnen worden geformuleerd voor een dergelijke inventarisatie.

4 Verwachtingen

In dit hoofdstuk formuleer ik op basis van de relevante literatuur zes verwachtingen ten aanzien van het vóórkomen van vormen van horizontale verantwoording.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat verschillende auteurs hebben geconstateerd dat er een trend van horizontalisering in het openbaar bestuur valt waar te nemen. Tegelijkertijd en in samenhang daarmee is geconstateerd dat er ook sprake is van een toenemende transparantie van publieke organisaties, onder meer door het internet. Als deze waarnemingen correct zijn, dan is de eerste, algemene verwachting die daaruit kan worden afgeleid dat de inventarisatie tot behoorlijk veel en veel nieuwe vormen van horizontale verantwoording zal leiden en veel transparantie zal laten zien.

Wanneer we vervolgens de vraag stellen bij welk type organisaties vormen van horizontale verantwoording bij uitstek zullen voorkomen, dan is de belangrijkste bron van voorkennis de reeds eerder genoemde achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer uit 2002. De studie van de Rekenkamer had een breder bereik aan organisaties dan dit onderzoek. Zij richtte zich op de categorie 'rechtspersonen met een wettelijke taak' en bracht in kaart welke vormen van '*checks and balances*' daar bestaan. De studie leidde tot de volgende bevindingen:

- 23 (clusters van) RWT's hebben een raad van commissarissen;³
- 20 (clusters van) RWT's hebben een raad van toezicht;
- 14 (sectoren van) RWT's hebben een adviesraad van deskundigen;
- 11 (sectoren van) RWT's hebben een gebruikersraad;
- 5 RWT's hadden op dat moment het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend;
- 26 (sectoren van) RWT's werkten met een systeem van certificering.⁴

3. Raden van commissarissen komen in mijn inventarisatie niet voor, omdat deze alleen bestaan bij privaatrechtelijke organisaties en ik mij heb beperkt tot publiekrechtelijke organisaties.

4. Certificering is een vorm van kwaliteitszorg die raakt aan dit onderzoek, maar die in een perspectief van verantwoording niet aan bod komt.

Wanneer we de clusters van organisaties en de overige RWT's over het hoofd zien, dan valt op dat deze vormen van *checks and balances*, in de woorden van de Rekenkamer, vooral voorkomen bij grote, uitvoerende ZBO's. Dit zijn min of meer de ZBO's die zich hebben verenigd in de Handvestgroep Publiek Verantwoord. De tweede verwachting die we op grond daarvan kunnen formuleren is daarom dat de meeste vormen van horizontale verantwoording zullen voorkomen bij grote ZBO's met uitvoerende taken.

Deze verwachting sluit aan bij de stelling van Verhoest et al. (2005) die schrijven over *self-perceived accountability* door Vlaamse agentschappen. Door zelfperceptie als uitgangspunt te nemen, schrijven zij als het ware over het spiegelbeeld van de hier gepresenteerde inventarisatie. In het genoemde paper poneren zij de these dat, naarmate een organisatie verder van het politiek-bestuurlijk centrum af staat, er meer vormen van *downward accountability* (vergelijkbaar met horizontale verantwoording) zullen zijn. Deze redenering heeft een zekere plausibiliteit. Naarmate organisaties in een lichter centraal verantwoordingsregime zitten, zouden er meer andere vormen van verantwoording in de plaats dienen te komen. De derde verwachting die we hieruit kunnen afleiden is dat horizontale verantwoording eerder zal voorkomen bij ZBO's dan bij agentschappen. Tot nu toe zijn steeds verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de vraag bij welke organisaties horizontale verantwoording naar verwachting vooral zal voorkomen. De logische vervolgvraag daarop luidt: bij welk type organisatie komen welke vormen van verantwoording voor? Deze vraag kan vanuit twee theoretische perspectieven worden beantwoord. Er is allereerst een functionalistisch antwoord mogelijk; daarnaast is er een institutioneel antwoord mogelijk. Vanuit functionalistisch perspectief valt te verwachten dat er bij vergelijkbare organisaties vergelijkbare vormen van horizontale verantwoording bestaan. De 'vergelijkbaarheid' van organisaties kan uiteraard op verschillende dimensies betrekking hebben. Er is vergelijkbaarheid mogelijk op allerlei organisatiekenmerken, zoals de omvang van de organisatie, de specifieke verzelfstandigingsgeschiedenis, de interne organisatie, het type taken en het type klanten van of de belanghebbenden bij de organisatie. De vierde verwachting zou zijn dat dergelijke kenmerken samenhangen met vormen van horizontale verantwoording.

Deze verwachting kan vanuit institutioneel perspectief nog op twee manieren worden aangescherpt. Allereerst is er de nodige literatuur die laat zien dat organisationele en institutionele ontwikkelingen sterk padafhankelijk zijn. Tradities en gebruiken binnen een bepaalde beleidssector zetten zich vaak voort. Dit leidt tot de veronderstelling dat er verschillen zullen zijn tussen organisaties op verschillende beleidsterreinen. Daarbij zou vooral de vraag of er sprake is van een corporatistische beleidstraditie binnen een bepaald veld (bijvoorbeeld op het terrein van landbouw of sociale zekerheid) invloed kunnen hebben op het patroon van verantwoordingsrelaties met maatschappelijke partijen. De vijfde verwachting is daarom dat er verschillen zullen zijn tussen organisaties binnen verschillende departementale tradities.

De laatste verwachting is dat het moment waarop en de tijd waarin een arrangement tot stand komt sterk medebepalend zijn voor de uiteindelijke vormgeving. Bij processen van institutionele inrichting hebben beleidsmakers de neiging om de gangbare ontwerpen van dat moment te imiteren. Institutioneel ontwerp wortelt in tijdgebonden opvattingen over 'goed bestuur'. Daaruit volgt dat organisaties die in dezelfde tijdsperiode worden opgericht ook worden ingericht naar dezelfde opvattingen over 'goed bestuur' en dat zij dus wat inrichting betreft op elkaar zullen lijken. In haar proefschrift laat Sandra van Thiel (2000) zien dat dergelijk imitatiegedrag bij beleidsmakers de belangrijkste verklaring is voor de groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen sinds de jaren tachtig. ZBO-vorming was in die periode 'toevallig' in de mode. Indien deze waarneming een meer universeel principe weerspiegelt, dan volgt daaruit dat de zesde en laatste verwachting is dat organisaties die in dezelfde periode zijn opgericht een vergelijkbaar patroon van horizontale verantwoording zullen kennen.

Het voorgaande samenvattend, er zijn vooraf de volgende verwachtingen te formuleren:

- Er is een trend in de richting van toenemende transparantie en toenemende horizontale verantwoording.
- Horizontale verantwoording komt eerder voor bij organisaties met een verhoudingsgewijs grote zelfstandigheid (ZBO's).
- Horizontale verantwoording komt eerder voor bij grote, uitvoerende ZBO's.

- Organisatiekenmerken hangen samen met specifieke patronen van horizontale verantwoording.
- Het patroon van horizontale verantwoording van een organisatie wordt beïnvloed door de sectorale beleidstraditie in zijn domein.
- Organisaties die in hetzelfde tijdvak zijn opgericht kennen vergelijkbare patronen van horizontale verantwoording.

5 Bevindingen

In het derde hoofdstuk is een analysekader uitgewerkt waarmee vormen van horizontale verantwoording werden geïdentificeerd. Ik onderscheidde daarbij als relevant voor deze inventarisatie op een oplopende schaal de volgende vier aspecten: openbare prestatie-informatie, geformaliseerde handelingsverwachtingen, stakeholderdialoog en horizontale verantwoording. De vraag is nu: in hoeverre stemmen de bevindingen bij de 74 monopolisten overeen met de vooraf geformuleerde verwachtingen? In dit hoofdstuk bespreek ik de uitkomsten van de inventarisatie. Eerst schets ik het algemene beeld. Daarna ga ik in op de vraag hoe de bevindingen zich verhouden tot de verwachtingen die ik in het vorige hoofdstuk heb geschetst.

5.1 Algemeen beeld

In het algemeen geldt dat bijna al deze organisaties, met name via websites, op verschillende manieren *prestatie-informatie* beschikbaar stellen aan het algehele publiek. Jaarverslagen, kwartaaloverzichten, besluitenlijsten, ze zijn in behoorlijke mate openbaar bij monopolisten. Er zijn daarbij aanzienlijke verschillen tussen organisaties. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk dat er erg veel beschikbare informatie over het presteren *niet* wordt gepubliceerd. Zo melden veel organisaties dat zij zich hebben laten vergelijken in een benchmark, dat zij intensief klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren of dat ze zijn geëvalueerd, maar slechts in een enkel geval presenteren zij de resultaten daarvan vervolgens ook voluit aan de buitenwereld.

Wat betreft het zichtbaar maken van *geformaliseerde handelingsverwachtingen* door het openbaar maken van een kwaliteitshandvest of een prestatiecontract is maar één conclusie mogelijk: deze monopolisten doen dat zelden.

Samenvattend over deze twee eerste aspecten kan geconcludeerd worden dat de meest voor de hand liggende vormen van transparantie in behoorlijke mate voorkomen, maar dat allerlei andere vormen die wel in ruime mate bestaan niet al te gemakkelijk worden prijsgegeven aan de zuurstof van de openbaarheid.

Wat betreft het vóórkomen van stakeholderdialoog en horizontale verantwoordingsfora, fora dus die op incidentele of structurele basis spreken met (het bestuur van) de organisatie, blijkt dat bij 33 van de 74 monopolisten minimaal één dergelijk forum voorkomt. In totaal bestaan er 55 van dergelijke fora. Wanneer we bekijken welke fora waar bestaan, ontstaat het onderstaande beeld:

Tabel 2: Stakeholderdialoog en horizontale verantwoording per forum

Stakeholderdialoog	Organisatie
11 adviesraden van stakeholders (bij 10 organisaties)	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO); RDW; Nibra; LSOP / Politieacademie; Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL); Waarderingskamer; College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG); Korps landelijke politiediensten (KLPD); Nederlands Forensisch instituut (NFI), (2 fora); Rijksgebouwendienst (RGD)
9 adviesraden van deskundigen	Staatsbosbeheer; College bescherming persoonsgegevens (CBP); Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI); Sociale Verzekeringsbank (SVB); UWV; KNMI; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM); TNO
Horizontale verantwoording	
10 raden van toezicht ^{xii}	Staatsbosbeheer; Kadaster; RDW; Informatie Beheer Groep (IB-Groep); Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO); LSOP / Politieacademie; ⁵ Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL); Slachtofferhulp Nederland; Nederlands Vaccin Instituut (NVI); TNO
5 centrale klantenraden	Centrale organisatie Werk en Inkomen; Kadaster; Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR); Sociale Verzekeringsbank; UWV

5. De LSOP is de enige organisatie die op vrijwillige basis een raad van toezicht heeft ingericht (zie Algemene Rekenkamer 2002b, p. 11).

10 gevisiteerde organisaties	<p><i>Reeds gevisiteerd (d.d. 29-05-05):</i> Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA); Centrale organisatie Werk en Inkomen; Kadaster; RDW; Informatie Beheer Groep</p> <p><i>Nog niet gevisiteerd (d.d. 29-05-05)</i> Staatsbosbeheer; Sociale Verzekeringsbank; Centrale Financiën Instellingen (CFI); College voor zorgverzekeringen (CVZ); CBS</p>
10 onafhankelijke ombudsfuncties	<p>Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV); College bouw ziekenhuisvoorzieningen (Bouwcollege); College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB); Commissariaat voor de Media (CvdM); Informatie Beheer Groep (IB-Groep); Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL); ZonMw; Waarderingskamer; Korps landelijke politiediensten (KLPD); Rijksgebouwendienst (Rgd)</p>

Bij een kleine meerderheid van de organisaties – negentien om precies te zijn – bestaat steeds één horizontaal forum. Bij zeven organisaties zijn er twee. En bij zeven organisaties, te weten de RDW, Luchtverkeersleiding Nederland, Staatsbosbeheer, het CWI, de Sociale Verzekeringsbank, Kadaster en de Informatie Beheer Groep, bestaan drie horizontale fora. In bijlage 2 staat schematisch weergegeven welke patronen van stakeholderdialoog en horizontale verantwoording er bestaan bij deze 33 monopolisten.

5.2 Verwachtingen gewogen

In het vorige hoofdstuk zijn zes verwachtingen geformuleerd ten aanzien van deze inventarisatie. In het navolgende wordt besproken in hoeverre de bevindingen overeenstemmen met deze verwachtingen.

5.2.1 Horizontale verantwoording een trend?

De eerste verwachting was dat er een trend waarneembaar zou zijn naar toenemende transparantie en toenemende horizontalisering van verantwoording. In eerste aanleg lijkt deze verwachting gerechtvaardigd te zijn, want er zijn veel horizontale en veel nieuwe vormen te vinden. Wel

moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Om met de *transparantie* te beginnen, de meeste monopolisten gebruiken de (eigen) website intensief om de taken, werkwijze en het functioneren van de organisatie onder de aandacht te brengen van een algemeen publiek. Ze hebben meestal, dat wil zeggen in 84% van de gevallen, een eigen website met eigen domeinnaam. Acht monopolisten, allemaal agentschap, hebben een pagina gekregen op de website van het moederdepartement. Dit is vooral het geval bij de uitvoerende diensten van de ministeries van LNV en Defensie, die recentelijk gereorganiseerd en gefuseerd zijn. Dan zijn er nog vier monopolisten, drie piepkleine ZBO's en één overheidsintern functionerend agentschap (toevallig wel de ICT-organisatie!) die geen eigen website hebben.

Op deze websites presenteert de meerderheid van de organisaties een jaarverslag, namelijk 76%. Dit jaarverslag is in 68% van de gevallen actueel.

Tabel 3: Jaarverslagen bij ZBO's en agentschappen

	Actueel jaarverslag	Verouderd jaarverslag	Geen jaarverslag
Agentschap	14	3	8
ZBO	36	3	6

Naast jaarverslagen bestaan er, in ieder geval bij de grote organisaties, nog tal van andere documenten die inzicht kunnen verschaffen in het functioneren van de organisatie. Benchmarkrapporten, klanttevredenheidsonderzoeken, vergelijkende statistische overzichten, beoordelingen in trajecten van ISO-certificering, kwartaalcijfers etcetera, het zijn allemaal documenten die inzicht kunnen verschaffen in het functioneren van organisaties. In de jaarverslagen en op de websites geven veel ZBO's en agentschappen aan dat ze, in het kader van de kwaliteitszorg, veel belang hechten aan dergelijke informatie. Opvallend is echter dat zij de resultaten doorgaans niet publiceren en dergelijke rapportages al helemaal zelden integraal op de website zetten.

Voor alle 74 organisaties heb ik bekeken of ze dit type documenten publiceerden.^{xiii} Gevonden werden drie benchmarkrapporten (COA, IB-Groep,

RDW), één visitatieverslag (COA),⁶ vier klantenonderzoeken (CFV, UWV, Dienst Justitiële Instellingen (DJI) en CWI), vier evaluatieverslagen van de verzelfstandiging (Staatsbosbeheer, RDW, IB-Groep en KNMI) één balanced scorecard (SenterNovem) en één separate en uitgebreide accountantsverklaring (Waarderingskamer).

Eenzelfde verschil bestaat bij documenten die handelingsnormen vastleggen, zoals prestatiecontracten, gedragscodes en toezichtkaders. Uit jaarverslagen en andere documenten spreekt dat veel van deze organisaties werken met of binnen dergelijke kaders, maar dit publiceren zij zeer zelden. Veel ZBO's werken bijvoorbeeld op basis van een prestatiecontract: slechts de NWO publiceert deze ook op haar website. De vele toezichthoudende monopolisten hanteren een toezichtkader; alleen de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI) maakt dit ook openbaar via haar website. Gedragscodes worden wel vaker gepubliceerd (CBS, Bouwcollege, CVZ, Kadaster, RDW, IB-Groep, SVB), maar ook hier is bekend dat er beduidend meer zijn ondertekend dan er op de website worden gepubliceerd.

Dan de *horizontalisering* van verantwoording. In de literatuur wordt horizontalisering of verbreding van verantwoording wel als een trend aangemerkt (zie Bovens 2004, Brandsen et al. 2005, Bakker en Yesilkagit 2005). De bevindingen in dit stuk bevestigen deze trend. Bij bijna de helft van deze organisaties bestaan vormen van horizontale verantwoording. Dat is behoorlijk veel, zou ik in alle naïviteit en zonder referentiegroep willen concluderen. Deze vormen van horizontale verantwoording zijn zowel uitkomst van verantwoordings*dwang* als van verantwoordings*drang*. Dat wil zeggen, enerzijds blijkt dat de verzelfstandiging van organisaties op zichzelf leidt tot wettelijke inrichting van nieuwe fora (dwang). Anderzijds blijkt dat naarmate ZBO's langer bestaan zij de drang ontwikkelen om zich te onderwerpen aan zelfgemaakte verantwoordingsfora. Kennelijk is het zo dat er niet alleen organisaties zijn die zuchten onder verantwoordings*overlast* (Bovens en 't Hart 2005; Behn 2001), maar dat er ook organisaties zijn die menen dat zij zelf lijden onder een verantwoordings*tekort*.

6. Op de websites van het Kadaster, IB-Groep en RDW, die zich in het kader van de Handvestgroep hebben laten visiteren, waren wel links te vinden naar een website waar deze visitatierapporten integraal staan.

Deze verbreding van de verantwoording wordt gedeeltelijk mogelijk gemaakt door exogene technologische ontwikkelingen, zoals de informatisering van het openbaar bestuur, en algemene juridische ontwikkelingen, zoals de wet openbaarheid bestuur. Anderzijds wordt deze trend ook bepaald door hedendaagse ideeën en maatregelen over het vormgeven van governance en door de feitelijke attitude van publieke organisaties. Op dit punt lijkt sprake te zijn van een dominante hoofdstroom naar bredere publieke verantwoording, terwijl er tegelijkertijd een onderstroom lijkt te zijn die daar tegenin gaat. Dat is hier de eerste kanttekening. Bij het herinrichten bijvoorbeeld van de agentschappen bij enkele ministeries (Defensie en Landbouw) lijkt de externe gerichtheid van deze agentschappen af te nemen. Ze hebben bijvoorbeeld niet langer een eigen website met veel eigen vormgeving, logo's en andere tokens van zelfstandigheid, maar ze worden sober gepresenteerd op een LNV- of Defensiepagina, en nadrukkelijk als onderdeel van het departement. Verder melden verschillende organisaties bij navraag dat ze gestopt zijn met het maken van jaarverslagen voor het publiek. Het zijn natuurlijk maar kleine 'bewijzen', maar ze stroken in ieder geval niet met het beeld van een algeheel toenemende verbreding van transparantie en publieke verantwoording. Verder moet nog een tweede opmerking worden gemaakt over de wat al te gemakkelijk gemaakte link die hier nog wordt gelegd tussen de gevonden fora en het hedendaagse thema horizontalisering van verantwoording. Het zou namelijk een onjuiste interpretatie zijn om de 55 horizontale fora die in deze inventarisatie naar boven zijn gekomen allemaal te beschouwen als verschijningsvormen van een contemporaine horizontaliseringstrend. Correcter is het te stellen dat deze fora verschillende bestuurlijke tradities in Nederland vertegenwoordigen en als het ware over elkaar geschoven panelen van tradities van overheidssturing laten zien. Voor een deel kunnen ze worden gerelateerd aan het traditioneel corporatistische bestuur in Nederland. Dat geldt eigenlijk voor alle fora waarin maatschappelijke partijen zijn vertegenwoordigd. Sommige daarvan hebben een lange tripartiete traditie, andere zijn 'uitvindingen' van de jaren negentig, toen het corporatisme in nieuwe vormen en met nieuwe argumenten werd verdedigd. Daarnaast zijn er fora die hun wortels hebben in hedendaagse opvattingen over goed openbaar bestuur naar model van het bedrijfsleven bij het *new public management*. Met name de raden van toezicht komen voort uit deze traditie. Ten slotte uiten zich hier

nieuwe managements- en kwaliteitsideeën bij visitaties, het grotere belang dat aan transparantie en professionaliteit van uitvoering wordt toegekend.

5.2.2 Meer horizontale verantwoording bij grotere zelfstandigheid?

De tweede verwachting was dat horizontale verantwoording positief correleert met de zelfstandigheid van publieke organisaties. Deze verwachting blijkt in grote lijnen correct te zijn, hoewel opnieuw twee kanttekeningen moeten worden geplaatst.

Het algemene beeld toont duidelijk dat horizontale fora relatief vaker voorkomen bij ZBO's dan bij agentschappen. Deze correlatie doet zich in gelijke mate voor bij verplichte als bij vrijwillige verantwoordingsarrangementen. Dit geldt nog sterker wanneer we de fora ordenen in een schaal van bevoegdheden van zwaar (raad van toezicht) naar licht (adviesraad van onafhankelijke deskundigen). Bij ZBO's komen dan zowel meer als zwaardere fora voor. Binnen de groep van ZBO's zijn er bij ZBO's met openbaar gezag meer vormen van horizontale verantwoording dan bij ZBO's zonder openbaar gezag.

De conclusie die hieruit getrokken zou kunnen worden is: hoe onafhankelijker een organisatie is ten opzichte van het bestuurlijke centrum, des te sterker wordt zij én voelt zij zich gedwongen zich aan andere fora te verantwoorden. Bij deze conclusie past wel de nuancering dat de formele redenering 'Agentschappen hebben een geringere zelfstandigheid dan ZBO's' niet hoeft betekenen dat de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministeriële politieke primaat hierin gelijke tred houdt (zie Kickert 1998, 't Hart en Wille 2002). Er zijn ZBO's, zoals het UWV, waarvoor de vraag gesteld kan worden 'of van zelfstandigheid überhaupt enige sprake is' (Bekke en Van Gestel 2004); er zijn agentschappen die aan wie het horen wil duidelijk maken dat zij zelf bepalen welke keuzen ze maken, wat ze onderzoeken en wat daar uit komt (RIVM). De 'strijd' om het bepalen van de mate en de aard van de autonomie van de monopolist stopt niet bij het formaliseren van de onderlinge relaties tijdens het verzelfstandigingstraject. Ook na verzelfstandiging is rondom veel organisaties sprake van een permanente discussie over de verhouding tot het departement en de gewenste en feitelijke mate van autonomie. Dit bewijst bijvoorbeeld de oprichting van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Het is een initiatief dat op verschillende manieren kan worden begrepen,

waaronder zeker ook als een manier om een grotere autonomie voor de deelnemende ZBO's te vestigen ten opzichte van het veeleisende politieke machtscentrum.

Smullen en Van Thiel (2002) schreven enkele jaren geleden dat bij agentschappen dezelfde 'losmakingsambities' konden worden gezien als bij de ZBO's. Het zou zijn als met uithuizige kinderen: hoe langer ze weg zijn, hoe minder ze nog thuis willen komen en hoe minder goedbedoelde raad van de wijze ouder nog wordt geapprecieerd. Deze inventarisatie ondersteunt in alle bescheidenheid de stelling van Smullen en Van Thiel. Een deel van de agentschappen maakt in de externe presentatie erg duidelijk een zekere en betekenisvolle autonomie te hebben. De officiële benaming 'dienst met een baten-lastenstelsel', wordt door hen nauwelijks gebruikt. Verschillende agentschappen doen mee aan de rijksbrede benchmark waarin zij zich op bedrijfsmatige gronden laten vergelijken met vooral de ZBO's. En het agentschap CFI heeft zich aangemeld bij de Handvestgroep van ZBO's. Dit alles geeft iets aan van de drang tot autonomievergroting die zichtbaar is bij onze monopolisten. Enigszins amusant is in dit verband overigens dat één manier om een grotere functionele autonomie te verwerven kennelijk het inrichten van nieuwe vormen van verantwoording is. Door nieuwe, vreemde ogen in te schakelen, lijken de monopolisten te hopen wat meer weerstand te kunnen bieden tegen de oude en bekende ogen in Den Haag.

5.2.3 Omvang en horizontale verantwoording

De inventarisatie van de Algemene Rekenkamer uit 2002 suggereerde, volgens iets andere termen en bij een andere verzameling organisaties, dat er meer vormen van horizontale verantwoording voorkomen bij grotere organisaties. Uit deze inventarisatie komt duidelijk naar voren dat bij de ZBO's organisatiegrootte nadrukkelijk samenhangt met het bestaan van horizontale fora. Naarmate het ZBO groter wordt zal het vaker en meer horizontale fora kennen, zo lijkt het. Van de echt grote ZBO's bestaat alleen bij de NWO geen horizontaal forum. Dit is echter gezichtsbedrog, omdat hier alleen wordt gekeken naar fora op centraal niveau binnen de organisatie en niet wordt meegenomen dat er binnen de NWO, in de verschillende wetenschapsgebieden, zeer intensieve deelname is van maatschappelijke actoren. Verder valt op dat de ombudsfiguur bijna

uitsluitend voorkomt bij de kleine ZBO's (tot 200 medewerkers). De sterkere en meer bestuurlijke fora bestaan bijna uitsluitend bij de grote ZBO's. Bij agentschappen geldt dit omvangsargument echter niet. Dit komt ten dele door het feit dat de meeste agentschappen verhoudingsgewijs groot zijn. Ten dele komt dit wellicht ook doordat de meer bestuurlijke fora, die juist bij de ZBO's voorkomen, nauwelijks voorkomen bij de agentschappen. Dit is overigens niet helemaal correct. Bij enkele agentschappen, zoals het NVI en het RIVM, bestaat een *commissie toezicht* die wat taken betreft sterk lijkt op een raad van toezicht. Dit gegeven suggereert dat de geconstateerde verschillen deels van nominale aard zijn.

5.2.4 *Organisatiekenmerken en horizontale verantwoording*

De vierde verwachting was dat er een zekere logica zou bestaan tussen organisatiekenmerken en het vóórkomen van verschillende vormen van horizontale verantwoording. In deze inventarisatie is gekeken naar de volgende kenmerken: het type taak, het type klant, de aanwezigheid van hoogspecialistische kennis in het bedrijfsproces, de leeftijd en de organisatiestructuur. Steeds is bezien of bepaalde vormen van horizontale verantwoording of constellaties van vormen correleren met dergelijke organisatiekenmerken.

Uit de inventarisatie komen wel bepaalde correlaties naar voren, maar ze zijn gemiddeld genomen zwak. De gevonden verbanden zijn sterker bij de eerdere hier behandelde verwachtingen. Ik bespreek het hier eerst kort aan de hand van organisatiekenmerken, daarna vanuit het perspectief van verschillende fora.

De verschillende organisaties kunnen worden onderscheiden naar type taken.^{xiv} De vraag is dan: hebben organisaties met vergelijkbare taken ook vergelijkbare patronen van horizontale verantwoordingsrelaties?

Er zijn in de eerste plaats acht organisaties waarbij *onafhankelijkheid* van de politiek noodzakelijk is⁷, omdat het optreden van de overheid zelf in het geding is (Commissie Gelijke Behandeling (CGB), CTK, CBP, OPTA, RVTV) of omdat politieke inmenging om grondwettelijke redenen ongewenst is (Kiesraad, Bedrijfsfonds voor de Pers (BvdP), CvdM). Dit zijn organisaties

7. Deze categorie is de enige die overlap met de andere vertoont.

die nauwelijks tot niet te maken hebben met horizontale fora. Ze hebben een sterke onafhankelijkheid.

Vervolgens zijn er in de tweede plaats dertien organisaties met *toezicht-houdende* taken. Ook hier geldt dat zij in meerderheid (negen) geen horizontale fora kennen.

Ten derde zijn er negentien organisaties met *kwalitatieve* taken zoals opleiden, onderzoeken of subsidiëren op kwalitatieve gronden. Wanneer de taken op het gebied van opleiden of onderzoeken liggen, bestaan er uitgebreide horizontale relaties. Wanneer de monopolist echter door middel van subsidies bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen moet stimuleren, zoals duurzaam ondernemen (Senter) of diversiteit in de media (Bedrijfsfonds voor de Pers) is de organisatie sterk onafhankelijk.

Vervolgens zijn er ten vierde achttien *regeltoepassende* organisaties in individuele gevallen. Dit zijn veel ZBO's, maar ook een aantal agentschappen. Bij deze groep bestaan relatief veel vormen van horizontale verantwoording en stakeholderdialog. Algemeen geldt ook hier: eerder en meer fora bij ZBO's dan bij agentschappen, en binnen de groep ZBO's is omvang de belangrijkste voorspeller.

Dan zijn er ten vijfde nog dertien organisaties met *beheersmatige* taken. Dit zijn veelal agentschappen en er bestaan bijna geen horizontale fora.

Ten slotte zijn er ten zesde nog zes organisaties die doen aan *quasi-rechtspraak* of het nemen van *bindende beslissingen*. Ook hier komt nauwelijks horizontale verantwoording voor.

De vraag of er wel of niet horizontale fora bestaan, blijkt bij agentschappen sterk samen te hangen met het type taak van de organisatie. Bij ZBO's is dit veel zwakker en blijkt het eerder besproken aspect van omvang belangrijker te zijn. Veruit de meeste agentschappen hebben administratieve taken, zoals beheren, registreren, uitkeren etcetera. Er zijn zeven agentschappen met een horizontaal forum. Er zijn vier agentschappen die een specialistische, wetenschappelijke taak hebben (NVI, NFI, KNMI en RIVM) en zij hebben alle vier een deskundig, onafhankelijk forum dat verplicht is een adviserende en/of toezichhoudende rol te spelen. Bij twee agentschappen is sprake van een hoge coördinatielast richting andere publieke organisaties/organisatieonderdelen (KLPD en Rgd). Voor deze coördinatie is een coördinerend forum ingericht.

Wanneer we niet kijken naar de typen organisaties, maar naar de typen fora, dan vallen twee zaken op. In de eerste plaats de ombudsfiguren. Vooraf zouden we verwachten dat een onafhankelijke instantie bij beroeps- of klachtenprocedures vooral voorkomt in een situatie van grote machtsverschillen. De ombudsfiguur zou vanuit deze redenering vooral moeten voorkomen bij monopolisten die verreichende diensten leveren aan burgers, waarbij ook voor burgers negatieve uitkomsten (boetes, hechtenis, niet-uitkering) mogelijk zijn. Dit blijkt echter bepaald niet het geval. Juist bij organisaties die diensten leveren aan andere publieke organisaties – in situaties waar de machtsongelijkheid verhoudingsgewijs gering is – komen ombudsfiguren voor. Bij meer dan een kwart van de organisaties die diensten leveren aan publieke afnemers, zoals universiteiten, gemeenten, politiekorpsen of woningcorporaties, bestaat zo'n ombudsfunctie. Daartegenover staat dat dit slechts één van de zestien keren het geval is bij dienstverlening aan burgers. De Informatie Beheer Groep vormt de belangrijkste uitzondering op deze regel.

In de tweede plaats blijkt dat adviesraden van deskundigen vooral voorkomen bij organisaties die hoogspecialistische, wetenschappelijke taken uitvoeren: KNMI, RIVM, CBS en TNO. Ook bij het College Bescherming Persoonsgegevens (juridische kennis) en Staatsbosbeheer (houtproductie, onderhoud) bestaat een gezelschap van deskundigen dat op punten meedenkt, evalueert en/of reageert. Dit is wel volgens verwachting.

5.2.5 Imitatie als verklaringsgrond

Uit de literatuur is bekend dat beleidsmakers de neiging hebben om bij de institutionele vormgeving van organisaties bekende ontwerpen van andere organisaties te imiteren. Dit was de vijfde verwachting. Deze verwachting past in ieder geval bij het bestaan van twee typen fora. In de eerste plaats lijkt dit te gelden bij het bestaan van raden van toezicht. Raden van toezicht komen (bijna) alleen voor bij ZBO's. Hier lijkt het *verzelfstandigingsmoment* de beste voorspeller voor het al dan niet voorkomen van een raad van toezicht te zijn. Zeven van de tien ZBO's met een raad van toezicht is verzelfstandigd tijdens de *grote efficiencyoperatie* aan het begin van de jaren negentig. Bij de oudere ZBO's komen ze niet voor; bij de nieuwste ZBO's op het terrein van SZW ook niet meer (zie volgende paragraaf). In de tweede plaats lijkt dit te gelden bij de leden van de Handvestgroep Publiek Verantwoord. Hier hebben, op het UWV na, alle grote

uitvoerende ZBO's ervoor gekozen om zich aan te melden bij de Handvest-groep.

5.2.6 Sectorale preferenties en horizontale verantwoording

De laatste verwachting was dat er zo iets als een sectorale beleidstraditie zichtbaar zou kunnen worden door het patroon van horizontale verantwoordingsrelaties. In een eerdere, kleinere inventarisatie (Schillemans 2005) concludeerde ik dat dit niet het geval was. Ook in deze grotere inventarisatie kom ik tot deze conclusie. De enige logica die kan worden gezien, is dat er zo iets lijkt te bestaan als een *SZW-model* sinds de wet SUWI (2002). Dat wil zeggen dat de drie grote uitvoerende SZW-ZBO's, te weten het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en het CWI, alle zowel een cliëntenraad hebben als een raad van advies. Beide figuren zijn opvallend, omdat ze elders bij uitvoerende ZBO's niet voorkomen. Adviesraden zijn vooral gebruikelijk bij organisaties met wetenschappelijke taken. Voor de SZW-raden van advies geldt dat de specifieke deskundigheid van de adviseurs van bestuurlijke aard lijkt te zijn. Ook kennis van de sociale zekerheid en lidmaatschap van de PvdA lijken tot aanbeveling te strekken, getuige de betrokkenheid van bestuurders als Leijnse, Vliegthart, Buurmeijer en Vreeman in de adviesraden. Wat taken betreft onderscheiden deze raden van advies zich niet of nauwelijks van raden van toezicht bij andere ZBO's. Ze adviseren en houden toezicht. Het belangrijkste verschil lijkt te zijn dat veel raden van toezicht min of meer in een tussenpositie zitten tussen ministerie en ZBO, terwijl deze adviesraden echt 'van de organisatie zijn'.

Deze uitkomst is enigszins opvallend, omdat veel ZBO's in het verleden zijn opgericht om medebewind van maatschappelijke partijen in het bestuur mogelijk te maken (Boxum et al. 1989). Dit was traditioneel vooral het geval bij *spending departments* als SZW, VWS en LNV. Het politiek vertrouwen in maatschappelijk medebewind is echter, na aanhoudende begrotingsdruk en financiële beheersbaarheidproblemen op deze terreinen, sterk teruggelopen. Onder de 74 publiekrechtelijke monopolisten zijn er daarom nog maar zes die een participatief algemeen bestuur hebben. In drie gevallen zijn maatschappelijke partijen vertegenwoordigd in het bestuur (Faunafonds, Kamer voor de Binnenvisserij en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)), in drie gevallen hebben andere publieke partijen zitting in het bestuur (gemeenten bij de

Waarderingskamer, brandweer, politie en burgemeesters bij het Nibra en het Nederlands bureau brandweerexamens (Nbbe)). Overigens, onder de privaatrechtelijke ZBO's zijn er wel nog veel ZBO's met een participatief algemeen bestuur.

5.3 Tot slot

Uit het voorgaande blijkt dat de meeste verwachtingen, met de nodige nuanceringen, redelijk overeenstemmen met de bevindingen. De belangrijkste uitkomsten zijn de volgende:

- Er bestaan meer en zwaardere vormen van horizontale verantwoording bij ZBO's dan bij agentschappen, hoewel bij agentschappen soms vergelijkbare taken worden geïnstitutionaliseerd onder een andere naam (een commissie van toezicht bijvoorbeeld in plaats van een raad van toezicht).
- Bij ZBO's is organisatorische omvang de belangrijkste voorspeller voor het voorkomen van horizontale verantwoording. Verder komt horizontale verantwoording meer voor bij ZBO's met kwalitatieve taken (subsidies verdelen in de wetenschap of opleiden bijvoorbeeld) en regeltoepassende taken. Sectorale beleidstradities vertalen zich, op het SZW-voorbeeld na, niet in bijzondere constellaties van verantwoording. Belangrijker lijkt het moment van verzelfstandiging te zijn. Verschillende periodes van verzelfstandiging kennen specifieke opvattingen over de inrichting van verzelfstandigde organisaties. Imitatie van gekende goede voorbeelden lijkt belangrijk te zijn bij de institutionele inrichting van nieuwe monopolisten.
- Bij agentschappen geldt dat horizontale verantwoording vooral voorkomt bij een beperkt aantal hoogspecialistische organisaties en organisaties met veel interbestuurlijk overleg.
- Quasi-juridische verantwoordingsrelaties in de vorm van geobjectiverde klachten- of beroepsprocedures komen contrair aan de verwachtingen nauwelijks voor bij organisaties die direct met burgers te maken hebben, maar vooral bij organisaties die met andere publieke partijen te maken hebben.

- De meest basale vormen van transparantie zoals een eigen website met jaarverslag en basale prestatiecijfers komen bij bijna alle wat grotere organisaties voor. Een minderheid van organisaties die alle behoren tot de Handvestgroep Publiek Verantwoorden biedt op meerdere wijzen inzicht in haar handelen. De verdergaande vormen van prestatie-informatie of geformaliseerde handelingsverwachtingen worden nauwelijks geopenbaard, hoewel uit de literatuur en ook uit de informatieverschaffing van de organisaties zelf bekend is dat die wel in ruime mate bestaan.

6 Slotbeschouwing

In deze analyse is de vraag beantwoord welke vormen van horizontale verantwoording voorkomen bij monopolistische en relatief onafhankelijke overheidsorganisaties. Daarbij heb ik mij beperkt tot monopolistische agentschappen en publiekrechtelijke ZBO's. Bovendien is geanalyseerd in hoeverre specifieke patronen van horizontale verantwoording bij deze organisaties kunnen worden gerelateerd aan objectieve organisatiekenmerken. De resultaten zijn in het voorgaande gepresenteerd. De algemene bevindingen zijn in paragraaf 5.1 naar voren gebracht en in de daaropvolgende paragrafen nader besproken.

In dit onderzoek heb ik nieuwe vormen van verantwoording willen onderscheiden en empirisch willen 'vinden'. De claim die ik daarmee doe gelden, is alleen analytisch en empirisch, maar niet normatief. Het thema verantwoording staat de laatste jaren steeds sterker in de belangstelling. Het debat is vaak opvallend normatief van toonzetting. Aan de ene kant staan auteurs die zich zorgen maken over verantwoordingstekorten in het publieke domein, aan de andere kant staan auteurs die juist menen dat er sprake is van verantwoordingsoverlast (zie Bovens en 't Hart 2005). Met deze inventarisatie wil ik mij bij geen van deze beide kampen aansluiten. De bevindingen bieden zicht op een aantal nieuwe praktijken van horizontale verantwoording. Op de vraag of dit nu overdadig of tekortschietend is, kan ik hier geen antwoord geven. Wel roept deze inventarisatie een andere vraag op die in deze slotbeschouwing enige reflectie waard is. Namelijk, nu blijkt dat er bij bijna de helft van deze uitvoeringsorganisaties horizontale vormen van verantwoording bestaan, is de vraag aan de orde hoe deze 'nieuwe vormen' zich verhouden tot de 'oude', verticale verantwoording.

Horizontale verantwoording is in theorie altijd bedoeld als een aanvulling op de primaire, verticale verantwoordingsrelatie. Dit betekent dat de horizontale verantwoording naast de verticale verantwoordingsrelatie zou moeten staan óf deze zelfs positief zou moeten beïnvloeden. Voorshands zijn drie positieve modellen denkbaar voor de verhouding tussen beide. In de eerste plaats zou de horizontale verantwoording ondersteunend

kunnen zijn voor het verticale toezicht. Er is dan sprake van een *samenwerkingsmodel*, waarbij de horizontale verantwoording op een of andere manier bijdraagt aan het toezicht van de minister (of, althans in theorie, vice versa). Dit samenwerkingsmodel wordt onder meer impliciet bepleit in de *Kaderstellende visie op toezicht* uit 2001, waarin wordt gesteld dat het kabinet in principe vormen van horizontale verantwoording zou stimuleren bij onder toezicht staande organisaties in aanvulling op het verticale toezicht. Van directe aanvulling is bijvoorbeeld sprake indien het ministerie gebruik maakt van de bevindingen of uitspraken van het horizontale forum in zijn toezichthoudende taak ten opzichte van de organisatie. In de tweede plaats zou in plaats van aanvulling sprake kunnen zijn van *nevenschikking*. In dit perspectief vervult de horizontale verantwoordingsrelatie wel een nuttige rol in de governance van de uitvoeringsorganisatie, maar staat die los van de relatie tussen uitvoeringsorganisatie en ministerie. De horizontale en de verticale verantwoording zijn in dit model gescheiden circuits. Dit model komt ongeveer overeen met het perspectief dat de Algemene Rekenkamer (2004) schetste in haar achtergrondstudie over brede publieke verantwoording. Grofweg stelt zij dat de verticale relatie zou moeten zijn gericht op beleidsmatige en politiek-relevante zaken, waaronder rechtmatigheid en doelmatigheid, terwijl de horizontale verantwoording zich richt op zaken die te maken hebben met de bedrijfsvoering en met kwaliteitszorg. Dit model is te beschouwen als een model van *territoriale scheiding*, omdat het object van horizontaal en dat van verticaal toezicht worden gescheiden. De verticale en de horizontale toezichthouder richten zich onafhankelijk van elkaar op een eigen domein. Er is ten slotte een derde model denkbaar, dat we *functionele scheiding* kunnen noemen. In dit model is het object van toezicht in beide relaties dezelfde, maar is het *doel* van de relatie verschillend. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer de verticale relatie is gericht op het controleren van organisationeel gedrag op voorgeschreven normen (zoals rechtmatigheid), terwijl de horizontale relatie is gericht op kwaliteitsverbetering en leerprocessen. Ook andere functionele scheidingen van toezichtstaken zijn in principe denkbaar, maar de scheiding tussen controle in verticale relaties en beleidsleren in horizontale relaties lijkt de meest voor de hand liggende. Het is deze visie die min of meer wordt beleden door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport over maatschappelijke dienstverlening (WRR 2004).

Op de vraag welk van deze modellen nu het meest adequaat het functioneren van verschillende vormen van verantwoording bij uitvoeringsorganisaties beschrijft, zijn verschillende conceptuele en theoretische antwoorden gegeven. In aanvulling op deze theoretische invalshoek zou het in de toekomst goed zijn meer inzicht te krijgen in de praktische werking en de effecten van nieuwe vormen van verantwoording. In de huidige discussies over thema's als governance en horizontalisering van bestuur bestaan veel opvattingen over de wenselijke en mogelijke samenhang in de vormgeving van relaties rond uitvoeringsorganisaties. Daarnaast zijn er voorbeelden van zeer goede of juist opvallend slechte praktijken, die discussianten de gelegenheid bieden normatieve stellingen te betrekken. Wat echter ontbreekt, is samenhangende kennis over de werking van een stelsel van brede verantwoording, de effecten van afzonderlijke verantwoordingsrelaties op het functioneren van organisaties en de wederzijdse beïnvloeding tussen dergelijke verantwoordingsrelaties. Zolang weinig bekend is van de werking van deze nieuwe vormen van verantwoording, blijft het moeilijk om te bedenken welke rol zij zouden moeten spelen in een *sober en samenhangend* regime van verantwoording. Wat er op papier aantrekkelijk uitziet, kan in praktijk zowel resulteren in een verantwoordings*tekort* als in verantwoordings*overlast*. Meer empirisch inzicht in dergelijke vragen zou de discussie over het inrichten van een governancestelsel bij publieke organisaties kunnen losmaken uit de dominantie van normatieve opvattingen; of zou deze normatieve opvattingen op zijn minst op een betekenisvolle wijze voeden.

Eindnoten

- i Het is overigens een onbesliste vraag of het terecht is om bij agentschappen te spreken over verzelfstandiging. De Tweede Kamer meent dat dit niet het geval zou moeten zijn en heeft sinds kort de benaming 'agentschap' afgeschaft. De Kamer spreekt uitsluitend over 'diensten met een baten-lastenstelsel', waarmee wordt verwezen naar de specifieke begrotingssystematiek van agentschappen. De agentschappen zelf trekken zich van deze naamswijziging overigens niet al te veel aan en zij presenteren zich naar buiten toe gewoon als 'agentschap'. Dat heeft wellicht iets te maken met de onuitspreekbaarheid van de benaming 'dienst met een baten-lastenstelsel'. Ik volg hier in ieder geval de naamgeving die de organisaties voor zichzelf reserveren.
- ii In het publieke debat over verzelfstandiging hanteren tegenstanders van ZBO's twee argumenten. Eerst wijzen zij op de honderden ZBO's die bestaan en zich onttrekken aan de controle van de minister, daarna noemen zij als voorbeeld enkele zeer grote en liefst omstrede ZBO's als het UWV. Deze redenering is enigszins onzuiver, omdat zij opvallende, maar atypische ZBO's als voorbeeld nemen. De meeste van de honderden ZBO's zijn keuringsinstanties, examencommissies etcetera. De zeer grote ZBO's vormen slechts een klein deel van dit totaal. Er zijn slechts 24 monopolistische publiekrechtelijke ZBO's met meer dan honderd medewerkers, waarvan er maar twaalf zijn met meer dan duizend medewerkers. Dat wil zeggen: de typische voorbeelden van machtige en onafhankelijke ZBO's vormen nog geen vijf procent van het totaal.
- iii Het begrip *horizontale verantwoording* wordt zoals gezegd door verschillende auteurs gebruikt. Tegelijk is er de laatste tijd ook kritiek gekomen. WRR-lid Pauline Meurs stelde bijvoorbeeld dat horizontale verantwoording veel te veel verarring wekt. "Laten we het gewoon hebben over verantwoording afleggen" (Ministerie van OCW 2004: 17). Ook de Algemene Rekenkamer neemt afstand van het begrip (Algemene Rekenkamer 2004: 26-7). Deze gebruikt drie argumenten. In de eerste plaats zou het begrip de relatie tussen de organisatie en haar omgeving te veel in het teken van verantwoording plaatsen. In de tweede plaats zou het moeilijk zijn het begrip precies af te bakenen. In de derde plaats zou de metafoor een oppositie tot 'verticaal' impliceren, terwijl het volgens de Rekenkamer zou gaan om zaken die in praktijk los van elkaar staan. Met deze opmerkingen in het achterhoofd kiest de Algemene Rekenkamer ervoor te spreken over verbreding van publieke verantwoording. Ondanks deze kritiek handhaaf ik het begrip toch. Een precieze conceptuele afbakening is mijns inziens wel degelijk mogelijk, zoals ik in dit hoofdstuk heb voorgesteld. Verder ben ik het ermee eens dat de relatie tussen een uitvoeringsorganisatie en haar omgeving niet noodzakelijk in het teken van verantwoording zou moeten staan, en kan ik me eveneens voorstellen dat de inhoud van de horizontale verantwoording losstaat van de 'verticale relatie'. Het tegenovergestelde is in praktijk echter ook mogelijk. De vraag of dit werkelijk zo is, is vooral een empirische vraag, en op dit punt weten we nu nog te weinig. De Rekenkamer geeft er om normatieve redenen de voorkeur aan de 'verticale lijn' scherp van de 'horizontale verantwoording' te scheiden. Of dit empirisch ook terecht is, is zeer de vraag. Ten slotte, als we voor de keuze staan tussen 'brede' en 'horizontale' verantwoording, dan is dat een keuze tussen gelijksoortige ruimtelijke metaforen. 'Horizontale' verantwoording is volgens mij dan de meest

sprekende, al was het maar omdat deze duidelijker verwijst naar de potentieel gespannen verhouding van horizontale verantwoording met de ministeriële verantwoordelijkheid.

- iv Sinds de jaren tachtig zijn er op grote schaal raden van toezicht ingericht in de publieke sector. Deze zijn gemodelleerd naar het model van de raden van commissarissen in het bedrijfsleven (zie Luursema et al. 2003, Algemene Rekenkamer 2004). Ze zien doorgaans toe op het handelen van de dagelijkse leiding én staan deze met raad en daad terzijde. Ze zijn doorgaans bedoeld om de interne bedrijfsvoering te verbeteren én ze spelen vaak een rol richting de minister.
- v De naam beschrijft de inhoud heel aardig. De overgang met name tussen adviesinstanties en cliëntenraden is zwak. Veel cliëntenraden zijn de facto adviesinstellingen, omdat ze nauwelijks bevoegdheden hebben en ook vooral input moeten leveren in plaats van moeten oordelen.
- vi Sommige organisaties worden bezocht door een visitatiecollege dat het handelen van de organisatie beoordeelt op basis van een geobjectiveerde verwachting en in vergelijking met gelijksoortige organisaties.
- vii Binnen verschillende organisaties bestaan onafhankelijke instanties of personen die een rol spelen bij beroepszaken of klachten. Meestal adviseren ze, soms kunnen ze ook besluiten nemen. Ik vat ze hier samen onder de noemer *ombudsfunctie*.
- viii Een aantal organisaties beschikt over een algemeen, parttime bestuur naast een dagelijks bestuur. Een algemeen bestuur lijkt soms qua werkwijze op een raad van toezicht. Het grote verschil is dat een algemeen bestuur doorgaans juridisch volledig verantwoordelijk is voor het handelen van de organisatie. Algemene besturen zijn vaak meerpartij van samenstelling. Maatschappelijke organisaties of andere publieke organisaties zijn in zo'n bestuur vertegenwoordigd. Deze algemene besturen zijn in zekere zin de dinosauriërs in deze inventarisatie. Tot in de jaren tachtig was het gebruikelijk om bij publieke instellingen te werken met een algemeen en een dagelijks bestuur (Luursema et al. 2003). Beide waren volledig verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de organisatie, hetgeen belemmerend werd geacht voor de dagelijkse bestuurders, die met de feitelijke uitvoering en de dagelijkse beslissingen zijn belast. Tijdens de bestuurlijke professionalisering sinds die tijd zijn bevoegdheden ontvlochten en zijn raden van toezicht en sterkere directies ontstaan. Bovendien is, met name op het werkveld van het ministerie van Sociale Zaken het enthousiasme voor vormen van maatschappelijke medeverantwoordelijkheid bij de uitvoering van publieke taken teruggelopen.
- ix Bij sommige organisaties bestaat een adviesraad die de organisatie vanuit deskundigheid adviseert over koers en keuzes. Dit is de jure geen verantwoordingsarrangement, omdat formeel niet het handelen van de actor centraal staat, maar de adviezen en de deskundigheid van de adviesraad. Het communicatieproces gaat van buiten naar binnen, niet van binnen naar buiten.
- x Bij sommige organisaties bestaat een adviesraad die de organisatie vanuit getroffen belangen adviseert. Deze belanghebbenden kunnen beroepsgroepen, andere publieke organisaties of burgers zijn. Het onderscheid met de cliëntenraad, die aanstonds aan de orde komt, is formeel groot in de zin dat de communicatierichting omgekeerd is (van buiten naar binnen), maar praktisch zou dit onderscheid wel eens klein kunnen zijn.
- xi Bij verschillende organisaties wordt in een vorm van medebewind op niet-centraal niveau in de organisatie meegedacht en -geadviseerd door belanghebben-

- den. Deze 'participatieve kamers' verschillen van de adviesraden doordat ze decentraal zijn georganiseerd en zich op één specifiek proces of besluit binnen de organisatie richten, terwijl de adviesraden op centraal niveau binnen de organisatie zijn georganiseerd en zich op het functioneren in algemene zin richten. Het is typisch een vorm waarin belanghebbenden een beperkte vorm van medebewind kunnen uitoefenen.
- xii Dit overzicht van raden van toezicht lijkt op dat van Luursema et al. 2003. Het wijkt op enkele plaatsen af. In de eerste plaats vermelden zij niet de raden van toezicht van de LSOP, Slachtofferhulp Nederland en het NVI. Wel geven zij aan dat het CJIB een Raad van Toezicht heeft. Deze is echter in 2002 opgeheven en vervangen door een opdrachtgeversoverleg en een beleidsoverleg.
 - xiii De informatie op een website is altijd een momentopname. Daarom is enige voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies op basis van een website. Er is een goede kans dat de site op wezenlijke punten is veranderd bij de publicatie van dit overzicht, want de actualiteit is vaak wisselend en het publicatieregime van organisaties varieert. Deze kwestie is hier nog enigszins onderzocht door de websites met een tussenperiode van minimaal één maand twee maal te onderzoeken. De algemene conclusies voor de gehele groep zijn wel betekenisvol, omdat ze zijn gebaseerd op het overzicht van 74 organisaties.
 - xiv Er bestaan verschillende classificaties van ZBO's op basis van taken. De eerste en meest uitgebreide is die van de Algemene Rekenkamer uit 1995, later ook gebruikt door Van Thiel (in Van Thiel en Van Buuren 2001, bijvoorbeeld). Deze classificatie onderscheidt ZBO's in de volgende elf typen:
 - 1 Uitoefenen van toezicht
 - 2 Toekennen / weigeren van geldelijke uitkeringen
 - 3 Beoordelen van kwaliteit gevolgd door doen van bindende uitspraken daarover
 - 4 Verlenen van vergunningen
 - 5 Opstellen van bindende regelgeving en/of voorschriften
 - 6 Registreren
 - 7 Innemen van premies, heffingen, wettelijke bijdragen
 - 8 Nemen van overige bindende beslissingen (in individuele gevallen)
 - 9 Adviseren, stimuleren, ondersteunen, coördineren, opleiden, voorlichten, etcetera
 - 10 Onderzoeken
 - 11 Anders

Omdat mijn onderzoekpopulatie van monopolisten veel kleiner is (74 tegen 600), heb ik de categorieën gecombineerd tot zes typen:

 - 1 Quasi rechtspraak / nemen van bindende beslissingen: 6 organisaties in deze selectie
 - 2 Regeltoepassing in individuele gevallen: 18 organisaties
 - 3 Beheer van zaken, mensen, gronden etcetera: 13 organisaties
 - 4 Toezicht: 13 organisaties
 - 5 Kwalitatieve taken zoals opleiden, onderzoeken of kwalitatieve ontwikkelingen stimuleren: 19 organisaties
 - 6 Brede samenstelling van taken / overige: 4 organisaties

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2002b. *Systemen van checks and balances* bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer, 2004. *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bakker W. en Yesilkagit, K., 2005. *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.

Bardoel J. en d'Haenens, L., 2003. Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid, van theorie naar praktijk. In: RMO, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu.

Behn, R.D., 2001. *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution.

Bekke, H. en Gestel, N. van, 2004. *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993 – 2003*. Apeldoorn: Garant.

Themanummer Agentschappen, 2004. *Bestuurskunde*, 13 (7).

Bovens, M. et al., 1995. *De verplaatsing van de politiek*. Amsterdam: WBS.

Bovens, M., 2003. *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bovens, M., 2004. Public Accountability. In: E. Ferlie, L.Lynne en C. Pollitt, eds., *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Bovens, M. en Hart, P. 't, 2005. Publieke verantwoording: zegen en vloek. In: W. Bakker en K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.

Boxum, J.L., Ridder, J. de en Scheltema, M., 1989. *Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen*. Deventer: Kluwer.

Branden, T., Meijer, A. en Montfort, C. van, 2005. De dubbele helix van publieke rekenschap. *Bestuurskunde* 14 (1), 3-8.

Commissie-Kohnstamm, 2004. *De herkenbare staat. Investeren in één overheid*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004 (1).

Day, P. en Klein, R., 1987. *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock.

Docters van Leeuwen, A., 2002. Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht. *Bestuurskunde*, 11 (3), 99-107.

Elias, P. et al. 2003. *Horizontale verantwoording in de praktijk. 3 ZBO's nader bekeken*. Den Haag: Atelieronderzoek MPA, NSOB.

Elzinga, D.J., 1989. Politieke verantwoordelijkheid. Over verval en vooruitgang in de politieke democratie. In: M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt en W.J. Witteveen, *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Frissen, P., 1996. *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.

Hajer, M., 2000. *Politiek als vormgeving*. Oratie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Hart, P. 't et al., 2002. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

Heijden, G.M.A. van der en Schrijver, J.F., red., 2002. *Representatief en participatief, dubbele democratie*. Delft: Eburon.

Hilhorst, P., 2001. *De wraak van de publieke zaak*. Amsterdam: De Balie.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), 2004. *Verantwoordelijkheid en Verantwoording – 'IBO Regeldruk en Controletoeren'*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Jong, A. de en Roosenboom, P.G.J., 2002. Corporate governance: De balans na vijf jaar Peters. *Economisch Statische Berichten* 87 (4390) 924-927.

Kickert, W.J.M., 1998. *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Kloosterman, D.R. et al, 2002. *In zelfstandigheid geregeld. Een onderzoek naar de omvang van de regelgevende bevoegdheden en de kwaliteit van regelgeving van zelfstandige bestuursorganen*. Groningen, Den Haag: RUG / WODC.

Kraak, A. en Oosterroom, R. van, 2002. *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Den Haag: Sdu.

Leerdam, J. van, 2003. Verzelfstandigingsbeleid ter discussie? Invulling onafhankelijkheidsmotief heeft precedentwerking.
Openbaar bestuur, 13 (1) 20-25.

Luursema, M. et al., 2003. *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.

McCandless, H. E., 2001. *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. Victoria B.C.: Trafford.

Meer, J. van der en Ham, M., 2001. *De verplaatsing van de democratie*. Amsterdam: De Balie.

Meijer, A., 2004. *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers.

Michels, A., en Meijer, A., 2003. Horizontalisering van bestuur : een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording.
Bestuurswetenschappen, 57 (4), 329-347.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.
De kaderstellende visie op toezicht. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Financiën, 2002. *Referentielijst RWT's en ZBO's*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van OCW, 2004. *Kwaliteit van rekenschap. Andere overheid, ander toezicht?* Verslag seminar 16 juni 2004. Den Haag: Ministerie van OCW.

Montfort, C. van, 2004. *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*. [online] Webpublicatie 2/ WRR.
www.wrr.nl

Noordegraaf, M., 2000. *Attention!: Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Delft: Eburon.

Oosterroom, R. van en Soons, A., 2002. Op weg naar een koperen jubileum. Reconstructie van de totstandkoming en ontwikkeling van het agentschapsmodel in Nederland. In: A. Kraak en R. van Oosterroom, *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Den Haag: Sdu.

Pardoel, C.A.M., Poppel, J.W.M.J. van en Spapens, A.C., 2001. *Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid*. Herhalingsmeting 2001. Tilburg: IVA.

Pierre J. en Peters, B.G., 2000. *Governance, politics and the state*. New York: Saint Martin's Press.

Plug, P., Veld, R. in 't en Geut, L., 2001. Om de kwaliteit van het beleid. Over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties. *Bestuurskunde* 10 (4), 161-169.

Pollitt, C., 2003. *The essential public manager*. London: Open University Press / McGraw-Hill.

Posner, P. L., 2002. Accountability challenges of third-party government. In: L. M. Salamon, *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002. *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2005. *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO*. Den Haag: Sdu.

Rijksarchiefinspectie, 2003. *Overzicht zelfstandige bestuursorganen*.
27 december 2003. Den Haag: Rijksarchiefinspectie

Romzek, B.S. en Dubnick, M.J., 1998. Accountability. In: J. M. Shafritz, ed.,
International encyclopedia of public policy and administration. Volume 1: A-
C. Boulder: Westview Press.

Rouw, R. en Schillemans, T., 2005. Horizontalisering als complement op een
Andere Overheid.
Bestuurskunde, 14 (6), 13-22.

Salamon, L.M., 2002. *The tools of government. A guide to the new
governance*. Oxford: Oxford University Press.

Scheltema, M., 1974. *Zelfstandige bestuursorganen*. Rede Rijksuniversiteit
Groningen.

Scheltema, M., 2003. Rechtsstaat en eigen verantwoordelijkheid van burger
en bedrijf.
Openbaar bestuur, 13 (5), 32-36.

Schillemans, T. en Bovens, M., 2004. Horizontale verantwoording bij
zelfstandige bestuursorganen. In: S. van Thiel, *Governance van
uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke
domein*. Apeldoorn: Kadaster.

Schillemans, T., 2005. Verantwoording na verzelfstandiging. Continuïteit,
vernieuwing en verwarring. In: W. Bakker en K. Yesilkagit, *Publieke
verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van
publieke taken*. Amsterdam: Boom.

Smullen, A., Thiel, S. van en Pollitt, C., 2001. Agentschappen en de
verzelfstandigingsparadox.
Beleid en Maatschappij, 28 (4), 190-201.

Smullen, A. en Thiel, S. van, 2002. Agentschappen: eenheid in
verscheidenheid. In: A. Kraak en R. van Oosterroom, *Agentschappen:*

innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid. Den Haag: Sdu.

Teisman, G.R., 1998. *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op ruimtelijke investering.* Den Haag: Elsevier.

Thatcher, M. en Stone Sweet, A., 2002. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25 (1), 1-22.

Thiel, S. van, 2000. *Quangocratization: trends, causes, consequences.* Utrecht: ICS.

Thiel, S. van, 2004. Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies. In S. van Thiel, *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein.* Apeldoorn: Kadaster.

Thiel, S. van en Buuren, A. van, 2001. Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode? *Bestuurswetenschappen*, 55 (5), 386-404.

Tweede Kamer, 2004-2005, 25268, nr. 20. *Kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'*, 2005.

Tweede Kamer, 2002-2003, 28655, nrs. 1-2. *Algemene Rekenkamer, 2002a. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3.*

Tweede Kamer, 1994-1995, 24130, nr. 3. Algemene Rekenkamer, 1995. *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid.*

Tweede Kamer, 1992-1993, 21427, nrs. 40-41. Commissie-Scheltema, 1993. *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid.* Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid.

Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, 2004. *Pension Fund Governance*. Den Haag: Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen.

Verhoest, K. en Thiel, S. van, 2004. Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen. *Beleid en Maatschappij*, 31 (1), 27-41.

Verhoest, K. et al, 2005. *Self-perceived accountability of agencies in Flanders. The influence of 'upwards' and 'downwards' accountability arrangements*. Paper presented at the Ninth International Research Symposium in Public Management (IRSPM IX); 6 - 8 april 2005. Milaan: Bocconi University.

Vijlder, F. de en Westerhuis, A., 2002. *Meervoudige publieke verantwoording*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004. *Bewijzen van goede dienstverlening*. WRR-Rapport 70. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zalm wil grip terug op publieke diensten,
NRC Handelsblad 12 juli 2004, 1.

Zijlstra, S.E., 1997. *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*. Den Haag: VUGA.

Bijlage 1

Alfabetisch overzicht van monopolisten⁸

Agentschap SZW	SZW	agt	110 fte
Agentschap Telecom	EZ	agt	341 fte
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	BZK	agt	55 fte
Bedrijfsfonds voor de Pers (BvdP)	OCW	ZBO	4p
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Jus	ZBO	19 fte
Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE)	EZ	agt	173 fte
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	EZ	ZBO	2.363 fte
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Jus	agt	768 p
Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)	Vrom	ZBO	33 fte
Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Jus	ZBO	2682 fte
Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	BZK	agt	109 fte
Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)	SZW	ZBO	4141 fte
Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)	BuZa	agt	24 fte
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	VWS	ZBO/agt	112 fte
College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)	Jus	ZBO	62 fte
College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (Bouwcollege)	VWS	ZBO	145 p
College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)	VWS	ZBO	7 p
College tarieven gezondheidszorg (CTG)	VWS	ZBO	122 p
College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)	LNV	ZBO	53,8

8. Het overzicht is op alfabetische volgorde. Vermeld zijn verder de afkorting die in de tekst soms voor de desbetreffende organisatie wordt gebruikt, het departement waaronder de organisatie ressorteert, de juridische status (agentschap of ZBO) en het aantal medewerkers in personen (p) of fte. Dit laatste getal is in de meeste gevallen afkomstig uit het jaarverslag over 2003.

College van Toezicht collectieve beheers-organisaties auteurs- en naburige rechten	Jus	ZBO	?
College van toezicht op de kansspelen (CTK)	Jus	ZBO	4 fte
College toezicht zorgverzekeringen (CTZ)	VWS	ZBO	53 fte
College voor zorgverzekeringen (CVZ)	VWS	ZBO	376,4 fte
Commissariaat voor de Media (CvdM)	OCW	ZBO	55 p
Commissie Gelijke Behandeling (CGB)	Jus	ZBO	40,7 fte
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	Jus	ZBO	42 p
Defensie Telematica Organisatie (DTO)	Def	agt	2054 fte
Centrale Financiën instellingen (CFI)	OCW	agt	467 fte
Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWenT)	Def	agt	993 fte
Dienst informatievoorziening overheids-personeel (IVOP)	BZK	agt	43 fte
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Jus	agt	17290 fte
Dienst voor het kadaster en de openbare registers	Vrom	ZBO	2228 fte
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	LNV	agt	+/- 1100 fte
EVD	EZ	agt	169 fte
Faunafonds	LNV	ZBO	13,1 fte
ICT Service Coöperatie (ISC)	BZK	agt	550 fte
Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	Jus	agt	3266 fte
Informatie Beheer Groep (IB-Groep)	OCW	ZBO	1159 fte
Inspectie Werk en Inkomen (IWI)	SZW	agt	238 fte
Kamer voor de Binnenvisserij (KVBI)	LNV	ZBO	2,5 fte
Kanselarij der Nederlandse Orden	BZK	ZBO	22 fte
Kiesraad	BZK	ZBO	4 p
Koninklijke Bibliotheek (KB)	OCW	ZBO	263,2 fte
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	OCW	ZBO	110 p
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	VenW	agt	445 fte
Korps landelijke politiediensten (KLPD)	BZK	agt	3534 fte
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	Jus	ZBO	75,3 fte
Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI)	OCW	ZBO	?

Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	BZK	ZBO	1500 p.
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	VenW	ZBO	1087 fte
Nederlands bureau brandweerexamens (Nbbe)	BZK	ZBO	21,7 fte
Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra)	BZK	ZBO	110 fte
Nederlands Forensisch Instituut (NFI)	Jus	agt	353 fte
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	OCW	ZBO	2300 fte
Nederlands Vaccin Instituut (NVI)	VWS	agt	368,5 fte
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)OCW	ZBO		24,7 fte
Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	EZ	ZBO	140 p
Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)	VWS	ZBO	347 p
Plantenziektenkundige Dienst (PD)	LNV	agt	325 fte
RDW (voorheen Rijksdienst voor het Wegverkeer)	VenW	ZBO	1474 fte
Raad voor het Kwekersrecht (RvhK)	LNV	ZBO	8 p
Raad voor de Transportveiligheid (RvTV)	VenW	ZBO	29 fte
Rijksgebouwendienst (Rgd)	Vrom	agt	975 fte
Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	VWS	agt	1397 fte
SenterNovem	EZ	agt	463 fte
Slachtofferhulp Nederland	Jus	ZBO	250 p
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	SZW	ZBO	3830 p
Staatsbosbeheer	LNV	ZBO	977 fte
TNO	OCW	ZBO	4710 p
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	SZW	ZBO	23125 fte
Vereveningsinstantie	SZW	ZBO	?
Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)	LNV	agt	2310 p
Waarderingskamer	Fin	ZBO	22 p
ZonMw	VWS	ZBO	131,8 fte

Verantwoording van het overzicht

Dit is een cumulatief overzicht van monopolistische organisaties. Er bestaan verschillende, strijdige tellingen van ZBO's en RWT's. Ik heb hier de belangrijkste overzichten samengevoegd. Dit overzicht is geen poging om een definitieve of 'ware' lijst te genereren, maar is bedoeld om de publiekrechtelijke monopolisten zo volledig mogelijk te kunnen identificeren.

De gebruikte bronnen zijn: Algemene Rekenkamer (2002a); Commissie-Dijkstal 2004; Luursema et al. 2003; Rijksarchiefinspectie 2003; Ministerie van Financiën 2002; Thiel, S. van en Buuren, A. van (2001) en de websites www.overheid.nl/organisaties/centraal/zbo/ ; www.zboregister.nl; www.wikipedia.nl ; www.minfin.nl (Overzicht baten-lastendiensten).

In het overzicht van monopolisten zijn fuserende organisaties over het algemeen niet opgenomen. Verzelfstandigde organisaties hebben de neiging in fusietrajecten verzeild te raken, waardoor het onduidelijk kan zijn wat het formele aantal organisaties is. In deze lijst is gekozen voor enigszins stabiele organisaties. Het leeuwendeel van de inventarisatie is verricht in de tweede helft van 2004 en baseerde zich voor een belangrijk deel op jaarverslagen uit 2003. Als stelregel richtte ik me op organisaties die in 2003, het verslagjaar waarover in 2004 verslag wordt gedaan, al zelfstandig opereerden en voor welke aan het begin van 2005 geldt dat ze nog steeds min of meer dezelfde taken en omvang hebben. Enkele ZBO's zijn om deze reden buiten het overzicht gevallen. Hetzelfde geldt voor een wat groter aantal agentschappen, namelijk Directie Publiek en Communicatie, Paresto, Dienst Justis, Raad voor de Rechtspraak, Algemene Inspectiedienst, het cluster van RVV, KvW en VWA, waar driftig wordt samengevoegd, Dienst Regelingen van LNV, Laser, Bureau Heffingen, Studiecentrum Rechtspleging, Rijksarchiefdienst (RAD), Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG).

Bijlage 2:

Overzicht van vormen van horizontale verantwoording per organisatie

Tabel 4: Stakeholderdialoog en horizontale verantwoording per organisatie

	Advies- raad van stake- holders	Advies- raad van deskun- digen	Raad van toezicht	Centrale klanten- raad	Visitatie- regime	Ombuds- figuur
CBG	X					
Nibra	X					
NVAO	X					
NFI	X,X					
CBP		X				
KNMI		X				
RIVM		X				
LBIO			X			
NVI			X			
Slachtoffer- hulp NL			X			
PUR				X		
COA					X	
CVZ					(X) ^a	
CFI					(X)	
CFV						X
Bouwcollege						X
CTB						X
CvdM						X
ZonMw						X
LSOP	X		X			
KLPD	X					X
Waarderings- kamer	X					X
Rgd	X					X
TNO		X	X			
UWV		X		X		

CBS		X			(X)	
RDW	X		X		X	
LVNL	X		X			X
Staatsbosbe- heer		X	X		(X)	
CWI		X		X	X	
SVB		X		X	(X)	
Kadaster			X	X	X	
IB-Groep			X		X	X

a. De haken geven aan dat deze organisatie in juni 2005 nog niet is gevisiteerd.

Overzicht van uitgebrachte publicaties van de RMO

Adviezen

Derde raadsperiode 2005-2008

- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

Tweede raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)

- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21^e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

Werkdocumenten

- 11 Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten. T. Schillemans. (2005)
- 10 Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. (2005)
- 9 Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- 8 Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- 7 Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- 6 Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- 5 "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uitstreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- 1 Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Adviezen zijn ook te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel. 070 378 98 80

Fax 070 378 97 83

