

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

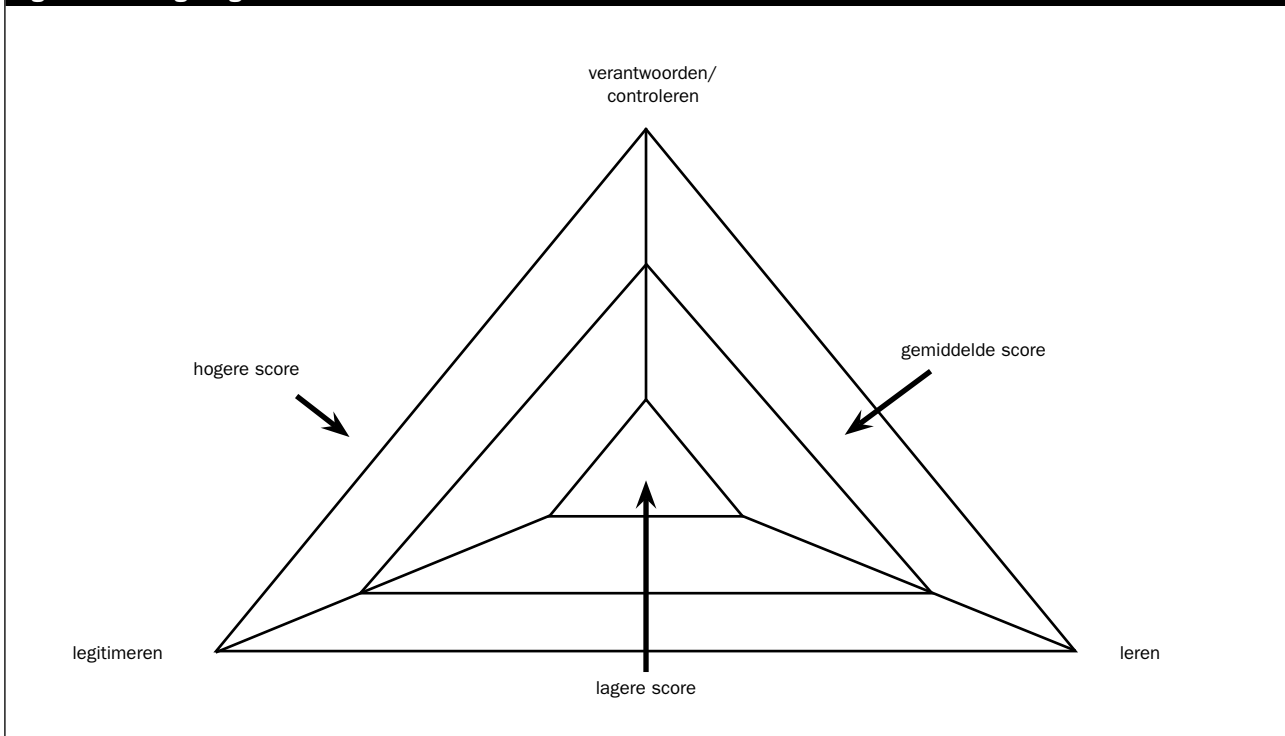
<http://hdl.handle.net/2066/78436>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-19 and may be subject to change.



# Kwaliteit door verbinding in de publieke sector

Publieke uitvoeringsorganisaties worden voortdurend geprikkeld om de kwaliteit van het eigen handelen te verbeteren. Deze prikkels komen van binnen, maar ook van buiten de organisatie. Maar kwaliteit is een lastig begrip. De leiding moet niet één bepaalde opvatting van kwaliteit opdringen, maar juist in contact met interne en externe betrokkenen bekijken hoe uiteenlopende ideeën te verbinden, te confronteren en (eventueel) te verzoenen zijn. Hoe kunnen visitaties, klantenfora, raden van advies en kennisnetwerken hierbij van dienst zijn?

**Figuur 1. Scoringsdiagram**


Publieke uitvoeringsorganisaties worden voortdurend geprikkeld om de kwaliteit van het eigen handelen verder te ontwikkelen en te verbeteren. We denken dan vooral aan organisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of Rijkswaterstaat (RWS), maar ook andere publieke instellingen die in een politiek-bestuurlijk krachtenveld moeten functioneren zoals het Openbaar Ministerie (OM). Over het algemeen beschikken deze organisaties en instellingen over een groot aantal instrumenten voor kwaliteitsborging, waaronder bijvoorbeeld certificeringssystemen en audits.

Naast prikkels vanuit de organisatie zelf om te (blijven) werken aan de eigen kwaliteit, zijn er voor dit type 'kwetsbare' organisaties ook externe *incentives* om dat te doen. Publieke organisaties mogen zich vaak verheugen in grote belangstelling van de media (zeker wanneer het misgaat), waardoor de politieke en bestuurlijke bemoeienis al gauw toeneemt. Natuurlijk is het goed als een publieke organisatie zoals de IND, RWS of het OM kritisch wordt gevolgd, maar ook hier geldt: overdaad schaadt. Een té indringende en intensieve bemoeienis van bestuur en politiek met het functioneren van een organisatie kan op zeker moment tot verkramping leiden.

Uitvoeringsorganisaties die zowel interne als externe prikkels krijgen om te professionaliseren, zijn in potentie kwetsbaar. Zij hebben voorzieningen nodig die als 'schokdemper' kunnen fungeren. Zo kunnen zij een balans creëren tussen enerzijds de externe belangstelling en betrokkenheid bij haar activiteiten, en anderzijds de ruimte

die een organisatie nodig heeft om de kwaliteit van haar werkzaamheden te borgen – in zekere beschutting voor de belangstelling van buiten en ver weg van de schijnwerpers van de media. Daarnaast heeft zo'n organisatie ook bondgenoten nodig om samen haar successen te vieren.

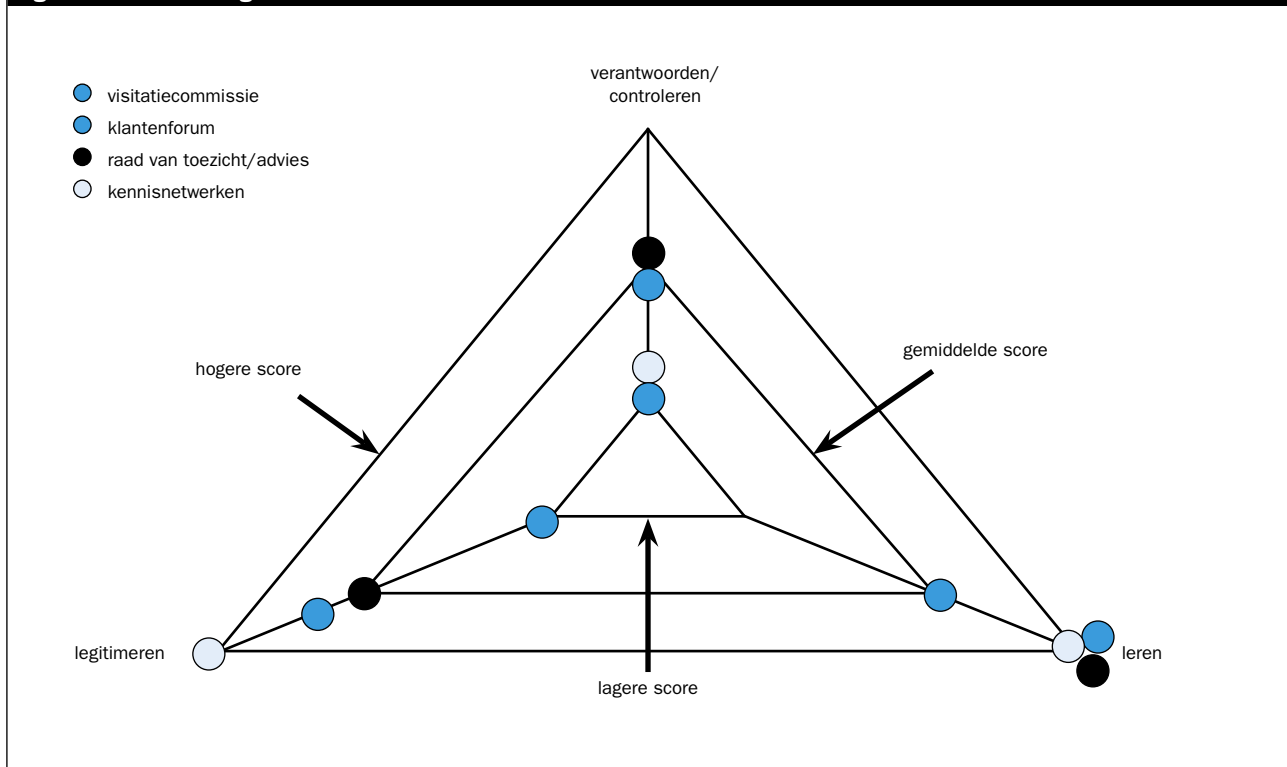
### Kwaliteit als intrinsiek betwist begrip

Kwaliteit is voor professionele organisaties een buitengewoon belangrijk, maar tegelijk ook bijzonder lastig begrip. Alle partijen in het krachtenveld waarin zij moeten functioneren (en ook de verschillende onderdelen binnen een uitvoeringsorganisatie zelf), hebben immers eigen (en soms ook tegenstrijdige) ideeën over wat kwaliteit is en wanneer de organisatie in zijn optreden kwalitatief hoogwaardig heeft gehandeld. Dit hangt samen met het feit dat 'kwaliteit' een typisch voorbeeld is van wat wel wordt aangeduid als een 'intrinsiek betwist begrip'. Kwaliteit is een waardegeladen, meervoudig en complex begrip wanneer

#### In minder dan 50 woorden

- Om de kwaliteit van dienstverlening te vergroten, moeten publieke uitvoeringsorganisaties (zoals IND, OM) verbanden aangaan met wetenschappers, belangengroepen, bestuur en politiek.
- Deze kunnen legitimiteit en steun bieden in klantenfora, raden van advies, kennisnetwerken en visitatiecommissies.
- Vooral kennisnetwerken en visitatiecommissies helpen bij het creëren van draagvlak.

Figuur 2. Samenvatting scores



het gaat om bijvoorbeeld de toelating van asielzoekers, de congestie op de weg of de vervolging van potentiële criminelen. Het kan daarom alleen gedefinieerd worden met oog voor de (uiteenlopende) opvattingen en belangen van betrokkenen.

Bij het invullen van ambities gericht op de borging van kwaliteit, moet rekening worden gehouden met het intrinsiek omstreden karakter van kwaliteit. Daarbij is het voor de leiding wijs om niet één bepaalde opvatting van kwaliteit aan de organisatie en de omgeving op te dringen, maar juist in contact met betrokken groepen te bezien hoe uiteenlopende ideeën te verbinden, te confronteren en (eventueel) te verzoenen zijn. Het is daarbij belangrijk te beseffen hoe uiteenlopend de voor de organisatie relevante groepen kunnen zijn. Te denken valt aan de relevante actoren uit het politiek-bestuurlijke domein (minister, departementen, tweede kamer), de diverse 'stakeholders' van de organisatie (doelgroepen en ketenpartners) en de relevante partijen in het kennisdomein (wetenschappers en andere inhoudskundigen). En niet te vergeten de kritische volgers in de samenleving (burgers, media) die zich op enige afstand van de organisatie bevinden, maar zich daarbij wel betrokken voelen.

### Drie ambities

Om uit te werken hoe in dat licht kwaliteit bij publieke instellingen concreet geborgd kan worden door verbindin-

gen aan te gaan met de verschillende groepen uit hun krachtenveld, gaan we uit van drie onderscheiden ambities. Deze kunnen ten grondslag liggen aan het streven van een organisatie om haar kwaliteit te verhogen door middel van een versterkte (ver)binding met (groepen in) de omgeving.

Een *eerste ambitie* kan zijn de wens om zich te *verantwoorden* in een verantwoordingsrelatie. In een dergelijke relatie voelt een organisatie zich gedwongen (of is zij feitelijk gedwongen) zich te rechtvaardigen aan een boven- of nevenschikt controlerend orgaan. Een *tweede ambitie* kan zijn de wens om door *leren* aanvullende inhoudelijke en professionele kennis en vaardigheden te verwerven. Een *derde ambitie* kan zijn de wens om zich extern te *legitimiseren*. Zodoende creëert een organisatie draagvlak voor haar handelen, kan zij haar bestaansrecht en haar professionele onafhankelijkheid verdedigen.

Deze ambities kunnen op één lijn liggen maar ook uiteenlopen. In ieder geval vertonen zij verschillende karakteristieken. Een organisatie die alle ambities tegelijkertijd wil nastreven, krijgt bijna onvermijdelijk met een aantal spanningen te maken.

### Arrangementen

Inmiddels bestaat er al een heel scala aan instrumenten waarmee organisaties in de publieke sector hun diverse kwaliteiten kunnen verhogen door verbindingen aan te gaan

met verschillende groepen in hun omgeving. Een viertal arrangementen wordt regelmatig (maar zeker nog niet overal) toegepast, juist ook bij uitvoeringsorganisaties die van buitenaf onder druk staan, zoals recent bijvoorbeeld nog het OM of de IND. Het gaat om visitaties, klantenfora, raden van toezicht en kennisnetwerken. Elk van deze arrangementen kan in potentie tegemoet komen aan de drie genoemde ambities. In figuur 1 is gescoord voor welke ambities de genoemde arrangementen een hulpmiddel kunnen zijn en in welke mate welke spanningen te verwachten zijn.

## Visitaties

Visitaties leveren op basis van een eerder vastgestelde code of handvest, publieke beoordelingen van een organisatie op door een onafhankelijk college, meestal bestaande uit wetenschappers, stakeholders en/of kritische volgers (waaronder soms ook *peers*). Zij zijn meestal gebaseerd op een zelfevaluatie van de betrokken organisatie, met daarin een positiebepaling op een aantal kernthema's. Een visitatiecollege bezoekt vervolgens de organisatie en voert daar gesprekken over de zelfevaluatie. Op basis van de verkregen informatie vormt het visitatiecollege zijn

ambitie om te leren. Ook scoren zij hoog als het gaat om de ambitie van een organisatie haar handelen te legitimeren naar derden.

## Klantenfora

Klantenforum is een containerbegrip voor het aanduiden van de verschillende raden en panels voor cliënten, overige belanghebbenden en deskundigen die inmiddels al bij een groot aantal Nederlandse uitvoeringsorganisaties bestaan. Zij zijn vooral te vinden in de zorg- en welzijnsector, maar ook steeds meer in de sociale zekerheid, bij sommige gemeenten, pensioenfondsen, onderwijsinstellingen en andere rechtspersonen met een wettelijke taak (vgl. Schillemans, 2007).

Bij de meeste organisaties met cliënten-, stakeholders- en deskundigenraden, zijn deze fora wettelijk verplicht. Hun formele taak houdt de verbetering in van de uitvoering van de wettelijke opdracht door directe inbreng van de stakeholders van de organisatie. Om dit doel te bereiken bespreken klantenfora periodiek met het bestuur op hoofdlijnen de strategische plannen en de uitvoering daarvan. Klantenfora passen in de participatietrend van de afgelopen jaren. Deze is erop gericht burgers en andere stake-

# Kwaliteit is een waardegeladen en complex begrip wanneer het gaat om bijvoorbeeld de toelating van asielzoekers of om het fileprobleem

oordeel en informeert het bevoegd gezag over zijn bevindingen. Deze zijn meestal via internet openbaar. Voorbeelden voor visitaties zijn in de onderwijssector en bij de politie te vinden, als ook bij de uitvoeringsorganisaties die lid zijn van de Handvestgroep ([www.publiekeverantwoording.nl](http://www.publiekeverantwoording.nl)).

Zij dienen in het algemeen een viertal doelen (vgl. Schillemans, 2007):

1. visitaties leveren gerichte feedback;
2. ze kunnen als keurmerk fungeren;
3. dragen bij aan transparantie;
4. een organisatie kan met een visitatie vertrouwen kweken bij haar stakeholders.

Gescoord op het diagram laten visitaties als verbindingarrangementen het volgende beeld zien. Visitaties leveren interessante informatie op die de politieke principalen van een organisatie kunnen gebruiken voor het verticaal toezicht. Maar als verantwoordingsinstrumenten zijn zij zwak als het gaat om de mogelijkheden voor sanctionering. Zij worden immers op vrijwillige basis verricht en zijn incidentieel van aard. Visitaties scoren wel erg hoog wat betreft de

holders mogelijkheden te geven invloed uit te oefenen in het reilen en zeilen van publieke uitvoeringsorganisaties. In de praktijk blijkt echter dat slechts een kleine groep klanten kiest om zitting te nemen in dit soort instituties. Deze zijn meestal geen dwarsdoorsnee van het klantenbestand, waardoor dit verbindingarrangement laag scoort wat betreft de mogelijkheden draagvlak te verwerven. Als het gaat om de bevordering van het leervermogen binnen een organisatie, scoren klantenfora eveneens gemiddeld. Uit onderzoek van Schillemans blijkt dat de daadwerkelijke doorwerking van en bestuurlijke belangstelling voor de adviezen van klantenfora slechts beperkt is. Ook scoren zij slechts gemiddeld op de control-as van het diagram, omdat klantenfora vaak geen sanctionerende bevoegdheden hebben. Zij kunnen voor de politiek wel als brandalarm fungeren.

## Raden van toezicht

In de laatste jaren is het aantal raden van toezicht bij publieke instellingen flink gegroeid. Dit komt door de wens



beter te kunnen inspelen op ontwikkelingen zoals schaalvergroting, veranderende sturingsarrangementen en de toegenomen regeldruk. Ook worden zij door de overheid als middel gebruikt om het verminderde verticaal toezicht door de minister te compenseren door diagonaal toezicht. Een raad van toezicht kan voor het bestuur van een organisatie een inspirerende gesprekspartner of kritische derde zijn. Daarnaast kan een raad ook een aantal toetsende bevoegdheden hebben, zoals de goedkeuring van de jaar-

bevordering van het leervermogen van een organisatie. Kennisnetwerken kunnen ook een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke legitimiteit van een organisatie – als deze er in slaagt bondgenoten aan zich te verbinden. Deze kunnen als stok achter de deur fungeren om bepaalde veranderingen ook echt van de grond te krijgen, maar ook als beschermend schild wanneer een organisatie in zwaar weer belandt.

Door met andere organisaties of deskundigen samen te

## Verbindingen met de omgeving dragen – indirect – bij aan de kwaliteit doordat zij dilemma's delen, legitimiteit bieden en steun organiseren

rekening. Voorbeelden zijn de raden van toezicht bij zorginstellingen en universiteiten, alsook bij de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) en het Kadaster.

Omdat raden van toezicht in de praktijk geacht worden hoofdzakelijk het belang van de eigen organisatie te dienen, is hun bijdrage aan het externe toezicht voor politiek en bestuur beperkt. Zij scoren daarom gemiddeld op de controle-as. Raden van toezicht kunnen meerwaarde hebben voor het leervermogen van een organisatie, omdat zij meestal bestaan uit vooraanstaande experts uit de omgeving van de organisatie. In de praktijk fungeren ze vooral als sparring partner van het bestuur. Op de as leren scoren de raden daarom hoog. Raden van toezicht zijn weliswaar vooral intern gericht, maar scoren wel hoog als het gaat om het creëren van draagvlak. Hun leden kunnen namelijk krachtige en belangrijke lobbyisten zijn voor een organisatie door in stille diplomatie contacten te onderhouden met groepen in haar nabijheid.

### Kennisnetwerken

Kennisnetwerken zijn verbindingen of allianties met bijvoorbeeld wetenschappers, stakeholders en ketenpartners van de organisatie. Het doel is feedback te organiseren van kritische buitenstaanders. Hierdoor wordt de omgeving van de organisatie meer en beter betrokken bij het werk van de uitvoeringsorganisatie en kan deze slim gebruik maken van de daar aanwezige kennis. Voorbeelden zijn het deskundigen-netwerk van de Algemene Rekenkamer en de internationale allianties van NFI en Kadaster.

In kennisnetwerken staat de inhoud centraal en gaat het voornamelijk om een kwalitatief hoogwaardige uitwisseling met professionals en andere deskundigen. Organisaties kunnen door netwerken te vormen met deskundigen uit andere contexten juist hun eigen blinde vlekken proberen in te vullen. Kennisnetwerken scoren hoog wat betreft de

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

### Samenvatting en discussie

Kwaliteit is bij uitvoeringsorganisaties natuurlijk altijd uiteindelijk vooral een kwestie van het primaire proces. Waar het immers om gaat is dat de dienstverlening goed verloopt: de toelating van asielzoekers, de doorstroming op de weg, de daadwerkelijke veroordeling van criminelen die schuldig zijn bevonden. Verbindingen met de omgeving (wetenschappers, belangengroepen, bestuur en politiek) kunnen dienstbaar zijn aan de borging van deze kwaliteit, maar voor de beeldvorming is bepalend wat er in concrete zaken gebeurt. Kwaliteit borgen is uiteindelijk dus steeds een kwestie van goed werk leveren en geen fouten maken bij de beoordeling van aanvragen, het verlenen van diensten, de afhandeling van zaken.

Maar om te voorkomen dat er fouten worden gemaakt is het wijs verbindingen aan te gaan. Via andere partijen kan kennis en ervaring wordt ingebracht (deskundigen-netwerk, etc.), of het functioneren van de uitvoeringsorganisatie kritisch getoetst (visitatie, etc.), of er kan worden toegezien op het functioneren (raad van advies).

En als er onverhoopt toch fouten worden gemaakt is het goed als er verbindingen zijn die de kwetsbaarheid van een uitvoeringsorganisatie verminderen. Dat kan de vorm krijgen van andere partijen die het falen van een organisatie in perspectief plaatsen; zij kunnen het voor de organisatie

opnemen, of begrip tonen in de media of een eventuele verklaring daarvoor geven doordat er inzicht bestaat in achtergronden en omstandigheden.

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

In dat licht is het voor kwetsbare uitvoeringsorganisaties verstandig stevige (ver-)bindingen aan te gaan met diverse groepen in de omgeving: partijen uit het kennisdomein (wetenschappers), de diverse stakeholders van de organisatie (doelgroepen en ketenpartners), kritische volgers (burgers, media) en de relevante actoren uit het politiek-bestuurlijke domein (politiek en bestuurders en ambtenaren op de departementen).

De hiervoor behandelde (ver)bindingsarrangementen (visitaties, klantenfora, raden van advies en kennisnetwerken) zijn in afbeelding 2 gescoord op de vraag in hoeverre zij tegemoet komen aan de drie eerder beschreven achterliggende ambities voor de verhoging van kwaliteit. Dus in hoeverre geven zij een uitvoeringsorganisatie zich te verantwoorden, in hoeverre stimuleren zij lerend gedrag en kan de organisatie er gebruik van maken om het draagvlak voor het handelen van de organisatie in de buitenwereld te verhogen?

Geen van de vier arrangementen is een volwaardig substitoot voor politieke controle; een behoefte die steeds de kop opsteekt als er zaken misgaan bij kwetsbare publieke organisaties als IND, RWS of het OM. Tegelijk leveren ze allemaal wel (in meerdere of mindere mate) bruikbare informatie op die voor politieke principalen als indicatie kunnen dienen of een organisatie op de goede weg is of sturing nodig heeft. Uitvoeringsorganisaties kunnen vooral kennisnetwerken en visitatiecommissies gebruiken om draagvlak te verwerven voor hun handelen bij de buitenwereld. Bovendien kunnen de verbindingarrangementen vaak bijdragen aan het leervermogen van een organisatie.

#### Auteurs

Prof.dr. M.J.W. van Twist is o.m. decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), hoogleraar aan de universiteiten van Nijmegen en Rotterdam en buitengewoon lid van de Algemene Rekenkamer (<http://markvantwist.nsob.nl>).

Mag.phil. PM. Karré is onderzoeker aan de NSOB ([www.hybrideorganisaties.nl](http://www.hybrideorganisaties.nl)).

#### Literatuur

Schillemans, Th., *Verantwoording in de schaduw van de macht* (2007), proefschrift, Lemma Den Haag.

Advertentie

**Webbased software voor managementsystemen (ISO/ INK/ HKZ etc.)**

**Inception levert gebruikersvriendelijke, webbased systemen voor het beheren en verbeteren van (kwaliteits)managementsystemen.**

- Management System** Documentmanagement: beleid, proces, protocol, formulier, etc.. Iedereen beschikt over actuele informatie; zelfs vanuit thuis en via PDA.
- Klachten & Meldingen** Meldingenmanagement: (MIC/ MIM), klachten, verbetervoorstellen etc. Registratie, onderzoek, maatregelen, controle, bewaking en analyse/ rapportage.
- Interne Audits** Auditmanagement: plannen, voorbereiden, uitvoeren, rapporteren, afhandelen van maatregelen, bewaken en analyseren.
- Management Dashboard** Prestatiemanagement: bewaken van prestaties in de vorm van succesfactoren, indicatoren en doelstellingen. De PDCA-cyclus volledig geborgd.

Inception  
Hertogstraat 1a  
5611 PA Eindhoven  
T 040 - 23 64 920  
[info@inception.nl](mailto:info@inception.nl)

[www.inception.nl](http://www.inception.nl)

**INCEPTION**  
CONTROL YOUR VISION