

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

REGULERING VAN HET BESTUUR VAN DE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

Prof. dr. Ph. Eijlander en mr. R. Lauwerier

WEBPUBLICATIE NR 4

Den Haag, december 2004

Dit essay is het resultaat van een opdracht die aan Ph. Eijlander en R. Lauwerier is verstrekt in het kader van het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*. De inhoud van dit essay is voor de verantwoordelijkheid van de auteur. Het rapport is verschenen op 1 december 2004 en is eveneens te downloaden van de WRR-website.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
2	De professionele dienstverlener staat centraal	4
3	Aard van de regelgeving	6
3.1	Bestuurlijk-juridische dilemma's.....	10
3.1.1	Differentiatie en gelijke toegang	10
3.1.2	Flexibiliteit en (rechts)zekerheid	11
3.1.3	Vertrouwen en verantwoording en toezicht	12
4	Kwaliteitsmaatstaven voor de dienstverlening	12
5	Verantwoording en toezicht	20
5.1	Verantwoording.....	20
5.2	Toezicht.....	22
5.2.1	Raden van toezicht	23
6	Beslechting van conflicten.....	24
7	Bevindingen en aanbevelingen	29
	Literatuur	33

1 INLEIDING

In deze studie gaat het om de bestuurlijk-juridische aspecten van de maatschappelijke dienstverlening in meer algemene zin. Mede op basis van de beschrijving van de ontwikkelingen in de sectorstudies wordt getracht om enkele van de meest relevante bestuurlijk-juridische thema's en aandachtspunten te belichten en uit te diepen. Het bestek van deze studie laat niet toe dat alle mogelijke bestuurlijk-juridische vragen van de verschillende deelterreinen van de maatschappelijke dienstverlening worden behandeld. Er is een selectie gemaakt van de meest wezenlijke thema's en aandachtspunten op dit vlak.

In het vervolg van deze studie komen achtereenvolgens de volgende thema's aan bod: de aard van de regelgeving op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening, de ontwikkeling en vormgeving van kwaliteitsmaatstaven voor de dienstverlening, de verantwoording door de instellingen en het toezicht door de overheid en de beslechting van conflicten.

Aan deze keuze van onderwerpen en de gekozen opbouw ligt de basisassumptie ten grondslag dat het in onze huidige informatie- en kennissamenleving onmogelijk is dat de wetgever met gedetailleerde centrale regels de publieke dienstverlening bestuurt (WRR 2002; Eijlander e.a. 2000). De eigen verantwoordelijkheid en expertise van zowel de burgers als de professionele dienstverleners zal meer tot uitgangspunt genomen moeten worden en de wetgever zal daarvoor de ruimte, de kaders en de spelregels moeten geven. Vervolgens is de vraag wat dat betekent voor de inzet van andere bestuursvormen, zoals convenanten, gedragscodes, kwaliteitsmaatstaven, prestatie-afspraken, vormen van verantwoording en toezicht en geschilbeslechting. Op welke wijze kunnen die in een goede verhouding nader invulling geven aan de wettelijke kaders voor de publieke dienstverlening?

2 DE PROFESSIONELE DIENSTVERLENER STAAT CENTRAAL

In deze studie wordt gewerkt aan de hand van drie logica's (Hemerijck en Helderma 1995) of rationaliteiten¹ (Snellen 1987) ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening: de institutionele logica, de provisiel logica en de vraaglogica.

De *institutionele* logica heeft betrekking op de 'regels van het spel'. Het gaat dan om het geheel van regels en afspraken op het vlak van de toetreding tot de dienstverlening, de mogelijkheden en beperkingen van de dienstverlenende organisaties (als taak- of marktorganisatie?) en de rol van de overheid als wetgever, financier en toezichthouder.

¹ Zie zijn Tilburgse oratie (Snellen 1987). Snellen omschrijft rationaliteiten als min of meer gesloten stelsels van criteria die niet of maar moeizaam tot elkaar te herleiden zijn.

De *provisiologica* gaat uit van het primaire proces van de dienstverlening door de professionele beroepsbeoefenaar (de arts, de docent, de arbeidsbemiddelaar, de welzijnswerker) en zijn (beroeps)organisatie. Het gaat dan in concreto om zaken als de mate van formalisering en standaardisering van de professiebewaking, taak- en organisatieomschrijvingen, de positie en de rol van beroepsorganisaties en de mate en de wijze van arbeidsdeling en zeggenschap van de professionele beroepsbeoefenaren over hun werksituatie.

De *vraaglogica* ten slotte stelt de positie van de cliënt centraal. Welke keuzemogelijkheden zijn er voor de afnemers van publieke diensten? Hoe is het gesteld met de toegankelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening? Is er zeggenschap en inspraak van de zijde van (organisaties van) cliënten? Kan worden gesproken van een responsieve dienstverlener die inspelt op de specifieke behoeften van de afnemer?

Er is gekozen voor een benadering waarin de professionele dienstverlener centraal staat. Dat betekent dat niet – zoals zo vaak gebeurt - in eerste instantie wordt uitgegaan van het overheidsbeleid en institutionele en beleidsmatige zaken, maar van de handelwijze van de professionele dienstverleners in hun relatie tot de vragers van publieke diensten. Daaraan ligt – zo mag worden aangenomen – mede de veronderstelling ten grondslag dat de professionele dienstverleners in beginsel ook geneigd zijn om de belangen van de afnemers te dienen. Vanzelfsprekend is het ook zo dat wel steeds het geheel van belangen en ‘checks and balances’ in het oog moet worden gehouden. Van ‘blind vertrouwen’ zonder spelregels, verantwoordingsmechanismen en overheidstoezicht op de achterhand kan uiteraard geen sprake kunnen zijn. Deze centrale premisse heeft vanzelfsprekend ook gevolgen voor de besturingsarrangementen en de juridische vormgeving daarvan. De dienstverlenende professional zal voldoende keuzevrijheid in zijn gedragsalternatieven moeten krijgen om dat te doen wat nodig is om de studenten, patiënten, huurders of werkzoekenden tevreden te stellen, uiteraard binnen de context van wat het publieke belang vereist.

Dit vraagt om een kanteling van perspectief. In het jaarverslag over 2003 van de Raad van State wordt in dit verband gesproken over allerlei “oncontroleerbare tussenstructuren” die zijn ontstaan met als gevolg dat de professionele uitvoerders niet meer worden aangesproken op hun eigen professionaliteit en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, maar door marktwerking en prestatiecontracten als beroepsgroep uit elkaar worden gespeeld en door de (semi)-publieke functionarissen onder het papier worden bedolven (Raad van State 2003). Dat de professional wordt belemmerd in het verlenen van de diensten blijkt tevens uit diverse

sectorstudies. Exemplarisch is de tijd die de zorgprofessional besteedt aan niet-patiëntgebonden activiteiten; de sectorstudie gezondheidszorg geeft aan dat de niet-patiëntgebonden werktijd in de afgelopen vijftwintig jaar gestegen is van 6% naar 26%. In het onderwijs heeft de Onderwijsraad een vergelijkbare ontwikkeling in de richting van een verschuiving van middelen van het primaire naar het secundaire onderwijsproces gesignaleerd (Onderwijsraad 2004). De gezondheidszorg is tevens een ‘goed’ voorbeeld, blijktens de sectorstudie, van ‘oncontroleerbare tussenstructuren’ met name vanwege een “groot leger van publieke toezichthouders”.

Het gegeven dat de provisiologica tot het uitgangspunt van denken is genomen, betekent uiteraard niet dat de institutionele logica en de vraaglogica buiten beschouwing worden gelaten. Dat zou immers leiden tot een te beperkte visie op de wereld van de maatschappelijke dienstverlening; de drie genoemde logica’s spelen steeds een rol. Ze zijn niet weg te denken of uit te sluiten. Het maakt echter wel verschil vanuit welke logica wordt gedacht en gewerkt.

In het vervolg van deze studie zal worden onderzocht welke gevolgen het denken vanuit de professionele dienstverlener en zijn handelingsperspectief zou moeten hebben voor de bestuurlijk-juridische inrichting en vormgeving van de maatschappelijke dienstverlening. Beoogd wordt een denklijn te ontwikkelen die zowel recht doet aan de professionaliteit van de dienstverlener als aan de betrokken publieke belangen.

Achtereenvolgens zal nader worden ingegaan op de aard van de regelgeving (paragraaf 3), kwaliteitsmaatstaven voor de dienstverlening (paragraaf 4), de wijze van verantwoording en het toezicht door de overheid (paragraaf 5) en de beslechting van conflicten (paragraaf 6). Deze studie wordt – in paragraaf 7 – afgerond met de voornaamste bevindingen en aanbevelingen voor de bestuurlijk-juridische infrastructuur van de maatschappelijke dienstverlening.

3 AARD VAN DE REGELGEVING

Het bestuurlijk-juridisch kader voor de maatschappelijke dienstverlening is (grotendeels) verankerd in de wet- en regelgeving. Dat is overigens ook niet meer dan logisch. In een democratische rechtsstaat vereist immers het primaat van de wetgever dat de hoofdzaken van voorzieningen met een aanmerkelijk publiek belang op zijn minst hun grondslag vinden in wetgeving (in formele zin). Enerzijds is de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging als mede-wetgever van belang voor de democratische legitimatie van de maatschappelijke dienstverlening, terwijl aan de andere kant de regeling van bepaalde basisvoorzieningen voor

de burgers, zoals onderwijs, zorg en huursubsidie, nodig is met het oog op de bestaans- en de rechtszekerheid van die burgers (zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name de aanwijzingen 22 tot en met 24).

Deze wet- en regelgeving kan echter verschillende vormen aannemen, variërend van globale (kader)wetgeving tot zeer gedetailleerde regels over de organisatie en de inrichting van de dienstverlening.

De regelgeving kan aldus onder omstandigheden een belemmering vormen voor het centraal stellen van de provisieloga in de maatschappelijke dienstverlening. Zo zouden docenten bijvoorbeeld kunnen 'verworden' tot pure uitvoerders van de voorschriften op het vlak van de lestabellen, kerndoelen en eindtermen en examenvoorschriften van de (onderwijs)wetgever (zie in die zin ook het recente rapport van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming 2004). Het eerder genoemde voorbeeld uit de sectorstudie gezondheidszorg laat eenzelfde ontwikkeling zien.

Belangrijk is kortom dat in de wetgeving voldoende ruimte is voor de verantwoordelijkheid van de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en vooral van de professionals die daar werkzaam zijn. Sommige regels kunnen stimuleren tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid, terwijl andere juist daaraan in de weg kunnen staan.

Bepaalde aanpakken in de wetgeving sluiten goed aan bij een publieke dienstverlening met het accent op de handelingsvrijheid van de professionals, zoals het werken met zorg- en verantwoordingsplichten in plaats van gedetailleerde regels, het werken met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften en het gebruik maken van wettelijk geconditioneerde zelfregulering.

Kern van al deze wetgevingsstrategieën is dat de wetgever zich beperkt tot het stellen van de kaders en de spelregels, terwijl de partijen in de sector daaraan invulling geven. De benodigde concretisering van en precisie in de gang van zaken wordt niet bereikt door centrale, uniforme normering maar door de invulling op maat voor de betrokken partijen. We denken dan – voor alle duidelijkheid – niet aan de traditionele veel voorkomende procedurele kaderwetgeving, waarin de wetgever de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels delegeert aan lagere (overheids)regelgevers, maar juist aan een beperkte inhoudelijke normering door de wetgever en flankerende spelregels over de invulling van dat kader door de betrokkenen in de branche en sector. Aldus komt de invulling van de wettelijke kaders niet op een lager overheidsniveau tot stand, maar onder verantwoordelijkheid van de betrokken partijen in het veld.

Een voorbeeld van hoe dit – in het funderend onderwijs – in de praktijk invulling kan krijgen is te vinden in het rapport Modernisering onderwijsregelgeving (Eijlander e.a. 2001). In dat rapport is voorgesteld om tal van gedetailleerde regels ten aanzien van het basis- en voortgezet onderwijs te schrappen en te vervangen door enkele algemene zorgplichtbepalingen waarin algemeen aanvaarde uitgangspunten van het onderwijs tot uitdrukking komen. Daarenboven kan dan worden geregeld dat de instellingen – en de daarbinnen werkzame docenten – zich publiekelijk verantwoorden over de wijze waarop zij de hen gelaten professionele verantwoordelijkheid invullen. Deze gedachtegang – het bieden van ruimte aan de scholen gekoppeld aan het afleggen van verantwoording – is tevens te vinden in de nota ‘Variëteit en waarborg’ die wordt behandeld in de sectorstudie onderwijs.

Uitwerking voorbeeld

Uitgangspunt is dat de school ten opzichte van het centrale overheidsgezag meer bewegingsruimte krijgt voor de inrichting, sturing en bijsturing van het leerproces. Daarbij is het zaak dat de professionaliteit van de leerkrachten optimaal wordt benut, dat ouders en leerlingen en de maatschappelijke omgeving de school beter op de kwaliteit van het onderwijs kunnen aanspreken en dat het schoolbestuur zelf zoveel mogelijk kan beslissen over de eigen inrichting, prioriteiten en accenten en de aanwending van de middelen.

Essentieel is dat er enerzijds meer variëteit tussen scholen kan ontstaan, terwijl aan de andere kant een bepaalde minimumkwaliteit van het onderwijs verzekerd blijft. Dit kan bijvoorbeeld invulling krijgen door het werken met een min of meer gelijk basisdeel van de opleiding (het zogenoemde kerncurriculum) en een profieldeel waarin de instellingen zelf (meer) keuzes kunnen maken. Aldus kan de juiste balans tussen (rechts)gelijkheid en differentiatie worden gevonden. Uiteraard zullen de instellingen wel – vooraf – duidelijk moeten maken hoe zij het profieldeel invullen en vormgeven.

Meer concreet is voorgesteld om ter vervanging van tal van gedetailleerde voorschriften op het vlak van de onderwijsinhoud (zoals de enorme hoeveelheid kerndoelen), de inrichting van de instelling, de besteding van de middelen, de rechtspositie van de leerkrachten en de bekostiging te werken met zogenoemde algemene beginselen van onderwijskwaliteit. Deze abo's kunnen zowel betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs als op het onderwijsproces en de organisatie van het onderwijs. Kenmerkend voor de abo's is dat ze wel richting geven aan het onderwijs en de organisatie daarvan, maar tevens de benodigde ruimte laten aan de instellingen om binnen de gestelde randvoorwaarden zelf hun eigen keuzes te maken. Ze zijn in dat opzicht te vergelijken met zorgplichtbepalingen. Van de instellingen

mag vervolgens wel worden verwacht dat zij zich ten opzichte van de ouders en leerlingen, de relevante partijen in de maatschappelijke omgeving van de school en de overheid verantwoorden over de wijze waarop zij invulling hebben gegeven en zullen geven aan de keuzeruimte die hen is gelaten. Hiertoe zou in het globale wettelijke kader een verantwoordingsplicht kunnen worden geformuleerd.

Een grotere vrijheid van de onderwijsinstellingen om eigen onderwijsarrangementen te treffen brengt – zo mag worden verwacht – een scherpere onderlinge profilering en competitie met zich, die onder omstandigheden tot ongewenste situaties kan leiden. Met name is het aannemelijk dat scholen zich willen onderscheiden door middel van selectie aan de poort. Dit kan de toegankelijkheid van het (funderend) onderwijs in gevaar brengen. Toezicht van overheidswege zal dit, en mogelijk oneerlijke vormen van mededinging en misbruik van rechten, moeten voorkomen. Denkbaar is ook dat de diverse onderwijsinstellingen worden gestimuleerd om gezamenlijk afspraken te maken over de toelating, spreiding en opvang van bepaalde groepen (achterstands)leerlingen.

Voorts is duidelijk dat de wetgever zal moeten voorzien in een ultieme (interventie)mogelijkheid voor de overheid om misstanden aan te pakken. Aangezien het staken van de bekostiging veelal niet (direct) mogelijk zal zijn vanwege de noodzakelijke beschikbaarheid van het onderwijs, zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het vervangen van het management of een intensivering van het (overheids)toezicht in combinatie met de inzet van extra middelen.

Een ander voorbeeld van een dergelijke wijze van regulering is de Kwaliteitswet zorginstellingen. Deze wet bevat slechts enkele bepalingen met als basisnorm dat de zorgverlening patiëntgericht en doelgericht dient te zijn en dat de zorginstellingen zorg dragen voor een kwaliteitszorgsysteem waarin tot uitdrukking komt op welke wijze in de instelling verzekerd wordt dat de zorg daaraan voldoet. Over dat kwaliteitszorgsysteem en de werking en resultaten daarvan wordt publiekelijk verantwoording afgelegd.

Een reguleringsarrangement kan ook heel wel ruimte laten voor het gebruik van meer horizontale rechtsfiguren, zoals convenanten, overeenkomsten en gedragscodes. Nog te vaak wordt aangenomen dat er een simpele, als het ware digitale keuze is tussen het treffen van een wettelijke regeling of het gebruik van bijvoorbeeld een convenant. De werkelijkheid is veel genuanceerder. Een convenant kan ook heel goed vooruitlopend op wetgeving worden gebruikt en evenzeer ter invulling van het (globale) wettelijke kader. Onder omstandigheden kan het zinvol zijn om een dergelijk convenant – op verzoek van de sector of branche – algemeen verbindend te laten verklaren om zogenoemde ‘free riders’ ook te kunnen binden

aan de gemaakte afspraken (Dresden 2004). In zijn recente dissertatie concludeert Dresden dat de algemeen verbindendverklaring van overeenkomsten goede mogelijkheden biedt om ook op langere termijn doelstellingen van zelfregulering te realiseren. Aldus kan aansluiting worden gezocht bij de bedrijfsvoering in de sector, terwijl de normale concurrentieverhoudingen in tact blijven.

Bij de totstandkoming van dergelijke convenanten of gedragscodes is een actieve rol van de sector- of brancheorganisatie(s) essentieel. Die organisaties kunnen immers de menskracht en expertise bijeenbrengen en de krachten bundelen.

Uiteindelijk gaat het steeds om het vinden van de juiste mix van instrumenten en bestuursvormen, die aansluit bij de aard en de kenmerken van de sector en de ontwikkelingsfase waarin die sector zich bevindt. Zo leent de aanwezigheid van een hoge mate van professionalisering zich in beginsel goed voor het werken met open normen die invulling krijgen via het gedrag van de dienstverleners. De organisatiegraad van de branche of sector is een wezenlijk gegeven voor de (on)mogelijkheden om afspraken te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een covenant. De dynamiek in een bepaald veld van maatschappelijke dienstverlening kan richtinggevend zijn voor de normering, bijvoorbeeld door de ruimte te geven aan bepaalde vernieuwingen en experimenten.

3.1 Bestuurlijk-juridische dilemma's

De hiervoor behandelde zaken en de genoemde voorbeelden laten niet alleen zien dat het steeds gaat om het vinden van de juiste mix en balans van instrumenten en (bestuurlijk-juridische) vormgeving, maar ook dat zich in de praktijk van de maatschappelijke dienstverlening bepaalde bestuurlijk-juridische dilemma's voordoen.

3.1.1 Differentiatie en gelijke toegang

Zo is er de spanning tussen de wens van differentiatie en variëteit in het aanbod van de instellingen ten behoeve van de stimulering van kwaliteit enerzijds, en de randvoorwaarde van de toegankelijkheid van de desbetreffende maatschappelijke dienst anderzijds. Het (semi)publieke karakter van de maatschappelijke dienstverlening vereist immers dat de toegankelijkheid voor degenen die daarop zijn aangewezen voldoende gewaarborgd is. Niet zelden wordt de werking van het gelijkheidsbeginsel ingeroepen om te betogen dat onderscheid in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening niet acceptabel zou zijn. Daar valt echter in de regel het nodige aan af te doen, zonder overigens de fundamentele betekenis van het gelijkheidsbeginsel te miskennen. Het gelijkheidsbeginsel maakt het aanbrengen van onderscheid en differentiatie in behandeling niet onmogelijk. Verschillende gevallen dienen zelfs verschillend te worden behandeld, zo schrijft het gelijkheidsbeginsel

ook voor. Wezenlijk is welke maatstaven (door de wetgever) worden aangelegd voor de gelijkheid van de gevalsbehandeling door de (semi)publieke diensten. Het gelijkheidsbeginsel noopt niet tot strakke regelgeving in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening (Scheltema 2004 en Ruiters 1985). Wel zal gewaarborgd dienen te zijn dat een ieder de toegang heeft tot de maatschappelijke dienst en dat voor een ieder de gelegenheid aanwezig is om op een goede wijze behandeld te worden. Maar dat laat onverlet dat instellingen die de maatschappelijke diensten aanbieden verschillend kunnen werken, zodat professioneel gerechtvaardigde werkwijzen beproefd kunnen worden en aldus ook leerervaringen kunnen worden opgedaan.

Resumerend kan worden vastgesteld dat het gelijkheidsbeginsel niet vereist dat het aanbod van maatschappelijke diensten overal in den lande gelijk is, maar dat de toegang voor een ieder die daarop is aangewezen verzekerd is en dat de kansen op een goede dienstverlening niet wezenlijk verschillen.

3.1.2 Flexibiliteit en (rechts)zekerheid

Een mogelijk spanningsveld is er ook in de noodzakelijke afweging tussen de speelruimte die nodig is voor de instellingen om hun werk goed te kunnen doen en aan de tijd en omstandigheden aan te (kunnen) passen en de behoefte aan duidelijkheid en zekerheid bij de afnemers van de diensten. Zo zal iemand die een uitkering heeft en op zoek is naar een baan graag vrij nauwkeurig willen weten wat zijn rechten en plichten zijn. Het dilemma flexibiliteit-(rechts)zekerheid zal tot een uitkomst moeten worden gebracht in de wisselwerking tussen de normering door de wetgever en de normconcretisering op het (lokale) niveau tussen de uitvoerende instellingen en de betrokken burger(s). Het bieden van (rechts)zekerheid behoeft niet enkel en alleen door inhoudelijke wettelijke voorschriften te geschieden, maar kan ook worden gerealiseerd door een meer algemene wettelijke norm die volgens daarvoor vastgelegde procedures invulling krijgt in de verhouding tussen partijen.

Deze zogenoemde gelede normstelling is karakteristiek voor het bestuursrecht (Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male 2002). De wetgever beperkt zich dan tot het stellen van het inhoudelijke kader en de spelregels op grond waarvan de rechtsverhouding tussen de uitvoeringsinstelling en de burger nader invulling krijgt. De (rechts)zekerheid valt dan maar ten dele af te leiden uit de wettelijke voorschriften, maar ontstaat als het ware in de loop van de contacten tussen de dienstverlenende instelling en de burger die op de dienst is aangewezen. Aldus kan tevens recht worden gedaan aan het verlangen om maatwerk te leveren en de concrete norm of afspraak aan te passen aan de omstandigheden.

3.1.3 Vertrouwen en verantwoording en toezicht

Een ander dilemma betreft dat tussen het (basis)vertrouwen dat er moet zijn dat de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en de daar werkzame professionals hun werk goed zullen verrichten enerzijds en de – niet uit te sluiten – mogelijkheid dat zich toch misstanden en tekortschietende prestaties bij die instellingen kunnen voordoen. Uiteindelijk zal daarom de overheid altijd over de ultieme mogelijkheid moeten beschikken om te interveniëren indien daar goede gronden voor zijn. Anders gezegd kan de overheid veel ‘afstand bewaren’ bij omstandigheden die vertrouwenwekkend zijn, maar moet diezelfde overheid juist heel nabij en scherp zijn in het geval de dienstverlening niet aan de maat is (Eijlander en Van Gestel 2001). Daartoe kunnen in de wetgeving uiteenlopende voorzieningen worden getroffen als een soort van ‘stok achter de deur’.

Een beproefde mogelijkheid is bijvoorbeeld om in de wet de bevoegdheid op te nemen om toch nog (algemeen geldende) regels te stellen voor het geval het veld of de sector zelf niet tot – toereikende – normen kan komen (zie bijvoorbeeld artikel 6 van de Kwaliteitswet zorginstellingen). Indien het zou gaan om het binden van enkele achterblijvers in de sector of zogenoemde ‘free riders’ kan worden gedacht aan de optie om algemeen aanvaarde normen bij het merendeel van het veld algemeen verbindend te (kunnen) laten verklaren (Dresden 2004).

In het kader van het (overheids)toezicht komen verschillende interventiemogelijkheden in aanmerking, zoals: instellen van verscherpt toezicht, taakverwaarlozingsregelingen en (in dat kader) de mogelijkheid om het management te vervangen of tijdelijk een bewindvoerder aan te stellen.

4 KWALITEITSMATSTAVEN VOOR DE DIENSTVERLENING

Bij het vormgeven van een systeem van ‘checks and balances’ staat voorop dat wordt gestreefd naar dienstverlening van een goede kwaliteit. Kwaliteit is, sprekend met Oosting (Oosting 1990), een:

“... verwijzing naar een bepaald niveau (van excelleren), naar eigenschappen of kenmerken die positief kunnen worden gewaardeerd, en waardoor de hoedanigheid van iets of iemand pas echt tot zijn recht komt. Een dergelijke waardering – kwaliteit als deugdelijkheid – impliceert beoordeling, en veronderstelt criteria op grond waarvan men tot het oordeel komt dat het voorwerp van beschouwing aan de maat is.”

Om in een sector te kunnen bepalen of de dienstverlening 'goed' is, zijn criteria nodig om dit vast te kunnen stellen. Van belang is dat de kwaliteitsmaatstaven kenbaar zijn, zeker ook voor de afnemers van de diensten, en dat zij doorwerken in de praktijk van de dienstverlening. Er kunnen indrukwekkende kwaliteitsmaatstaven zijn geformuleerd, maar indien deze in een bureaulade blijven liggen en bijvoorbeeld de patiënt, de leerling en de ouders geen kennis hebben van deze maatstaven, dragen ze weinig bij aan de verbetering van de dienstverlening.

Kwaliteitsmaatstaven kunnen meerdere doeleinden dienen. In de eerste plaats maken ze duidelijk waar de afnemers aan toe zijn, althans aan welke criteria de dienstverlening zou moeten voldoen. Dit biedt de afnemers niet alleen zekerheid, maar maakt het ook mogelijk om bewust te kiezen uit de diverse aanbieders.

In de tweede plaats bieden kwaliteitsmaatstaven handvatten aan de (organisatie van) professionals om te reflecteren op het eigen functioneren. Voor alle sectoren in de publieke dienstverlening geldt het adagium 'van ervaring wordt men wijzer'. Het versterken van de kwaliteit van de uitvoering van complexe taken in een hybride omgeving, waarbij veelal zowel private als publieke belangen van invloed zijn, vergt lerend vermogen bij de professionals (Van Gunsteren 1985, Sabel 2004 en Scheltema 2004). Kwaliteitsmaatstaven kunnen, indien dynamisch opgevat, hierbij een belangrijke rol spelen als een 'thermometer' aan de hand waarvan geleerd kan worden van fouten en 'best practices'.

In de derde plaats vervullen kwaliteitsmaatstaven een rol bij de verantwoording en het toezicht. Kwaliteitscriteria kunnen ijkpunten zijn op basis waarvan toezicht wordt gehouden. Tevens kan 'horizontale' verantwoording (zie daarover meer in paragraaf 5) worden afgelegd door het staven van de feitelijke dienstverlening aan de geformuleerde kwaliteitscriteria en hierover te communiceren met de afnemers van de diensten, oudercommissies, huurcommissies, cliëntenraden, patiëntenraden, wijkraden etc.

Het centraal stellen van de professional heeft consequenties voor de wijze waarop de kwaliteitsmaatstaven geformuleerd dienen te worden. Het centrale uitgangspunt dat de professionele dienstverlener keuzevrijheid in zijn gedragsalternatieven moet krijgen om dat te doen wat nodig is om de studenten, patiënten, huurders, werkzoekenden tevreden te stellen, brengt met zich dat het niet aan de wetgever is om op een gedetailleerd niveau voor te schrijven wat de kwaliteitsmaatstaven zijn. Veeleer ligt het voor de hand dat de dienstverlenende organisaties meer ruimte krijgt om zelf te komen tot kwaliteitsmaatstaven. Afhankelijk van het gewicht van het betrokken publiek belang kan de wetgever garanties inbouwen, niet alleen met het oog op bijvoorbeeld een gelijke toegang tot de dienstverlening

(zie paragraaf 3), maar ook met betrekking tot een minimumniveau aan kwaliteit of de procedures volgens welke de kwaliteitsmaatstaven worden ontwikkeld. Dat gewicht van het publiek belang kan uiteraard niet op een goudschaaltje worden gewogen. Maar duidelijk is wel dat bijvoorbeeld de realisering van grondrechten indiceren dat er stevige waarborgen voor het publiek belang moeten worden 'ingebouwd'. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij het verzekeren van de toegankelijkheid in het funderend onderwijs. Op het terrein van de zorg, en ook in de sociale huursector van de volkshuisvesting, geldt evenzeer dat bepaalde basisvoorzieningen voor een ieder toegankelijk moeten zijn.

Hierbij kan onder andere de rol van de afnemers worden gewaarborgd. In een dergelijk geval is sprake van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Rekening dient gehouden te worden met de mogelijkheid dat (enkele) dienstverleners niet zelf (serieus) overgaan tot het formuleren en hanteren van kwaliteitsmaatstaven. Ook dan dient, analoog aan het gestelde in paragraaf 3, voorzien te zijn in een 'stok achter de deur'; door het stellen van nadere regels wanneer op grote schaal zelfregulering achterblijft of door het aanpakken van 'achterblijvers' met behulp van (bestuurlijke) maatregelen en – uiteindelijk ook – sancties.

Het betrokken belang bepaalt in welke mate de wetgever dergelijke kwaliteitsmaatstaven inbouwt. Bij het vaststellen van het recht op een bijstandsuitkering, gaat het bijvoorbeeld om het wel of niet verstrekken van een voorziening in de basislevensbehoeften waaruit plichten voortvloeien voor de uitkeringsgerechtigde. Dit noopt tot het wettelijk vastleggen van de plichten van de uitkeringsgerechtigde en de criteria volgens welke het recht op een bijstandsuitkering kan worden bepaald. Anders is dit bijvoorbeeld bij de kinderopvang. Kinderopvang heeft een veel minder dwingend karakter ten opzichte van de kinderen en hun ouders. Daarbij is het niet eenvoudig, zo niet onmogelijk om in algemene voor een ieder geldende regels – het macroniveau – vast te leggen wat goede kinderopvang is. De meningen hierover lopen uiteen, niet alleen tussen professionals maar ook tussen ouders. In dit geval ligt het meer voor de hand dat de wetgever een gelijke toegang tot de kinderopvang garandeert. De formulering van de kwaliteitsmaatstaven vindt vervolgens plaats op het niveau van de dienstverlener en de afnemer, het microniveau. De wetgever geeft hierbij wel een richtinggevend kader in de vorm van een zorgplicht en waarborgt de kenbaarheid van de kwaliteitsmaatstaven bij zowel de toezichthouder als de afnemers. Op deze wijze wordt aan de ene kant diversiteit in het aanbod en aan de andere kant zekerheid over de kwaliteitsmaatstaven op microniveau bewerkstelligd.

Uitwerking voorbeeld

Zoals uit de sectorstudie welzijn blijkt, laat de kinderopvang een interessante ontwikkeling zien wat betreft het ontwerpen van een stelsel van kwaliteitsmaatstaven waarbij zowel de wetgever, de professionele dienstverleners, als de ouders met rugdekking van toezichthouders een rol vervullen.

De basiskwaliteit van de kinderopvang is geregeld in het op de Welzijnswet 1994 gebaseerde Tijdelijke besluit kwaliteitsregels kinderopvang. In dit besluit zijn kwaliteitseisen opgenomen die nader uitgewerkt worden in gemeentelijke verordeningen. Voor het voeren van een kinderopvangcentrum of gastouderbureau dient een vergunning aangevraagd te worden bij de gemeente. De gemeente toetst vervolgens aan de gestelde kwaliteitseisen en verleent wel of geen vergunning. Indien de vergunning wordt verleend, ziet de gemeente toe of laat de gemeente, naar eigen keuze, de GGD toezien op de naleving van de landelijke en lokale kwaliteitsregels. Met de Wet kinderopvang (verder: Wk) – die op het moment van het schrijven van dit rapport bij de Eerste Kamer ligt – wordt in dit stelsel verandering aangebracht. Het vergunningstelsel wordt vervangen door een stelsel van algemene regels, weliswaar gekoppeld aan een meldingsplicht bij en registratieplicht door de gemeenten. In de Wk zijn, analoog aan de aanpak in de Kwaliteitswet zorginstellingen (zie paragraaf 3), globale kwaliteitsnormen opgenomen. De wettelijke kwaliteitsnormen zijn geformuleerd als zorgplichten ten aanzien van bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid, de accommodatie, de groepsgrootte en de opleidingseisen aan medewerkers. Uniforme en gedetailleerde normen op deze onderwerpen worden niet gegeven. Het is aan de houder van kinderopvangcentra en gastouderbureau's om invulling te geven aan deze zorgplichten door het opzetten en voeren van een kwaliteitsbeleid. Aan de individuele afnemers van de kinderopvang, de ouders, dient door de houder kenbaar te worden gemaakt op welke wijze hij invulling geeft aan het kwaliteitsbeleid. Tevens hebben de oudercommissies adviesrecht met betrekking tot het te voeren kwaliteitsbeleid alsook met betrekking tot de openingstijden, spel- en ontwikkelingsactiviteiten, wijziging van de prijs etc. De gemeente houdt toezicht op de naleving van de kwaliteitsnormen en laat dit toezicht uitvoeren door ambtenaren van de GGD. In tegenstelling tot de Welzijnswet en het Tijdelijk besluit is het laten uitvoeren van het toezicht door de GGD geen keuze, maar een wettelijke verplichting. De gemeente heeft, bij (deels) niet naleving van de kwaliteitseisen, de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen of een schriftelijk bevel te geven. Als stok achter de deur voor het nakomen van de aanwijzing of het bevel kan de gemeente de houder van de kinderopvang verbieden de exploitatie voort te zetten.

In tegenstelling tot wat in eerste instantie in het wetsvoorstel was voorzien, worden er geen nadere kwaliteitseisen gesteld in een amvb. De wetgever geeft op deze wijze met de Wk meer ruimte voor het zelfregulerend vermogen van de sector van de kinderopvang. Hiermee wordt aangesloten op de ontwikkeling in de markt van de kinderopvang waarbij steeds meer wordt gewerkt met het zelf ontwikkelen van kwaliteitscriteria en, daaruit voortvloeiend, certificering (Kriek en Spaans 1994). Een voorbeeld van dit zelfregulerend vermogen van de sector wordt gegeven in de sectorstudie welzijn. Het betreft het project 'Klein kapitaal' van de Maatschappelijke Ondernemers Groep – de brancheorganisatie – waarbij door de branche zelf kwaliteitsnormen voor de kinderopvang worden ontwikkeld. In het kader van de Wk wordt via de band van de gemeente en de GGD de vinger aan de pols gehouden en kan zonodig worden ingegrepen. Dit heeft als voordeel dat bij incidenten gericht kan worden ingegrepen zonder dat de hele sector daaronder lijdt. Tevens heeft het positioneren van de gemeenten en de GGD als toezichthouders het voordeel dat zij bij uitstek de spelers in het regionale veld kennen. Overigens hebben kinderopvangcentra ook met de gemeente te maken met betrekking tot bijvoorbeeld bouwvergunningen en andere vormen van toezicht. Dit maakt afstemming in de uitvoering van, en in het toezicht op de naleving van de diverse regelgeving mogelijk.

Kwaliteitsmaatstaven kunnen worden ingebed in de vorm van een prestatiecontract. Het gebruik van prestatiecontracten wordt, zo valt op te maken uit de studie van het Centraal Planbureau (CPB 2004), veelvuldig toegepast in het openbaar bestuur. Het CPB constateert dat het voor de opdrachtgever niet altijd duidelijk of zichtbaar is welke activiteiten worden verricht door de uitvoeringsorganisatie c.q. opdrachtnemer en tot welke resultaten deze activiteiten leiden. Prestatiecontracten kunnen soelaas bieden bij dit probleem aangezien, bouwend op de privaatrechtelijke contractgedachte, resultaatsverplichtingen worden geëxpliciteerd en aangegaan. Dit kan de transparantie en 'accountability' van de dienstverlening vergroten. De dienstverlenende instelling wordt immers gestimuleerd om rapporteren over het eigen handelen en de resultaten daarvan (zie ook Erridge, 2004).

Het CPB wijst echter ook op mogelijke complicaties bij het hanteren van dergelijke prestatieprikkels. Zo is niet altijd duidelijk of de behaalde prestaties toe te schrijven zijn aan de desbetreffende opdrachtnemer; het probleem van de causaliteit. Één van de indicatoren in het contract met het UWV betreft de bevordering van uitstroom naar werk. Geslaagde reïntegratie kan komen door de goede inzet van reïntegratietrajecten door het UWV. Het kan echter ook komen door het aantrekken van de economie of door de inspanningen die de uitkeringsgerechtigde onafhankelijk van het UWV heeft verricht.

Verder wijst het CPB op het gevaar dat extrinsieke prikkels voortvloeiend uit bijvoorbeeld een prestatiecontract ten koste kunnen gaan van de intrinsieke motivatie van de uitvoerende professionals. Hiermee hangt nauw het risico samen van, wat het CPB noemt, strategisch gedrag. Dit houdt in dat de dienstverleners zich focussen op het formeel voldoen aan de gestelde prestatieindicatoren waardoor de aandacht wordt afgeleid van het feitelijk verbeteren van de dienstverlening. Opgemerkt dient te worden dat bij dergelijke prestatiecontracten de focus nadrukkelijk komt te liggen bij de relatie tussen de dienstverlener en de aansturende overheid en niet zozeer bij de afnemende burger. Weliswaar zullen de prestatieindicatoren relevant zijn voor deze burgers en het belang van hen beogen te behartigen, de uiteindelijke afnemers zijn er veelal niet direct bij betrokken. Het risico is derhalve aanwezig dat de dienstverlener zich zo richt op het nakomen van de gemaakte prestatieafspraken dat wellicht de klanten achter de horizon verdwijnen. Groenhuijsen wijst op een soortgelijk gevaar bij de prestatiecontracten met de politie (Groenhuijsen 2003).

Strategisch gedrag krijgt de ruimte, indien de gestelde prestatieindicatoren niet precies genoeg zijn geformuleerd en (veel) ruimte laten voor verschillende interpretaties. Met name interpretaties die niet stroken met de gedachten die ten grondslag liggen aan de prestatieindicatoren hebben een negatief effect op de werking van prestatiecontracten. Een bekend voorbeeld betreft de sluitende aanpak waaraan de gedachte ten grondslag ligt te komen tot een aanbod dat uiteindelijk dient te leiden tot (regulier) werk. Maar wanneer exact sprake is van een sluitende aanpak of een aanbod is niet duidelijk. Zo wordt in de sectorstudie arbeidsvoorziening aangegeven dat een gesprek met een werkzoekende ook als een aanbod wordt gezien.

Het CPB geeft vervolgens tevens aan dat de werking van dergelijke prestatieprikkels wordt verzwakt, indien aan het niet behalen van de prestatienormen geen (noemswaardige) consequenties verbonden zijn of kunnen worden. Expliciet wijst het CPB hierbij op het UWV. Bij wanprestatie van het UWV kan de minister het volgend jaar niet terecht bij een concurrent van het UWV. Het verlagen van het budget kan een negatief effect hebben op de toekomstige prestaties.

Prestatiecontracten lijken succesvol te kunnen zijn, indien de prestatieindicatoren specifiek en exact kunnen worden geformuleerd, de resultaten (eenvoudig) meetbaar zijn en effectieve maatregelen tegen wanpresterende dienstverleners kunnen worden getroffen (Donahue 1989 en Erridge 2004). Het in samenspraak met de professional en andere stakeholders formuleren van de prestatieindicatoren vergroot tevens de kans op welslagen. Hiermee wordt

verder voorkomen dat de ruimte die beoogd wordt te geven aan de professionele dienstverlener, via de band van de prestatiecontracten te vergaand wordt “dichtgefiets”. De publieke dienstverlening zou op deze wijze kunnen worden versterkt. Zo wordt in de sectorstudie volkshuisvesting voorgesteld om bij woningcorporaties te gaan werken met toetsbare prestatieafspraken.

Indien de prestaties van dienstverlenende organisaties te vatten zijn in prestatie-indicatoren kunnen prestatiecontracten een goede functie hebben bij het transparant en vergelijkbaar maken van het functioneren van de dienstverleners. Dit niet alleen ten opzichte van de opdrachtgever, maar zeker ook ten opzichte van de afnemers.

Het kan ook (tekenen van) uitschieters, in positieve en negatieve zin, aan het licht brengen aan de hand waarvan eventueel acties kunnen worden ondernomen. Bij uitschieters in positieve zin kan gedacht worden aan het geven van meer ruimte in de bevoegdheidsfeer of de besteding van het budget. Sowieso kan het kenbaar worden van positieve resultaten leiden tot een grotere vraag van afnemers. Bij uitschieters in negatieve zin kunnen eventueel maatregelen genomen worden. Te denken valt aan het geven van aanwijzingen, het aanscherpen van het toezicht of het stellen van nadere voorwaarden in het kader van een vergunning.

Het transparant maken van de resultaten biedt, ten slotte, een mogelijkheid voor de (organisatie van) professionals om te leren van eerder gemaakte fouten die wellicht anders niet aan het licht zouden zijn gekomen. Hiervoor is het wel van belang dat niet te zeer de nadruk ligt op afrekenen, zeker indien de prestaties en de meting van de prestaties beïnvloedbaar zijn.

Een andere wijze waarop met behulp van kwaliteitsmaatstaven het presteren van publieke dienstverleners inzichtelijk kan worden gemaakt, is benchmarking. Bij benchmarking worden de kwaliteit van organisaties met elkaar vergeleken door een derde partij. Een door Watson (Watson 1998) gehanteerde definitie van benchmarking is:

“een voortdurend en systematisch meetproces; een proces van voortdurend meten en vergelijken van het bedrijfsproces van een organisatie ten opzichte van de beste in dat proces waar ook ter wereld, om daardoor informatie te verkrijgen die de organisatie zal helpen initiatieven te nemen om haar prestaties te verbeteren”.

Op een juiste manier ingezet, kan benchmarking een belangrijke bijdrage leveren niet alleen aan het transparant maken van de kwaliteit van de dienstverlening, maar tevens aan het

verbeteren van de dienstverlening. Van belang is dat er binnen de sector waar de benchmarking dient plaats te vinden, draagvlak is voor het relateren van elkaars prestaties. Om benchmarking op een verantwoorde manier plaats te laten vinden, is namelijk de medewerking van veelal met elkaar concurrerende organisaties noodzakelijk. Dit met name met het oog op het ter beschikking stellen van informatie. Zonder deze medewerking zal benchmarking verworden tot een artificiële oefening. Bij het creëren van draagvlak, alsmede bij de organisatie van het benchmarkonderzoek kunnen brancheorganisaties een belangrijke rol vervullen. Binnen een brancheorganisatie kunnen de organisaties uit de sector worden samengebracht. Zo kan de koepel van woningcorporaties Aedes deze rol vervullen. Zeker ook aangezien Aedes zelf reeds, blijkens de sectorstudie volkshuisvesting, benchmarkinitiatieven ontplooit en een index heeft opgezet waarbij de kostenefficiëntie van de corporaties onderling vergeleken wordt. Het CPB geeft aan dat bij de woningcorporaties benchmarking een goed middel zou kunnen zijn om de kwaliteit van de dienstverlening inzichtelijk te maken en te verbeteren (CPB 2002).

Het grootste lerend effect bij benchmarking gaat uit van het openbaar maken van de resultaten van het benchmarkonderzoek. Dienstverleners kunnen leren van elkaars sterkste en zwakste punten. Tevens gaat van het openbaar maken een prikkel uit. Het CPB spreekt in dit kader bij corporaties over “reputatie-effecten”. Dit kan in positieve zin het geval zijn. Bij negatieve resultaten zal sprake zijn van “regulation by embarrassment”. Gewaakt dient te worden voor het risico dat de angst voor ‘embarrassment’ corporaties aanzet tot terughoudendheid bij het verlenen van volledige medewerking aan benchmarking. Mochten deze reputatie-effecten geen werking hebben, dan kunnen structurele slechte scores bij benchmarking aanleiding zijn voor nader onderzoek bij de desbetreffende corporatie of het treffen van maatregelen zoals het geven van aanwijzingen of het vervangen van het management (CPB 2002).

In de praktijk is het de kunst om de juiste mix van kwaliteitsbevorderende instrumenten te vinden. Dit geldt ook bij bestuurlijk-juridische arrangementen met betrekking tot de diverse vormen van (inbedding van) kwaliteitsmaatstaven. Het is bijvoorbeeld geen kwestie van of benchmarking of prestatiecontracten of zelfregulering. Een combinatie van instrumenten kan uiteindelijk van groter belang zijn voor (het inzicht in) de kwaliteit van de dienstverlening. Zo zou benchmarking wellicht het stelsel van de kinderopvang kunnen versterken, terwijl op een ander terrein van de maatschappelijke dienstverlening juist een meer sturende vorm van prestatiebeoordeling op zijn plaats kan zijn. Dit hangt samen met de ontwikkelingsfase van de sector en de oorzaken voor de verschillen in het presteren van de instellingen.

5 VERANTWOORDING EN TOEZICHT

5.1 Verantwoording

Waar het gaat om instellingen die publieke diensten verlenen, die in hoofdzaak met belasting of premiegeld worden gefinancierd, kan een adequate verantwoording over de wijze van taakvervulling niet worden gemist. In de publieke sfeer geldt in onze rechtsstaat immers het adagium “geen bevoegdheid zonder verantwoordingsplicht”.

Die verantwoording over de vervulling van de publieke taken kent verschillende dimensies. We moeten zeker niet alleen denken aan de ‘verticale’ verantwoording in de richting van de overheid in de persoon van de uiteindelijk verantwoordelijke bewindspersoon.

Ook de zogenoemde ‘horizontale’ verantwoording over het handelen is essentieel. Aldus geeft men rekenschap van de taakvervulling aan de diverse betrokken maatschappelijke partijen, zoals de (organisaties van) afnemers van de diensten, de lokale en regionale overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties etc. Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer – in het vierde deel van de rapportage over Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (Kamerstukken II, 2003/04, 29 450, nrs. 1-2) – overigens kanttekeningen geplaatst bij het begrip ‘horizontale verantwoording’. De Rekenkamer constateert dat het veelal gaat om informatievoorziening, overleg en raadpleging. In plaats van horizontalisering bepleit de Rekenkamer te spreken over “vermaatschappelijking of verbreding van de publieke verantwoording”. Deze benadering van de Algemene Rekenkamer verdient steun. De verbinding tussen de verschillende vormen van verantwoording is immers van belang bij de beoordeling van het presteren van maatschappelijke dienstverleners.

De Rekenkamer heeft in het genoemde vierde deel onderzoek gedaan naar de volgende vier instrumenten van een dergelijke maatschappelijke verantwoording: governance, het gebruik van kwaliteitsinstrumenten, stakeholderdialogoog en maatschappelijk verantwoord handelen. De Rekenkamer heeft bepleit om publieke organisaties zich niet alleen te laten verantwoorden over prestaties en financiën, maar ook over de wijze waarop zij kwaliteit borgen (kwaliteitszorgsystemen), de wijze waarop zij communiceren met hun omgeving en signalen uit die omgeving verwerken (‘stakeholderdialogoog’), het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht (‘governance’) en de wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen (‘maatschappelijke verslaggeving’).

Ook in professioneel opzicht is het afleggen van verantwoording denkbaar en wenselijk. Beroepsgenoten kunnen elkaar immers aanspreken op het nakomen van de beroepscode en protocollen. Bovendien is werkelijke beoordeling van de kwaliteit van het professioneel handelen en van de reputatie van een bepaalde dienst of van een persoon vaak slechts goed

mogelijk door de (gekwalficeerde) beroepsgenoten. Het visitatiestelsel in het hoger onderwijs is mede op dit inzicht gefundeerd. Uiteraard moet dan – via heldere spelregels – wel worden verzekerd dat de procedures zuiver zijn en dat de beoordeling onpartijdig en onafhankelijk plaatsvindt.

De vraag is hoe deze verschillende vormen van verantwoording (politiek-bestuurlijk, maatschappelijk en professioneel) zich tot elkaar (kunnen) verhouden en of er verbanden kunnen worden gelegd. Nog teveel zijn op dit moment het afleggen van verantwoording door rechtspersonen met een wettelijke taak aan het bestuur en de politiek (in het kader van de ministeriele verantwoordelijkheid), aan de betrokken partijen in de omgeving en aan de collega-beroepsgenoten gescheiden circuits. Terwijl het bijvoorbeeld ook voor de overheid en voor de 'stakeholders' belangrijk zou moeten zijn hoe de beroepsgenoten oordelen over de geleverde prestaties (Eijlander 2004).

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om tot een verbreding te komen van de publieke verantwoording verdient daarom nadere doordenking en uitwerking. In het kader van deze verbreding kunnen de maatschappelijke en professionele verantwoording dan kernelementen zijn van de politiek-bestuurlijke verantwoording die ook maatgevend zouden kunnen zijn voor de politiek-bestuurlijke beoordeling van het reilen en zeilen van de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening.

Uitwerking voorbeeld

In 2001 hebben vijf zelfstandige bestuursorganen het initiatief genomen om een Handvest publieke verantwoording op te stellen. Het gaat om Staatsbosbeheer, de Dienst Wegverkeer, De Informatie Beheer-Groep, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en het Kadaster (later heeft ook de Sociale Verzekeringsbank zich bij dit initiatief aangesloten). In het handvest geven ze aan op welke wijze ze zich publiek willen verantwoorden over hun handelen en de kwaliteit van hun dienstverlening. Dit geschiedt bijvoorbeeld door het opstellen en openbaar maken van kwaliteitseisen voor de producten en diensten, specificaties van de prijs/prestatie-verhouding, het (laten) uitvoeren van klanttevredenheidsmetingen, het instellen en raadplegen van gebruikersraden, het opstellen en publiceren van jaarverslagen en door periodieke beoordeling door onafhankelijke auditoren.

Deze beoordeling geschiedt aan de hand van een uitgewerkte set van indicatoren. Inmiddels zijn de resultaten van de visitatie en de beoordeling van enkele van de

deelnemers bekend en ook openbaar gemaakt (zie de site www.publiekverantwoorden.nl).

5.2 Toezicht

Bij het (overheids)toezicht, dat volgt op en aansluit bij de verantwoording door de instellingen, is het onderscheid tussen inhoudelijk (kwaliteits)toezicht en toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van de (publieke) middelen wezenlijk. Bij het inhoudelijk toezicht kan vooral worden gedacht aan meta-toezicht door de overheid op het primaire toezicht in de sector zelf, dat bijvoorbeeld met behulp van kwaliteitszorg, visitatie en certificatie plaatsvindt. Waar sprake is van de besteding van publiek geld zal er ook steeds financieel toezicht moeten zijn. Essentieel is dat het toezicht van overheidswege proportioneel dient te zijn naar gelang de publieke belangen die in het geding (kunnen) zijn en de risico's die er zijn dat die belangen worden geschonden.

Het inhoudelijk toezicht zal zich vooral ook dienen te richten op de wijze en de kwaliteit van de publieke verantwoording door de instelling en zal in de regel terughoudend kunnen zijn en vooral de spelregels en de procedures moeten bewaken. Een voorbeeld is de wijze waarop de Inspectie van het onderwijs omgaat met de visitatie in het hoger onderwijs. Het toezicht kan uiteraard wel meer in beeld komen indien uit de publieke verantwoording en de eigen kwaliteitsbeoordeling blijkt dat er zaken niet in orde zijn (proportioneel toezicht). Het is dan zaak te bezien welke (verbeterings)maatregelen getroffen moeten worden. In elk geval moet worden voorkomen dat, via het overheidstoezicht, 'langs de achterdeur' weer aan overheidssturing wordt binnengehaald dat door de deregulering in de regelgeving juist is gesaneerd. Het is niet aan de toezichthouder om nadere regels te stellen. Dan komen we immers 'van de regen in de drup'. Wel kan de toezichthouder in het kader van de verantwoording door de instellingen verlangen dat de instellingen aangeven op welke wijze zij de globale wettelijke normen invullen en welke normen zij zich zelf stellen met het oog op te bereiken kwaliteitsdoelstellingen voor de dienstverlening.

Bovendien is het van belang dat door arrangementen van verantwoording en toezicht het lerend vermogen binnen de (semi)publieke dienstverlening wordt gestimuleerd. En dat zal niet worden bereikt door de nadruk te leggen op sturen, afrekenen en sanctioneren. Een bottom-up benadering die ruimte geeft aan de professionals en de individuen en organisaties in de relevante omgeving van de dienstverlening zal uiteindelijk meer opleveren dan een top-down benadering via strikte, uniforme regels en een 'digitale' afrekening op de in cijfers uitgedrukte resultaten. (Sabel 2004).

Uitwerking voorbeeld

De nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT), kort behandeld in de sectorstudie onderwijs, regelt de taken en bevoegdheden van de Inspectie van het onderwijs. Het vernieuwde toezicht baseert zich in eerste instantie op de zelfevaluaties van de instellingen en legt in zogenoemde toezichtskaders vast op welke wijze de inspectie het periodieke kwaliteitsonderzoek verricht. Het toezicht kenmerkt zich – volgens de WOT - verder door proportionaliteit; instellingen worden niet meer belast dan nodig is.

Voor de werking van het toezicht in de praktijk is de operationalisering van de zogenoemde kwaliteitskenmerken (zie bijlage bij artikel 10, tweede lid, van de WOT) wezenlijk. De kwaliteitskenmerken, zoals leerresultaten, leertijd en het pedagogisch klimaat, dienen ten behoeve van de uitoefening van het toezicht een nadere uitwerking te krijgen. Dit kan op verschillende wijzen geschieden. De inspecteur kan daaraan zijn 'eigen' persoonlijke invulling geven, de inspectie 'als geheel' kan dit op een meer uniforme wijze doen, maar denkbaar is ook dat de invulling tot stand komt door interactie tussen de inspectie en vertegenwoordigers van de onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld branche-organisaties). De laatste aanpak biedt het voordeel van een gedeeld beoordelingskader, terwijl de invulling door de inspecteur of de inspectie alleen het gevaar herbergt dat via de 'achterdeur' van het toezicht toch weer bepaalde voorschriften aan de instellingen worden opgelegd. Door te investeren in overleg over de invulling van de kwaliteitskenmerken kan de inspectie daarentegen stimuleren dat de instellingen zelf (mede) aangeven wat zij willen bereiken op de diverse kenmerken en is de kans ook groter dat zij zich daadwerkelijk inspannen om dat waar te maken.

5.2.1 Raden van toezicht

Steeds meer treffen we raden van toezicht bij instellingen op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening (bijvoorbeeld in het hoger onderwijs in bij ziekenhuizen). De positie van dergelijke raden is vaak niet helder (zie ook het eerder vernoemde rapport van de Algemene Rekenkamer en diverse andere rapporten, onder meer Luursema e.a. 2003). Niet zelden is sprake van een hybride taakstelling; enerzijds wordt een dergelijke raad geacht een toezichthoudende rol te spelen – namens de uiteindelijk verantwoordelijke bewindspersoon –, terwijl anderzijds het bestuur van de instelling met raad en daad terzijde moet worden gestaan.

Deze combinatie van taken vraagt veel van de leden van dergelijke raden van toezicht. De profielkeuze en de benoeming van de leden van de raden van toezicht door de hybriditeit en de dubbele loyaliteit is immers lastig. Tevens moeten zij zich kunnen verplaatsen in diverse

uiteenlopende perspectieven en belangen. De raden van toezicht bij woningcorporaties dienen zich bijvoorbeeld niet enkel te richten op de financiële continuïteit, maar ook op het ‘volkshuisvestelijk’ presteren van de woningcorporaties. In de sectorstudie volkshuisvesting wordt aangegeven dat juist op het laatste aspect het interne toezicht veelal achterwege blijft. Niet voor niets is de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties opgericht, die beoogt de professionaliteit van de raden van toezicht te verbeteren.

6 BESLECHTING VAN CONFLICTEN

Waar diensten worden geleverd, bestaat de kans dat er meningsverschillen ontstaan over de dienstverlening, zowel wat betreft de wijze van en de bejegening bij de dienstverlening als wat betreft de kwaliteit van de uiteindelijk geleverde dienst. Voor een bestuurlijk-juridisch regime is het derhalve onontbeerlijk om aandacht te schenken aan de wijze waarop eventuele conflicten beslecht en, eigenlijk beter, voorkomen kunnen worden. Dit op een dusdanige toegankelijke en efficiënte manier die de kwaliteit van de dienstverlening uiteindelijk verbetert en niet belemmert.

In de diverse sectoren is een brede waaier aan, met name ‘klassiekere’ procedures te zien. Het gaat dan om bestuursrechtelijke rechtsbescherming (arbeidsvoorziening), civielrechtelijke procedures (woningbouw) en klachtenprocedures (kinderopvang). De weg naar de rechter dient in een rechtstaat altijd open te staan. Het ligt echter voor de hand, zeker in het kader van het verbeteren van de publieke dienstverlening, dat zoveel als mogelijk wordt voorkomen dat het tot juridische procedures komt en dat, indien dit toch dreigt te gebeuren, een toegankelijke weg openstaat die niet polariserend werkt en die mogelijke (rechts)conflicten uit de wereld helpt. Niet voor niets mag bijvoorbeeld ‘mediation’ zich verheugen op almaar groeiende aandacht.

Voor het welslagen van alternatieve geschilbeslechting en om er voor te zorgen dat betrokken partijen zelf tot oplossingen kunnen komen waardoor conflicten worden voorkomen, is het noodzakelijk dat de betrokken partijen de ruimte hebben om te onderhandelen, te geven en te nemen. Bij het vormgeven van de bestuurlijk-juridische arrangementen kan hierop worden geanticipeerd, bijvoorbeeld door het de uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken om – wat de Europese Commissie noemt – dicht bij de burgers te kunnen weken (Europese Commissie 2004). Hierdoor kunnen meer horizontaal gerichte geschilbeslechtingsmechanismen ontstaan zoals mediation (Blandinieres 2004).

Bij de kinderopvang is een tendens ingezet, zo zagen we bij de kwaliteitsmaatstaven, waarbij er meer ruimte wordt overgelaten aan de professional om binnen een wettelijk kader zelf te

komen tot invulling van het kwaliteitsbeleid. Door hierbij een rol te geven aan de oudercommissie – een commissie met adviesrecht over onder andere het kwaliteitsbeleid – ontstaat er in een dergelijk arrangement ‘gespreksruimte’ voor de kinderopvangcentra en de ouders. In onderling (onderhandelend) overleg kunnen verschillende inzichten worden verenigd. Het feit dat de oudercommissies adviesrecht hebben over de wijze waarop de dienstverlener omgaat met klachten versterkt dit proces alleen maar. In feite wordt de conflictbeslechting in zekere mate naar voren gehaald naar de fase van beleidsvorming. Hierdoor verandert de aard van conflictbeslechting in conflictpreventie. Natuurlijk is van belang, net als op andere punten, dat voor het kunnen onderhandelen en bemiddelen een bepaald niveau aan kennis en vaardigheden noodzakelijk is. Er zullen dus afnemende burgers zijn die goed of minder goed in dergelijke processen kunnen functioneren. In dit verband kan een parallel worden getrokken met bevindingen uit het onderzoek Geschillenbeslechtingdelta 2003 (Van Velthoven en Ter Voert 2004). Uit het onderzoek blijkt dat onder andere het opleidingsniveau van invloed is op de mate waarin mensen geneigd zijn (juridische) stappen te ondernemen – noem het mondigheid – in geval van een conflict. Een optie is om dergelijke klantenraden het recht te geven om zich bij te laten staan door een adviseur, logischerwijze met expertise op het desbetreffende vlak. Een koper van een woning kan voor bouwkundig advies, bij bijvoorbeeld de oplevering van de woning en op andere momenten tijdens de bouw, via de Vereniging Eigen Huis een adviseur inschakelen. Nu is het kopen van een woning iets anders dan kinderopvang, het mechanisme – het inschakelen van externe expertise – als zodanig kan wel inzetbaar zijn in andere sectoren.

Met het streven de professionaliteit binnen een sector te vergroten en de aanwezige (specialistische) kennis te versterken, groeit veelal een set aan normen en waarden, die eigen is aan de desbetreffende professie. Met de groei van dergelijke professionele waarden neemt tevens de afhankelijkheid van de afnemer van diensten ten opzichte van de dienstverlener toe. Veelal is sprake een informatieasymmetrie waarbij de afnemer op achterstand staat en niet kan oordelen over het functioneren van de professional.

Onder dit gesternte komen tuchtrechtelijke arrangementen tot wasdom. De meest bekende sectoren waarin dit plaatsvindt zijn de gezondheidszorg en de advocatuur. In het kader van dit onderzoek is het nuttig om kort een mogelijke rol van het tuchtrecht te duiden. Doel van tuchtrecht is het normenstelsel van een professie in stand te houden. Hierbij is de inbreng van (collega-)deskundigen onontbeerlijk voor de beoordeling van het handelen van de dienstverlener en de verleende dienst (Kleiboer en Huls 2001). Tuchtrecht kan dan ook slechts worden toegepast in een sterk geprofessionaliseerd en georganiseerd veld (zoals de gezondheidszorg met zijn medische professie). Naast het tuchtrecht blijft de deur naar de privaat-, het bestuurs- en strafrechtelijke rechtswegen openstaan.

Uitwerking voorbeeld

In een aantal gevallen acht de wetgever het waarborgen van dergelijke professionele normenstelsels van dusdanig belang dat ze tuchtrecht wettelijk instelt. Dit is het geval binnen de gezondheidszorg. In de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg is het tuchtrecht geregeld waarbij de Regionale Tuchtcolleges en het Centrale Tuchtcollege als hoger beroepsorgaan de beroepstandaarden en de kwaliteit van de dienstverlening bewaakt. Het gedrag van de medische professional wordt getoetst aan twee gedragsnormen: handelen of nalaten in strijd met de zorg die de geregistreerde zorgverlener als zodanig behoort te betrachten ten opzichte van de patiënt en diens naaste betrekkingen en handelen of nalaten in de hoedanigheid van geregistreerde hulpverlener in strijd met het belang van een goede beroepsuitoefening van individuele gezondheidszorg (art. 47 Wet BIG). De tuchtcolleges kunnen een variëteit aan maatregelen opleggen die oplopen van een waarschuwing tot verwijdering uit het register. Inschrijving in het register is op basis van de Wet BIG noodzakelijk voor het kunnen uitoefenen van het medische beroep.

De kracht van tuchtrechtelijke arrangementen zit in het feit dat collega-professionals – de tuchtcolleges bestaan uit twee juristen en drie leden-beroepsgeenoten – een oordeel uitspreken over de dienstverlener en zijn handelen. De impact van een dergelijk oordeel blijkt wel uit het feit dat de lichtste maatregel – een waarschuwing – in de praktijk niet als licht wordt opgevat (Kleiboer en Huls 2001). Tuchtrecht kan hierdoor een rol spelen bij het bewaken van de kwaliteit van een sector die gekenmerkt wordt door een sterke traditie wat betreft professionaliteit, daar waar een ‘normale’ rechter en de aansturende overheid vanwege een grote mate van informatieassymetrie deze kwaliteit niet zouden kunnen borgen.

Een sector kan ook zelf voorzien in geschilbeslechtende instanties in de vorm van een arbitrage-instituut. De partijen binden zich in dit geval contractueel tot het voorleggen van een geschil aan een instantie die, althans dat is het uitgangspunt, laagdrempelig is, snel tot een uitspraak komt en die expertise heeft op het terrein van het conflict. Na een arbitrageuitspraak kan een geschil in beginsel niet meer voor de overheidsrechter worden gebracht. Uitspraken van arbitragecommissies kunnen wel ter vernietiging aan de overheidsrechter worden voorgedragen. Opgemerkt dient te worden dat van deze mogelijkheid zelden gebruik wordt gemaakt.

Op bijvoorbeeld de private markt van koopwoningen is sprake van arbitrageprocedures. De MDW werkgroep 'Koper op de nieuwbouwmarkt' (MDW werkgroep 'Koper op de nieuwbouwmarkt' 2002; zie ook Companen 2002 en Brenninkmeijer e.a. 2002) formuleert een aantal kenmerken van een ideaal arbitrage-instituut die breder gelding kunnen hebben:

- *De arbiters komen uit alle betrokken geledingen.*

Om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen, dienen de arbitrerende colleges niet enkel te bestaan uit mensen afkomstig uit de sector zelf, maar ook uit leden afkomstig uit de geledingen van de klanten, de overheid en andere betrokken partijen met een onafhankelijke voorzitter. Overigens blijkt uit de studie van Companen dat bij arbitrage in de bouwsector, de consument over meerdere jaren bekeken in 50% tot 80% van de gevallen overwegend in het gelijk wordt gesteld.

- *Voorafgaand aan een arbitrage wordt een bemiddelingspoging ondernomen.*

In sommige gevallen blijkt nog ruimte te zijn voor bemiddeling waardoor het conflict sneller kan worden beslecht. Wanneer echter duidelijk is dat bemiddeling geen zin heeft, moet de mogelijkheid bestaan de zaak direct voor te leggen aan een arbitragecommissie.

- *De arbitrageprocedure is laagdrempelig.*

De kosten voor het aanhangig maken van het geschil moeten enerzijds niet te hoog zijn waardoor consumenten enkel uit financiële overwegingen afzien van arbitrage en anderzijds hoog genoeg om te voorkomen dat over futiliteiten wordt geprocedeerd.

In dit verband, alsmede in het kader van een transparante procedure, dient voorkomen te worden dat er meerdere arbitrage-instituten op één speelveld actief zijn. Zo kent de woningbouw twee arbitrage-instituten, namelijk de Raad van Arbitrage voor de bouwbedrijven en het Garantie Instituut Woningbouw. Hierbij is sprake van een grote mate van overlap. De overheid kan op verschillende wijzen bijdragen aan het totstandkomen van één arbitrageloket. Ze kan dit doen door middel van 'overreding' van de marktpartijen, 'mediation' bij een meningsverschil tussen marktpartijen en het stellen van voorwaarden aan financiële ondersteuning van een arbitrage-instituut (MDW werkgroep 'Koper op de nieuwbouwmarkt' 2002 en Companen 2002). Als stok achter de deur kan de overheid hanteren dat ze desnoods dwingendrechtelijk op gaat treden.

- *De procedure is transparant en snel.*

Het arbitrage-instituut moet geëquipeerd zijn om procedures voorspoedig en binnen voor betrokken partijen kenbare termijnen te kunnen afhandelen. Het in eerste aanleg hanteren van een bemiddelingspoging vergroot de kans op een snelle procedure.

- *De tijdige en correcte uitvoering van vonnissen is gewaarborgd.*

De partij die in het gelijk is gesteld, moet de mogelijkheid hebben om op een eenvoudige wijze de uitvoering van het vonnis af te dwingen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een dwangsom.

- *Naast geschilbeslechting houdt het arbitrage-instituut zich ook bezig met voorlichting.* Voor het aanhangig maken van een zaak bij een arbitrage-instituut is het noodzakelijk dat de consumenten op de hoogte zijn van het bestaan van deze mogelijkheid. Hiertoe dient voorlichting plaats te vinden waarbij tevens aandacht geschonken dient te worden aan de rechten en plichten die de consument heeft bij arbitragezaken. Een consumentenorganisatie, zoals de Vereniging Eigen Huis kan hierbij een belangrijke rol spelen, ook bij het bieden van ondersteuning aan de consument bij de arbitrageprocedure.

De markt van koopwoningen is weliswaar privaat, maar dat betekent niet dat op een dergelijke markt publieke belangen geen rol spelen. Te denken valt aan de technische kwaliteit van woningen – een dak boven het hoofd is en blijft een primaire levensbehoefte – en continuïteit en zekerheid op de woningbouwmarkt. Arbitrage (mede) georganiseerd door de sector zelf, bijvoorbeeld in de sector van de kinderopvang, kan als alternatief voor de overheidsrechter een functie hebben bij het borgen van dergelijke publieke belangen in een privaat domein. Zeker daar waar de professionals meer verantwoordelijkheid krijgen voor het in samenspraak met de afnemers zelf invullen van de dienstverlening. Gewaakt dient dan wel te worden voor met name een mogelijke schijn van partijdigheid alsmede een te lange doorlooptijd van procedures.

En met onder andere de doorlooptijd van procedures wordt de achilleshiel van arbitrage, maar ook van tuchtrecht blootgelegd. Beide procedures zijn een equivalent van, of vertonen in ieder geval sterke gelijkenis met de overheidsrechtelijke procedures. Ondanks het in acht nemen van de varia aan noodzakelijke randvoorwaarden zullen dergelijke arbitrageprocedures nog altijd dusdanig lang kunnen duren of niet laagdrempelig genoeg kunnen zijn als noodzakelijk voor het op een efficiënte en toegankelijke manier beslechten van conflicten.

Een figuur die op deze punten meer soelaas zou kunnen bieden, betreft het *bindend advies*. In een dergelijk geval leggen de partijen een geschil over bijvoorbeeld de kwaliteit van een product voor aan een derde – veelal betreft het een commissie – die in de vorm van een bindend advies de rechten en plichten tussen de partijen vaststelt. In tegenstelling tot een arbitragezaak kan na een bindend advies nog steeds naar een overheidsrechter worden gestapt. Met name bij consumentenzaken met betrekking tot bijvoorbeeld reizen, het uitvaartwezen, installatiebedrijven wordt gebruikt gemaakt van bindend advies (Brenninkmeijer e.a. 2002 en Polak 1995). De grootste speler op dit veld is de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken die wordt gedragen door brancheorganisaties. In

de geschillencommissie heeft bij deze stichting zitting een lid aangezocht door de stichting zelf, een lid voorgedragen door de Consumentenbond en een lid voorgedragen door de participerende brancheorganisaties. De tijdsduur van een bindend advies is kort; de gemiddelde behandelingsduur bij de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken bedroeg in 2003, ter illustratie, 5,8 maanden. Deze snelheid vloeit met name voort uit het vrij informele karakter van de procedure (Brenninkmeijer e.a. 2002 en Polak 1995). Brenninkmeijer e.a. geven aan dat de bindend adviesprocedure nog niet optimaal wordt aangewend, met name vanwege het gebrek aan bekendheid van het bestaan van het bindend advies bij potentiële gebruikers.

Bindend advies doet zich nu met name voor op het privaatrechtelijke domein van consumentenzaken. Het is echter zeer wel voorstelbaar dat deze figuur tevens goed tot haar recht kan komen in de domeinen van de maatschappelijke dienstverlening. Met het vergroten van de handelingsruimte van de professional en het daarbij versterken c.q. instellen van commissies van afnemers groeit eveneens de kans dat tussen de professional en de cliëntencommissies conflicten bestaan. Gelet hierop kan bindend advies een toegankelijke en snelle mogelijkheid bieden voor zowel de individuele afnemers, de cliëntencommissies en de professionals om (verdere) escalatie van een conflict te voorkomen door het vroegtijdig beslechten van het geschil. Gedacht kan worden aan het onderwijs, de kinderopvang, de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden of de (sociale) huursector. Bekendheid van en met deze mogelijkheid en draagvlak binnen de desbetreffende sectoren zijn daarbij cruciale randvoorwaarden, net als dat de geschillencommissies dienen te beschikken over de nodige expertise zodat de adviezen worden geaccepteerd door de partijen.

7 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

Wat heeft deze verkenning van de meest relevante bestuurlijk-juridische aspecten van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening nu opgeleverd?

Beperking

Allereerst moet worden opgemerkt dat het niet mogelijk was om in het bestek van deze studie in detail in te gaan op de gewenste bestuurlijk-juridische arrangementen van de vijf terreinen van maatschappelijke dienstverlening (onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting en arbeidsmarkt). Dat zou geen recht hebben gedaan aan de eigenheid van die vijf sectoren.

Verscheidenheid

De vijf terreinen hebben immers zo hun eigen kenmerken die ook maken dat er verschillen zullen blijven in de 'governance' en de bestuurlijk-juridische vormgeving daarvan. Zo kan het

ontwikkelingsniveau in professionaliteit sterk verschillen – de gezondheidszorg kent een lange traditie van professionaliteit daar waar dit in het welzijnswerk en de kinderopvang pas de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen – waardoor meer of juist minder kan worden gebouwd op de eigen kracht van de sector zelf. Afhankelijk van de kenmerken van het desbetreffende terrein – zoals de organisatiegraad, de mate van professionalisering en de ontwikkelingsfase - - kan tot een bestuurlijk-juridische vormgeving ‘op maat’ worden gekomen. Hierbij dient niet blind voor één kwaliteitsbevorderend instrument te worden gekozen, maar moeten worden gekomen tot een mix van elkaar versterkende instrumenten. Zo kunnen vormen van zelfregulering en convenanten heel wel worden ingezet om de globale wettelijke kaders verder uit te werken. Ook de verantwoording en het toezicht zullen daarbij moeten aansluiten.

Eenheid

Dat neemt niet weg dat er wel enkele lijnen getrokken kunnen worden voor de toekomstige bestuurlijk-juridische inrichting van de maatschappelijke dienstverlening waarin het perspectief van de professionele dienstverlener (de provisiologica) centraal staat. Er is, zo stellen wij vast, wel degelijk eenheid in de verscheidenheid aan te brengen. Allereerst heeft dat betekenis voor de aard van de wetgeving op de terreinen van maatschappelijke dienstverlening. Het geven van meer ruimte voor de expertise en creativiteit van de professionele dienstverleners betekent in ieder geval dat er minder beperkende wettelijke voorschriften moeten zijn of komen.

Ander soort wetgeving

De aard van de regelgeving zal wezenlijk moeten veranderen. Wetgeving zal nodig blijven, mede gelet op het sociale grondrecht-karakter van de dienstverlening en de betekenis voor degenen die daarvan afhankelijk zijn (rechtszekerheid). Maar die wetgeving zal veel meer het karakter moeten hebben van kaderwetgeving.

Het zal dan vooral gaan om het stellen van de globale richtinggevende normen, het bepalen van de (procedurele) spelregels voor de nadere invulling van die normen en de wijze van verantwoording en toezicht. De hoofdkenmerken van het bestel kunnen zo worden verankerd in de wetgeving. En zo hoort het ook te zijn in een democratische rechtsstaat.

Normen worden gepreciseerd

Deze aanpak betekent niet dat het blijft bij globale regels over de (kwaliteit van de) maatschappelijke dienstverlening. Dat het niet aan de wetgever is om de concrete normen te geven, houdt niet in dat daaraan geen behoefte zou bestaan. De normen krijgen hun invulling en precisie in de verhoudingen tussen de diverse betrokken partijen. Dit kan bijvoorbeeld

door het opstellen van kwaliteitshandvesten, protocollen, convenanten of gedragsregels op het niveau van de branche.

Kwaliteitsmaatstaven zijn noodzakelijk

De professional krijgt weliswaar meer ruimte om zijn expertise te ontplooien en zelf te bepalen op welke wijze hij invulling geeft aan de dienstverlening, maar dit betekent niet dat de maatstaven volgens welke de kwaliteit van de diensten kan worden bepaald ongewis kunnen blijven. De kwaliteitsmaatstaven hoeven niet op macroniveau door de wetgever te worden geformuleerd; deze kunnen aansluitend op een grotere verantwoordelijkheid van de professional op het microniveau van de dienstverlening uitkristalliseren. Wel kunnen met betrekking tot de kenbaarheid en de wijze waarop tot de kwaliteitsmaatstaven wordt gekomen, waarborgen worden ingebouwd in wetgeving. Het gebruik van kwaliteitsmaatstaven kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van het lerend vermogen in de publieke dienstverlening.

Interventie blijft mogelijk

Aldus kan de overheid ook een ultieme interventiemogelijkheid behouden voor de gevallen waarin het mis gaat. De wetgeving zal moeten voorzien in een dergelijk ultimatum remedium, bijvoorbeeld in de vorm van een taakverwaarlozingsregeling of het aanstellen van een bewindvoerder. De uiteindelijke mogelijkheid om als mede-wetgever voorstellen te doen om de wetgeving aan te passen is alleen al door de lange duur van de wetsprocedure niet toereikend om uiteindelijk de stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Gelijkheidsbeginsel respecteren

Bij de uitwerking staan nog verschillende wegen open, zoals het werken met zorg- en verantwoordingsplichten, het gebruik van doelvoorschriften en vormen van (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering. Deze aanpakken staan niet op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel schrijft niet voor dat er gedetailleerde normen moeten zijn. Wel zal verzekerd dienen te worden dat de toegankelijkheid van de maatschappelijke dienstverlening gewaarborgd blijft voor degenen die daarop aangewezen zijn en dat de kansen op een goede dienstverlening niet wezenlijk verschillen.

Leren, experimenteren en verbeteren

Essentieel is dat er de ruimte is om te experimenteren (binnen de marges van de geldende regels) en dat lerend vermogen niet alleen wordt mogelijk gemaakt, maar ook gestimuleerd. Vormen van verantwoording en toezicht kunnen daarbij aansluiten. Niet het 'afrekenen' zal

daarbij voorop moeten staan maar het (leren) verbeteren. Daardoor kan ook een meer open houding ontstaan bij de partijen over wat er wel en niet goed gaat.

Verantwoording is essentieel

De verantwoording door de instellingen omvat verschillende dimensies. Zo is er de professionele verantwoording binnen de beroepsgroep. De maatschappelijke verantwoording voltrekt zich in de relatie van de instelling tot de relevante actoren in de omgeving, zoals gebruikers, werkgevers en werknemers, verwante diensten en instellingen en dergelijke. Bij de politiek-bestuurlijke verantwoording in het kader van de (uiteindelijke) ministeriële verantwoordelijkheid kunnen deze beide vormen van verantwoording worden betrokken.

Conflicten zullen blijven

Hoe goed het bestuurlijk-juridische arrangement ook in elkaar zit, conflicten met betrekking tot de dienstverlening zullen zich blijven voordoen. Altijd kan worden teruggevallen op een traditionele juridische rechtsgang, of het nou via de bestuursrechter of de civiele rechter is. Zaak is echter dat wordt voorzien in een voorziening volgens welke deze conflicten op een toegankelijke en voortvarende wijze worden beslecht of zelfs voorkomen, bijvoorbeeld door het vragen van bindend advies. Hieraan dient in het vormgeven van bestuurlijk-juridische arrangementen aandacht te worden geschonken. Bij het opzetten van dergelijke voorzieningen kan worden aangesloten bij initiatieven en organisaties binnen de sector, zoals branche- en consumentenorganisaties. De klassieke rechtsgangen blijven als vangnet bestaan.

Andere overheid

Er wordt tegenwoordig veel gesproken over de noodzaak van een andere overheid. Het domein van de maatschappelijke dienstverlening is dan zeker ook van belang. Burgers hechten immers zeer aan de (publieke) voorzieningen op het vlak van zorg, onderwijs, wonen en werken. De organisatie en besturing van dergelijke voorzieningen is daarmee essentieel voor de perceptie van de overheid in de samenleving. De andere overheid zou daar dus merkbaar moeten worden; door de ruimte te geven aan de professionele dienstverleners om in te spelen op de behoeften van de burgers die zijn aangewezen op deze fundamentele voorzieningen. Dat zou de winst moeten zijn van de andere overheid die wordt gewenst.

LITERATUUR

- Blandinieres, J.P. (2004) *Change of the Fundamental Productive and Social Paradigms and Transformation of the Public Sphere in Europe*, Moscow: RECEP.
- Brenninkmeijer, A., e.a. (2002) *De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland*, Leiden: Meijers Instituut/Research voor Beleid.
- Companen Adviesbureau (2002) *Geschilbeslechting in de bouw*, Den Haag: ministerie van Justitie.
- Centraal Planbureau (2002) *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Den Haag: CPB.
- Donahue, J.D. (1989) *The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means*, New York: Basic Books.
- Dresden, M.J. (2004) *Algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten in het milieubeleid*, Den Haag: Sdu.
- Erridge, A. (2004) 'Contracting for Public Services. Competition and Partnership', in: *Public Management and Governance*, London: Routledge.
- Europese Commissie (2004) *Communication from the Commission to the Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, White Paper on Services of General Interest*, Brussels, COM (2004), 374 final.
- Eijlander, Ph., e.a. (2000) 'Perspectieven op wetgeving', *RegelMaat 2000*, p. 68 e.v.
- Eijlander, Ph., en R.A.J. van Gestel (2001), 'Maatschappelijke veiligheid: verantwoordelijkheid en reguleringsketen. Naar een terugtrekkende of een optredende overheid?', *Nederlands Juristenblad 2001*, p. 1655 e.v.
- Eijlander, Ph., J.J.W.M. Rietveld, P.J.J. Zoontjens (2001) *Modernisering onderwijsregelgeving*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Eijlander, Ph. (2004) 'De kwaliteit van publieke dienstverlening: een kwestie van leren (verbeteren)?', in: P.L. Meurs en M. Sie Dhian Ho (red.), *Democraat met beleid. Liber Amicorum ter afscheid van Michiel Scheltema als voorzitter van de WRR*. Den Haag: WRR.
- Groenhuijsen, M.S. (2003) 'Prestatiecontracten met de politie: afspraken over veiligheid en kwaliteit?', *Delikt en Delinquent 2003*, p. 560 e.v.
- Gunsteren, H.R. van (1985) 'Het leervermogen van de overheid', in: *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: Tjeenk Willink.

- Hemerijck, A. en J.K. Helderma (1995) 'Welfare State Refrenchment in a corporatist Polity: A political-institutional Perspective', paper gepresenteerd op de conferentie Neo-institutionalism in Government and Policy, 8-10 maart 1995, Rotterdam: Netherlands Institute of Government.
- Kleiboer, M.A., en N.J.H. Huls (2001) *Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse*, Utrecht: Lemma.
- Kriek, F., en J. Spaans (1994) 'Zelfregulering en kwaliteit in de kinderopvang: een inventarisatie', in: *Kwaliteit in beeld. Zelfregulering en kwaliteitscontrole in de kinderopvang*, Utrecht: SWP.
- Luursema, M.A., e.a. (2003) *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*, Assen: Van Gorcum.
- MDW werkgroep 'Koper op de nieuwbouwwaakmarkt' (2002) *Een huis op maat. Advies van de MDW werkgroep Koper op de nieuwbouwwaakmarkt*, Den Haag: MDW werkgroep 'Koper op de nieuwbouwwaakmarkt'. (tevens als bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 24036, nr. 303)
- Onderwijsraad (2004) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosting, M. (1990) *Kwaliteit van de overheid*, Deventer: Kluwer.
- Polak, J.M. (1995) 'Bindend advies en conflictbemiddeling', *Nederlands Juristenblad* 1995, p. 1355 e.v.
- Raad van State (2003) *Raad van State Jaarverslag 2003*, Den Haag: Raad van State.
- Ruiter, D.W.P. (1985) *Het gelijkheidsbeginsel in het administratieve recht*, Alphen a/d Rijn: Samson Tjeenk Willink.
- Sabel, C.F. (2004) *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, Den Haag: WRR.
- Scheltema, M. (2004) 'Het gelijkheidsbeginsel in de moderne rechtsstaat', voordracht gehouden op het congres Een andere overheid en het gelijkheidsdenken, 7 april 2004, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden .
- Snellen, I.Th.M. (1987), *Boeiend en geboeid. Ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Alphen a/d Rijn: H.D. Tjeenk Willink.
- Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004) *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*, Zwolle: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming.

- Velthoven, B.C.J. van, en M.J. ter Voert (2004) *Geschilbeslechtigingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Boom/WODC.
- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt en R.M. van Male (2002) *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch.
- Watson, G.H. (1998) *Strategisch benchmarken*, Schiedam: Scriptum.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu.