

# Onderzoeksrapport

## Verdronken in verantwoording?



### *Publieke verantwoording bij Zelfstandige Bestuursorganen Opvattingen in het parlementaire debat*

Cursus: Leerkring Bestuur en Beleid  
Jaar: Bachelor 3  
Datum: 21 april 2009  
Coördinator: Mirko Noordegraaf  
Leerkringdocent: Marianne van de Steeg  
Student: Jolien van der Vegt  
Studentnummer: 3066037

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	- 3 -
Vraagstuk .....	- 3 -
Vraagstelling.....	- 4 -
Onderzoeksopzet.....	- 5 -
Leeswijzer .....	- 6 -
Theoretisch kader.....	- 7 -
Publieke verantwoording .....	- 7 -
Publieke verantwoording in het democratisch perspectief.....	- 9 -
Publieke verantwoording in het rechtsstatelijke perspectief.....	- 10 -
Publieke verantwoording in het cybernetische perspectief.....	- 11 -
Analysekader .....	- 12 -
Verwachtingen .....	- 16 -
Methode van onderzoek .....	- 18 -
Locus .....	- 18 -
Dataverzameling en casuslegitimatie .....	- 19 -
Data-analyse en operationalisatie.....	- 20 -
Resultaten .....	- 24 -
Democratisch perspectief.....	- 24 -
Rechtsstatelijke perspectief.....	- 28 -
Cybernetische perspectief.....	- 32 -
Conclusie.....	- 36 -
Referenties.....	- 38 -
Bijlage: coderingsschema .....	- 40 -

## Inleiding

*'Uit een geheime begroting van het UWV (uitvoering werknemersverzekeringen) die naar de SP is gelekt, blijkt dat de verbouwings- en inrichtingskosten het astronomische bedrag van 12 miljoen euro beslaan. In het pand is alleen al voor de verbouwing van toiletten voor de Raad van Bestuur 60.000 euro uitgetrokken en voor de douches en een aanpassing van de airco staat 325.000 euro begroot. "Na gouden handdrukken worden nu ook gouden deurkrukken blijkbaar normaal gevonden. De minister moet onmiddellijk hard ingrijpen." (SP-Kamerlid Piet de Ruiter).'*  
Bron: 'Extreme verkwisting UWV moet stoppen' 26-06-2003, website SP

De misstanden bij het UWV hebben voor veel commotie gezorgd in 2003. De grote vraag was: hoe heeft dit zomaar kunnen gebeuren, zonder dat het UWV hierover verantwoording heeft afgelegd? En wie was er eigenlijk verantwoordelijk voor deze toestanden? Sommige politici riepen dat de minister De Geus had moeten ingrijpen, aangezien hij de politiek verantwoordelijke persoon was. Anderen vroegen zich af of het UWV niet aan bepaalde regels of wetten had moeten voldoen, waardoor ze belet was in haar besluit ongegeneerd met belastinggeld te smijten. Echter, alle partijen waren het eens dat een dergelijk fiasco in de toekomst voorkomen moest worden door te leren van de fouten die waren gemaakt bij het UWV.

## Vraagstuk

Jaarlijks vloeit een aanzienlijk deel van het belastinggeld naar zogenaamde ZBO's (zelfstandige bestuursorganen). Dit zijn organen, ingesteld door de minister, die een publieke taak uitvoeren welke in het verleden door het departement werd uitgevoerd. In Nederland bestaan er volgens het zbo-register van het ministerie van Binnenlandse Zaken op dit moment 141 ZBO's, als het UWV. Ondanks de bevoegdheid van de minister om een ZBO op te richten, is hij of zij echter niet direct verantwoordelijk en dus ook niet in alle gevallen aan te spreken op incidenten bij ZBO's.

Er is sprake van een tegenstelling. Enerzijds worden publieke taken vanuit de departementen op afstand geplaatst (ook wel externe verzelfstandiging), zodat ZBO's deze taken onafhankelijk van de politiek, dicht bij de burger en professioneler of doelmatiger kunnen uitvoeren (Van Thiel et al. 1999, 29; Tolsma et al. 1995, 290). Anderzijds verliest de politiek aan macht, aangezien ze de uitvoering niet kan beïnvloeden en de ministeriële verantwoordelijkheid is verminderd (Visser 2008, 238). Dit heeft consequenties voor de democratische legitimiteit van de overheid en haar optreden. Oplossingen worden door wetenschappers en onderzoekers doorgaans gezocht in verschillende verantwoordingsmechanismen. Het intensiveren van (andersoortige) publieke verantwoording zou volgens velen een uitstekend middel kunnen zijn om legitimiteit in deze ondemocratische tussenlaag te creëren (Schillemans 2007, 19).

Niettemin is de politieke opinie met betrekking tot ZBO's en publieke verantwoording in de wetenschappelijke wereld nog onbelicht. Terwijl politici juist fungeren als een belangrijke schakel in de 'checks and balances' van het Nederlandse politieke systeem en de opvattingen van de volksvertegenwoordigers onherroepelijk invloed zullen hebben op de wijze waarop zij deze 'checks' uitvoeren.

Met dit onderzoek wordt zodoende getracht een aanvulling te bieden op de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot verantwoording en ZBO's. Deze literatuur richt zich op de oorzaken en gevolgen van het fenomeen zelfstandige bestuursorgaan en de ontwikkeling die het heeft

doorgemaakt de afgelopen decennia (Van Thiel & Van Buuren 2001; Van Thiel 2004; Kickert 1998). Ook hebben diverse commissies zich gebogen over de invloed van ZBO's op de Ministeriële verantwoordelijkheid (Kohnstamm 2004; Gerritse 2007; Scheltema 1993; Sint 1994). Daarnaast zijn de voor- en nadelen van verticale en horizontale verantwoording besproken (Schillemans 2005). Verdere literatuur richt zich juist op publieke verantwoording en de betekenis ervan (Bovens, Schillemans & 't Hart 2008; Bakker & Yesilkagit 2005). Andere literatuur is meer gefocust op de verplaatsing van de politieke macht naar een vierde niveau, zoals naar de verzelfstandigde bestuursorganen (Bovens 2000; Arts 2004). Dit onderzoek streeft ernaar een lacune te vullen door zich te richten op de opvattingen in het parlementaire debat met betrekking tot de publieke verantwoording van zelfstandige bestuursorganen.

Om de opvattingen te duiden worden drie perspectieven op publieke verantwoording gehanteerd: het democratische, rechtsstatelijke en cybernetische perspectief (Bovens 2005, 45).

De meest essentiële aanname van het democratisch perspectief is dat de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door de overheid gelegitimeerd kan worden door het afleggen van verantwoording (Bovens 2007, 465). Dit hangt samen met het idee van de keten van delegatie en verantwoording. Hierin zijn verschillende partijen met elkaar verbonden als principaal (Minister) en agent (ZBO): de eerste delegeert haar taken aan de tweede, waarna de agent verantwoordelijk hiervoor is.

Het rechtsstatelijke perspectief ziet verantwoording niet als manier om legitimatie te creëren, maar als mogelijkheid tot het bieden van tegenmacht en het voorkomen van machtsconcentratie. De partij die de uitvoeringsbevoegdheid bezit heeft eveneens de macht in handen en om eventuele corruptie tegen te gaan zullen andere partijen middels verantwoordingsbevoegdheden een deel van de macht moeten inperken. Uiteindelijk zal er een evenwichtige machtsverhouding tussen deze partijen ontstaan waar geen enkele partij kan overheersen. Dit idee is te herleiden naar de trias politica van Montesquieu (Bovens 2005, 46).

Het cybernetische perspectief richt zich op een alternatief doel. Het verantwoordingsproces kan er namelijk voor zorgen dat de uitvoeringsorganisatie leert van het verleden en daar in de toekomst haar voordeel mee doet (Bovens 2005, 250). Het verantwoordingsforum dwingt de organisatie tot het reflecteren op haar functioneren, maar ook beoordeelt het forum dit vanuit eigen expertise, zodat er kennisoverdracht tussen beide plaatsvindt.

## **Vraagstelling**

Deze drie perspectieven zullen in dit onderzoek dienen als analysekader bij het verhelderen van de opvattingen in het parlementaire debat. De hoofdvraag kan als volgt worden geformuleerd:

*Op welke wijze kunnen het democratisch, rechtsstatelijke en cybernetische perspectief op publieke verantwoording de opvattingen in het parlementaire debat over zelfstandige bestuursorganen duiden?*

De beantwoording van deze vraag zal niet alleen leiden tot verheldering van de politieke discussie door de analyse van de verschillende opvattingen met behulp van de drie perspectieven, maar leidt eveneens tot meer inzicht in hoe de perspectieven in de empirie zichtbaar zijn. Het is mogelijk dat uit de uitkomsten van dit onderzoek blijkt dat een van de drie perspectieven sterk domineert in het debat. In dat geval is het voor politici wellicht interessant zich te verdiepen in de opvattingen en aannames uit de andere perspectieven. Het gebruik van verschillende perspectieven door politici zal de kwaliteit van het debat ten goede komen, waardoor het verantwoordingsproces tevens kan worden verbeterd.

Om te beginnen zullen in het theoretisch kader de perspectieven nader worden besproken door de beantwoording van de volgende theoretische deelvragen:

- Wat is publieke verantwoording?
- Wat is het democratisch perspectief?
- Wat is het rechtsstatelijke perspectief?
- Wat is het cybernetische perspectief?

In de eerste vraag zullen meerderde definities en onderverdelingen van publieke verantwoording aan de orde komen. Dit onderzoek hanteert de definitie van Bovens (2005) waarbij er sprake is van publieke verantwoording wanneer: er een relatie is tussen een actor en een forum waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uitspreekt en sancties op kan leggen'. Deze definitie laat voldoende ruimte om vervolgens de perspectieven uit te leggen. De drie perspectieven vormen gezamenlijk het analysekader dat in een later stadium toegepast wordt op de empirie. In de laatste paragraaf zal reeds enig voorwerk worden verricht door de aannames uit de literatuur te vertalen naar de ZBO's. Om een brug te leggen, wordt tot slot in het theoretisch kader een aantal verwachtingen geformuleerd met betrekking tot deze empirie.

De volgende vragen worden onderzocht in de empirie:

- Hoe zijn de opvattingen te duiden vanuit het democratisch perspectief?
- Hoe zijn de opvattingen te duiden vanuit het rechtsstatelijke perspectief?
- Hoe zijn de opvattingen te duiden vanuit het cybernetische perspectief?

## **Onderzoekopzet**

Voor de beantwoording van de empirische deelvragen en om te onderzoeken wat de opvattingen in het parlementaire debat daadwerkelijk inhouden, wordt een documentenanalyse uitgevoerd met Tweede Kamerdebatten. Het debat in de Tweede Kamer is namelijk dé plaats voor politieke partijen om hun opvattingen kenbaar te maken aan de buitenwereld. Alle politieke partijen in de Tweede Kamer hebben in deze debatten de gelegenheid om in eenzelfde setting hun standpunten te representeren en te verhelderen. Bovendien geeft het politieke debat de mogelijkheid eventuele verschillen bijvoorbeeld tussen de perspectieven onderling, mee te nemen in de bevindingen van het onderzoek. Tevens zijn de Tweede Kamerleden van groot belang bij de accurate werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, een aspect van democratische legitimiteit (WRR 2000, 109). Er mag dus verwacht worden dat de partijen in de Kamerdebatten hierover spreken.

Bij de selectie van de debatten wordt er rekening gehouden met het onderwerp dat aan de orde is. Een viertal debatten behandelt de casus van twee specifieke ZBO's, namelijk de Nederlandse Mededingingsautoriteit en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Daarnaast zijn er twee debatten voor de analyse geselecteerd die de Kaderwet ZBO's behandelen, een wet voor ZBO's in het algemeen. Op deze wijze kunnen eventuele verschillen tussen beide soorten debatten worden meegenomen in de conclusie. Alle debatten hebben plaatsgevonden in de periode van 2000 tot 2008.

Dit onderzoek heeft zoals eerder aangegeven een explorerend karakter op een nieuw terrein, namelijk het parlementaire debat. De analyse van dit debat zal leiden tot meer helderheid over de opvattingen van Kamerleden met betrekking tot publieke verantwoording bij ZBO's. Hierbij ligt de nadruk op de feitelijke betekenis van de opvattingen, in het bijzonder gezien vanuit de perspectieven. Minder relevant voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn dan de achter- en onderliggende gedachten. Het onderzoek is zodoende beschrijvend en kwalitatief ingericht. Het gaat namelijk niet om de cijfermatige uitkomsten van het onderzoek, *hoe vaak* een politicus een specifieke uitspraak doet, maar om *wat* de opvattingen exact inhouden. De resultaten van de analyse zullen worden gebruikt voor de beantwoording van de empirische deelvragen. Tot slot zal worden gekeken naar onderlinge verhoudingen tussen de perspectieven. Mogelijk overheerst een perspectief in het debat, omdat de opvattingen van politieke partijen het best te duiden zijn vanuit het betreffende perspectief. In dat geval kan het onderzoek een eye-opener bieden aan politieke partijen om in het vervolg de publieke verantwoording van ZBO's met een alternatieve bril te bekijken.

### **Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. Om te beginnen zal het theoretisch kader een basis bieden voor het onderzoek met de beschouwing van het begrip publieke verantwoording en daarna de beschrijving van de drie perspectieven. De vraag hoe deze perspectieven zichtbaar zijn in het debat verbindt het theoretisch kader met het volgende hoofdstuk: methode van onderzoek. Tevens zullen in het theoretisch kader verwachtingen worden geformuleerd waar later op terug wordt gekomen. Het hoofdstuk methode van onderzoek zal worden uitgelegd welke casusselectie er is gemaakt en waarom. Vervolgens zullen de aannames van de perspectieven uit het theoretisch kader verder worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Dat levert uiteindelijk een coderings-schema op. Dit schema is opgenomen in de bijlage, maar zal cruciaal zijn voor de analyse van de debatten. De resultaten van deze analyse zijn terug te vinden in het daaropvolgende hoofdstuk. Hier worden de empirische deelvragen beantwoord en er zal per perspectief een deelconclusie worden gegeven. In de eindconclusie zal een terugkoppeling plaatsvinden naar de hoofdvraag. Hierin wordt deze vraag niet alleen beantwoord, maar wordt het geheel naar een hogere dimensie getrokken. In de discussie worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ter sprake gesteld en als laatste wordt er een aanbeveling gedaan.

## Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal vanuit de literatuur antwoord worden gegeven op de vragen wat publieke verantwoording, het democratische, rechtsstatelijke en cybernetische perspectief inhouden. Bij de uitwerking van deze deelvragen zullen de kernconcepten reeds gedeeltelijk geoperationaliseerd worden. Dit dient als basis voor het hoofdstuk: Methode van onderzoek.

### Publieke verantwoording

Verantwoording is een begrip waar in de huidige samenleving veel aandacht aan wordt besteed. Verantwoording is niet zozeer een doel op zich, maar meer nog een middel om iets te legitimeren. In het geval van publieke verantwoording gaat het om de besluiten en het optreden van de overheid. Volgens Bekkers (2007, 35) worden in 'politieke gemeenschappen procedures en instituties ontwikkeld om beide te legitimeren.'

Een bekend voorbeeld hiervan is het hiërarchische 'Westminster' model van verantwoording, waar de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt (Mulgan 1997, 25). De minister kan publiek verantwoordelijk worden gehouden door de volksvertegenwoordiging voor zowel de uitkomst van het overheidshandelen als het handelen zelf (Visser 2008, 15-16). Vanuit economische perspectief wordt deze verantwoordingsrelatie beschreven door middel van de principaal-agent theorie. Hierin draagt de principaal specifieke bevoegdheden over aan de agent, die in ruil daarvoor verantwoording aflegt aan de principaal (Mayston 1993). Zo legt de regering (of een deel ervan) verantwoording af aan de Tweede Kamer over de taken die zij als minister gedelegeerd hebben gekregen. Dit is echter niet de enige verantwoordingsrelatie in een parlementaire democratie. Volgens Mayston (1993, 77) kan het electoraat als hoogste principaal worden gezien. Deze kan via democratische verkiezingen het parlement opdragen haar mening te vertegenwoordigen. In latere verkiezingen moeten de volksvertegenwoordigers hier verantwoording over afleggen, waardoor de burger hen kan controleren. Dit sluit aan op de keten van delegatie en verantwoording. Deze verticale keten bevat meerdere partijen onder elkaar, die van boven naar beneden gezien taken delegeren en in tegengestelde richting daar verantwoording over afleggen. Het electoraat staat zodoende aan de top, met eronder de verkozen volksvertegenwoordigers, de regering, de ministers en de ambtenaren (Strøm 2000, 267).

Niettemin richtten wetenschappers zich volgens Gray & Jenkins (1993, 53) tot dan toe teveel op deze verticale, democratische verantwoording, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij pleiten voor een nieuwe insteek en vorm van publieke verantwoording, aangezien het traditionele beeld niet meer toereikend is in de complexe samenleving. Ook Van Thiel (2009) uit kritiek op de principaal-agent theorie als model voor de huidige verantwoordingsrelaties. De hiërarchische verhouding uit het model zou niet meer van toepassing op de ZBO's: 'Zij beschikken over een ruime mate van discretie en krijgen die vrijheid omdat ze als enige over de kennis en ervaring beschikken die nodig zijn om hun taak uit te voeren' (Van Thiel 2009, 23). Daarnaast stelt ze dat de principaal-agent theorie uitgaat van een zekere mate van wantrouwen, aangezien de principaal de agent controleert om zeker te zijn dat de publieke taak juist wordt uitgevoerd. Ook is er in theorie sprake van een puur zakelijke relatie tussen beide partijen, terwijl in de praktijk de principaal beïnvloed wordt door de politiek. Kortom, het principaal-agentmodel sluit niet meer aan op de huidige samenleving (Van Thiel 2009, 22)

Stewart (1992) beweert eveneens dat een nieuwe inrichting van publieke verantwoording noodzakelijk is, nu de politieke macht en besluitvorming zich steeds meer verplaatst naar niet-politieke en niet-democratisch gelegitimeerde uitvoeringsorganisaties, zoals ZBO's. Het centrale idee van verantwoording waarin de ministeriële verantwoordelijkheid de hoofdrol speelt op basis van een principaal-agentmodel is niet meer toereikend voor het huidige Nederlandse politieke systeem.

Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van alternatieve vormen van publieke verantwoording. Dit gebeurt door de verantwoordingsfora, maar ook door de uitvoeringsorganisaties zelf. Het Handvest Publieke verantwoording is hier een goed voorbeeld van. Twaalf ZBO's hebben op eigen initiatief daarin besloten zich te verantwoorden aan het publiek. Dat betekent niet alleen dat ze actief gegevens over hun prestaties publiceren via websites, maar dat een visitatiecommissie tevens periodiek een bezoek brengt aan de deelnemende organisaties om het functioneren onder de loep te nemen (Schillemans 2005, 86). Het departement en de ministeriële verantwoordelijkheid komen er in dit geval niet aan te pas.

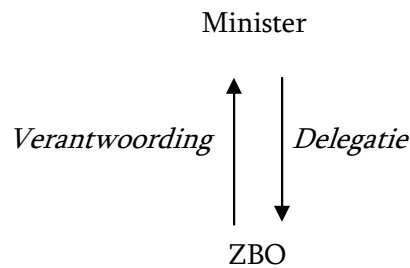
Bovens (2005) geeft met zijn definitie zowel ruimte aan deze alternatieve vormen als de meer traditionele van verantwoording en richt zich tevens op de verantwoordingsrelatie. In zijn ogen is er sprake van publieke verantwoording 'wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uitspreekt en sancties op kan leggen' (Bovens 2005, 31). Het Handvest is uit te leggen vanuit deze definitie, aangezien de ZBO's zichzelf verplicht voelen zich ten overstaande van publiek te verantwoorden. De relatie tussen Tweede Kamer en minister is echter eveneens te begrijpen vanuit deze gedachte. De minister voelt zich verplicht naar de Kamer te komen op het moment dat zij vragen stelt. Daarnaast geven de benamingen van actor en forum geen beperking aan deze rol (Bovens 2005, 28). Zowel een visitatiecommissie als een cliëntenraad zou de rol van het forum kunnen vervullen.

De definitie van Bovens (2005) op publieke verantwoording zal zodoende worden gehanteerd gedurende dit onderzoek. Belangrijker nog zijn daarbij de drie perspectieven die hij schetst: het democratisch, rechtsstatelijke en cybernetische perspectief. De theorie over de perspectieven zal als basis dienen voor het analysekader, dat later in dit hoofdstuk aan de orde komt. Om te beginnen zullen de perspectieven individueel worden besproken in de volgende paragrafen.



## Publieke verantwoording in het democratisch perspectief

Zoals in de inleiding kort aan de orde kwam gaat het democratisch perspectief uit van een relatie tussen een principaal en een agent. De principaal staat hiërarchisch gezien boven de agent en kan taken delegeren aan de agent, zodat deze bevoegdheden en daarmee macht krijgt. Daartegenover staat dat de agent verantwoording over zijn bevoegdheden en machtsuitoefening moet afleggen aan de principaal. Dit is zichtbaar in de keten van verantwoording en delegatie. Deze keten is op te vatten als een democratische cirkel met als keten de verantwoording- en delegatierelaties tussen de actoren in het parlementaire stelsel (Strøm 2000, 266). Zo geven de burgers met hun stem in de verkiezingen macht aan volksvertegenwoordigers, die daarover in de eerstvolgende verkiezingen verantwoording afleggen aan de kiezers. Het parlement delegeert op haar beurt macht aan de regering om publieke taken uit te voeren, de regering doet dat aan een minister en deze legt daarover verantwoording af (Bakker & Yesilkagit 2005, 16). Op die wijze zijn de publieke taken die worden uitgevoerd door de overheid gelegitimeerd. In het geval van ZBO's zal de minister als principaal zijnde de uitvoering van taken delegeren aan een ZBO, waar tegenover staat dat het ZBO verantwoording aflegt aan de minister over de taak. Hieronder is het desbetreffende deel van de keten weergegeven in een model.

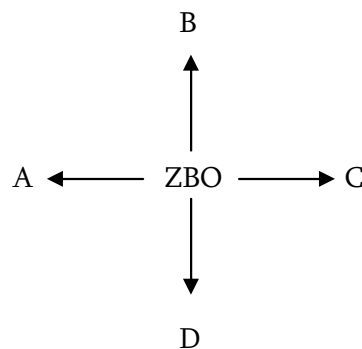


Publieke verantwoording kan in dit perspectief dus worden gezien als een democratische controle op machtsuitoefening (Bovens 2005, 45). Echter, er is enkel een directe verantwoordingsrelatie tussen twee actoren die op elkaar aansluiten in de keten. Er is dus geen directe relatie tussen bijvoorbeeld het ZBO en de Tweede Kamer. Om die reden wordt binnen dit onderzoek het democratisch perspectief alleen opgevat als het in stand houden van de hiërarchische lijn, en wel door de minister hiërarchisch boven het ZBO te plaatsen. Dat wordt in de literatuur ook verticale verantwoording genoemd (Schillemans 2007, 67). Tussen minister en Tweede Kamer is eveneens een directe verticale relatie zichtbaar. Deze heeft echter alleen indirect te maken met ZBO's.

Het democratisch perspectief ziet de publieke verantwoording als een noodzakelijke voorwaarde voor het in stand houden van de keten. De ZBO's verschaffen de minister informatie over hun prestaties, zodat deze hen kan controleren. Door Romzek en Dubnik (1987, 229) wordt dit als een *legal accountability* systeem geduid, waarbij de agent een taak uitvoert en de principaal deze taak kan controleren. Dat beschrijft de relatie die volgens dit perspectief tussen de minister en het ZBO moet bestaan. Zoals in de inleiding naar voren kwam is de minister niet volledig verantwoordelijk voor de ZBO's, waardoor er een scheurtje in de keten van verantwoording is ontstaan en de democratische legitimatie is verminderd.

## Publieke verantwoording in het rechtsstatelijke perspectief

In het rechtsstatelijke perspectief speelt het afleggen van verantwoording een belangrijke rol bij het voorkomen van machtsconcentratie. Op het moment dat er slechts een partij de bevoegdheid heeft om een taak uit te voeren, heeft die partij daarmee een bepaalde macht in handen. Door aan meerdere fora verantwoording af te leggen over de uitvoering van deze taak wordt de macht van deze partij verkleind. Op die manier wordt ook de mogelijkheid tot machtsmisbruik en corruptie gereduceerd. Het centrale idee van het rechtsstatelijke perspectief is namelijk dat 'verantwoording essentieel is om de uitvoerende macht te beletten in haar drang tot het misbruiken van macht' (Bovens, Schillemans & 't Hart 2008, 231). In het model hieronder wordt door middel van pijlen weergegeven hoe een ZBO als actor verantwoording aflegt aan meerdere, verschillende actoren.



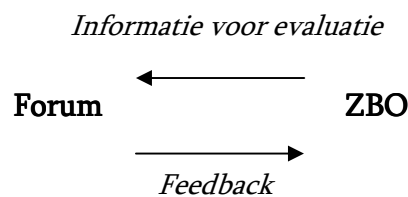
Het in toom houden van de drang en machtsconcentratie van bijvoorbeeld een ZBO gebeurt door het creëren van institutionele tegenmacht. Naast de bestaande publieke verantwoordingsfora die het politieke systeem in Nederland kent, zoals het parlement, kunnen er andere organen fungeren als tegenmacht. Daarbij is niet zozeer van belang welk orgaan deze rol vervult, maar op welke wijze dit plaatsvindt. Een forum moet de actor dwingen tot verantwoording en het verschaffen van informatie en uitleg over haar functioneren. Als voldoende fora een gedeelte van de macht op deze manier inperken ontstaat er een evenwichtige machtsverhouding. Dit is het uiteindelijke doel van het rechtsstatelijke perspectief: 'Een dynamisch evenwicht tussen de verschillende machten' staat gelijk aan het hebben van een behoorlijk bestuur (Bovens 2005, 46).

Dit is afgeleid van de driemachtenleer van Montesquieu, later ook wel 'trias politica' genoemd. In het Nederlandse politieke systeem is de scheiding zichtbaar tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Alle machten zijn onderling afhankelijk en kunnen dus nooit alleenheerser worden. Behalve publieke organen als verantwoordingsfora, is wetgeving een andere belangrijke vorm van tegenmacht. Het instellen van regels en wetten kan eveneens de uitvoerende macht beperken in de wijze waarop ze functioneert en daarmee haar keuzevrijheid en dus macht.

## Publieke verantwoording in het cybernetische perspectief

Het cybernetisch perspectief focust in tegenstelling tot het democratische en rechtsstatelijke perspectief op een alternatief doel van het verantwoordingsproces. Namelijk het 'op peil houden en versterken van het geïnstitutionaliseerd leervermogen van het openbaar bestuur' (Bovens 2005, 46). Dat houdt in dat het afleggen van verantwoording niet alleen moet leiden tot het delen van informatie en kennis, maar ook tot het beoordelen van en reflecteren op deze informatie, zodat het bestuur daar van kan leren. Aansluitend op de reflectie kan het orgaan zich aanpassen en zijn prestaties verbeteren. Op die wijze legt een continu proces van verantwoording een verbinding tussen het verleden, heden en de toekomst (Bovens 2005, 46). Verantwoording vindt dan plaats als controle op het moment dat een verantwoordingsforum prestaties van de actor uit het verleden evalueert en beoordeelt, maar is tevens ter preventie van toekomstig falend beleid en incidenten.

De actor die verantwoording af hoort te leggen zal dus informatie moeten verstrekken over haar prestaties en het debat aan moeten gaan met een forum. In het debat kunnen beide partijen gezamenlijk deze informatie evalueren. Het forum geeft op zijn beurt weer feedback terug aan de actor die op deze wijze haar kennis kan vergroten en kan leren van de evaluatie. Er zijn dus twee tegenovergestelde horizontale stromen gaande tussen de actor en het forum. Deze hebben dan ook een nevenschiktheid in plaats van hiërarchische relatie. Dit is zichtbaar in het model hieronder.



Deze vorm van verantwoording stelt bepaalde eisen aan het verantwoordingsforum. Noodzakelijk is dat het forum over voldoende expertise beschikt om de informatie van de actor nauwkeurig te beoordelen en kritische vragen te stellen. Alleen dan kan een goede evaluatie plaatsvinden waar de actor haar leervermogen door kan vergroten. Het forum zal de actor moeten confronteren met informatie en haar dwingen hierop te reflecteren. Verantwoording genereert in dat geval feedback en vergroot de effectiviteit van het openbaar bestuur (Bovens 2007, 466).

Een voorbeeld van een dergelijk verantwoordingsproces is te vinden in het Handvest Publieke Verantwoording, waarin twaalf Nederlandse zelfstandige bestuursorganen zich gezamenlijk willen verantwoorden aan het publiek. Dat betekent onder andere dat de deelnemende organisaties door een visitatiecommissie worden bezocht. Het ZBO en de visitatiecommissies staan op gelijke hoogte met elkaar, waardoor er horizontale stromen tussen beide partijen mogelijk zijn (Schillemans 2007, 68). Deze commissie evalueert het functioneren van ZBO's in een visitatierapport, zodat ZBO's op basis van commentaar, adviezen en feedback uit het rapport de prestaties kunnen verbeteren. Dit wordt opnieuw geëvalueerd, doordat de commissie periodiek onderzoek doet. In die zin is er sprake van een continu verantwoordingsproces met als doel het verbeteren van de prestaties en het leervermogen. Volgens Bekkers (2007, 42) kan laatstgenoemde de legitimiteit van het gevoerde beleid van de overheid vergroten. Dat zou dus als een alternatief kunnen dienen voor de democratische legitimiteit die verloren gaat met het verzelfstandigen van publieke taken.

## Analysekader

Er zal nu een belangrijke stap worden gezet om vanuit de literatuur over de perspectieven naar de opvattingen over de publieke verantwoording van ZBO's in het parlementaire debat te bewegen. Dit zal tevens het analysekader introduceren dat in het hoofdstuk Methoden van onderzoek nader wordt uitgewerkt om te komen tot een coderingsschema. Voor de aannames uit de literatuur zal gebruik worden gemaakt van Bovens & 't Hart (2005, 50 en 254). Zij beschrijven de perspectieven op drie verschillende manieren: op basis van de centrale ideeën, vanuit een verantwoordingstekort en vanuit verantwoordingsoverlast. In het parlementaire debat blijkt echter dat politici in het bijzonder kritiek hebben op incidenten van ZBO's, die (volgens hen) veroorzaakt zijn door een tekort aan verantwoording (Van Thiel 2004; Bakker & Yesilkagit 2005, 11). Vandaar dat in het analysekader de centrale ideeën en aannames over een verantwoordingstekort zijn opgenomen. De relatie tussen deze aannames en de toepassing op ZBO's is voor elk perspectief schematisch weergegeven.

*Tabel 1: Democratisch perspectief*

Aannames literatuur (Bovens)	Toepassing op ZBO's
Verantwoording is een democratische controle op machtsuitoefening van de uitvoerende macht	Controle van minister op de uitoefening van de bevoegdheden van het ZBO
Noodzakelijk voor democratisch proces	Noodzakelijk voor democratische legitimatie van ZBO
Verschaft informatie aan democratische fora om de behoorlijkheid en doelmatigheid te beoordelen	Het ZBO verschaft informatie aan de minister om de redelijkheid en effectiviteit van haar functioneren te beoordelen
Agent legt verantwoording af aan principaal	ZBO legt verantwoording af aan minister

*Tabel 2: Verantwoordingstekort vanuit democratisch perspectief*

Aannames literatuur (Bovens)	Toepassing op ZBO's
Er is een onderdeel van publieke domein onttrokken aan het zicht van het democratisch orgaan	ZBO's op afstand geplaatst van minister
Ontbreken transparantie en rapportageverplichtingen bestuursorgaan	Geen openbaarheid van informatie of inlichtingenverplichting voor ZBO's
Geringe controlebevoegdheden forum	Bepaalde Ministeriële verantwoordelijkheid
Het bestuur kan zich permitteren de vragen en opinies van haar democratische principalen te negeren	De minister heeft geen invloed op het beleid en daarmee het functioneren van de ZBO's
Sorry-democratie waarin het bestuur de sanctiedreiging van het forum bij voorbaat heeft geneutraliseerd (door coalitievorming)	ZBO's kunnen door contacten met ministerie sancties van de minister voorkomen

Zoals eerder is besproken gaat het democratisch perspectief uit van de ketens van delegatie en verantwoording tussen principaal en agent. ZBO's vervullen in deze constructie de rol van agent die van de principaal, de minister, macht gedelegeerd krijgt in de vorm van een bevoegdheid om een specifieke taak uit te oefenen. In ruil daarvoor legt de agent verantwoording af aan de principaal, zodat deze de machtoefening kan controleren.

Het democratisch perspectief richt zich dus enkel op de directe relatie tussen het ZBO en de minister en niet op andere actoren in deze keten zoals de Tweede Kamer, daar deze principaal is met de minister als agent en niet het ZBO. Er bestaat dus geen exacte principaal-agent relatie tussen andere actoren dan de minister en de bij het departement behorende ZBO's. Vandaar dat het binnen dit perspectief draait om de controle- en beïnvloedingsmogelijkheden van de minister. Dat is tevens de mogelijkheid voor ZBO's om zich democratisch te legitimeren: door plaats te nemen in de delegatieketen en volledige verantwoording af te leggen aan de minister.

Echter, de verzelfstandiging van publieke taken betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk vermindert. Enerzijds kan de minister slechts in beperkte mate ter verantwoording worden geroepen door zijn principaal, de Tweede Kamer. Anderzijds heeft de minister geringere mogelijkheden tot controle, beïnvloeding of sanctionering van de ZBO's. Dat heeft consequenties voor de democratische legitimatie van ZBO's, daar zij niet zijn gekozen door de burgers en ook geen (indirecte) verantwoording afleggen aan volksvertegenwoordigers. Vanuit het democratisch perspectief zal de nadruk dus liggen op de beperkte mogelijkheden voor de minister om zijn taken als principaal uit te voeren en op het feit dat ZBO's niet democratisch gelegitimeerd zijn.

Voor het rechtsstatelijke perspectief zijn eveneens de aannames op een rij gezet, met daarnaast de koppeling naar publieke verantwoording bij ZBO's.

*Tabel 3: Rechtsstatelijk perspectief*

Aannames literatuur (Bovens)	Toepassing op ZBO's
Verantwoording om tirannie van een omvangrijke, verzelfstandigde, uitvoerende macht te voorkomen	Verantwoording om mislukkingen of falend functioneren (taakverwaarlozing) van ZBO's te voorkomen
Naast kiezers, parlement en politieke bestuurders andere publieke instituties met verantwoordingsbevoegdheden	Naast kiezers, parlement en kabinet ook andere publieke instituties de mogelijkheid verantwoording te vragen
Regel- en wetgeving noodzakelijk om macht te beperken	Wetten nodig om de macht van ZBO's in te perken
Behoorlijk bestuur is een dynamisch evenwicht tussen verschillende machten	Macht van ZBO's is alleen rechtvaardig als andere partijen voldoende tegenmacht hebben
Actor legt verantwoording af aan fora	ZBO's leggen verantwoording af aan verschillende publieke instituties

Tabel 4: Verantwoordingstekort vanuit rechtsstatelijk perspectief

Aannames literatuur (Bovens)	Toepassing op ZBO's
Informatiemonopolie van of manipulatie door het te controleren bestuursorgaan (door ontbreken van eigen informatiebronnen bij verantwoordingsforum)	ZBO heeft als enige de informatie, ZBO heeft macht informatie te gebruiken/misbruiken. Tegenmacht heeft te weinig informatie over ZBO
Bestuurlijke ontwijking: bestuur kan gesprek met verantwoordingsfora uit de weg gaan of heel vrijblijvend houden	ZBO is niet verplicht zich te verantwoorden tegenover publieke fora/tegenmacht
Krachteloze controleurs die niet over reële sanctiemogelijkheden beschikken om bestuurlijke excessen tegen te gaan	Tegenmacht heeft geen toereikende mogelijkheden om ZBO's te sanctioneren voor falend functioneren

In het rechtsstatelijk perspectief is het creëren van tegenmacht een belangrijk aspect om op die manier te verhinderen dat slechts één partij een machtsmonopolie in handen heeft. In het geval van ZBO's moeten publieke fora met verantwoordingsbevoegdheden voorkomen dat het ZBO te veel macht heeft. Door het ZBO te laten verantwoorden voor haar handelen, kunnen de fora dit controleren en zodoende de macht van het ZBO beperken. Als er geen tegenmacht geboden wordt kan dit namelijk tot gevolg hebben dat het ZBO misbruik maakt van haar macht en haar taak verwaarloost. Immers, als er zich geen stok achter de deur bevindt en het ZBO hoeft zich niet te verantwoorden, dan zal zij niet haar uiterste best doen om optimaal te functioneren. Mislukkingen of falend functioneren liggen in een dergelijke situatie voor de hand.

Tegenmacht kan in de vorm van wetgeving bestaan, dat het ZBO voorschrijft hoe zij haar taak moet uitvoeren. Het kan ook zijn dat een publieke institutie de bevoegdheid heeft om het ZBO tot verantwoording te roepen. Als er voldoende verschillende partijen zijn die op meerdere manieren de macht van het ZBO kunnen beïnvloeden en beperken, is er sprake van een evenwicht. Volgens het rechtsstatelijk perspectief is dit de meest perfecte toestand die kan ontstaan.

Desondanks is er volgens politici een verantwoordingstekort omdat er niet genoeg tegenmacht bestaat om de macht van ZBO's te beheersen. Als andere publieke instituties geen bevoegdheden bezitten om het ZBO te dwingen tot het geven van informatie of om verantwoording te eisen, zal de machtsverhouding uit balans zijn. Ook kan het zijn dat een forum simpelweg geen mogelijkheden heeft het ZBO te controleren en indien nodig te straffen.

Tot slot zijn ook voor het cybernetisch perspectief de aannames uit de literatuur, zoals besproken in de voorgaande paragraaf onder elkaar gezet in twee tabellen. Daaraan is gekoppeld hoe dit toegepast zou kunnen worden op ZBO's. Dit gebeurt opnieuw in twee delen. Allereerst de vorm en betekenis van de verantwoording, daarna de aannames over het verantwoordingstekort vanuit het cybernetische perspectief.

Tabel 5: *Cybernetisch perspectief*

Aannames literatuur (Bovens)	Toepassing op ZBO's
Verantwoording als controle én preventie	Verantwoording als controle en preventie
Op peil houden en versterken van geïnstitutionaliseerd leervermogen en effectiviteit van het openbaar bestuur	Vergroten van kennis bij ZBO's over haar functioneren uit het verleden, om dit om te zetten naar effectievere prestaties
Confronteert bestuurders met informatie over eigen functioneren en dwingt te reflecteren op successen en mislukkingen uit het verleden	Confronteert ZBO's met informatie over de prestaties en dwingt hen te reflecteren op het handelen
Genereert feedback en prikkelt tot debat	Forum levert feedback op het functioneren van ZBO's en stimuleert interactie met ZBO's

Tabel 6: *Verantwoordingstekort vanuit cybernetisch perspectief*

Aannames Bovens & 't Hart	Toepassing op ZBO's
Verantwoordingsforum beschikt over onvoldoende deskundigheid om aangeleverde informatie kritisch te kunnen verwerken en te duiden	Verantwoordingsforum heeft niet genoeg kennis om informatie en prestaties van ZBO's te beoordelen
Bestuurlijk autisme: bestuur krijgt geen prikkels om tot een werkelijk en reflectief gesprek te komen	ZBO's worden niet gestimuleerd om met andere partijen het functioneren te evalueren en te verbeteren
Verantwoordingsforum kan oordelen niet omzetten in krachtige lessen voor bestuur	Het verantwoordingsforum kan de kennis bij het ZBO niet vergroten met haar beoordeling

Het meest belangrijke doel van het verantwoordingproces in het cybernetisch perspectief is het vergroten van de kennis bij het ZBO om op deze wijze haar functioneren en prestaties in de toekomst te verbeteren. Het verantwoordingsforum stimuleert hierbij door het ZBO te dwingen tot het evalueren van haar handelen. Deze interactie levert informatie om het leervermogen te vergroten. Ook hier betreft het verantwoordingsforum niet een specifieke partij. Het doel binnen dit perspectief is relevanter dan het middel, en dus is het niet van belang welke partij de rol van verantwoordingsforum vervult. Wel is het relevant dat het verantwoordingsforum voldoende kennis in huis heeft om een adequaat oordeel te geven en het ZBO kritische vragen te stellen over haar functioneren. Het is mogelijk dat een visitatiecommissie deze rol op zich neemt.

Het verantwoordingstekort zou vanuit het cybernetisch perspectief op verschillende manieren kunnen ontstaan. Enerzijds kan de oorzaak zijn dat het ZBO geen informatie aanlevert en niet evalueert en reflecteert op haar functioneren, zodat het leervermogen niet wordt versterkt of zelfs niet op peil wordt gehouden. Anderzijds kan de oorzaak bij het verantwoordingsforum liggen. Ofwel het forum stimuleert het ZBO niet voldoende om daadwerkelijk actief te evalueren, ofwel het forum bezit zelf geen toereikende expertise om het functioneren van het ZBO te beoordelen en daar vanuit lessen mee te geven voor de toekomst.

## Verwachtingen

Als laatste zullen in het theoretisch kader verwachtingen worden geformuleerd met betrekking tot de empirische deelvragen. Belangrijk is dat het denken vanuit het ene perspectief de aannames van een ander perspectief niet uitsluit. Het is goed mogelijk dat politici opvattingen aandragen die binnen meerdere perspectieven passen. Ook de aanwezigheid van een alternatief perspectief in de debatten is plausibel. Hoe dit gecontroleerd wordt komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

De eerste verwachting is in feite al indirect meegenomen in het analysekader. Er is een politieke discussie gaande die zich voornamelijk richt op het falend functioneren van de ZBO's en de incidenten die zich afspelen bij ZBO's. Politici geven graag kritiek op de uitvoering van het beleid door ZBO's, waardoor het debat een negatief karakter krijgt (Van Thiel 2004; Bakker & Yesilkagit 2005, 11). Daaruit komt de verwachting voort dat in het parlementaire debat veel aandacht zal zijn voor het verantwoordingstekort. Vanzelfsprekend zal daarbij gesproken worden over hoe het proces werkelijk *zou moeten* verlopen, de ideale situatie volgens Kamerleden. De volgende verwachting kan dan geformuleerd worden:

- Zowel de centrale ideeën als de aannames met betrekking tot het verantwoordingstekort zullen in het parlementaire debat aan de orde komen.

Zoals in de inleiding al aangegeven, worden verschillende soorten parlementaire debatten in het onderzoek meegenomen. Het is mogelijk dat er verschillende opvattingen bestaan in debatten over ZBO's in het algemeen en specifieke ZBO's, omdat Kamerleden in het laatste geval spreken over een casus waarbij ze wellicht andersoortig commentaar en vragen hebben dan bij een algemeen debat over ZBO's. De bijbehorende verwachting is:

- Er is een verschil in resultaten tussen debatten over een specifiek ZBO en debatten over ZBO's in het algemeen.

Daarnaast zijn er verwachtingen op te stellen vanuit de perspectieven afzonderlijk. In het democratisch perspectief is de verwachting dat de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijk aspect zal zijn in het debat over het verantwoordingstekort. De minister zal volgens politici dus meer bevoegdheden moeten krijgen, zodat zij ook op meer punten verantwoording af kan leggen aan de Kamer. Dat betekent indirect dat de bevoegdheden en macht van het ZBO worden beperkt.

- Het democratisch perspectief komt voornamelijk tot uiting in uitspraken over ministeriële verantwoordelijkheid.

Vanuit het rechtsstatelijk perspectief zal dit naar verwachting ook een belangrijk issue zijn. Des te minder macht het ZBO heeft, des te minder groot de kans dat zij misbruik kan maken van haar machtsmonopolie. Het ontbreken van tegenmacht zal in de ogen van politici een van de oorzaken zijn van het falend functioneren en de incidenten bij ZBO's.

- Het rechtsstatelijke perspectief is zichtbaar in opvattingen over de relatief grote macht en invloed van ZBO's.

Het cybernetisch perspectief zal minder aandacht krijgen in het parlementaire debat, ondanks het feit dat dit gezien vanuit de burger, een zeer relevant perspectief is. Waar de meeste aandacht naar



uit zal gaan is de onkunde van verantwoordingsfora om ZBO's te controleren. Dat zou in de ogen van politici namelijk een oorzaak kunnen zijn van falend functioneren bij ZBO's.

- Het cybernetisch perspectief zal in het debat ter sprake komen in relatie tot de onkunde van verantwoordingsfora om het functioneren van ZBO's te beoordelen en controleren.

Tot slot de verwachting met betrekking tot de onderlinge verhoudingen tussen de perspectieven. Verwacht wordt dat Kamerleden voornamelijk zullen spreken vanuit het democratisch perspectief aangezien zij zelf deel uitmaken van de delegatieketen en de rol van de principaal vervullen met de minister als agent. In het parlementaire debat kunnen ze deze relatie tot uiting laten komen door de minister tot verantwoording te roepen. Het rechtsstatelijke perspectief zal, hoewel in mindere mate, eveneens aan bod komen in het parlementaire debat. Kamerleden voelen dat de machtbalans uit evenwicht is en dat ZBO's teveel invloed hebben in verhouding tot andere partijen, zoals de Tweede Kamer. Daarentegen wordt verwacht dat het cybernetische perspectief de geringste aandacht krijgt in het parlementaire debat. Dat is mogelijk doordat politici niet direct als forum fungeren en de prestaties van ZBO's wellicht via de minister evalueren, maar daarmee niet direct de kennis of het leervermogen bij ZBO's vergroten.

- In het parlementaire debat zal het democratisch perspectief domineren, vervolgens komt het rechtsstatelijke perspectief en tot slot het cybernetische perspectief.

## Methodie van onderzoek

Om het onderzoek nader vorm te geven zal hieronder worden uitgelegd wat, hoe en waarom er onderzocht wordt. Daarbij worden de perspectieven die zijn geschetst in het theoretisch kader geoperationaliseerd en toegepast op de empirie om tot een coderingsschema te komen, waarmee de debatten zullen worden geanalyseerd.

### Locus

Zoals uit de empirische deelvragen blijkt, wordt er gekeken naar de opvattingen in het parlementaire debat. Dit ligt voor de hand aangezien het grootste deel van de ZBO's in Nederland eveneens een nationaal karakter heeft. Er wordt dus op macroniveau gekeken naar de Tweede Kamer. Dit is het geval omdat de Kamer als een forum dient dat ZBO's indirect (via de minister) tot verantwoording kan roepen. Er mag dus verwacht worden dat Kamerleden bepaalde opvattingen hebben over de manier waarop deze verantwoordingsrelatie geschiedt. Daarnaast hebben de leden als volksvertegenwoordigers de taak de Nederlandse burgers te representeren. Dat betekent dat zij niet alleen als democratisch forum moeten reageren en oordelen, maar eveneens vanuit de overige perspectieven naar publieke verantwoording moeten kijken. In het onderzoek wordt aangenomen dat de uitspraken van individuele Kamerleden, de opvattingen van de politieke partij die zij aanhangen vertegenwoordigen.

Het parlementaire debat als locus is in onderzoeken naar publieke verantwoording in relatie tot ZBO's relatief nieuw. Doorgaans richten onderzoekers binnen dit thema zich op de relatie tussen departement en ZBO of op de werking van specifieke verantwoordingsmechanismen (Kickert 1998; Schillemans 2007; Van Thiel 2004). Dit onderzoek heeft daarom een explorerend karakter op een nieuw terrein. In plaats van het toetsen van een hypothese worden er verwachtingen geformuleerd en vormen de debatten de locus waarin wordt verkend. Dit zal grotendeels beschrijvend zijn, aangezien de nadruk ligt op de feitelijke betekenis van de opvattingen in het debat en niet zozeer op de achterliggende gedachten of verklaringen. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is het minder relevant *waarom* zij deze uitspraken doen, het gaat immers om de duiding van de feitelijke opvattingen in het parlementaire debat. Dat is tevens de reden dat er enkel naar documenten gekeken wordt. De onderliggende redenen komen hierin niet aan bod.

Tot slot is het onderzoek kwalitatief ingericht. Het gaat namelijk niet om de cijfermatige uitkomsten van het onderzoek, *hoe vaak* een politicus een specifieke uitspraak doet, maar om *wat* de opvattingen exact inhouden. Wel heeft de mate waarin opvattingen voorkomen betekenis in de analyse, doordat dit samenhangt met de waarde die Kamerleden hechten aan een opvatting. Op het moment dat ze eenzelfde uitspraak meerdere malen en in verschillende debatten aankaarten, mag worden aangenomen dat dit een belangrijk punt is voor het Kamerlid of de partij. Vandaar dat de aantallen wel worden meegenomen in de analyse, maar niet met het doel een kwantitatieve weergave van het debat te bieden. Om de opvattingen op een normatieve wijze te beoordelen wordt gebruik gemaakt van de drie perspectieven op publieke verantwoording. Deze zijn als analysekader in deze context eveneens nieuw, waardoor een verkennend onderzoek geschikt is dit kader te toetsen (Schillemans 2007: 110).

## Dataverzameling en casuslegitimatie

Zoals hierboven is aangegeven wordt er voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag gebruik gemaakt van Kamerdebatten. Deze documentenanalyse is de enige onderzoeksmethode, aangezien het goed weergeeft wat de opvattingen in het parlementaire debat precies zijn. Eveneens is het de aangewezen plek voor Kamerleden om hun opvattingen kenbaar te maken aan de omgeving. Verder is het met het oog op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie interessant om te kijken naar relatief recente debatten. Daarbij worden zowel debatten gebruikt die betrekking hebben op ZBO's in het algemeen als debatten gericht op specifieke ZBO's. Mogelijke verschillen in opvattingen tussen deze twee soorten debatten kunnen dan worden meegenomen in de analyse.

Voor de debatten over specifieke ZBO's zijn twee ZBO's geselecteerd die beide na 2000 vanuit een ander departement zijn opgericht. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), oorspronkelijk deel van het ministerie van Economische Zaken en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), uit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze keuze biedt wellicht meerdere invalshoeken op de verantwoordingsrelatie tussen het ZBO en het departement. Van het NMa zijn twee debatten geselecteerd over de instelling van het ZBO en de bijbehorende wet. Van het UWV zijn twee debatten gekozen over een incident (zie inleiding) dat bij het ZBO heeft afgespeeld. Ook dat levert mogelijk een verschil op in de resultaten tussen beide soorten debatten. De debatten zijn hieronder schematisch weergegeven.

*Tabel 7: selectie ZBO's en debatten*

Geselecteerd ZBO	Oprichting	Debatnummer	Datum debat
Nederlandse Mededingingsautoriteit	2005	TK 45: 3286-3312	31 januari 2002
Nederlandse Mededingingsautoriteit	2005	TK 91: 5562-5586	15 juni 2006
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	2002	TK 83: 4809-4813	26 juni 2003
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	2002	TK 54: 3600-3610	19 februari 2004

Naast de debatten over specifieke ZBO's wordt gekeken naar debatten die gaan over ZBO's in het algemeen. Hierbij is gekozen voor de casus 'Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen', aangezien dit een belangrijk politiek issue is geweest. Het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's werd al in september 2000 gedaan, maar is pas in 1 februari 2007 wettelijk vastgelegd en gestart. Vanzelfsprekend heeft er in de Tweede Kamer een aantal debatten plaatsgehad over de Kaderwet. Het is een van de weinige onderwerpen dat gaat over ZBO's in het algemeen.

*Tabel 8: selectie debatten over Kaderwet*

Naam debat	Debatnummer	Datum debat
Kaderwet ZBO's	TK 50: 3529-3549	27 februari 2002
Kaderwet ZBO's	TK 50: 3551-3570	27 februari 2002

## Data-analyse en operationalisatie

Nu hierboven is verduidelijkt welke debatten voor de analyse zijn geselecteerd, kan de volgende stap worden gezet. In het theoretisch kader is reeds een analysekader geschetst. Hier wordt daar verder op ingegaan door de perspectieven te operationaliseren. Vanuit deze operationalisatie is het mogelijk een coderingsschema voor het analyseren van de debatten te creëren.

Als eerste het democratisch perspectief. Zoals in het theoretisch kader naar voren kwam ligt de nadruk binnen dit perspectief op de relatie tussen de principaal, de minister, en haar agent, het ZBO. Uit de empirie blijkt dat dit terugkomt in de opvattingen over de mogelijkheden van de minister om het functioneren en het beleid van het ZBO te beïnvloeden, controleren of daarop toezicht te houden. Dit zou volgens het democratisch perspectief versterkt moeten worden, zodat het verantwoordingsproces meer democratisch is. Nog beter zou echter zijn om de bevoegdheden van ZBO's terug te brengen naar democratisch gelegitimeerde organen in het openbaar bestuur, zoals de departementen (de minister). Bovendien wordt vanuit de literatuur verantwoording gezien als onderdeel van het democratisch proces, de controle op de doelmatigheid of effectiviteit en de behoorlijkheid of redelijkheid van het ZBO. Laatstgenoemde controles zijn evenwel ook in andere perspectieven terug te vinden. Vandaar dat hier de focus wordt gelegd op de democratische controle in het verantwoordingsproces. Dit sluit aan op de ministeriële verantwoordelijkheid dat binnen dit perspectief een belangrijke positie inneemt. Verder wordt er door Kamerleden niet alleen gesproken over wat hun notie van verantwoording is, maar ook over wat er zou moeten veranderen om de situatie te verbeteren. Met andere woorden: wat zou er vergroot of versterkt moeten worden naar hun mening om het verantwoordingstekort op te compenseren of te verhelpen en een ideale situatie te creëren. In het coderingsschema is dit als volgt zichtbaar.

Het versterken van:

- Ministeriële verantwoordelijkheid
- Beïnvloedingsmogelijkheden minister
- Bevoegdheden minister
- Controle en toezicht minister op ZBO
- Bevoegdheden terug naar openbaar bestuur/departement

Verantwoording is:

- Beoordeling van functioneren ZBO's door de minister
- Democratische controle op handelen en invloed van ZBO's
- Ministeriële verantwoordelijkheid
- Hiërarchische relatie tussen minister en ZBO

Vervolgens kan de operationalisatie gemaakt worden met betrekking tot de opvattingen vanuit het democratisch perspectief over het verantwoordingstekort. Politici beseffen dat ze minder invloed kunnen uitoefenen via de minister op de ZBO's, doordat laatstgenoemde op afstand zijn geplaatst van het departement en niet direct onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Aangezien de wet reeds voorziet in een inlichtingverplichting voor de ZBO's naar de minister toe, wordt er in het debat niet gesproken over een tekort hieraan. Wel spreken politici over beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, controle, democratische legitimatie en de beperkte mogelijkheden van de minister als principaal zijnde. Ook is vanuit de empirie daaraan toegevoegd de aanname dat de minister onjuist heeft gehandeld. In dat geval wordt het probleem niet bij het ZBO neergelegd, maar bij de minister als principaal. Samenvattend is dit in het coderingsschema opgenomen.

Verantwoordingstekort:

- beperkte democratische controle
- ZBO's niet democratisch gelegitimeerd
- te grote afstand tussen minister en ZBO's
- beperkte Ministeriële verantwoordelijkheid
- Minister beperkte controlemogelijkheden
- Minister beperkte bevoegdheden
- Minister beperkte beïnvloedingsmogelijkheden
- Onjuist handelen minister

Het rechtsstatelijke perspectief richt zich volgens de literatuur uit het theoretisch kader op het voorkomen van machtconcentratie: teveel macht bij het ZBO in verhouding tot andere actoren. Dat kan worden belet door het creëren van tegenmacht, zodat de macht verspreid wordt over meerdere partijen. Op die manier is het onmogelijk voor één partij, het ZBO, om alleenheerser te worden, wat corruptie in de hand zou kunnen werken. De tegenmacht kan verschillende vormen aannemen, zoals de Trias politica, besproken in het theoretisch kader. In het debat wordt het belang van de rechterlijke en wetgevende macht benut om de invloed en bevoegdheden van de uitvoerende macht, het ZBO, te verminderen. Zo wordt door het bestaan van tegenmacht in de vorm van wetten en regels bijvoorbeeld taakverwaarlozing of falend functioneren tegengaan, wat gezien zou kunnen worden als een vorm van corruptie. Het ZBO zou wel bevoegdheden mogen hebben, maar alleen als deze in verhouding zijn met de invloed van andere instituties daarop. Dat zou de invloed en macht van het ZBO namelijk kunnen inperken. Deze instituties zijn volgens de literatuur publieke verantwoordingsfora. Het gaat er dan niet zozeer om welk orgaan of institutie deze rol op zich neemt, maar om het feit dat er een forum is dat tegenmacht bezit. Politici spreken niet letterlijk over publieke verantwoordingsfora, maar noemen als voorbeeld visitatiecommissies of een cliëntenraad. Ook de rechter en wetgeving spelen een belangrijke rol hierin. Om de exacte invulling van publieke verantwoordingsfora in de debatten vrij te laten, is deze term letterlijk overgenomen in het coderingsschema.

Versterken van:

- controle door verantwoordingsfora
- sanctiemogelijkheden van verantwoordingsfora
- publieke instituties met verantwoordingsbevoegdheden
- wetten en regels die het ZBO in haar macht beperken

Verantwoording is:

- de verdeling van macht en invloed over meerdere partijen
- tegengaan van taakverwaarlozing en falend functioneren ZBO's
- het creëren van evenwicht tussen verschillende machten
- de mogelijkheid tot beperking van machtconcentratie bij ZBO's

Vanuit het verantwoordingstekort zal in het rechtsstatelijk perspectief de nadruk liggen op het feit dat er een beperkte tegenmacht bestaat, ofwel doordat er te weinig verantwoordingsfora zijn, ofwel door de beperkte mogelijkheden van de verantwoordingsfora. Voor alle bevoegdheden, en daarmee macht, zal een ZBO verantwoording af moeten leggen, zodat er altijd controle bestaat op het functioneren van ZBO's. Bij een verantwoordingstekort heeft het ZBO derhalve teveel macht en is er geen evenwicht tussen de verschillende partijen. Ook kan het zijn dat er te weinig wetten of regels zijn waar ZBO's zich aan moeten houden. In het coderingsschema is dat als volgt te zien:

Verantwoordingstekort:

- publieke instituties beperkte verantwoordingsbevoegdheden
- ZBO te veel macht in verhouding tot andere instituties
- niemand is verantwoordelijk
- te weinig wetten/regels om verantwoording te garanderen

Tot slot het cybernetisch perspectief. Daarin staat centraal dat er tussen het ZBO en het forum een uitwisseling van kennis plaatsvindt op basis van evaluatie en feedback van prestaties van het ZBO. De laatstgenoemde moet daarom gedwongen worden door het forum kritisch naar haar prestaties te kijken. De verantwoording werkt op deze wijze zowel preventief als controlerend. Echter, dit is eveneens mogelijk binnen de andere perspectieven. Vandaar dat dit niet wordt meegenomen in de analyse. Wel wordt in de empirie onderzocht of de notie van verantwoording overeenkomt met het feit dat dit een confrontatie voor het ZBO met informatie over haar functioneren betekent. Ondanks de verwachting dat politici minder aandacht besteden aan het cybernetisch perspectief is het voordelig voor consumenten van in het bijzonder dienstverlenende ZBO's, die tevens kiesgerechtigd zijn, als de prestaties verbeteren door het leervermogen van het ZBO. Politici spreken in relatie tot dit perspectief daarom voornamelijk over de prestaties, de effectiviteit en efficiëntie van ZBO's. Ook hier geldt dat de term verantwoordingsfora zich niet concentreert op specifieke organen of instituties. Het gaat erom dat het forum in staat is het ZBO te confronteren met informatie over haar functioneren en op basis van evaluaties de prestaties te beoordelen. Het parlement of het departement zou dus eveneens kunnen fungeren als forum.

Verantwoording is:

- confrontatie voor ZBO met informatie over haar functioneren
- evaluatie van prestaties uit het verleden
- reflectie op falend functioneren en mislukkingen
- vergroten van kennis bij ZBO over functioneren

Versterken van:

- kennis bij ZBO's over mislukkingen en verbeteringen
- feedback op functioneren ZBO's
- evaluatie en reflectie van functioneren
- debat tussen ZBO en verantwoordingsfora
- kennis bij ZBO's over haar functioneren

Het verantwoordingstekort in het cybernetisch perspectief richt zich op de beperkte mogelijkheid van het forum om het ZBO te beoordelen, te controleren en te stimuleren tot reflectie en evaluatie van haar functioneren. Een oorzaak kan zijn dat het forum geen toereikende informatie heeft over de prestaties van ZBO's of onvoldoende expertise bezit om een deskundige beoordeling te geven. Echter, het is ook mogelijk dat de oorzaak bij het ZBO zelf ligt, omdat deze niet gestimuleerd is tot interactie met het forum, waardoor debat en bijbehorende feedback uitblijven. Het ZBO krijgt dan niet de kans haar leervermogen te vergroten. In het coderingsschema is dat als volgt zichtbaar:

Verantwoordingstekort:

- forum is niet in staat om ZBO te beoordelen en te controleren
- ZBO niet gestimuleerd tot vergroten kennis eigen functioneren
- ZBO niet gestimuleerd tot debat en evaluatie

Naast de aannames over de drie perspectieven bevat het coderingsschema een aantal punten met betrekking tot algemene gegevens over de opvattingen. Zo wordt duidelijk door welke actor de uitspraak is gedaan, welke partij de actor aan verbonden is en in welk debat de uitspraak is gedaan. Zoals reeds in het theoretisch kader bleek is de aanwezigheid van een alternatief perspectief in de debatten mogelijk. Daar zal rekening mee worden gehouden door overige opvattingen eveneens mee te nemen in de analyse. Als in de overige opvattingen een significant aantal uitspraken verzameld wordt, zal gecontroleerd worden of hier een gemene deler in te vinden is die eventueel een extra aanname of zelfs perspectief kan opleveren.

De perspectieven zijn na operationalisatie analytisch goed te onderscheiden, echter in de empirie kan dit problematisch zijn. Het is mogelijk een uitspraak in het parlementaire debat binnen meerdere perspectieven of aannames past. In dat geval wordt de uitspraak dubbel gecodeerd.

Bij de uiteindelijke analyse van de bevindingen zal gebruik worden gemaakt van een graadmeter. Dat is de mate waarin aannames voorkomen in de tekst, ofwel hoe vaak een aanname is gecodeerd. Hierin is een schaal gemaakt met drie niveaus: veel, gemiddeld en weinig. Dat houdt in dat de uitspraak respectievelijk vaker dan tien, vijf en nul keer moet zijn genoemd in het debat om een bepaald niveau te krijgen. Deze graadmeter is gekozen om aan te geven op welke manier de aannames uit de perspectieven de opvattingen in het parlementaire debat kunnen duiden. Hoe vaker deze aannames terugkomen in het debat, des te meer het perspectief van toepassing is op de opvattingen van de Kamerleden. De mate waarin uitspraken worden gedaan in het debat hangt tevens samen met het belang dat de spreker eraan hecht. Dat laatste is echter niet als graadmeter gekozen, aangezien de bevindingen dan voor een groter deel afhangen van de subjectiviteit van de onderzoeker, terwijl de mate waarin een uitspraak voorkomt objectiever gemeten kan worden. Vanzelfsprekend kan het zo zijn dat er een vertekend beeld wordt gegeven door deze graadmeter. Bijvoorbeeld als de SP tien maal dezelfde uitspraak doet in een specifiek debat. Dan kan er niet geconcludeerd worden dat de uitspraak een algemeen beeld schetst van de opvattingen in het parlementaire debat. Vandaar dat dergelijke opmerkelijke aspecten in de beoordeling van de bevindingen worden meegenomen.

## Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit de documentenanalyses aan de orde komen, waarmee de empirische deelvragen beantwoord kunnen worden. De bevindingen worden eerst voor ieder perspectief afzonderlijk samengevat in drie schema's, gebaseerd op de indeling uit het voorgaande hoofdstuk. Waarna de meest relevante uitkomsten gepresenteerd worden met behulp van citaten uit de empirie. Hiermee wordt getracht te bepalen of de in het theoretisch kader geformuleerde verwachtingen daadwerkelijk overeenkomen met de empirie. Het gehele coderingsschema is opgenomen in de bijlage.

### Democratisch perspectief

Om te beginnen zal worden gekeken naar de uitspraken in relatie tot een verantwoordingstekort. De bijbehorende aannames in het democratisch perspectief, de mate waarin deze voorkomen en de meest opvallende punten zijn hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 9: Resultaten verantwoordingstekort

Verantwoordingstekort	Mate	Opmerkelijk
Ministeriële verantwoordelijkheid beperkt	Veel	VVD domineert en alleen in Kaderwet
Onjuist handelen minister	Veel	Alleen in UWV-debat: PvdA en SP
Beperkte democratische controle	Gemiddeld	Met name in Kaderwet
Democratisch legitimiteit ZBO's	Gemiddeld	Grotendeels VVD en alleen in Kaderwet
Afstand minister – ZBO te groot	Gemiddeld	Vooral SP en VVD in Kaderwet
Minister beperkte bevoegdheden	Gemiddeld	Alleen niet in UWV
Minister beperkte beïnvloedingsmogelijkheden	Gemiddeld	VVD in Kaderwet
Minister beperkte controle mogelijkheden	Weinig	Slechts 1 keer door D66 in Kaderwet

Er lijkt veel aandacht te zijn voor de beperkte democratische legitimatie van de ZBO's. Dit is echter met name voor de VVD een belangrijk en steeds terugkerend aspect: '*Hoe democratisch zijn dus al die 289 ZBO's? Ze hebben geen eigen democratische legitimatie*'. De SP en GroenLinks stellen ditzelfde slechts kort aan de orde en andere partijen niet. De mate waarin het voorkomt is dus in feite beperkt tot de VVD en het niveau 'veel' betekent zodoende in dit geval niet perse veel. Wel kan worden geconcludeerd dat dit in het bijzonder voor de VVD een zeer belangrijk punt is. Niettemin komt het enkel ter sprake in debatten over de Kaderwet en niet in de andere debatten. Dit zou kunnen komen doordat het onderwerp daar over ZBO's in het algemeen gaat en niet over een incident bij een ZBO of een specifiek ZBO.



Ook de ministeriële verantwoordelijkheid is een veelgehoord kritiekpunt in de debatten over de Kaderwet. Tweemaal wordt dit door de SP in het NMa-debat besproken: *‘Als de Kamer denkt dat er iets niet goed gaat en de minister ter verantwoording roept, kan de minister zich verschuilen achter het feit dat het om een ZBO gaat met een eigen verantwoordelijkheid.’*

Maar opnieuw loopt de VVD voorop om dit te verkondigen: *‘Er is met ZBO’s minder ministeriële verantwoordelijkheid en minder rechtstreekse invloed van burgers op het openbaar bestuur. Er is dus meer democratisch deficit.’* Duidelijk wordt dat zowel de SP als de VVD dit als problematisch beschouwen. Andere partijen spreken echter minder kritisch met betrekking tot de beperkte verantwoordelijkheid. D66 kijkt bijvoorbeeld juist vanuit het perspectief van de minister: *‘Onvermijdelijk verdwijnt er enige ministeriële verantwoordelijkheid als tot verzelfstandiging van overheidstaken wordt overgegaan. De minister kan niet geacht worden verantwoordelijk te zijn voor al het reilen en zeilen van een zelfstandig bestuursorgaan.’*

Vervolgens valt er binnen deze categorie op dat er in beide debatten over het incident bij het UWV fel gesproken wordt door de SP en PvdA over het, volgens hen, incorrecte optreden van de minister. De PvdA zegt: *‘We hebben de minister aangesproken op zijn handelen. Wij vonden dat dat niet juist was. Het was niet alleen onjuist vanwege de informatiekwestie; het was vooral onjuist omdat de minister de Kamer onvoldoende serieus heeft genomen.’* Hieruit blijkt dat de PvdA niet zozeer inzit over de manier waarop de minister het ZBO controleert, maar met name over de wijze waarop de minister omgaat met de verantwoordingsrelatie met de Tweede Kamer. Andere partijen benoemen het probleem ook, maar in mindere mate. Wellicht komt dat doordat de betrokken minister lid van het CDA is. Dit onderwerp komt niet in de overige debatten aan bod, waaruit de conclusie kan worden getrokken dat de oorzaak alleen bij de minister ligt op het moment dat er iets mis gaat bij een ZBO. Uit de resultaten blijkt dat de oorzaak niet wordt gezocht in het feit dat de minister te weinig controlemogelijkheden zou bezitten, aangezien dit slechts eenmaal door D66 wordt aangekaart. De partijen beschuldigen de minister, onafhankelijk van zijn verantwoordelijkheden, van het onjuist handelen met betrekking tot het incident bij het UWV.

Vervolgens wordt hieronder in een schema samengevat welke opvattingen er in het debat bestaan over het verantwoordingsproces in het algemeen, opnieuw vanuit het democratisch perspectief.

*Tabel 10: Resultaten notie van verantwoording*

Verantwoording is:	Mate	Opmerkelijk
Ministeriële verantwoordelijkheid	Veel	In alle debatten, actoren en partijen
Hiërarchische relatie tussen minister en ZBO	Gemiddeld	Met name in Kaderwet
Democratische controle op handelen en invloed ZBO's	Veel	Kaderwet en NMa
Beoordeling van functioneren ZBO's door minister	Veel	Met name PvdA en minister, alle debatten

Ook in de opvattingen die heersen in het parlementaire debat over verantwoording als proces is men gefocust op de ministeriële verantwoordelijkheid. Zowel linkse als rechtse Kamerleden vinden dat dit een belangrijk punt is in de verantwoording tussen het ZBO en de minister en daarmee in de relatie tussen de minister en Tweede Kamer. GroenLinks zegt hierover het

volgende: *‘Een toezichthouder als de NMa dient sterke tanden te hebben en er moet sprake zijn van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling voor de minister.’*

Dat lag in de lijn der verwachtingen, aangezien de Kamerleden in dat geval vanuit hun positie als volksvertegenwoordigers spreken. Sommige partijen zien verantwoording desondanks meer als een te handhaven aspect. Zo vindt de VVD dat: *‘In eerste en laatste instantie is de minister echter verantwoordelijk.’* Andere partijen richten zich daarnaast op de noodzakelijke zelfstandigheid van de ZBO’s. Een voorbeeld hiervan is PvdA, die zegt dat: *‘Er moet een balans tussen zelfstandigheid en ministeriële verantwoordelijkheid gevonden worden.’* Overigens benadrukt minister De Geus in het debat over de UWV meerdere malen dat hij zelf verantwoordelijk is: *‘Ik ben politiek verantwoordelijk voor wat er gebeurt. Ik heb een afstemming met de raad van bestuur van UWV.’* Dus niet alleen de Kamerleden, maar ook de minister ziet de ministeriële verantwoordelijkheid als een belangrijk onderdeel van de relatie tussen de minister en het ZBO.

Dat sluit aan op de aanname dat verantwoording wordt gezien als een democratische controle op het functioneren van ZBO’s. Deze aanname wordt door de PvdA bevestigd: *‘De kaderwet regelt de verhouding tussen de minister en het ZBO en vormt de basis waarop de minister verantwoording aflegt aan het parlement en het parlement zijn controle uitoefent ten aanzien van de minister.’* Ook D66 vindt het *‘belangrijk dat met deze wet een duidelijke lijn wordt gebracht in de wonderlijk geschakeerde wereld van de zelfstandige bestuursorganen, dat er meer helderheid en meer transparantie komt, dat duidelijker wordt welke eisen aan ZBO’s worden gesteld en dat ook duidelijker wordt hoe het met de ministeriële verantwoordelijkheid en dus met de democratische controle is gesteld.’* Daaruit kan worden opgemaakt dat de Kamerleden vanuit de democratische keten van delegatie en verantwoording kijken naar de relatie tussen achtereenvolgend ZBO, minister en Tweede Kamer.

Tot slot wordt hieronder weergegeven wat de Tweede Kamerleden de debatten aandragen als oplossing of verbetering voor de relatie tussen minister en ZBO. Met andere woorden: hoe creëer je volgens Kamerleden de ideale situatie vanuit het democratisch perspectief?

*Tabel 11: Resultaten over de ideale situatie*

Versterken van:	Mate	Opmerkelijk
Ministeriële verantwoordelijkheid	Veel	NMa en Kaderwet
Bevoegdheden minister	Veel	Kaderwet en NMa
Bevoegdheden terug naar openbaar bestuur	Gemiddeld	Met name NMa, geen UWV
Beïnvloedingsmogelijkheden minister	Gemiddeld	NMa en Kaderwet
Controle en toezicht door minister	Weinig	CDA en VVD, alle debatten

Opnieuw is de ministeriële verantwoordelijkheid een veelvoorkomend en belangrijk issue in de oplossingen die Kamerleden aandragen om de situatie met betrekking tot ZBO’s te verbeteren en het verantwoordingstekort te verminderen. Veel partijen zouden graag zien dat de minister meer bevoegdheden toegewezen krijgt, zodat hij of zij op meerdere aspecten ter verantwoording kan

worden geroepen door de Tweede Kamer. De PvdA zegt bijvoorbeeld dat *'het uitgangspunt is dat er geen verantwoordelijkheid gedragen kan worden zonder bijbehorende bevoegdheden. In een aantal amendementen wil de PvdA-fractie die ministeriële verantwoordelijkheid versterken en mede met het oog daarop een deel van de ordening verhelderen.'* Opmerkingen met deze strekking komen terug bij alle partijen en in zowel de NMa-debatten als de Kaderwet debatten. Het vergroten van de ministeriële verantwoordelijkheid middels extra bevoegdheden ziet ook de Christen Unie wel zitten: *'Ik wil de mogelijkheid dat de minister, als ultimum remedium, degene blijft die eindverantwoordelijk is, ook in individuele gevallen. Zij moet de zaken achteraf kunnen terugdraaien. Zij moet niet-actief besluitvorming van de NMa kunnen afdwingen. De vernietigingsbevoegdheid is dan het sluitstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid.'*

Opvallend is dat de Kamerleden wel graag zien gebeuren dat de minister meer mogelijkheden tot beïnvloeding van het ZBO heeft of zelfs bevoegdheden terugbrengt naar het departement, maar in veel mindere mate dat de controle of het toezicht van de minister op de ZBO's wordt versterkt. Dat kan betekenen dat Kamerleden de voorkeur geven aan beïnvloeding van de minister, zodat deze daarover verantwoordelijk is en aangesproken kan worden in de Kamer, in plaats van echt een versterkte controle op het ZBO zelf. Daarnaast is het opmerkelijk dat in de debatten over de misstanden bij het UWV geen enkele keer aan de orde komt dat de minister bepaalde taken naar het departement moet overhevelen omdat het ZBO deze beslissingen niet juist heeft genomen. In de debatten over de instelling van de NMa wordt daarentegen wel uitvoerig gesproken over het behouden of terugbrengen van taken naar de ministeries. Een van deze uitspraken wordt gedaan door de VVD die *'de lijn wil aanhouden dat het zo dicht mogelijk bij de burgers moet zijn. Als het toch de centrale overheid moet zijn, kiezen wij als uitgangspunt, en bij voorkeur, voor een systeem van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen voor onderbrenging van die taak of in de normale departementale organisatie of in een agentschap, een afgezonderd geheel binnen het ministerie.'*

Geconcludeerd kan worden dat in de parlementaire debatten over ZBO's veel aandacht uitgaat naar de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat geldt zowel voor het verantwoordingstekort dat Kamerleden zien, als de notie die zij van verantwoording hebben en de ideale situatie die daarmee samenhangt. Dat betekent dat de verwachting over het democratisch perspectief is bevestigd in de empirie.

Opvallend is dat het overgrote deel van de opmerkingen in de categorie 'verantwoordingstekort' in de debatten over de Kaderwet aan de orde komen. De enige uitzondering hierop is de opvatting dat de minister onjuist heeft gehandeld. Daaruit kan worden opgemaakt dat in het democratische perspectief het tekort aan verantwoording met name belangrijk wordt gevonden met betrekking tot ZBO's in het algemeen, en niet zozeer als het om een individueel ZBO gaat. De verwachting dat er geen verschil zou bestaan tussen algemene en specifieke ZBO-debatten gaat dus niet volledig op binnen dit perspectief.

Verder blijkt dat de VVD van alle partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer verreweg de meeste aandacht besteedt aan het verantwoordingstekort. Uit de mate waarin de uitspraken over de ministeriële verantwoordelijkheid en de democratische controle voorkomen en de waarde die Kamerleden hechten aan beide vormen -dit hangt overigens met elkaar samen- is op te merken dat in het parlementaire debat deze democratische aannames van groot belang zijn. Deze opvattingen zijn dan ook zichtbaar in alle onderzochte debatten en niet alleen in de Kaderwet.

## Rechtsstatelijke perspectief

Nadat de relevante bevindingen uit de empirie en een beknopte conclusie van de opvattingen in het democratisch perspectief zijn weergegeven, wordt ditzelfde voor het rechtsstatelijk perspectief gedaan. Wederom gebeurt dat door middel van de indeling beschreven in het hoofdstuk Methode van onderzoek. De schema's geven aan in welke mate een aanname is voorgekomen in de empirie met daarnaast de opvallende zaken.

Tabel 12: Resultaten verantwoordingstekort

Verantwoordingstekort	Mate	Opmerkelijk
Te weinig publieke verantwoordingsfora	Weinig	Niet in UWV
Fora te weinig bevoegdheden	Weinig	Alleen de VVD in de Kaderwet
ZBO te veel macht in verhouding tot andere partijen	Veel	
Niemand is verantwoordelijk	Weinig	Alleen de VVD in de Kaderwet
Te weinig wetten/regels om verantwoording te garanderen	Weinig	Niet in UWV

Onmiddellijk is in het schema zichtbaar dat het overgrote deel van de uitspraken binnen de categorie verantwoordingstekort in het rechtsstatelijk perspectief betrekking heeft op het feit dat ZBO's te veel macht zouden bezitten in verhouding tot andere actoren uit het speelveld. Dit komt naar voren in alle soorten debatten, toch komt de helft van de uitspraken uit het debat over de NMA. Zo meldt het CDA dat deze *'verantwoordelijk is voor opsporing, vervolging, strafoplegging, rechtspleging én bezwaar. Dit wordt in de wandelgangen ook wel het alles-in-één-handstelsel genoemd. Dit betekent dat de NMa straffen kan opleggen zonder tussenkomst van de rechter. Dat klemt, want de bevoegdheden van de NMa worden steeds zwaarder.'* In dit geval heeft het ZBO dus te veel macht in verhouding tot de rechter.

Kennelijk is deze aanname uit het rechtsstatelijk perspectief vooral van toepassing op de NMA, want in het debat over het UWV komt het slechts eenmaal voor. Terwijl men zou kunnen verwachten in een debat over een dergelijk incident dat de schuld bij de machtspositie van het ZBO wordt neergelegd, gebeurt dat duidelijk niet. De reden dat het wel ter sprake komt in het debat over de NMA heeft mogelijk te maken met aard van de taken van het ZBO. Zoals uit het citaat van het CDA bleek heeft de NMA als toezichhoudende autoriteit een omvangrijk pakket aan bevoegdheden om competitie in het bedrijfsleven te stimuleren. De SP geeft aan dat zij *'vrees dat bij verzelfstandiging een relatief machtige toezichhouder ontstaat, waar door niemand fatsoenlijk toezicht op wordt gehouden.'* Dit geldt in mindere mate voor ZBO's met een dienstverlenende of beheersmatige taak zoals het UWV, aangezien zij minder sanctionerende bevoegdheden hebben. Vandaar dat er bij het NMA sneller gedacht kan worden aan de macht die zij bezit in verhouding tot andere actoren. Wel wordt de aanname door de Kamerleden van zes verschillende politieke partijen besproken. Dat getuigt van het feit dat de NMA door een groot deel van de Tweede Kamer gezien wordt als een ZBO met teveel macht.

Verder valt op in de resultaten dat er in tegenstelling tot het democratisch perspectief, vrij weinig aandacht is in de Tweede Kamer voor het tekort aan verantwoording vanuit het rechtsstatelijke perspectief. Uitzondering daarop is de VVD, die bovendien in het democratisch perspectief al de boventoon voerde in relatie tot het verantwoordingstekort. De partij meldt dat *'Je kunt een minister of een bewindspersoon straks niet steeds ter verantwoording roepen in verband met het functioneren van alle facetten van het openbaar bestuur. Erger, soms kan niemand dat.'* Het feit dat niemand verantwoordelijk is voor het functioneren van ZBO's, betekent in dit perspectief dat het ZBO daarmee alleenheerser wordt en zelf kan bepalen wat zij doet. Er is geen tegenmacht van partijen die verantwoording afleggen over het beleid of de uitvoering. Dat de VVD hier enkel in het debat over de Kaderwet over spreekt, betekent dat zij dit blijkbaar een belangrijk onderwerp vindt met betrekking tot ZBO's in het algemeen, maar niet of minder op het moment dat het over specifieke ZBO's gaat.

Tabel 13: Resultaten notie van verantwoording

Verantwoording is:	Mate	Opmerkelijk
Verdelen van de macht en invloed over meerdere partijen	Veel	VVD, PvdA en minister, vooral in NMa
Tegengaan van taakverwaarlozing door verspreiding van de macht	Weinig	Niet in UWV
Creëren van evenwicht tussen verschillende machten	Veel	Niet in UWV
Mogelijkheid tot beperken machtconcentratie bij ZBO	Gemiddeld	niet in UWV

Zoals hierboven te zien is, zijn met name de aannames over het hebben van meerdere partijen met verschillende soorten macht om elkaar te beperken en in evenwicht te houden, veelbesproken in de Kamerdebatten. In het eerste geval gebeurt dat voornamelijk door de partijen PvdA en VVD. De laatstgenoemde vindt *'het overigens ook gek dat er tegen een besluit van de NMa in eerste instantie bij diezelfde NMa beroep moet worden aangetekend.'* Zij zegt even later dat *'de scheiding tussen beleid en uitvoering van groot belang is. De uitvoering moet optimaal onafhankelijk en objectief zijn.'* Daar komt duidelijk naar voren dat er sprake is van een partij die op verschillende fronten macht heeft, terwijl de VVD liever ziet dat er een scheiding bestaat tussen deze machten. Dat heeft uiteraard als intentie een evenwicht te creëren zodat het ZBO in geen geval te machtig kan worden. Beide aannames zijn op die manier met elkaar verbonden, het is dan niet verrassend dat ze in gelijke mate voorkomen in de empirie. Opmerkelijk is dat zowel de PvdA als de VVD dit breed aankaarten in het debat over de NMa, in mindere mate in de debatten over de Kaderwet en helemaal niet in de debatten over het UWV. Uit het schema blijkt dat in de UWV debatten zeer weinig is gesproken over wat verantwoording exact betekent vanuit het rechtsstatelijk perspectief. Kennelijk is het bij een incident als het UWV minder interessant om te spreken over het feit dat macht verdeeld moet worden. Wellicht is dat het geval omdat de tegenmacht (de minister) volgens Kamerleden eveneens heeft gefaald.

Daarnaast valt op dat ook de minister zich meerdere malen uitlaat over de verdeling van invloed en macht over verschillende partijen. Hij doet dit in een reactie op vragen die zijn gesteld over de bevoegdheden van de NMa: *'Nogmaals, dat wil dus niet zeggen dat de NMa niet bepaalde*

*richtsnoeren kan uitvaardigen. Dat is allemaal onder het kopje: beleid van de minister, toezicht door de NMa.* Wel wordt er dus gekozen voor een verdeling van macht tussen de minister en het ZBO. Dat ligt echter voor de hand, aangezien de minister zich op dit punt moet verdedigen.

Tabel 14: Resultaten over de ideale situatie

Versterken van:	Mate	Opmerkelijk
Wetten/regels die het ZBO in haar macht en invloed beperken	Veel	Met name in Kaderwet
Stimuleren van controle door fora	Weinig	
Sanctiemogelijkheden voor fora	Weinig	
Publieke instituties met verantwoordingsbevoegdheden	Gemiddeld	

In een poging ZBO's te beperken in haar macht wordt de voorkeur gegeven door Kamerleden aan het instellen van wetten of regels die afkaderen welke bevoegdheden een ZBO heeft en hoe zij in bepaalde situaties moet handelen. Dit wordt uitgesproken door zes verschillende politieke partijen waaronder D66: *'Niets ligt dan meer voor de hand dan de bepaling in de aanwijzingen die aangeeft in welke gevallen verzelfstandiging geëigend is, nu in de wet te verankeren.'* Op deze manier worden reeds voordat een ZBO de macht toegekend krijgt een publieke taak uit te oefenen, door de wet criteria aangegeven waar zij aan moet voldoen.

Ook de VVD is voorstander van dergelijke criteria: *'Zo wil de regering, hoewel het een kaderwet betreft, in het wetsvoorstel zelfs geen enkel criterium opnemen over de vraag of en, zo ja, wanneer en onder welke condities een ZBO zou kunnen worden opgericht of zou moeten worden in stand gehouden. Ik kom daarop nog terug bij de amendementen over de criteria. Met anderen ben ik van mening dat die criteria wel degelijk in de wet moeten komen.'* De wet is dus volgens veel Kamerleden in feite een mogelijkheid de oprichting en het bestaan van ZBO's te controleren.

Verder blijkt dat de uitspraken met name worden gedaan in de debatten over de Kaderwet. Dat is niet verrassend aangezien hier het gespreksonderwerp een wet is waardoor de taken van ZBO's goed afgekaderd worden. Ook kan door de invoering van de Kaderwet niet meer een ZBO worden opgericht, zonder dat dit in de wet is vastgelegd.

Tot slot zijn in de overige aannames weinig opmerkelijkheden te melden. Ondanks het feit dat er een gering aantal uitspraken is gedaan in relatie tot de aannames komen deze terug in alle soorten debatten en worden ze door Kamerleden van meerdere politieke partijen gedaan. Wel kan net als in het democratisch perspectief worden vastgesteld dat Kamerleden zich niet vaak richten op de fora die ervoor moeten zorgen dat het ZBO daadwerkelijk verantwoording aflegt. Ook is er in de Tweede Kamer weinig animo voor het versterken van de controle door verantwoordingsfora. Volgens hen ligt het probleem blijkbaar niet zozeer bij de fora, maar bij de ZBO's zelf.

Op grond van bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat binnen het rechtsstatelijk perspectief de meeste opvattingen bestaan over de machtsverhouding tussen het ZBO en andere partijen. Kamerleden zijn van mening dat ZBO's teveel macht hebben. Daarmee is opnieuw de verwachting uit het theoretisch kader met betrekking tot dit perspectief bevestigd.

Interessant is dat zij dit voornamelijk willen beperken door het invoeren van wetten en regels die restricties geven aan het functioneren en het bestaan van ZBO's. Er wordt in de debatten slechts marginaal gesproken over de invalshoek van verantwoordingsfora. Zo is er een gering aantal uitspraken gedaan over het versterken van de bevoegdheden of controle van publieke fora. Ook zijn er volgens Kamerleden niet te weinig fora. De VVD heeft zich in de Kaderwet hier als enige over uitgelaten.

Echter, dit is tegenstrijdig met het feit dat er veel aandacht besteed wordt aan het principe dat een of meerdere partij(en) tegenmacht bieden aan het ZBO. Kennelijk zien zij verantwoordingsfora niet als een vorm van tegenmacht. Daarbij moet worden opgemerkt dat zodra er wordt gesproken over tegenmacht, dit vaak samenhangt met het democratisch perspectief. Namelijk dat de minister moet fungeren als tegenmacht voor het ZBO.

## Cybernetische perspectief

Als laatste zal nu een analyse worden gemaakt van de aannames uit het cybernetische perspectief. Er wordt gestart met de bevindingen vanuit het verantwoordingstekort.

Tabel 15: Resultaten verantwoordingstekort

Verantwoordingstekort	Mate	Opmerkelijk
Forum kan functioneren ZBO niet controleren/beoordelen	Gemiddeld	Met name in Kaderwet
ZBO niet gestimuleerd tot vergroten kennis	-	Wordt niet genoemd in empirie
ZBO niet gestimuleerd tot debat of evaluatie van haar functioneren	-	Wordt niet genoemd in empirie

Zoals uit de tabel blijkt is er in de onderzochte debatten weinig gesproken vanuit het cybernetisch perspectief over het verantwoordingstekort. Het feit dat ZBO's niet worden gestimuleerd tot het vergroten van hun kennis en leervermogen, en dat ze geen debat aangaan met fora om feedback te verkrijgen en de prestaties te evalueren, komt zelfs helemaal niet aan de orde in de opvattingen van Kamerleden. De focus ligt kennelijk niet op het ZBO en de benodigde kennis om prestaties in de toekomst te verbeteren door te leren van fouten.

Wel wordt er gesproken over een verantwoordingstekort doordat het forum niet in staat is het ZBO deskundig te beoordelen en te controleren. De VVD zegt daarover: *'De transparantie is ook vaak zoek; dat vinden veel ZBO's zelf ook. De Algemene Rekenkamer kon over 1997 van de 230 mld gulden die bij de RWT's, inclusief ZBO's, omging, 89 mld gulden niet goed controleren op doelmatigheid en rechtmatigheid van besteding. Dat wil niet zeggen dat er iets is mis gegaan, maar zij kon het gewoon niet goed controleren.'*

In dit geval is de Algemene Rekenkamer het forum dat de Nederlandse ZBO's hoort te controleren op basis van financiën. Uit het citaat blijkt dat het forum niet in staat was dit goed uit te voeren. Om welke reden wordt hier niet genoemd. Het kan zijn dat het forum zelf niet voldoende kennis in huis heeft om op een deskundige wijze haar taak te verrichten. Dat blijkt uit een uitspraak van het CDA: *'Zelf geloof ik niet zo direct in die jaarverslagen. Dat zijn er straks wellicht honderden. Ik weet wel wat daarmee gebeurt. Ze komen terecht bij de ministeriewoordvoerders. Sommige daarvan hebben totaal geen affiniteit met dit soort structuren of inrichtingswetgeving. Daardoor gebeurt er te weinig mee.'* Het probleem ligt hier dus duidelijk bij de expertise van het ministerie als forum. Dat is opvallend aangezien er in het rechtsstatelijk perspectief bleek dat Kamerleden zich meer bezighielden met het ZBO dan met het forum op het moment dat er iets misging.

Verder is opmerkelijk dat deze uitspraken voornamelijk in de debatten over de Kaderwet worden gedaan. Klaarblijkelijk is de controle en beoordeling van ZBO's in het algemeen belangrijker dan de controle op specifieke ZBO's, zoals het UWV. Daarbij richt de Kaderwet zich in het bijzonder op de relatie tussen ministerie en ZBO, alhoewel er door de bijvoorbeeld PvdA ook graag andere partijen worden bijgehaald: *'als de Kamer niet precies weet hoeveel geld er omgaat in ZBO's en wat er met dat geld wordt gepresteerd, kan zij onmogelijk haar controletaak naar behoren vervullen.'* Er worden dus zowel uitspraken gedaan over de minister of Tweede Kamer als forum, als instanties als de Algemene Rekenkamer.



Tabel 16: Resultaten notie van verantwoording

Verantwoording is:	Mate	Opmerkelijk
Confrontatie voor ZBO met informatie over prestaties	-	Wordt niet genoemd in empirie
Evaluatie van functioneren	Gemiddeld	Met name de minister, niet in UWV
Reflectie op falend functioneren	-	Wordt niet genoemd in empirie
Vergroten van kennis bij ZBO over prestaties	Weinig	Christen Unie

Wederom is zichtbaar dat er weinig wordt gesproken in Kamerdebatten vanuit het cybernetische perspectief. Verantwoording wordt niet genoemd als een manier om het ZBO te confronteren met informatie over haar prestaties en functioneren. Ook niet op het moment dat het ZBO slecht heeft gepresteerd en er gereflecteerd moet worden om dergelijke misstanden in de toekomst voor te zijn. Daaruit blijkt dat Kamerleden zich vooral richten op de huidige situatie en niet echt vooruit kijken naar de toekomst.

Er wordt slechts eenmaal door de Christen Unie opgemerkt dat *‘via die directe lijn kan het beleid ten departemente profiteren van de kennis van bijvoorbeeld het uitvoerende werk en omgekeerd. Zo zou het ZBO toch in algemene zin vatbaar moeten willen zijn voor bijsturing door de minister.’* Maar hierin komt naar voren dat de verantwoording niet wordt gezien als manier om te leren en de kennis van het ZBO te vergroten, maar vice versa. Doordat het departement kennis bezit die het ZBO mede kan gebruiken, zou de eerste gemakkelijker invloed kunnen uitoefenen op het ZBO. Dat is echter niet de precieze gedachte van het cybernetische perspectief.

Met betrekking tot de evaluatie van het functioneren van ZBO's werden meer uitspraken in de empirie gevonden. De SP zegt: *‘Ik ben dan eerder voor een evaluatie dan voor een kaderwet: een evaluatie die ingaat op wat er de afgelopen tientallen jaren is verzelfstandigd, wat wij daarmee wilden bereiken, wat wij ermee hebben bereikt en wat de gevolgen zijn geweest. Daar waar het niet goed heeft uitgepakt, zou je, als politiek, het lef moeten hebben om dat weer terug te draaien. Ik verkies derhalve een evaluatie van al die verzelfstandigingen en zeker als het gaat om ZBO's.’*

In dit geval gaat het niet over een specifieke verantwoordingsrelatie tussen een minister en ZBO, maar over het bestaan en functioneren van ZBO's in het algemeen. Wel wordt de evaluatie in dit kader gebruikt voor eventuele aanpassingen die gemaakt moeten worden in de toekomst.

Ook de minister gebruikt de evaluatie niet alleen ter controle, maar als richtlijn om verder op te bouwen. Hij zegt over de NMa: *‘Wat het bestuursverbod betreft, ik zou willen afwachten wat het effect is van de bevoegdheid die de NMa zal krijgen om een persoonlijke boete op te leggen, voordat ik denk aan een bestuursverbod.’* Hoewel het woord evaluatie niet letterlijk valt, wordt duidelijk dat de prestaties van het NMa getoetst en geëvalueerd worden om de informatie in de toekomst te gebruiken voor aanpassingen van de taken van het ZBO.

Wat echter nergens naar voren komt is dat de evaluatie plaatsvindt met het ZBO als actor en niet alleen als gespreksonderwerp. Kamerleden gaan er kennelijk vanuit dat een evaluatie prima kan worden gehouden zonder dat het ZBO daadwerkelijk aan tafel zit en meepraat.

Tabel 17: Resultaten over de ideale situatie

Versterken van:	Mate	Opmerkelijk
Kennis ZBO over functioneren	Weinig	
Kennis over mislukkingen en verbeteringen	Weinig	
Feedback op functioneren ZBO's	-	Wordt niet genoemd in empirie
Evaluatie en reflectie van functioneren ZBO	Gemiddeld	Ook de minister
Debat tussen ZBO en verantwoordingsfora	Weinig	

Tot slot de opvattingen in het parlementaire debat over de ideale situatie vanuit het cybernetische perspectief. Ook hier zijn er weinig uitingen van Kamerleden naar voren gekomen in de empirie. Zo komt het feit dat ZBO's feedback op hun prestaties moeten krijgen van verantwoordingsfora om te leren geheel niet ter sprake. Wel is er een aantal Kamerleden, dat het vergroten van kennis door informatie te delen met andere partijen voorstelt. Zo zegt Groen Links dat: *'Het Openbaar Ministerie doet zijn deel en de NMa heeft ook zo haar kennis. Een van de grote problemen die in de nadagen van de enquête over de bouwfraude aan de orde kwamen, is de samenwerking tussen deze instituten. Ik wil ervoor pleiten om een soort vastgoedkamer op te richten die de bij de diverse onderdelen van de Staat der Nederlanden en de daartoe behorende organen aanwezige informatie kan combineren.'* Hiermee kan het NMa haar functioneren verbeteren doordat zij beschikt over extra informatie.

Tevens zegt de PvdA indirect dat de kennis van het UWV over het incident gebruikt moet worden om een nieuw beleid op te stellen. *'Desondanks houd ik aan dit debat het gevoel over dat dit nooit had mogen gebeuren. Daarom is het van belang dat er voor de toekomst nieuw beleid komt om ervoor te zorgen dat in ieder geval een aantal van de organisaties die in de publieke en semi-publieke sfeer opereren, een wat andere cultuur leert kennen.'* De nadruk ligt echter niet zozeer op een evaluatie van het incident, maar op het toekomstige beleid. De vraag hoe dit tot stand komt en door wie, wordt hier niet beantwoord. Vanuit het cybernetisch perspectief is een nieuw beleid alleen zinvol als dit voortkomt uit een evaluatie van het functioneren in het verleden. In het geval kan het UWV er ook daadwerkelijk van leren.

De Christen Unie bepleit dat het *'Wellicht veel beter is wanneer Kamercommissies met enige regelmaat hoorzittingen houden met relevante ZBO's. Deze vorm van horizontale verantwoording zou wel eens minder mediageniek, maar wel meer vernieuwend kunnen zijn. Zonder dat er een minister in de buurt is, kunnen Kamerleden en ambtenaren dan van gedachten wisselen over de uitvoering van beleid en natuurlijk ook over de relatie van het ZBO met het kerndepartement.'*

Daar blijkt uit dat zij voorstander is van het stimuleren van debat tussen ZBO's en andere fora dan de minister, waarin op verschillende terreinen kennis uitgewisseld kan worden. In dit perspectief zouden Kamercommissies namelijk ook als forum kunnen dienen. Het meest belangrijk is dat de commissies vanuit hun expertise op het gebied van het ZBO mee kunnen praten. Niettemin is de Christen Unie de enige partij die dit voorstelt en wordt deze gedachte niet Kamerbreed gedragen.

Over het cybernetisch perspectief kan geconcludeerd worden dat de aannames niet veel aan bod komen in de onderzochte empirie. De opvattingen die naar voren kwamen in de debatten over het verantwoordingstekort richten zich enkel op het onvermogen van fora om het ZBO te beoordelen en te controleren. Wel neemt de Kamer daarin mee dat er andere fora bestaan dan de minister, zoals de Algemene Rekenkamer. De notie van verantwoording die Kamerleden hebben lijkt hierbij aan te sluiten, aangezien deze zich concentreert op het feit dat het functioneren van ZBO's geëvalueerd moet worden door fora. Niemand spreekt echter over het betrekken van ZBO's bij de evaluatie zodat deze kunnen leren van hun prestaties uit het verleden en op directe wijze feedback krijgen van een forum. Voor Kamerleden is belangrijker dat ZBO's worden geëvalueerd, omdat dit een vorm van controle is. Dit is ook terug te zien in de mate waarin aannames over de ideale situatie terugkwamen in de empirie. Met name de evaluatie van ZBO's moet verbeterd worden. Daarnaast zijn er in het debat enkele uitspraken gedaan over het stimuleren van informatie-uitwisseling tussen ZBO's en andere actoren, zoals Kamercommissies. Daarmee kan het ZBO haar kennis uitbreiden en in de toekomst beter functioneren.

De verwachting dat in het cybernetisch perspectief de aanname over verantwoordingsfora die niet in staat zijn het functioneren van ZBO's te beoordelen en controleren het meest aan bod zou komen bijna geheel uitgekomen. Binnen het verantwoordingstekort en ook verder speelt de expertise van verantwoordingsfora een rol, maar daarnaast is de evaluatie van prestaties van ZBO's een belangrijk gespreksonderwerp.

Tot slot is het interessant te kijken of de overige verwachtingen in de empirie zijn bevestigd. Als eerste de onderlinge verhoudingen tussen de perspectieven in de debatten. De verwachting was dat het democratisch perspectief zou domineren, en dat in mindere mate het rechtsstatelijke en nog geringer het cybernetische perspectief naar voren zouden komen. Uit de bevindingen blijkt duidelijk dat dit het geval is. Voor alle partijen geldt dat het democratisch perspectief het beste hun opvattingen duidt. Ook het rechtsstatelijk perspectief komt wel ter sprake, maar dit is dikwijls gecombineerd met aannames vanuit het democratisch perspectief. Het cybernetisch perspectief komt verreweg het minst terug in de opvattingen van Kamerleden.

Ook de verwachting dat Kamerleden naast hun notie van verantwoording spreken over een tekort aan verantwoording is bekrachtigd door de empirie. Zoals in alle perspectieven bleek worden de aannames vanuit het verantwoordingstekort bijna evenveel aangehaald als de overige aannames. Opvallend is dat zowel in het democratisch als het rechtsstatelijke perspectief de VVD hier een grote rol in speelt. Kennelijk is deze partij meer gefocust op het verantwoordingstekort en de ontbrekende legitimatie van ZBO's dan andere partijen.

De laatste verwachting richt zich op het feit dat er een verschil bestaat tussen de opvattingen in debatten over specifieke ZBO's en algemene debatten over ZBO's. In de empirie blijkt dat er inderdaad een verschil bestaat tussen beide soorten debatten. Hier moet echter een opmerking bij worden gemaakt. De grootste verschillen in aannames zijn namelijk zichtbaar tussen de debatten over de Kaderwet en de debatten over het UWV. In de Kaderwet komen veel opvattingen aan bod die niet in het debat over het incident bij het UWV terugkomen. Het verschil zit voornamelijk in aannames over het democratisch en rechtsstatelijke perspectief, waar in het debat over het UWV weinig over is gesproken. Het verschil tussen de Kaderwet en de NMa is daarentegen minder groot. In de eerstgenoemde debatten wordt er meer gesproken over een verantwoordingstekort (van alle perspectieven), terwijl in de NMa debatten de notie van verantwoording meer ter sprake komt.

## Conclusie

De conclusies uit het theoretisch kader en de resultaten worden in dit hoofdstuk gecombineerd om te komen tot de beantwoording van de hoofdvraag:

*Op welke wijze kunnen het democratische, rechtsstatelijke en cybernetische perspectief op publieke verantwoording de opvattingen in het parlementaire debat over zelfstandige bestuursorganen duiden?*

De aannames uit de literatuur over de drie perspectieven zijn gebruikt als basis voor het creëren van een analysekader, om op die wijze een koppeling te maken naar publieke verantwoording van ZBO's.

Als eerste is het democratisch perspectief opgevat als het in stand houden van de hiërarchische lijn. Dat betekent dat de ZBO's enkel democratisch gelegitimeerd zijn indien ze onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen en de minister volledig verantwoordelijk kan worden gehouden door het parlement voor het functioneren van de ZBO's. In de praktijk is dit echter niet het geval en is de minister slechts indirect verantwoordelijk. Met deze informatie als uitgangspunt is de verwachting geformuleerd dat in de empirie het democratisch perspectief terug zou komen in opvattingen over de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verwachting is bevestigd in de onderzochte debatten. Voornamelijk in de debatten over de Kaderwet kwam dit onderwerp uitvoerig aan de orde en in mindere mate ook in de debatten over de NMa en het UWV. De overige aannames over het verantwoordingstekort in het democratisch perspectief kwamen, met uitzondering van de aanname dat de minister onjuist heeft gehandeld, eveneens meer naar voren in het debat over de Kaderwet. Daaruit kan worden opgemaakt dat (het tekort aan) ministeriële verantwoordelijkheid in een algemeen debat over ZBO's belangrijker is dan in een debat over een individueel ZBO. Over het algemeen kan gesteld worden dat de aannames uit het democratisch perspectief op het verantwoordingstekort, de notie van verantwoording en de ideale situatie ruimschoots terug komen in de empirie en met name in de debatten over de Kaderwet.

Ten tweede is het belang van het rechtsstatelijke perspectief volgens de literatuur het voorkomen van machtconcentratie door het organiseren van tegenmacht. Bij toepassing op ZBO's is deze macht louter gedefinieerd als publieke instituties met de bevoegdheid verantwoording te vragen. Het gaat namelijk niet zozeer om *welke* fora er fungeren als tegenmacht, maar *dat* de macht verspreid wordt over verschillende partijen. Dat is mogelijk door ZBO's verantwoording af te laten leggen aan meerdere fora. Vanzelfsprekend kunnen dat democratische fora als de minister of het parlement zijn, maar in de empirie zijn tevens fora als de rechter of Algemene Rekenkamer in de analyse meegenomen als het doel ervan was het verminderen van machtconcentratie. De verwachting met betrekking tot dit perspectief was dat er voornamelijk gesproken zou worden over de relatief grote macht en invloed van ZBO's. Ook deze verwachting is bekrachtigd door de onderzochte debatten. Kamerleden focussen zich grotendeels op het feit dat er sprake is van een verantwoordingstekort, waardoor ZBO's beschikken over teveel macht. Om een meer ideale situatie te creëren stellen de meeste Kamerleden voor dat de macht van ZBO's beperkt moet worden door het invoeren van wetten en regels. Het gebruik van verantwoordingsfora komt slechts marginaal aan de orde in de parlementaire debatten. Dat is opvallend aangezien er wel uitgebreid wordt gesproken over het verdelen van de macht van ZBO's over meerdere partijen. Kennelijk is verantwoording volgens Kamerleden daar niet de juiste manier voor.

Als laatste is het cybernetische perspectief opgenomen in het analysekader. Het centrale idee van dit perspectief, dat de actor door middel van feedback van een forum het leervermogen op peil kan houden en versterken, is vertaald naar ZBO's. Als een ZBO informatie deelt met een deskundig forum en daarover in debat gaat, vindt er evaluatie van het functioneren plaats waardoor kennis van het ZBO hierover vergroot kan worden en het functioneren in de toekomst verbeterd wordt. De verwachting die in relatie tot deze gedachte is geformuleerd stelt dat vooral de aanname dat verantwoordingsfora niet in staat zijn het functioneren van ZBO's te beoordelen en controleren, waardoor er sprake is van een verantwoordingstekort, aan bod zullen komen in de debatten. Deze verwachting is opnieuw bevestigd in de empirie. Hoewel er in het algemeen weinig gesproken werd vanuit het cybernetisch perspectief kwam daarin desalniettemin naar voren dat een aantal verantwoordingsfora niet in staat is om de prestaties van ZBO's te beoordelen door ontbrekende expertise. Daarbij moet vermeld worden dat de evaluatie van ZBO's tevens een belangrijk onderwerp van gesprek was binnen dit perspectief. Echter, Kamerleden richten hun aandacht enkel op de fora die deze evaluatie moeten afdwingen of uitvoeren. Er wordt door niemand aangekaard dat ZBO's betrokken moeten worden bij de evaluatie zodat deze kunnen leren van hun prestaties uit het verleden en op directe wijze feedback krijgen van een forum.

Verder is er een aantal algemene verwachtingen geformuleerd over de opvattingen in de empirie. Om te beginnen zou er een verschil zijn in algemene debatten over ZBO's (Kaderwet) en debatten over specifieke ZBO's (NMa en UWV). Deze verwachting kan gedeeltelijk worden bevestigd. Er is tevens een onderscheid te maken tussen de debatten over de NMa en het UWV. Veel aannames die terugkomen in de Kaderwet uit het democratische en rechtsstatelijke perspectief zijn niet aanwezig in het debat over het incident bij het UWV en vice versa. Daarnaast wordt er in de Kaderwetdebatten meer gesproken over het tekort aan verantwoording, terwijl in het debat over de NMa de notie van verantwoording een belangrijkere rol speelt.

Met betrekking tot de onderlinge verhoudingen tussen de perspectieven kan geconcludeerd worden dat de aannames uit het democratisch perspectief de opvattingen in het parlementaire debat het beste duidt. Vervolgens komt in iets mindere mate het rechtsstatelijke perspectief terug, maar daar moet een kanttekening bij worden geplaatst. Dit hangt namelijk dikwijls samen met een aanname uit het democratisch perspectief. Bijvoorbeeld in de opvatting dat de minister fungeert als tegenmacht voor het ZBO. Het cybernetische perspectief komt aanzienlijk minder aan bod in de empirie en Kamerleden richten zich niet zozeer op het leerproces of het vergroten van kennis, maar meer op het aspect van evaluatie, wat in feite niet de essentie van het perspectief weergeeft.

De bovenstaande resultaten zijn wellicht niet erg verrassend, aangezien Tweede Kamerleden vanuit hun positie als volksvertegenwoordigers en als onderdeel van de keten van delegatie en verantwoording de opvattingen uit het democratisch perspectief toegedaan zijn. Dat maakt de conclusie echter niet minder relevant. Het betekent namelijk dat twee perspectieven significant minder aan bod komen in de parlementaire debatten. Het rechtsstatelijk perspectief in feite enkel in combinatie met het democratisch perspectief en het cybernetisch perspectief komt heel gering aan de orde. De toegevoegde waarde van beide perspectieven voor parlementaire debatten moet niet worden onderschat. Juist de combinatie van de drie perspectieven zal ervoor kunnen zorgen dat de verantwoording op verschillende wijze belicht wordt. Dit zal het, op dit moment, meer eenzijdige karakter van de debatten over publieke verantwoording bij ZBO's ten goede komen.

## Referenties

Afbeelding voorpagina: [http://www.odeon-nijmegen.nl/gallery/LeViagro\\_cartoons?page=3](http://www.odeon-nijmegen.nl/gallery/LeViagro_cartoons?page=3)

Nieuwsbericht inleiding: 'Extreme verkwisting UWV moet stoppen' 26-06-2003, website SP <http://www.sp.nl/nieuwsberichten/1565/030626-extremeverkwistinguwvmoetstoppen.html#top>

Arts, B.J.M. (2004) 'Naar een mondiale democratie? De rol van 'niet-statelijke actoren', In: WRR, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. 95-112 Boom Amsterdam.

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

Bekkers, V. (2007) 'Imago en Legitimiteit' In: Kickert, W.J.M., L. Cachet, F.B. van der Meer, L. Schaap (red) *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde*, 31-44 Eburon Delft.

Bovens M.A.P., T. Schillemans en P. 't Hart (2008) 'Does Public Accountability Work? An assessment tool.' *Public Administration*, 86:1 225-242.

Bovens, M.A.P. (2005) 'De verspreiding van de democratie'. *Beleid en Maatschappij*, 32:3 119-127.

Bovens, M.A.P. (2005) 'Een analysekader' In: Bakker, W. en K. Yesilkagit (red) *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Boom Amsterdam.

Commissie Gerritse (2007) *ZBO's binnen kaders, Rapportage op hoofdlijnen van het begeleidingsteam Kaderwet ZBO's*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Commissie Kohnstamm (2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*.

Commissie Scheltema (1993) *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van een ministeriële verantwoordelijkheid*, Sdu Uitgeverij, Den Haag.

Commissie Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Gray, A. en B. Jenkins (1993) 'Codes of accountability in the New Public Sector', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6:3, 52-67, University Press.

Kickert, W.J.M. (1998) *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.

Mayston, D. (1993) 'Principals, agents and the economics of accountability in the New Public Sector', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6:3, 68-96, University Press.

- Mulgan, R. (1997) 'The Processes of Public Accountability' *Australian Journal of Public Administration*, 56-1, 25-36.
- Romzek, B.S. en M.J. Dubnick (1987) 'Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Trade' *Public administration review*, 1987, May/June, 227-236.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Lemma Den Haag.
- Schillemans, T. (2005) 'Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing' In: Bakker, W. en K. Yesilkagit (red) *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Boom Amsterdam.
- Stewart, J. (1992) 'The rebuilding of public accountability', *Accountability to the public, European policy forum*, London December.
- Strøm, K. (2000), 'Delegation and Accountability in parliamentary democracies' *European Journal of Political Research* 37, 261-289, Kluwer Academic Publishers.
- Thiel, S. van (2009) 'Aansturing van zelfstandige bestuursorganen (deel 1)' *Openbaar Bestuur* februari 22-24.
- Thiel, S. van, F.L. Leeuw, J.J. Siegers en H.D. Flap (1999) 'Oorzaken van verzelfstandiging, Een empirische verklaring voor de toename in verzelfstandiging' *Bestuurskunde*, 8-1, 28-43, Tichelaar, Den Haag.
- Thiel, S. van en M.W. van Buuren (2001) 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?' *Bestuurswetenschappen*, 55(5), 386-404.
- Thiel, S. van (2004) 'Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies'. In: S. van Thiel (red.) *Governance van uitvoeringsorganisaties: nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, 127-137, Kadaster, Apeldoorn.
- Tolsma, J.M.L., M.S. Boekenoogen en A.H.F.M. Kraan-Jetten (1995) 'Zelfstandige bestuursorganen eenheid in verscheidenheid?' *Beleid & Maatschappij*, 22-5, 286-295, Boom Amsterdam.
- Visser, R.K. (2008) *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Boom Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Het borgen van publiek belang*, WRR Rapporten aan de regering, nr. 56, Sdu Uitgevers Den Haag.

## Bijlage: coderingsschema

### Debatten

NMa	2
Kaderwet	2
UWV	2

### Partijen

SGP	5
Christen Unie	13
D66	21
GroenLinks	12
SP	15
VVD	36
CDA	19
PvdA	32

### Actoren

Tweede Kamerlid	35
Minister	24

### Democratisch perspectief

Verantwoordingstekort	
onjuist handelen Minister t.o.v. ZBO	13
beperkte democratische controle	5
ZBO's niet democratisch gelegitimeerd	10
te grote afstand tussen Minister en ZBO's	5
beperkte Ministeriële verantwoordelijkheid	19
Minister beperkte controlemogelijkheden	1
Minister beperkte bevoegdheden	5
Minister beperkte beïnvloedingsmogelijkheden	6
Overig	2
Versterken van	
Bevoegdheden Minister	15
Ministeriële verantwoordelijkheid	23
Bevoegdheden terug naar openbaar bestuur	7
Beïnvloedingsmogelijkheden Minister	10
Controle en toezicht door Minister	3
Overig	2
Verantwoording is	
Ministeriële verantwoordelijkheid	21
relatie tussen Minister en het ZBO	5
beoordeling van functioneren ZBO's door Minister	11
democratische controle op functioneren van ZBO's	16
overig	4
Overig	3



## Rechtsstatelijk perspectief

Versterken van	
wetten/regels die het ZBO in haar macht beperken	12
stimuleren van controle door verantwoordingsfora	3
sanctiemogelijkheden van verantwoordingsfora	2
publieke instituties met verantwoordingsbevoegdheden	9
overig	1
Verantwoordingstekort	
te weinig publieke verantwoordingsfora	2
publieke instituties beperkte verantwoordingsbevoegdheden	4
ZBO te veel macht in verhouding tot andere instituties	11
niemand is verantwoordelijk	3
te weinig wetten/regels om verantwoording te garanderen	2
overig	1
Verantwoording is	
verdelen van de macht en invloed over meerdere partijen	21
tegengaan van taakverwaarlozing ZBO's	5
creëren van evenwicht tussen verschillende machten	14
beperken macht en invloed ZBO's	8
overig	1
Overig	3

## Cybernetisch perspectief

Verantwoording is	
confrontatie voor ZBO met informatie over functioneren	0
evaluatie van prestaties uit verleden	8
reflectie op falend functioneren en mislukkingen	0
vergroten van kennis bij ZBO over functioneren	1
overig	0
Versterken van	
kennis bij ZBO's over functioneren	2
kennis bij ZBO's over mislukkingen en verbeteringen	2
feedback op functioneren ZBO's	0
evaluatie en reflectie van functioneren	8
debat tussen ZBO en verantwoordingsfora	4
overig	0
Verantwoordingstekort	
forum kan functioneren ZBO niet beoordelen/controleren	6
ZBO niet gestimuleerd tot vergroten kennis	0
ZBO niet gestimuleerd tot debat en evaluatie	0
Overig	0
Overig	3

**Overige opvattingen** 9