

Sturen op afstand 1

## Sturen op afstand

### Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen

Sandra van Thiel<sup>1</sup>

Steeds meer overheidstaken zijn afgeschaft, maar veel vaker nog zijn ze geprivatiseerd, verzelfstandigd of uitbesteed. In deze bijdrage richten we ons op de relatie die ontstaat tussen kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties, na verzelfstandiging. Met het uit handen geven van taken is de bemoeienis van de overheid namelijk allerminst afgelopen. In tegendeel zelfs, soms lijkt het of dat juist is toegenomen (Kickert, 1998:161). Veel verzelfstandigingen lijken ingegeven te zijn door een behoefte aan meer – vooral beheersmatige – controle en sturing vanuit het moederdepartement. Dit wordt de **verzelfstandigingsparadox** genoemd. Hoe kan dat? En lukt dat? Dat zijn de vragen die hier centraal staan. Ik richt me daarbij vooral op verzelfstandiging op rijksniveau in Nederland, maar veel van de hier behandelde onderwerpen spelen ook op andere overheidsniveaus (Van Thiel, 2002) en in andere landen.

#### De scheiding tussen beleid en uitvoering

Verzelfstandiging, oftewel het scheiden van beleid en uitvoering is ingegeven door de verwachting dat dit leidt tot een efficiëntere, betere beleidsvoering. Politici zouden zich alleen maar met de hoofdlijnen van beleid bezighouden en niet langer verzanden in allerlei uitvoeringsdetails. Uitvoerders zouden gevrijwaard worden van – het primaire proces belemmerende – overheidsbemoeienis. Bovendien mogen verzelfstandigde publieke eenheden een meer bedrijfsmatig beheersregime gaan gebruiken; het baten-lastel stelsel. Dit geeft hun meer vrijheid om zelf beslissingen te nemen ten aanzien van de bedrijfsvoering, waarvan naar verwachting een stimulerende werking uitgaat om efficiënter te werken.

Dit doelmatigheidsmotief was in de jaren '80 en begin jaren '90 een belangrijke reden om bepaalde taken of organisatieonderdelen op afstand te zetten (Kickert, 1998:61-70; Van Thiel, 2001:9-14). Voor ex-

<sup>1</sup> Met speciale dank aan prof.dr. Walter Kickert voor zijn commentaar.

## 2 Sturen op afstand

terne verzelfstandiging kunnen echter ook andere **motieven** bestaan. Volgens de Aanwijzingen voor zbo's uit 1996 komt een taak in aanmerking voor verzelfstandiging als de overheid er geen (directe) verantwoordelijkheid voor hoeft te dragen, dan wel de taak niet per se zelf hoeft uit te voeren, of als er geen noodzaak is tot volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Taken die een specifieke deskundigheid vereisen, of onafhankelijk van de regering dienen te worden uitgevoerd, komen zo in aanmerking voor externe verzelfstandiging. Dit geldt ook voor taken waarbij het wenselijk is om belanghebbende partijen medeverantwoordelijk te maken (zelfregulering).

Indien niet aan deze omstandigheden wordt voldaan, maar een ander beheersregime wel gewenst is, wordt de voorkeur gegeven aan interne verzelfstandiging (Commissie Sint 1994; Smullen et al., 2001:195). Interne verzelfstandiging geeft onderdelen *binnen* ministeries de mogelijkheid een baten-lasten stelsel te voeren. Dergelijke eenheden, agentschappen genoemd, vallen nog steeds formeel en hiërarchisch onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geldt slechts een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De minister blijft verantwoordelijk voor het beleid dat door het zbo wordt uitgevoerd en voor het toezicht op de uitvoeringsorganisatie. De minister is niet langer verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het zbo.

### **Zbo's en agentschappen in Nederland**

In de jaren '80 en '90 is het aantal zbo's en agentschappen in Nederland sterk toegenomen. Tabel 1 vat een aantal kenmerken van deze organisaties samen, zoals aantal, wijze van oprichting, en omvang.

**Tabel 1. Kenmerken van zelfstandige bestuursorganen en agentschappen in Nederland in 2000**

	<b>Zelfstandig bestuursorgaan</b>	<b>Agentschap</b>
Aanduiding	Extern verzelfstandigd	Intern verzelfstandigd
Aantal in 2000	431	22
Bestaat sinds	Eeuwen, sterke groei in de jaren '80-'90	1994
Wijze van oprichting	Instellingswet	Comptabiliteitswet
Ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkt	Volledig
Aantal personeel	>130.000	> 30.000
Rechtspositie personeel	Verskillend, merendeels ambtenaren	Rijksambtenaren
Omvang budget	Ong. 20% via rijksbegroting, verder via heffingen, tarieven, etc.	Ong. 2 mln euro in 2001

(Bronnen: Algemene Rekenkamer, 1995; Smullen et al., 2001; Van Thiel & Van Buuren, 2001)

In 2000 waren er ongeveer 431 **zelfstandige bestuursorganen** in Nederland (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Enkele voorbeelden zijn de politie-regio's, arbeidsvoorzieningen, kamers van koophandel, maar ook de Mondriaan Stichting, het College voor Zorgverzekeringen, de OPTA en de Transportongevallenraad. Sommige organisaties die we nu als zbo kennen, bestaan al decennia- of zelfs eeuwenlang, zoals De Nederlandse Bank. Het aantal zbo's is vooral in de jaren '80 en '90 sterk gestegen.

De oprichting van een zbo wordt aangeduid als **externe verzelfstandiging**.<sup>2</sup> Zbo's kunnen voormalige departementale afdelingen of diensten zijn, die op afstand worden gezet. Maar er zijn ook private organisaties die aangewezen zijn als zbo's – dit wordt aangeduid als verstatelijking. Zbo's kunnen daarom zowel op publiek- als privaats-

<sup>2</sup> Volgens het wetsvoorstel voor een Kaderwet voor zbo's, zijn zbo's altijd organen op rijksniveau. Toch wordt er op lokaal niveau ook gebruik gemaakt van externe verzelfstandiging. Gemeenten lijken een voorkeur te hebben voor privaatrechtelijke vormen zoals stichtingen en BV's. Publiekrechtelijke vormen zijn er ook, bijvoorbeeld de functionele commissies ex art 82 van de Gemeentewet. Interne verzelfstandiging gebeurt door zelfbeheer en contractmanagement (Van Thiel, 2002).

#### 4 Sturen op afstand

rechtelijke basis bestaan. Er ligt echter altijd een instellingswet ten grondslag aan de oprichting van een zbo. Hierin staan de taken en doelstellingen van het zbo in kwestie.

Hun taken variëren van het doen van uitkeringen (bijvoorbeeld sociale zekerheid), tot het houden van toezicht, geschilbeslechting (denk aan de Commissie Gelijke Behandeling), registratie, keuring en vergunningverlening (bijvoorbeeld de RDW, belast met kentekenregistratie). De grootste aantallen zbo's vinden we in de beleidsvelden van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Justitie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), en Verkeer en Waterstaat.

In 1992 werkten er ongeveer net zoveel mensen bij zbo's als bij de departementen tezamen (Algemene Rekenkamer, 1995). Hun rechtspositie is meestal gelijk aan die van (rijks)-ambtenaren, maar niet altijd. Ongeveer een vijfde van de rijksbegroting wordt gespendeerd aan en door zbo's, maar veel budgetten van zbo's gaan buiten de begroting om. Zo'n 40% van de zbo's wordt betaald uit premies, heffingen en tarieven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid (UWV).

In 2002 waren er al 24 **agentschappen** in Nederland (Van Thiel & Smullen, 2002). Agentschappen worden pas sinds 1994 opgericht. Het oprichten van een agentschap gebeurt bij wijziging van de departementale begroting, en is gebaseerd op de regels in de Comptabiliteitswet over agentschappen en het voeren van een baten-lastel stelsel. De financiële reserves van agentschappen staan op de begroting van het Ministerie van Financiën. Het oprichten van een agentschap duiden we aan met de term **interne verzelfstandiging**.

Enkele voorbeelden zijn: de plantenziektkundige dienst (PD), SENTER, de immigratie- en naturalisatiedienst (IND), de rijksgebouwendienst (RGD) en het gevangeniswezen (DJI). Justitie, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en Landbouw zijn de ministeries met de meeste agentschappen. Het takenpakket loopt uiteen van het verstrekken van subsidies, tot het innen van gelden (bijvoorbeeld verkeersboetes door het Centraal Justitieel Incasso Bureau), het beoordelen van aanvragen, en het onderhouden van gebouwen en data-systemen.

Er werken meer dan 30.000 rijksambtenaren bij agentschappen, dat is ongeveer een kwart van het totaal (Smullen et al., 2001). Ministeries spenderen zo'n 5 miljard gulden aan agentschappen in 2000, maar niet

alle uitgaven aan en door agentschappen zijn expliciet terug te vinden in de departementale begrotingen. Naar schatting zal in de komende jaren het aantal agentschappen sterk toenemen; het aantal verzoeken tot het verkrijgen van de agentschapstatus ligt anno 2002 tussen de twintig en dertig.

Zowel zbo's als agentschappen sluiten contracten af met het moederdepartement waarin wordt vastgelegd wat de prestaties en het budget van de uitvoeringsorganisatie zullen zijn voor het komende jaar. Achteraf legt de organisatie hierover verantwoording af.

### **Na de scheiding van beleid en uitvoering**

Uit evaluaties van externe verzelfstandiging blijkt dat de scheiding van beleid en uitvoering niet zo gemakkelijk gaat als soms wordt gedacht (Homburg & Van Thiel, 2002). In theorie is het onderscheid tussen beleid en uitvoering wel duidelijk, maar in de concrete praktijk blijkt het lastig om in precieze operationele details aan te geven wat nu wel of niet beleid danwel uitvoering is. De precieze **'knip' tussen beleid en uitvoering** is moeilijk vast te stellen. Wat moet er mee met de verzelfstandigde dienst en wat blijft er achter op het beleidsvoerende departement? Deze vraag leidt in de praktijk vaak tot eindeloze discussies en talloze competentiegevechten (Kickert, 2002: 40). Hier ligt dan ook de voedingsbodem voor de verzelfstandigingsparadox.

Na de scheiding blijven er vele contacten tussen het departement en de verzelfstandigde organisatie bestaan, op diverse niveaus van beide organisaties. Zo zijn er de jaarlijkse onderhandelingen over het managementcontract, de begroting en andere zaken zoals de inhoud en toezending van jaarverslagen. Bij wijzigingen van bestaande taken of toedeling van nieuwe taken moeten ook steeds opnieuw onderhandelingen worden gevoerd, evenals wanneer een verzelfstandigde overheid zelf van plan is om taken voor andere opdrachtgevers uit te gaan voeren (marktactiviteiten).

Daarnaast zijn er natuurlijk talloze operationele contacten die betrekking hebben op het beleid dat door een verzelfstandigde organisatie wordt uitgevoerd. Bij vragen of onduidelijkheden over de beleidsregels kunnen uitvoerende ambtenaren contact opnemen met de beleidsafdelingen op het departement. Maar omgekeerd gebeurt het ook;

## 6 Sturen op afstand

beleidsmakers bespreken nieuw beleid of plannen daartoe met de toekomstige uitvoerders. De expertise zit immers bij de uitvoeringsorganisatie (zie de uitvoeringstoets hieronder). Ook bij incidenten, vragen van de Tweede Kamer of media-aandacht is het nodig dat kerndepartement en verzelfstandigde organisatie samen verantwoordelijk zijn voor de informatieverstrekking.

Dan zijn afspraken over de uitwisseling van informatie nodig in verband met het afleggen van verantwoording door de minister in het kader van de begrotingscyclus (Prinsjesdag) en de VBTB-operatie.<sup>3</sup> Verzelfstandigde organisaties leveren hiertoe bijvoorbeeld jaarverslagen en jaarrekeningen aan (inclusief accountantsverklaring). En tenslotte is het de bedoeling dat eens in de vijf jaar een evaluatie wordt gehouden van het besluit tot verzelfstandiging.

Al met al zijn er dus diverse redenen waarom, ook na de scheiding van beleid en uitvoering, kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties contact moeten blijven onderhouden. Kerndepartementen moeten dat met alle zbo's en agentschappen in hun beleidssector. En sommige verzelfstandigde eenheden moeten zelfs met meerdere departementen overleggen, bijvoorbeeld wanneer hun taak een interdepartementaal karakter heeft, of samenwerking met organisaties in andere beleidssectoren vereist. Denk bijvoorbeeld aan de politieregio's (zbo), die met meerdere departementen te maken hebben (Justitie en Binnenlandse Zaken) en samenwerken met diverse andere organisaties (hulpverlening, onderwijs, veiligheidsdiensten, etc.) en gemeentelijke overheden.

Met het op afstand zetten van de uitvoering van taken en/of onderdelen van het departement vervalt dus niet de noodzaak om een zekere mate van invloed te houden op agentschappen en zbo's. **Sturing is nodig** om de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, bestaand beleid zo goed mogelijk uit te (laten) voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen. Dit verklaart de behoefte van kerndepartementen om greep te blijven houden op *verzelfstandigde* organisaties.

Problematisch is evenwel dat de traditionele, hiërarchische instru-

<sup>3</sup> Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording verwijst naar de jaarlijkse verantwoording in mei, door het kabinet, over het gevoerde beleid van de afgelopen periode. Deze verantwoording is het complement van de begrotingscyclus waarbij in september de plannen voor het komende jaar worden gepresenteerd.

menten nog maar beperkt of zelfs helemaal niet meer toepasbaar zijn (Bovens, 2000:14). In de besturing van verzelfstandigde organisaties gelden **horizontale, nevenschikte verhoudingen** (Kickert, 1998:82). Voor sturing op afstand moet daarom een nieuwe werkwijze worden ontwikkeld.

### **Aandacht voor sturen op afstand**

De aandacht voor sturing op afstand is vaak pas *na* de grote hausse van verzelfstandigingen in de jaren '80 en begin jaren '90 gegroeid. Zoals hierboven geschetst werd de scheiding van beleid en uitvoering aanvankelijk vooral gezien als een managementverbetering (Kickert, 1998:41). Het rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen' van de Commissie Sint uit 1994 (p.16-20) benadrukte dat sturingsrelaties van belang waren, maar noemde daarbij vooral bedrijfsvoeringstechnische aspecten zoals de controle van de rechtmatigheid van bestedingen. Verzelfstandiging kan echter ook belangrijke *politieke* consequenties hebben. De publicatie van een rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) over de tekortkomingen in de regelgeving voor zbo's om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen, was het beginpunt van de **politieke discussie** over de aansturing van zbo's.

Onder het motto 'herstel van het primaat van de politiek' zijn vanaf 1996 diverse maatregelen genomen om de greep op verzelfstandigde organisaties te versterken. Zo lichten alle departementen eens per jaar de regelgeving voor alle zbo's in hun beleidssector door en rapporteren hierover aan het parlement. Verder zijn er Aanwijzingen opgesteld waaraan bij de oprichting van een nieuw zbo moet worden voldaan. En er ligt een wetsvoorstel voor een Kaderwet zbo's, dat is gemendeerd en goedgekeurd door de Tweede Kamer. Het kabinet Balkenende (2002) heeft de verdere behandeling aangehouden in afwachting van een rijksbrede evaluatie van zbo's.

Daarnaast is er een wetsvoorstel Markt en Overheid ontwikkeld over de condities waaronder publieke organisaties marktactiviteiten mogen ondernemen, mede naar aanleiding van het advies van de Commissie Cohen. En tenslotte is er een kaderstellend kabinetsstandpunt aangekondigd over toezicht. In verband daarmee zijn diverse departementen bezig met het opstellen van zgn. toezichtvisies, per verzelfstandigd orgaan (zie ook verderop).

De populariteit van het zbo-model lijkt afgenomen. Alhoewel er nog

## 8 Sturen op afstand

steeds zbo's worden opgericht, is het absolute aantal flink teruggelopen (Van Thiel & Van Buuren, 2001). De voorkeur gaat nu vaker uit naar het agentschapmodel. Agentschappen staan minder ver van ministeries af en worden daardoor als makkelijker of beter bestuurbaar gezien. Het Ministerie van Financiën heeft een belangrijke rol gespeeld in de opkomst en vormgeving van agentschappen in Nederland (Smullen et al., 2001), bijvoorbeeld door het opstellen van richtlijnen voor het instellen van baten-lasten diensten. In 2001 zijn deze richtlijnen aangescherpt. Zo moeten producten en diensten duidelijk in kaart zijn gebracht en uitgedrukt in kostprijzen. Bedrijfsprocessen moeten beschreven zijn, met aandacht voor verbetering van doelmatigheid door bijvoorbeeld het instellen van kwaliteitsindicatoren. Agentschappen moeten een resultaatgerichte manier van werken hebben. Dit moet terug te vinden zijn in de afspraken die met het moederdepartement worden gemaakt (managementcontract, zie ook verderop). Voordat de organisatie daadwerkelijk intern wordt verzelfstandigd, moet er eerst een half jaar proef worden gedraaid. In de praktijk blijkt overigens dat agentschappen moeite hebben om aan al deze eisen te voldoen.

Er zijn dus inmiddels richtlijnen voor de oprichting en inrichting van zbo's en agentschappen, maar er zijn maar weinig praktische handreikingen aan departementen hoe ze deze organisaties kunnen aansturen. De *Wegwijzers bij de instellingsprocedure voor agentschappen* van het Ministerie van Financiën en de *Handreikingen Externe Verzelfstandiging* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken geven weliswaar voorbeelden, maar in de praktijk is er veel variatie in zowel de aandacht van ministeries voor de (aan)-sturing van zbo's en agentschappen, als in de toegepaste instrumenten. In het navolgende zal ik dit aan de hand van enkele voorbeelden illustreren.

### **Instrumenten voor sturing op afstand**

Bij het beschrijven van de instrumenten die ingezet kunnen worden voor sturing op afstand is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen instrumenten voor **beleidsmatige** en voor **beheersmatige sturing**. Verder moet vooraf opgemerkt worden dat niet alle instrumenten even toepasselijk zullen zijn voor alle organisaties. Het hangt vaak van de taak (het primaire proces) en de omstandigheden waaronder wordt gewerkt af, of en in hoeverre de beschreven instrumenten effec-



tief zullen kunnen worden ingezet (vgl. Kickert, 1998:91; Van Thiel & Smullen, 2002).

### ***Beleidsmatige aansturing***

Zowel bij externe als interne verzelfstandiging wordt in het **besluit** (respectievelijk instellingswet en wijziging van begroting) vastgelegd wat de officiële taken zijn van de uitvoeringsorganisatie. Daarin kan op meer of minder uitvoerige wijze worden bepaald hoeveel (beleids)-vrijheid het zbo of agentschap heeft. Het departement kan op deze manier de beleidsuitvoering sturen.

Hoe gedetailleerd de regelgeving ook is, het kerndepartement blijft echter zowel voor de kwaliteit van de uitvoering van bestaand beleid als voor de ontwikkeling van nieuw beleid afhankelijk van het zbo of agentschap. Daar zit immers de kennis. Dit geldt het sterkst bij professionele organisaties (Kickert, 1998:146), zoals onderzoeksinstituten (TNO), onderwijsinstellingen<sup>4</sup> (universiteiten) of andere sterk specialistische diensten (Belastingdienst, Rijkswaterstaat). De beleidsmatige aansturing van dergelijke organisaties door het departement is vaak beperkt. Bij andere organisaties zijn er echter vaak veelvuldige **contacten over beleidskwesties**. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat het zbo of agentschap twijfelt over de interpretatie van bepaalde beleidsregels, of tegen praktische uitvoeringsproblemen oploopt die een wijziging van de beleidsregels nodig maken (de ‘mazen’ in de regels). De organisatie van het verloop van deze contacten is per departement - en soms zelfs per verzelfstandigde organisatie - verschillend (zie ook hieronder over interfaces).

Zbo's en agentschappen worden ook betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Dat kan bijvoorbeeld door deelname in een departementale projectgroep en door het uitvoeren van **uitvoerbaarheid-analyses** (Plug et al., 2001:167) of **uitvoeringstoets** (zie het kader voor een voorbeeld). Dit houdt in dat een zbo of agentschap onderzoekt of een nieuwe beleidsmaatregel die het kerndepartement wil gaan opstellen of implementeren, in de praktijk uitvoerbaar is en tegen welke kosten, op welke termijn, en met welke consequenties dat zal zijn (Kickert, 1998:113). Het advies van de uitvoeringsorganisatie kan

<sup>4</sup> De comptabiliteitswet onderscheidt ook rechtspersonen met een wettelijke taak. De Algemene Rekenkamer rapporteert jaarlijks over deze RWT's. Hieronder vallen ook de meeste zbo's, maar niet allemaal. Onderwijsbesturen worden bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer alleen als RWT aangemerkt en niet als zbo.

aanleiding zijn tot wijziging of zelfs intrekking van voorstellen. Het kader hieronder bevat een voorbeeld.

**Ex-ante uitvoerbaarheidstoets: een voorbeeld**

In 1989 werd de Groningse directie Studiefinanciering verzelfstandigd tot de Informatiseringsbank om het overzicht van beleid over de uitvoering tot evenwichtiger verhoudingen te brengen. Voortaan zouden de beleidsmakers op het ministerie van O&W te Zoetermeer serieus rekening moeten houden met de meningen van de uitvoerders. Elk voorstel voor een beleidswijziging zou voortaan gepaard dienen te gaan van een door 'Groningen' onafhankelijk opgestelde toets op de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid. In de ex-ante-uitvoerbaarheidstoets die onafhankelijk van het ministerie wordt uitgevoerd, beoordeelt de Informatiseringsbank alle beleidsvoorstellen op zes aspecten: klantrelaties, uitvoering, informatica, financiën, juridische zaken en informatierelaties. Dit haalbaarheidsadvies verkreeg na verloop van tijd een formeel karakter en heeft onder minister Ritzen een openbare status gekregen. Het wordt samen met het definitieve wetsvoorstel aan de Tweede kamer toegestuurd (Kickert, 1998: 66). De opvolger van de Informatiseringsbank, het zbo Informatie Beheer Groep (opgericht in 1994) beschikt nog steeds over dit instrument.

Een laatste instrument om verzelfstandigde organisatie beleidsmatig aan te kunnen sturen, zijn **beleidsevaluaties** of **beleidseffectrapportages**. De informatie die uit dergelijke rapporten naar voren komt, kan leiden tot aanpassingen van de regelgeving die het zbo of agentschap moet uitvoeren en daarmee het functioneren en de output van deze organisaties beïnvloeden. Dergelijke evaluaties kunnen door diverse partijen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het zbo of agentschap zelf (zogenoemde uitvoeringsrapportage, vgl. Plug et al., 2001:167), het ministerie, de interne accountantsdienst of een extern adviesbureau.

***Beheersmatige sturing***

De beheersmatige sturing van verzelfstandigde organisatie richt zich op de bedrijfsvoering van de organisatie. Dan gaat het met name over het budget van de organisatie en de te leveren prestaties. Hier is waarschijnlijk een belangrijk verschil tussen de aansturing van zbo's en agentschappen. Zbo's zijn zelf geheel verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering; agentschappen vallen daarentegen uiteindelijk toch geheel onder de ministeriele verantwoordelijkheid. De financiële reserves van agentschappen staan op de begroting van het Ministerie van

Financiën, terwijl zbo's daar geheel zelf voor verantwoordelijk zijn. Het verschil in autonomie blijkt ook uit het feit dat bij een zbo klanten met een klacht over het beleid bij het departement moeten zijn, maar over de procedure bij het zbo zelf. Bijvoorbeeld een student met een klacht over de hoogte van de basisbeurs meldt zich bij het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, maar beklagt zich over de wachttijd aan de telefoon bij het zbo IB-Groep. Alhoewel juridisch niet helemaal correct, kan het verschil misschien het beste worden vergeleken met het verschil tussen mandaat (agentschap) en delegatie (zbo).

Het doel van beheersmatige sturing is tweërlei. Agentschappen en zbo's worden gefinancierd uit publieke middelen (belastingen, premies, tarieven). Een zo efficiënt en effectief mogelijke besteding is op zijn plaats. Over deze bestedingen moet bovendien verantwoording worden afgelegd. Daarvoor is het nodig te weten hoe de middelen zijn besteed. Anderzijds moet beheersmatige sturing de continuïteit van agentschappen en zbo's garanderen. Vaak zijn deze organisaties monopolisten. De burger zou geen alternatief hebben indien de organisatie failliet zou (kunnen) gaan.

Het budget en de te leveren prestaties van verzelfstandigde organisaties worden jaarlijks vastgelegd in het **managementcontract** (soms ook aangeduid als beheersplannen). De uitvoeringsorganisatie werkt deze afspraken voor zichzelf uit in werkplannen, meerjarenplannen en (meerjaren)-begrotingen. Tussentijds kan gerapporteerd worden over de voortgang in maandelijkse of kwartaalrapportages. Achteraf wordt over de prestaties en de financiële resultaten verantwoording afgelegd in het **jaarverslag** en de **jaarrekening**.

Bij het opstellen van het budget wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen apparaats- en programmakosten (Kickert, 1998:126). **Apparaatskosten** zijn alle bedrijfskosten die nodig zijn voor de uitvoering van beleidsregels, zoals salaris, huisvesting, informatietechnologie, e.d. **Programmakosten** zijn de kosten van de beleidsprogramma's, zoals bijvoorbeeld de totale som van uitkeringen (UWV) of subsidies (SENER). Sommige organisaties genereren volgens deze systematiek ook programmaopbrengsten, zoals bijvoorbeeld het innen van lesgelden (IB-Groep) of belastingen (Belastingdienst), of door het heffen van tarieven voor hun dienstverlening (RDW).

Soms is de hoogte van het **budget** van een organisatie afhankelijk van

de mogelijkheid om **tarieven** in rekening te brengen. In de onderliggende regelgeving is vastgelegd hoe en door wie tarieven worden vastgesteld. Een minister die de tarieven vaststelt kan op deze manier de bedrijfsvoering van de organisatie beïnvloeden.

Naast financiële afspraken bevat het managementcontract ook afspraken over de te leveren prestaties. Dit gebeurt veelal aan de hand van **prestatie-indicatoren**. Het werken met kengetallen is steeds populairder geworden in het openbaar bestuur. Voor agentschappen is het zelfs verplicht om alle bedrijfsprocessen uit te drukken in indicatoren. Er zijn verschillende soorten van prestatie-indicatoren, over de input (bijvoorbeeld personeel en geld), throughput (proceskenmerken zoals doorlooptijden) en output (geldstromen, aantallen producten of kenmerken van producten zoals foutenpercentages). Zie het kader hieronder voor een aantal voorbeelden. Daarnaast wordt er ook wel gekeken naar de outcome; het uiteindelijke gewenste maatschappelijke effect. Zo kan de outcome van het agentschap voor het gevangeniswezen (DJI) bijvoorbeeld gemeten worden in het percentage recidive als maatstaf van het succes van resocialisatie van delinquenten, of de prestaties van de politieregio's (zbo) in een stijging van de veiligheidsgevoelens van burgers.

Om prestaties te kunnen beoordelen, is het nodig om normen of streefwaarden te stellen en (achteraf) na te gaan of de organisatie deze ook gehaald heeft. Dit kan zowel binnen de eigen organisatie, bijvoorbeeld over de tijd heen, als tussen organisaties (**benchmarking**). Wanneer er meerdere organisaties met dezelfde taak zijn, zoals bij clusters van zbo's (Kamers van Koophandel, politieregio's, raden voor rechtsbijstand) kunnen de prestaties vergeleken worden aan de hand van de gestelde indicatoren. Bij monopolistische organisaties is dit moeilijker, maar soms zijn er andere organisaties of bedrijven met vergelijkbare taken. Zo vergelijkt IB-Groep zijn prestaties met die van banken of administratiekantoren.

Het werken met prestatie-indicatoren kan leiden tot meer inzicht in prestaties, en kan organisaties stimuleren hun prestaties te verbeteren. Er zijn echter ook risico's aan verbonden. Zo kan de nadruk op kwantificeerbare delen van de bedrijfsvoering leiden tot onderaandacht voor andere processen of kenmerken. Ook is het lang niet altijd gemakkelijk de prestaties van publieke organisaties in kengetallen uit te drukken. Hoe meet je bijvoorbeeld 'de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking'? Als het aantal ziekenhuisopnamen stijgt, zijn

we dan gezonder (want geholpen of geopereerd) of juist zieker (want meer ziektegevallen)? Het is belangrijk dat met dergelijke valkuilen rekening wordt gehouden wanneer prestatie-indicatoren worden ontwikkeld (vgl. De Bruijn, 2001). Een goede oplossing is het gebruik van verschillende meetmethoden en veel indicatoren, en door bij de interpretatie van prestatiegegevens altijd rekening te houden met de omstandigheden waaronder het zbo of agentschap werkt, evenals de mogelijke beperkingen van kengetallen.

**Voorbeelden van prestatie-indicatoren van agentschappen**

*Rijksgebouwendienst:* aantallen gebouwen en terreinen; kosten van onderhoud; aantal onderhoudsplannen; aantal onderhoudsuren

*Senter:* doorlooptijden van aanvragen; aantal verleende subsidies; aantal euro's besteed; percentage fouten in toekenning gelden

*Keuringsdienst van Waren:* aantal inspecties; kostprijs per inspectie; aantal opgelegde boetes

*Nederlands Forensisch Instituut:* aantal verrichte onderzoeken; kwaliteit van personeel in termen van bijv opleiding; kwaliteitssystem (visitatie-oordelen)

*Immigratie en Naturalisatie Dienst:* aantal registraties of vergunningen; doorlooptijd; aantal uren per vergunning; toegankelijkheid van informatie

(Bron: jaarverslagen agentschappen)

Tenslotte, de aansturing heeft in belangrijke mate van doen met de uitwisseling van informatie. Soms wordt dit geregeld in een apart **informatieprotocol** of **informatiestatuut**. Hierin kan worden vastgelegd welke informatie wanneer wordt uitgewisseld tussen ministerie en agentschap of zbo. Het gaat dan bijvoorbeeld om maandelijkse kwartaalrapportages, begrotingsinformatie, termijnen voor uitvoeringstoetsen, jaarverslagen, informatie die nodig is in het kader van VBTB en de afspraken over bijvoorbeeld omgang met media-aandacht (persberichten, woordvoerders) en kamervragen. In overleg kan worden bepaald welke van deze onderwerpen worden vastgelegd in het informatieprotocol, of niet.

Naast het managementcontract zijn er nog tal van andere instrumenten om organisaties op afstand aan te kunnen sturen. Naast de meer traditionele instrumenten zoals wetgeving en toezicht, wordt er ook steeds meer gebruik gemaakt van 'zachtere' instrumenten als relatie-management en vertrouwen. Daar ga ik later nog apart op in.

Behalve de wetgeving waarop de instelling van een zbo of agentschap is gebaseerd (respectievelijk instellings- en begrotingswet), beschikken ministers ook over andere **wet- en regelgeving** waarmee ze uitvoeringsorganisaties aan kunnen sturen. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen wetten waarin de taken van een uitvoeringsorganisatie worden vastgelegd (zie bijvoorbeeld de Kieswet waarop de functie van de Kiesraad is gebaseerd) en meer algemene wetgeving voor alle uitvoeringsorganisaties. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor zbo's (zie kader hieronder) en de **Kaderwet** voor zbo's. Hierin wordt aangegeven welke bevoegdheden de minister dient te hebben, en welke verplichtingen zijn opgelegd aan zbo's. Voorbeelden zijn het inlichtingenrecht van de minister, het recht om in te grijpen bij taakverwaarlozing en het goedkeuren van begrotingswijzigingen. Ook staan er bepalingen in over de wettelijke status van zbo's (bij voorkeur publiekrechtelijk) en het personeel (ambtenaren), die van grote invloed zijn op de bedrijfsvoeringprocessen van zbo's.

Voor **agentschappen** is er een uitgebreide **instellingsprocedure** waarin twaalf stappen doorlopen moeten worden vooraleer een organisatie agentschap mag worden (Smullen et al., 2001:194). Zo moet een kandidaat-organisatie reeds *vooraf* een beschrijving van producten en diensten geven, inclusief geschatte kostprijzen. Verder moet ze criteria voor beoordeling van de prestaties identificeren en het interne planning en control systeem moet een externe prestatiegerichte oriëntatie kennen. Na een jaar proefdraaien kan de organisatie dan formeel de agentschapsstatus krijgen. Wanneer de begroting van het moederdepartement niet wordt goedgekeurd, geldt er een moratorium voor alle onderdelen die de tijdelijke agentschapsstatus hebben; hun omzetting wordt dan met een jaar uitgesteld.

**Voorbeeld: Aanwijzingen voor zbo's, Aanwijzing 124I:**

1. Bij wet wordt de verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan geregeld.
2. Ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren worden voldoende bevoegdheden toegekend aan een minister dan wel de Kroon in verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan.
3. In de wet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend tot goedkeuring van tarieven en heffingen voor het verrichten van de bestuurstaak, indien deze door een zelfstandig bestuursorgaan worden vastgesteld. [...]
4. In de instellingswet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend

tot goedkeuring van het bestuursreglement [...].

5. Afhankelijk van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen voorts de volgende bevoegdheden aan een minister worden toegekend:

- a) het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake in de wet limitatief opgesomde onderwerpen;
- b) het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taak;
- c) de bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing of vernietiging van daarbij aan te geven besluiten of de bevoegdheid tot instemming met andere bestuurshandelingen van het orgaan.

6. Aan een minister wordt niet de bevoegdheid toegekend bijzondere aanwijzingen te geven.

7. Zodra blijkt dat een minister over ontoereikende bevoegdheden beschikt om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, bevordert de minister een wijziging van de wettelijke regeling.”

Het **toezicht** op de naleving van de gemaakte afspraken kan geschieden door afdelingen van het moederdepartement (zoals een beleidsdirectie, financiële directie, accountantsdienst, of inspectie), maar kan ook opgedragen worden aan toezichthouders buiten het ministerie. Doordat toezicht beleid en uitvoering met elkaar verbindt, kan toezicht gebruikt worden om organen op afstand van de overheid aan te sturen (Bekkers et al., 2002). Er zijn diverse mogelijkheden om toezicht vorm te geven. Momenteel zijn de meeste ministeries bezig met het ontwikkelen van zgn. **toezichtvisies** of –arrangementen, in afwachting van een aangekondigd kabinetsstandpunt over toezicht. In deze visies wordt voor alle zbo's en RWT's in het betreffende beleidsveld beschreven hoe het toezicht is georganiseerd (bijv. welke instrumenten worden gebruikt), en waar het in (of buiten) de organisatie is gepositioneerd. Deze initiatieven zijn een voortzetting van de ambtelijke rapportages over toezicht (Commissie Holtslag en Commissie Borg-houts). Uiteindelijk is het de bedoeling dat per organisatie wordt beschreven welke toezichtslijnen er zijn en hoe die werken (normen, wel of niet interveniëren, oordeelsvorming). De voortgang bij het opstellen van de toezichtvisies is langzaam. Nog niet alle ministeries hebben ze reeds opgesteld (Algemene Rekenkamer, 2002:6). Voor de RDW wel en die dient hier dan ook als voorbeeld.

**Voorbeeld: toezichtvisie op Dienst Wegverkeer (RDW)**

## 16 Sturen op afstand

De RDW is een zbo (1300 medewerkers, 135 miljoen euro omzet). De organisatie is o.a. belast met de afgifte van kentekenbewijzen en toezicht op de technische keuring van voertuigen zoals APK. De volledige toezichtsvisie beslaat 24 pagina's. Een aantal hoofdpunten wordt hier beschreven. Er is een Raad van Toezicht, organiek onderdeel van de RDW. De positie en bevoegdheden van de RvT zijn vastgelegd in de instellingswet. Met klanten worden Service Level Agreements afgesloten over de kwaliteit van de dienstverlening. Interne controlemechanismen bestaan in de vorm van managementcontracten, het INK-model en ISO-certificering. Tarieven dienen door de minister van V&W te worden goedgekeurd. Andere bevoegdheden zijn vastgelegd in instellingswet, zoals benoeming leden RvT, goedkeuring van financieel meerjarenplan, algemene inlichtingen, vaststellen van informatiestatuut, ingrijpen bij taakverwaarlozing. Al deze toezichtsvormen zijn onderdeel van een cyclus van toezicht waarin informatie wordt verzameld, een oordeel gevormd, en indien nodig wordt ingegrepen. De toezichtsvisie bevat ook een analyse van het risicoprofiel van de RDW, met daarbij aangegeven op welke wijze deze zijn geborgd. Tenslotte wordt een overzicht gegeven van de prestatie-indicatoren.

(Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, februari 2001)

Er zijn dus verschillende soorten toezichthouders. De **interne toezichthouders** zijn bijvoorbeeld een Raad van Toezicht bij een zbo of agentschap, of een bestuur waarvan de leden (deels) worden benoemd door de minister, of bij een privaatrechtelijke constructie overheidsvertegenwoordigers in de Raad van Commissarissen.<sup>5</sup> Deze toezichthouders vormen een organiek onderdeel van de organisatie, zoals bij de RDW in het voorbeeld hierboven. Hun positie kan daardoor vragen oproepen. Zo zet de Algemene Rekenkamer (2002:53-59) vragen bij hun onafhankelijkheid en de mate waarin ze het belang van de minister kunnen dienen (zie ook Van der Linde et al., 2001). Gesteld wordt dat intern toezicht het verticale toezicht door de minister niet kan vervangen, maar wel aanvullen.

**Externe toezichthouders** zijn organisaties die worden opgericht met het specifieke doel om toezicht te houden. Voorbeelden zijn OPTA (toezicht op telecomsector), de Waarderingskamer (toezicht op uitvoering WOZ door gemeenten), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA). Interessant is dat

<sup>5</sup> Een andere manier om toezicht te houden die vaker na privatiseringen wordt gebruikt en bij overheidsstichtingen en B.V.'s of N.V.'s, is het in bezit houden van aandelen van deze organisaties. Als aandeelhouder kan dan invloed worden uitgeoefend. Gemeenten maken hier vaak gebruik van (Van Thiel, 2002).



de meeste van deze organisaties zelf ook zbo zijn. Voor een aantal inspectiediensten van ministeries zijn plannen geformuleerd om er een agentschap van te maken, zoals de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) die o.a. toeziet op de uitvoering van werknemersverzekeringen door UWV (zbo). Het op afstand zetten van toezichthoudende, inspecterende en handhavende instanties wordt als noodzakelijk gezien om hun onafhankelijkheid te waarborgen.

Externe toezichthouders kunnen hun functie op verschillende manieren opvatten en vervullen. Bekkers et al. (2002) laten zien dat er drie **stijlen** zijn te onderscheiden. Allereerst de klassieke stijl waarbij de toezichthouder als een agent een klassieke rol speelt; hij ziet toe op de naleving van de regels en het behalen van vooraf gestelde doelen. De tweede stijl is het moderne toezicht. De toezichthouder stelt zich dan meer op als een coach, bijna gelijkwaardig aan de instelling die onder toezicht staat. De toezichthouder probeert de instelling te begeleiden bij het leren van de prestaties en het toezicht daarop. De derde en laatste stijl die Bekkers et al. onderscheiden is de postmoderne stijl. Hierin worden meer horizontale vormen van verantwoording en toezicht voorop gesteld. De combinatie van toezicht door meerdere partijen (minister, toezichthouder, klanten) wordt nodig geacht voor effectief toezicht. De externe toezichthouder speelt hierbij de rol van 'verbinder' van alle informatiestromen. Welke rol een toezichthouder speelt, heeft consequenties voor de relaties met de organisaties die onder toezicht staan en de vereisten die het toezicht stelt aan bijvoorbeeld de uitwisseling van informatie.

**Extern toezicht** op meer **indirecte** wijze wordt uitgevoerd door instellingen als de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Ombudsman. Zij houden zich vanuit hun eigen taakstelling bezien ook bezig met zbo's en agentschappen. De informatie over zbo's en agentschappen die hun taakuitvoering oplevert, kan door het moederdepartement gebruikt worden om de organisaties aan te sturen.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven van publieke instellingen. Het eerdergenoemde rapport uit 1995 zorgde voor veel aanpassingen van het tot dan toe bestaande beleid. Nog steeds rapporteert de Rekenkamer regelmatig over zbo's en agentschappen. Zo deed zij in 1997 onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van een aantal zbo's, en in 2000 naar de financiële verslaglegging door agentschappen. Sinds 1998 wordt bovendien jaarlijks onderzoek onder RWT's uitgevoerd,

aan de hand. In 2002 was dat onder het thema ‘verantwoording en toezicht’.

De Raad van State doet uitspraken in bestuursrechtelijke zaken, die soms de activiteiten van zbo’s beslaan. De beschikkingen die door zbo’s worden afgegeven (bijvoorbeeld besluiten over het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen) zijn immers vatbaar voor administratief beroep. Burgers kunnen met klachten echter ook naar de Ombudsman. In het jaarverslag van de Ombudsman wordt gerapporteerd over klachten tegen publieke instellingen, waaronder een aantal zbo’s (bijvoorbeeld IB-Groep).

Speciale vermelding wordt tenslotte gemaakt van het voorstel van de WRR (2000:155) om een **Kwaliteitskamer** in het leven te roepen, die belast is met het controleren van de kwaliteit van de ambtelijke dienst. Zo’n kamer zou het sluitstuk van het systeem van kwaliteitszorg en een onafhankelijke status moeten hebben. Het taakgebied zou breder moeten zijn dan de financiële verantwoording. En het parlement zou de Kwaliteitskamer ook moeten kunnen inschakelen. Dit voorstel heeft echter (nog) geen navolging gehad.

Veel van de hierboven genoemde externe toezichthouders zien toe op organisaties die in een markt opereren, zoals de markt voor de telecommunicatie en de financiële markt. Ze houden in de gaten of bedrijven zich wel aan de spelregels van de markt, en geen misbruik maken van hun positie. Vooral bij geprivatiseerde overheidsbedrijven is dat van belang omdat deze, zeker in het begin, vaak een monopoliepositie innemen (zie bijvoorbeeld KPN en de regionale nutsbedrijven). Indien er geen natuurlijke marktwerking is, kan de overheid zelf ook **concurrentie** introduceren om organisaties te sturen in de richting van een efficiënte bedrijfsvoering en een optimale prijs-kwaliteitverhouding van de geleverde diensten of producten. Dat kan bijvoorbeeld door zbo’s en agentschappen toe te staan om ook in de markt te opereren en opdrachten van andere opdrachtgevers aan te nemen. Het advies van de Commissie Cohen in dezen maant echter wel tot voorzichtigheid ten aanzien van het toestaan van dergelijke **marktactiviteiten**. Het wetsvoorstel Markt en Overheid stelt dan ook voor dat dergelijke activiteiten alleen zijn toegestaan als ze de dagelijkse gang van zaken niet teveel verstoren en als de kosten ervan duidelijk toe te rekenen zijn. Dat laatste is van belang vanwege het gevaar van kruissubsidiëring, dat wil zeggen dat private activiteiten (deels) betaald worden uit publieke

middelen. Dat zou namelijk leiden tot oneerlijke concurrentie. Omdat het voor veel publieke taken niet mogelijk is een ‘echte’ markt in te richten, kan de overheid er voor kiezen om zgn. **interne** of **quasi-markten** te ontwikkelen. Dan concurreren meerdere organisaties binnen een bepaalde sector met elkaar, bijvoorbeeld tussen scholen of tussen ziekenhuizen. De organisaties zijn weliswaar regionale monopolisten, maar op landelijk niveau moeten ze concurreren om hetzelfde budget van de rijksoverheid.

Een variant op de interne markt is **aanbesteding**. Door meerdere bedrijven, inclusief publieke organisaties, een offerte uit te laten brengen op het uitvoeren van een bepaalde taak, worden de publieke mededingers gedwongen zich marktconform – en dus efficiënt – te gedragen. Dat geldt dan meestal voor niet-politiek gevoelige taken zoals catering, onderhoud en facilitaire zaken (reproductie, schoonmaak). Sommige gemeenten laten bijvoorbeeld de eigen dienst mededingen in het contract om het ophalen van huisafval (Van Thiel, 2002). Bij het Ministerie van Defensie spreekt men in dit verband van ‘competitieve dienstverlening’, bijvoorbeeld voor het onderhoud van materieel.

### **Nieuwe instrumenten voor nieuwe relaties**

De tot nu toe behandelde instrumenten zijn nog overwegend gebaseerd op het principe van een hiërarchische relatie tussen minister en uitvoeringsorganisatie. Het is evenwel de vraag in hoeverre er nog sprake is van louter verticale relaties. De scheiding van beleid en uitvoering heeft duidelijk gemaakt dat beleidsmakers en –uitvoerders in feite wederzijds afhankelijk zijn en elkaar nodig hebben om goed te kunnen presteren. Dit heeft mede geleid tot een emancipatie van uitvoeringsinstellingen en een horizontalisering van de relaties. In meer nevenschikkende relaties passen de traditionele instrumenten voor sturing niet meer zo goed (Kickert, 1998:82; Plug et al., 2001). De opkomst van het werken met contracten en de verbreding van toezicht zijn al voorbeelden van een verandering in de traditionele vormen van sturing door departementen. Er zijn echter instrumenten die een nog veel ‘horizontaler’ karakter hebben. Hieronder ga ik in op relatie-management (zgn. *interfaces*), nieuwe vormen van verantwoording en de mogelijkheden voor samenwerking in beleidsnetwerken.

Voor het managen van de relatie tussen moederdepartement en ver-

zelfstandige organisatie, de zogenoemde **interface**, zijn verschillende mogelijkheden. Grofweg kunnen **drie vormen** onderscheiden worden (vgl. Van Twist & Plug, 1998). Allereerst kan het managementcontract alle benodigde afspraken bevatten die nodig zijn. Als men niet wil volstaan met een dergelijke papieren interface, kan er worden gekozen voor het aanwijzen van contactpersonen. Dit zijn meestal directiemedewerkers van ofwel een beleidsdirectie, of de financiële stafdirectie, of allebei. Het kan echter ook gaan om een representant op een hoger niveau in de organisatie, zoals een directeur-generaal of de secretaris-generaal. De derde variant is het oprichten van een speciale directie voor relatiemanagement. Een dergelijke constructie zou minder last hebben van het probleem waar de tweede variant aan lijdt, te weten een eenzijdige aandacht voor beleidsmatige of juist beheersmatige aansturing. Het kader hieronder laat zien dat verschillende ministeries voor verschillende varianten kiezen.

Het instellen van een directie die beide vormen van aansturing voor zijn rekening neemt, de derde variant, vereist veel deskundigheid van een **relatiemanager**. Aandacht voor competenties van de relatiemanager is dan ook nodig. Een relatiemanager moet immers onder andere de volgende taken kunnen vervullen (Plug, in voorbereiding):

- Advisering bij beleidsinhoudelijke en beheersmatige aansturing;
- Opstellen van het managementcontract;
- Monitoring van de uitvoering en relevante ontwikkelingen;
- Voorbereiding en organiseren van overleg; en
- Departementaal aanspreekpunt voor agentschap of zbo.

Relatiemanagement omvat dus zowel beleidsmatige als beheersmatige aansturing. Ook belangrijk bij het vormgeven van relatiemanagement is dat de **minister** in feite **meerdere rollen** vervult ten opzichte van zbo's en agentschappen. Zo is het ministerie de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie, opdrachtgever maar ook toezichthouder. Deze rollen kunnen niet altijd van elkaar worden onderscheiden, maar ze leiden wel tot verschillende doelstellingen en relaties. De belangen van opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder zijn niet altijd hetzelfde.

#### **Drie voorbeelden van relatiemanagement**

Het Ministerie van Economische Zaken maakt een duidelijke scheiding in haar rollen als het op de aansturing van agentschappen aankomt. De drie rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder worden aan verschil-

lende afdelingen binnen het departement toebedeeld. De beleidsdirectie is opdrachtgever. De financiële stafdirectie (FEZ) is eigenaar. En het toezicht wordt uitgevoerd door de accountantsdienst. Binnen FEZ geldt dat de controle van de beleidsdirectie door iemand anders geschiedt dan degene die het agentschap in kwestie controleert. Deze werkwijze wordt gevolgd voor alle agentschappen van EZ, zoals de Economische Voorlichtingsdienst, het Bureau Industrieel Eigendom en Senter.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft een aparte directie opgericht, genaamd Relatiebeheer Zelfstandige Organen (RZO). Deze fungeert als intermediair tussen de beleids- en financiële directies van het departement en de agentschappen (bijv. CFI) en zbo's (bijv. IB-Groep) die onder het departement ressorteren.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft voor de aansturing van het Kadaster (zbo) een speciale Interface Groep opgericht.

De eerste ervaringen met interface organisaties zijn redelijk positief, maar ze komen niet altijd helemaal uit de verf (vgl. Van Twist & Plug, 1998). Interfaces nemen vaak eerder een intermediaire positie in dan dat ze daadwerkelijk kunnen sturen. Dat komt mede doordat de werkprocessen erg complex zijn (zowel inhoudelijk als financieel). Contacten hierover gaan daarom meestal toch rechtstreeks met de verantwoordelijke directies, buiten de interface om.

Doordat verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties voortaan op afstand staan van het beleidsdepartement – formeel, en soms ook fysiek – zijn zij zich meer bewust geworden van hun eigen positie. Er kan gerust gesproken worden van een **emancipatie van de uitvoeringsinstellingen**. Zbo's ontwikkelen een eigen identiteit en cultuur in de periode na hun verzelfstandiging (zie Hakvoort & Veenswijk, 2000). Ook uit de evaluaties van zbo's blijkt dat ze zich marktbewuster en innovatiever gaan gedragen (Homburg & Van Thiel, 2002). Hierdoor zijn zbo's zich meer gaan richten op andere organisaties en partijen in hun omgeving, zoals de klanten (burgers) en andere, nieuwe opdrachtgevers dan het moederdepartement (zie hierboven over marktactiviteiten). Tot op zekere hoogte was dat ook de bedoeling van hun verzelfstandiging; zbo's moesten immers dicht bij de burgers staan, en meer in de markt.

Een duidelijk voorbeeld van deze ontwikkeling is het *Handvest Publieke Verantwoording* dat door vijf zbo's (RDW, COA, IB-Groep,

Staatsbosbeheer en Kadaster) werd uitgebracht in 2000. Hierin geven de deelnemende organen aan dat ze zich niet willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid (zogenoemde verticale verantwoording), maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dergelijke vormen van **horizontale verantwoording** zijn bijvoorbeeld klantenpanels en kwaliteitshandvesten. In navolging van dit Handvest is in 2002 een Visitatiecollege Publiek Verantwoorden opgericht dat zbo's visiteert conform een procedure die ook in het hoger onderwijs wordt toegepast; de zbo's schrijven een zelfevaluatie en worden vervolgens bezocht door het visitatiecollege. De verslagen van deze visitatie worden openbaar gemaakt (zie [www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl)).

De Algemene Rekenkamer (2002) is positief over deze ontwikkeling, maar waarschuwt wel dat deze vormen van verantwoording slechts een aanvulling kunnen zijn op verticale verantwoording en geen vervanging daarvan. De Rekenkamer raadt de moederdepartementen aan deze bottom-up initiatieven niet te belemmeren, maar tegelijkertijd ook duidelijk aan te geven welke informatie zij zelf verwachten te ontvangen van verzelfstandigde organisaties. Met dit advies lijkt de Rekenkamer te erkennen dat de moderne, nevenschikte relaties tussen zelfstandige uitvoeringsinstellingen en de kerndepartementen vragen om meervoudige verantwoordingspatronen (Plug et al., 2001).

De erkenning dat organisaties zoals kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties elkaar nodig hebben om beleid te maken en uit te voeren, is één van de centrale uitgangspunten van de theorie over **beleidsnetwerken** (Kickert et al., 1997). In dit model neemt de overheid, hier de beleidsmakende kerndepartementen, niet langer de centrale, hiërarchisch bovengeschikte positie in, maar onderhandelt ze met allerlei andere actoren, zoals andere overheden, uitvoeringsorganisaties, burgers, belangengroepen, en bedrijven, om bepaalde beleidsproblemen op te lossen. Beleid komt tot stand in deze netwerken; het gaat dus niet om het simpelweg betrekken van partijen bij de uitvoering ervan. Een typisch voorbeeld is publiek-private samenwerking bij bijvoorbeeld infrastructurele projecten.

**Sturing** binnen netwerken (of liever: het managen ervan) kan plaatsvinden door middel van verschillende **strategieën** (Kickert et al., 1997). Enkele voorbeelden daarvan zijn: het mobiliseren van actoren

in het netwerk door het uit te nodigen tot deelname aan interactie, bemiddelen tussen actoren met conflicterende posities, herverdelen of inbrengen van hulpbronnen (geld, kennis), actoren op andere gedachten proberen te brengen door informatie te verspreiden (*re-framing*) en het vormen van (tijdelijke) coalities. Alhoewel het niet altijd noodzakelijk is, zal de overheid (i.c. een kerndepartement) meestal verantwoordelijk zijn voor het netwerkmanagement.

Wanneer zbo's en agentschappen deel uit maken van een netwerk, kan voor hun aansturing gebruik gemaakt worden van de bovengenoemde strategieën. Het is belangrijk dat daarbij niet wordt teruggevallen op de traditionele sturingsinstrumenten, maar in plaats daarvan van zogenaamde 'tweede generatie instrumenten'. Dergelijke instrumenten gaan uit van vrijwilligheid tussen beide actoren, hebben waardering voor bottom-up initiatieven en houden rekening met de complexiteit van beleidsproblemen en -oplossingen. Een typisch voorbeeld van zo'n tweede generatie instrument is het **convenant**. Hierbij sluiten twee partijen een (niet-bindende) overeenkomst waarin ze uitspreken waarvoor ze zich zullen inzetten. De afspraken in een convenant zijn minder hard dan in een managementcontract. Een ander instrument is het opstellen van **gedragscodes**. Het hierboven genoemde *Handvest Publieke Verantwoording* en de instelling van het Visitatiecollege zijn daar duidelijke voorbeelden van.

De horizontalisering van de relatie tussen kerndepartementen en verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties brengt een spanning aan het licht tussen de vereisten van het primaat van de politiek (toezicht, controle en mogelijkheden voor interventie) en de vereisten van professionele uitvoeringsorganisaties (ruimte, respect en reciprociteit, in: 't Hart & Wille, 2002, hoofdstuk 6). Het is duidelijk dat na verzelfstandiging zowel de verzelfstandigde organisatie als het moederdepartement aan hun nieuwe positie en rol moeten wennen. Dit raakt aan de kern van de verzelfstandigingsparadox. Vaak wordt de metafoor gebruikt van een kind dat het huis uitgaat en op zichzelf gaat wonen; niet alleen het kind moet leren om te gaan met de nieuwe vrijheden en verantwoordelijkheden, maar ook de ouders moeten leren om te gaan met de nieuwe zelfstandigheid van het kind. Zo'n leerproces kost tijd.

## Conclusies

Kerndepartementen beschikken over een groot aantal instrumenten om verzelfstandigde organisaties, in dit geval zbo's en agentschappen, (aan) te sturen. In het voorgaande is geprobeerd inzicht te geven in de instrumenten die op dit moment zijn ontwikkeld en/of worden gebruikt om verzelfstandigde organisaties aan te sturen. Aan de orde kwamen onder andere de uitvoerbaarheidstoets, het managementcontract, tariefstelling, prestatiesturing, marktwerking en toezichthouders. Zoals ook al uit de voorbeelden is gebleken, is er een grote mate van verscheidenheid in de feitelijke toepassing van deze instrumenten, zowel tussen ministeries als in de omgang van eenzelfde ministerie met meerdere zbo's en agentschappen. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de opvatting dat de grote diversiteit binnen deze organen - qua omvang, taak, historie, politiek belang, *et cetera* - ook om een gediversifieerde aanpak vraagt. Bovendien worden door de afstand tot het moederdepartement andere relaties dan de verticale met het ministerie, steeds belangrijker voor verzelfstandigde organen. Het *Handvest Publieke Verantwoording* is een belangrijk signaal aan de ministeries dat de relatie met het ministerie maar één van de relaties is die verzelfstandigde organisaties onderhouden. Contacten met klanten en andere opdrachtgevers zullen waarschijnlijk een steeds belangrijkere rol gaan spelen.

De traditionele instrumenten van sturing sluiten niet goed aan bij de veranderingen die het gevolg zijn van verzelfstandiging (vgl. Bovens, 2000:14). Nevengeschiedte verhoudingen en autonomie van uitvoeringsorganisaties vragen om een andere wijze van aansturing. Deze andere vormen dienen de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisaties te respecteren, niet aan te tasten, maar uiteraard zonder de democratische verantwoording over de taakuitvoering in gevaar te brengen. Het voorgaande laat zien dat ministeries – en verzelfstandigde organisaties – druk bezig zijn met de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, zoals *interfaces* en horizontale vormen van verantwoording. Hopelijk zal deze bijdrage kerndepartementen helpen bij het vervolmaken van hun aansturing van zbo's en agentschappen.

### Literatuur

Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, 3.



- Algemene Rekenkamer (2002). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28655, 1-2.
- Bekkers, V., V. Homburg & A. Ringeling. (2002, in druk). Informatierelaties in toezichtarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6).
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht, oratie.
- Bruijn, H. de. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Utrecht, Lemma Uitgeverij.
- Hakvoort, J. & Veenswijk, M. (2000). *Cultuurverandering na verzelfstandiging*. Delft, Eburon.
- Hart, P. 't & A. Wille. (red.). (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen onder druk*. Amsterdam, Boom.
- Homburg, V.M.F. & Thiel, S. van. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur*, 12(2), 21-24.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn, Samsom.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan. (1997). *Managing complex networks*. SAGE.
- Kickert, W.J.M. en F.B. van der Meer (2002). *Verhalen van verandering. Reorganisaties op de ministeries van Justitie, LNV, OC&W en VWS*. Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Linde, R.E. van der, Y. Peters & M.F.C. Hendriks. (2001). 'Commissarissen van overheidswege' en 'Deelnemingen rijksoverheid': de overheid als zakelijk aandeelhouder. *Tijdschrift Privatisering*, 8(6), 20-23.
- Plug, P.J., R.J. in 't Veld & L. Geut. (2001). Om de kwaliteit van het beleid: over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties. *Bestuurskunde*, 10(4), 161-169.
- Plug, P.J. (in voorbereiding). *Naar een verantwoorde relatie: over verbindingen tussen kerndepartementen en zelfstandige organisaties*. Berenschot.
- Smullen, A., S. van Thiel & C. Pollitt. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid & Maatschappij*, 28, 190-201.
- Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). Agentschappen: eenheid in verscheidenheid. In A. Kraak & R. van Oosterom (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks 1. Den Haag, SDU. Pp. 36-44.
- Thiel, S. van. (2001). *Quangos: trends, causes and consequences*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. ISBN 9780754617051
- Thiel, S. van. (2002). Lokale verzelfstandiging; vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. *Beleidswetenschap*, 16(1), 3-31.
- Thiel, S. van & 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.
- Twist, M. van & P.J. Plug. (1998). Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse*, 98/3, 15-22.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapport 56. Den Haag.

## Over de auteur

## 26 Sturen op afstand

Dr. S. van Thiel is verbonden aan het Centrum voor Publiek Management en de Opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie via: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, of [vanthiel@fsw.eur.nl](mailto:vanthiel@fsw.eur.nl)

Sandra van Thiel (1968) studeerde in 1992 cum laude af in onderwijsbeleid en onderwijssociologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Daarna werkte zij bij de gemeente Kampen, tot zij in 1994 aio werd bij het ICS, onderzoeksschool voor sociologie (Universiteit Utrecht). Daar werkte zij tot 1998 aan haar proefschrift, waarop zij in 2000 promoveerde (*Quangos: trends, causes and consequences*, uitgegeven in 2001). Sinds 1998 werkt ze als universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar ze haar onderzoek naar verzelfstandiging en zelfstandige bestuursorganen heeft voortgezet en uitgebreid. Ze publiceerde over deze onderwerpen in o.a. *Governance, Beleid & Maatschappij*, *Beleidswetenschap*, *Bestuurswetenschappen* en *Bestuurskunde*. Sinds 2001 is ze lid van het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde en sinds 2002 van de redactie van het tijdschrift Bestuurskunde.