

11. Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies

Sandra van Thiel

Alhoewel semi-zelfstandige uitvoeringsorganisaties altijd deel hebben uitgemaakt van de Nederlandse publieke sector, is de aandacht voor hun functioneren en aansturing recent sterk toegenomen. Hiervoor zijn twee belangrijke oorzaken aan te geven.

Ten eerste is het aantal en soort uitvoeringsorganisaties in de jaren tachtig en negentig van de afgelopen eeuw sterk gestegen. Hierdoor dreigen we niet alleen het overzicht kwijt te raken – zoals de verschillen tussen de inventarisaties door wetenschappers, ministeries en de Algemene Rekenkamer al laten zien – maar moet er ook steeds meer worden geïnvesteerd in het toezicht op en de aansturing van deze organisaties. De vraag die momenteel actueel is hoe deze investeringen zo efficiënt mogelijk kunnen worden gedaan en tegelijkertijd zo optimaal mogelijke vormen van toezicht en aansturing kunnen worden ontwikkeld. De zoektocht naar nieuwe rolverdelingen en sturingsinstrumenten is dan ook in volle gang (zie Van Thiel, 2003, voor een overzicht).

De tweede oorzaak van de toegenomen aandacht voor de *governance* van uitvoeringsorganisaties is de politieke discussie die midden jaren negentig is ontstaan over verzelfstandigde organisaties. De toon van deze discussie is vaak negatief; er is veel aandacht voor incidenten en het ‘falen’ van de uitvoering van beleid. Dit leidt overwegend tot een verticale reflex (vgl. Noordegraaf, 2000); ministeries en parlement formuleren maatregelen om hun controle op uitvoeringsorganisaties te vergroten.¹ Uitvoeringsorganisaties die net gewend zijn geraakt aan meer zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid verzetten zich tegen deze beweging. Daarbij wijzen ze niet alleen op hun recht op autonomie, maar ook op het belang van verantwoording aan of controle door andere stakeholders. Om de politieke discussie niet te laten escaleren, is het noodzakelijk dat er wederzijds meer begrip komt voor elkaars standpunt.

De bijdragen aan deze bundel zijn een weerspiegeling van deze ontwikkelingen. Zo laten Roel In 't Veld en Jan van der Werf in respectievelijk hoofdstuk 2 en 6 zien hoe ministeries en uitvoeringsorganisaties zoeken naar nieuwe manieren om hun relatie(s) vorm te geven, terwijl Nico Mol en Fina Hilverts (in hoofdstuk 5 en 9) de herinrichting van de bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties bespreken die nodig is om afgesproken prestaties te kunnen leveren. Beide thema's hebben direct betrekking op de wijze waarop ministeries en uitvoeringsorganisaties proberen om de (wederzijdse) aansturing opnieuw vorm te geven. In de bijdragen over cultuurverandering (Jan de Koning in hoofdstuk 4, Jan Veenstra en Kees Vriesman in hoofdstuk 8) en horizontale verantwoording (Roy Lantain in hoofdstuk 7, Thomas Schillemans en Mark Bovens in hoofdstuk 3) wordt van binnenuit beschreven hoe de zelfstandigheid van uitvoeringsorganisaties hun functioneren en opvattingen beïnvloedt. Jaap Besemer, Dick Eertink en Mirjam Deelen laten in hun beschrijving van de ontwikkeling van het Kadaster als zelfstandig bestuursorgaan (hoofdstuk 10) ten slotte zien dat, en hoe, al deze thema's met elkaar samenhangen.

In dit laatste hoofdstuk zal ik mij ook richten op de samenhang tussen de thema's. Dit doe ik door een vijftal spanningen te benoemen in de governance van uitvoeringsorganisaties. Deze spanningen doorsnijden de vier thema's die in dit boek centraal staan. Alhoewel het begrip 'spanning' vaak een negatieve connotatie heeft, wil ik benadrukken dat dat niet altijd het geval hoeft te zijn. Een spannende relatie kan immers ook heel interessant zijn! En sommige spanningen zullen waarschijnlijk nooit helemaal ongedaan kunnen worden gemaakt. Er zijn dan ook geen kant-en-klare oplossingen te geven, maar

¹ En dat terwijl de Algemene Rekenkamer (2003) eerder concludeerde dat veel fouten in de uitvoering eerder te wijten zijn aan het beleid en de beleidsmakers.

wel oplossingsrichtingen om de governance van uitvoeringsorganisaties goed vorm te geven.

11.1 Nevenschikking en hiërarchie

De relatie tussen een moederdepartement en een uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door afhankelijkheid en zelfstandigheid. Deze paradoxale situatie geldt voor beide partijen. Zo is het ministerie enerzijds de eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van een uitvoeringsorganisatie, maar anderzijds is het afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie vanwege diens kennis en prestaties. De uitvoeringsorganisatie is afhankelijk van het moederdepartement voor haar voortbestaan doordat de hoofdtaak en de financiering van de organisatie worden bepaald door het ministerie, maar wordt aan de andere kant geacht om deze taak op een onafhankelijke en bedrijfsmatig verantwoorde manier uit te voeren ('de eigen broek ophouden'). Uitvoeringsorganisaties werken dus zowel in opdracht van een departement, als samen met dat departement aan de uitvoering van beleid (vgl. hoofdstuk 2).

Veel van de terminologie die wordt gebruikt om de rolverdeling tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties te duiden, wekt de indruk van een nevenschikte relatie; contract, afspraken, convenant, onderhandelen, enzovoorts. Maar er is ook een hiërarchische relatie, die eenzijdig en top-down wordt bepaald. Een extra spanningsbron in dit verband is dat het gedrag van het moederdepartement niet altijd eenduidig is. Zowel bij de onderhandelingen met als bij de aansturing van uitvoeringsorganisaties zijn diverse directies betrokken, soms zelfs van meerdere ministeries. Het gaat dan om beleids-, financiële en toezichtsdirecties. Elke directie heeft zijn eigen belangen en wensen aangaande de uitvoeringsorganisatie in kwestie. Dit leidt tot verschillende of zelfs tegenstrijdige eisen en afspraken. Om deze 'meerkoppigheid' te verminderen, gaan steeds meer ministeries over tot het instellen van *interface*-units, die de contacten tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie moeten kanaliseren en sturen. Hierin wordt het voorbeeld gevolgd van de directie Relatiebeheer Zelfstandige Organen (RZO) van het ministerie van OcnW, dat is beschreven in hoofdstuk 6.²

Het vinden van de juiste (organisatorische) vorm voor het inrichten van de interface blijkt geen gemakkelijke kwestie, zo leren ook de ervaringen van het Kadaster (zie hoofdstuk 10). Het ministerie van VROM had aanvankelijk een eenheid binnen de financiële directie aangewezen als contacteenheid voor het Kadaster, maar toen bleek dat er behoefte was aan meer beleidsinhoudelijke contacten, is voor een andere invulling gekozen die nu ook voor andere uitvoeringsorganisaties wordt ingezet. Ook bij andere ministeries wordt geëxperimenteerd met verschillende modellen, maar er is nog weinig duidelijkheid over de verschillende voor- en nadelen, en de effectiviteit van interfaces.

Om op een goede wijze om te kunnen gaan met de inherente spanningen in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties is het van belang dat er meer inzicht komt in de mogelijke modellen voor de inrichting van de relatie(s) en de werkzaamheid daarvan. Uitwisseling van ervaringen tussen ministeries gebeurt nog veel te weinig.

Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de competenties van relatie-managers. Het verhaal van RZO laat zien dat de relatie in de loop van de tijd kan veranderen, zowel van inhoud als qua karakter. Het opbouwen van een volwassen relatie, die niet geregeerd wordt door incidenten, vergt veel van de organisaties maar ook van de personen die de interface-functie uitoefenen (Van Twist & Plug, 1998).

11.2 Beleid en uitvoering

² Overigens zal RZO naar verwachting worden opgeheven (zie hoofdstuk 6).

De taakverdeling tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie lijkt simpel: de eerstgenoemde ontwerpt het beleid, de laatstgenoemde voert dat uit. Het voordeel van het scheiden van deze twee activiteiten wordt gezocht in een onpartijdige en deskundige uitvoering op afstand van de (bemoeizuchtige) politiek (vgl. Frissen, 1992; Kickert, 1998). Maar in de praktijk blijkt dit model lang niet altijd te werken. Hiervoor zijn verschillende verklaringen.

Allereerst is het moeilijk om precies te bepalen waar het ontwerpen van beleid eindigt en de uitvoering begint. Het voorbeeld van Staatsbosbeheer (hoofdstuk 8) laat zien dat het de uitvoeringsorganisatie is die meestal als eerste en rechtstreeks van klanten hoort in welke mate bepaald beleid aansluit bij hun wensen. Ook de nieuwe vormen van horizontale verantwoording zoals het klantenpanel (vgl. hoofdstuk 3) leveren input voor nieuw beleid of verbetering van bestaand beleid. Maar dan moet die informatie wel terecht komen bij de beleidsmakers! In plaats van een strikte scheiding moet er daarom een continue dialoog zijn.

Dit verklaart waarom er – vaak achteraf, bijvoorbeeld na een verzelfstandiging – reparaties plaatsvinden die de negatieve effecten van de scheiding van beleid en uitvoering moeten verzachten. De eerdergenoemde *interfaces* zijn hier een voorbeeld van, maar ook de zogenaamde uitvoeringstoets wordt steeds meer ingezet als sturingsinstrument tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Zo'n toets houdt in dat een uitvoeringsorganisatie, ex ante of ex post, een voorgenomen beleidsmaatregel toetst op haalbaarheid, kosten en effectiviteit. Dit instrument beoogt primair bij te dragen aan een verbetering van het ontwerpen van beleid, maar kan ook consequenties hebben voor de relatie tussen beleidsmakers en –uitvoerders. Zo maken sommige uitvoeringsorganisaties de uitkomsten van hun toetsen openbaar (zie bijvoorbeeld de website van het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen). Op die manier gaat hun invloed veel verder dan alleen het uitvoeren van beleid en is er niet echt meer sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering.

Een tweede verklaring waarom een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet gerealiseerd kan worden, heeft te maken met de constatering dat politici en de ambtelijke leiding van het moederministerie zich vaak niet lijken te kunnen beperken tot sturing op hoofdlijnen, terwijl dat wel is afgesproken. Kamervragen over individuele voorvallen, verzoeken om gedetailleerde beheersmatige informatie (bijvoorbeeld ziekteverzuim of salarissen), verzoeken tot het terugdraaien van besluiten door uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld tariefswijzigingen) en veranderingen in de randvoorwaarden waaronder uitvoeringsorganisaties moeten werken (bijvoorbeeld door bezuinigingen). Het zijn allemaal voorbeelden van manieren waarop de politiek en ambtelijke top zich blijven bemoeien met de werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties. Het voorbeeld van de Dienst Bestuurszaken, zoals beschreven in hoofdstuk 9, die tot twee maal toe niet in aanmerking bleek te komen voor de agentschapstatus, toont hoe groot de invloed van de politieke besluitvormers kan zijn op uitvoeringsorganisaties.

Alhoewel het scheiden van beleid en uitvoering een belangrijk motief is voor het instellen van uitvoeringsorganisaties, lijkt het niet waarschijnlijk dat een dergelijke scheiding volledig gerealiseerd kan worden. Beleidsmakers zullen zich blijven bemoeien met de uitvoering, en uitvoerders zullen blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen. Dit is ook logisch wanneer we beseffen dat beleid een cyclisch proces is, dat feedback nodig heeft om tot het beste resultaat te komen. De spanning tussen beleid en uitvoering zal dan ook blijven bestaan. De opkomst van instrumenten zoals de uitvoeringstoets bevestigt de noodzakelijke link tussen de makers en uitvoerders van beleid.

11.3 Horizontale en verticale verantwoording

Tot nu toe heb ik vooral spanningen in de governance van uitvoeringsorganisaties besproken die betrekking hebben op de relatie met het moederdepartement. Maar er zijn nog tal van andere stakeholders. Soms zijn dat organisaties waarmee een hiërarchische relatie wordt onderhouden, zoals inspecties, rekenkamers en andere toezichthouders, en soms horizontale stakeholders, zoals opdrachtgevers, concurrenten, partners en klanten. Met al deze stakeholders worden verschillende relaties onderhouden; sommigen zijn opdrachtgever, sommigen zijn afnemers van diensten of producten, anderen controleren de kwaliteit of doelmatigheid van prestaties. Als zodanig kan elke stakeholder op zijn eigen manier invloed uitoefenen op de uitvoeringsorganisatie, en omgekeerd zal de uitvoeringsorganisatie aan elke stakeholder op een andere manier verantwoording afleggen. Hoofdstuk 3 geeft diverse voorbeelden, waarvan sommigen ook in andere hoofdstukken zijn genoemd zoals het *Handvest Publieke Verantwoording*, de klantenpanels (zie bijvoorbeeld Staatsbosbeheer in hoofdstuk 8), de raad van toezicht, de benchmark rapportages en het kwaliteitshandvest (allemaal beschreven voor IB-Groep in hoofdstuk 6). Terecht wordt in hoofdstuk 3 echter opgemerkt dat niet al deze vormen ook echt horizontale vormen zijn en/of voorbeelden van verantwoording, maar het is duidelijk dat uitvoeringsorganisaties op tal van manieren actief zijn in het verzamelen en publiceren van informatie over hun prestaties, ofwel om hiervan te leren en te verbeteren, dan wel om zich te verantwoorden en te legitimeren.

De opkomst van deze nieuwe verantwoordingsarrangementen is een uiting van de verantwoordingsdrang die steeds meer uitvoeringsorganisaties voelen.³ De casus van het stakeholder-management door een ziekenhuis in hoofdstuk 7 is hier een zeer treffend voorbeeld van. Deze drang staat weliswaar niet haaks op de verantwoordingsdwang die aan uitvoeringsorganisaties is opgelegd door of via het moederdepartement, maar kan er wel mee op gespannen voet staan. Daarbij worden onder verticale verantwoording ('dwang') al die arrangementen verstaan waarbij uitvoeringsorganisaties verantwoordig afleggen over de besteding van publieke middelen c.q. de uitvoering van hun wettelijke taken aan de minister, die op zijn/haar beurt weer verantwoording aflegt aan het parlement. Deze werkwijze past in de traditionele opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de minister eindverantwoordelijke blijft voor de uitvoering van beleid (vgl. hoofdstuk 3).

De spanning zit in het feit dat deze verticale verantwoording niet meer de enige vorm is, en misschien ook niet langer de meest belangrijke. Dit is niet alleen het resultaat van het toenemend gebruik van semi-zelfstandige uitvoeringsorganisaties, maar ook een oorzaak. Immers, een belangrijk motief voor de instelling van uitvoeringsorganisaties betrof een verwachte verbetering van het functioneren en de doelmatigheid door middel van directe verantwoording aan 'de markt'. Dat wil zeggen, opdrachtgevers en afnemers kunnen de kwaliteit en doelmatigheid van diensten en producten beter, want directer, beoordelen en uitvoeringsorganisaties terechtwijzen wanneer deze onvoldoende blijkt. Naast de indirecte verantwoording aan burgers en klanten via de (om)weg van de ministeriële verantwoordelijkheid is de directe verantwoording aan 'de markt' dus bewust gecreëerd door het (toenemend) gebruik van uitvoeringsorganisaties.

Op dit moment bestaan beide vormen van verantwoording naast elkaar en dat zal naar verwachting voorlopig ook wel zo blijven. Hiervoor zijn tenminste drie redenen te geven. Allereerst is de werking van diverse nieuwe verantwoordingsarrangementen nog niet optimaal. Dit is aangetoond in hoofdstuk 3. Veel horizontale stakeholders ontberen het recht om een oordeel te geven dan wel een sanctie op te leggen bij disfunctioneren. Dit komt mede doordat diverse van de genoemde arrangementen helemaal niet bedoeld zijn

³ De termen verantwoordingsdrang en -dwang zijn ontleend aan een seminar van de Nederlandse School voor het Politieleiderschap over de prestatie-afspraken die met regionale korpsen zijn gemaakt, voorjaar 2003.

als verantwoordingsinstrument, maar eerder als manier om de organisatie te verbeteren (bijvoorbeeld kwaliteitsborging) of te leren van anderen (bijvoorbeeld benchmark).

Dit hangt nauw samen met de tweede reden. Het beoordelen van kwaliteit en doelmatigheid wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een referentiekader; er zijn geen echte concurrenten of realistische alternatieven omdat de meeste uitvoeringsorganisaties vaak monopolisten zijn. Neem bijvoorbeeld de politiekorpsen; een inwoner kan alleen 'klant' worden van een ander korps door te verhuizen naar een andere regio. Horizontale verantwoording lost deze problemen niet op, en daarom blijft verticale verantwoording bijvoorbeeld door middel van marktmeesters (zoals de NMA) of toezichthouders (zoals de DTE) noodzakelijk.

Zolang de principes van onze democratische rechtsstaat en ministeriële verantwoordelijkheid onverkort geldig blijven – en dit is de derde reden – blijven horizontale en verticale verantwoordingsarrangementen dus naast elkaar bestaan. Voordeel daarvan is dat ze elkaars zwakke punten kunnen compenseren, maar het leidt wel tot hoge monitoringskosten. Deze meerkosten moeten ook echt tot meerwaarde leiden om het voortbestaan van de verschillende vormen van verantwoording naast elkaar te rechtvaardigen, aldus de auteurs van hoofdstuk 3. Zij waarschuwen er bovendien voor dat de zwaarte van een verantwoordingsarrangement tegenstrijdige effecten kan hebben op de kwaliteit van de informatie-uitwisseling. Een bescheiden inzet door uitvoeringsorganisaties ligt daarom vooralsnog voor de hand.

Maar ook aan de kant van de verticale toezichthouders, inclusief moederdepartement, past enige terughoudendheid wat betreft de eisen aan de verantwoording door uitvoeringsorganisaties. Zo maken zij nog maar weinig efficiënt gebruik van de informatie die uitvoeringsorganisaties zelf verzamelen en publiceren; de kruisbestuiving blijft beperkt tot enkele voorbeelden (vgl. Algemene Rekenkamer, 2004). Volgens Bekkers, Homburg en Ringeling (2002) liggen hier echter wel kansen voor effectief toezicht. Zij beschrijven een netwerkende toezichthouder die informatie uit verschillende bronnen en van verschillende stakeholders gebruikt om uitvoeringsorganisaties te controleren en te stimuleren tot het leveren van producten en diensten van goede kwaliteit en doelmatigheid. Verticaal toezicht leidt alleen dan tot ingrijpen, als horizontale verantwoordingsarrangementen tot onvoldoende correctie leiden. Zo ver is het nu nog niet.

11.4 Hybriditeit: taak- en marktoriëntatie

Uitvoeringsorganisaties zijn hybride organisaties (zie hoofdstuk 2). Dit heeft zowel betrekking op hun ontstaanswijze als op hun functioneren. In hoofdstuk 1 werd al vermeld dat sommige uitvoeringsorganisaties zijn ontstaan door ontvlechting of afscheiding van ministeriële onderdelen, terwijl andere organisaties reeds bestonden als private organisatie voordat zij werden belast met een bepaalde wettelijke taak. Uitvoeringsorganisaties voeren hun taak dus uit in naam van een overheid, waar ze zelf formeel geen deel (meer) van uit maken. Dit leidt tot tegenstrijdige waardepatronen en impulsen binnen uitvoeringsorganisaties (zie ook de paragraaf 11.5 over bedrijfsvoering) en tussen deze organisaties en andere.

Daar waar overheidsorganisaties meestal gekenmerkt worden door een taakoriëntatie, wordt van uitvoeringsorganisaties verwacht dat ze zich meer een marktoriëntatie eigen maken, waarin de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal staan (vgl. hoofdstuk 2). In hoofdstuk 4 wordt deze functietransformatie ook aangeduid als de overgang van welzijnsgedrag naar meer service- of competitiegedrag.

Met name voor verzelfstandigde organisaties is zo'n omslag niet vanzelfsprekend; deze moet dan ook bewust vormgegeven worden. Dit kan deels gebeuren door veranderingen aan te brengen in de structuur van de organisatie, en/of in de wijze waarop de bedrijfs-

voering is ingericht. Zo wordt in hoofdstuk 9 beschreven dat veranderingen in de bedrijfsvoering ook leiden tot een verbetering van het inkoopproces en kostenbewustzijn bij medewerkers van de Dienst Bestuurszaken. Maar het is ook een omslag in de hoofden en attitudes van het personeel, dat wil zeggen in de organisatiecultuur. Staatsbosbeheer heeft daarom bijvoorbeeld de werving van nieuw personeel aangepast aan de nieuwe vereisten (zie hoofdstuk 8).

Voor verstatelijkte organisaties geldt overigens een omgekeerde ontwikkeling. Deze organisaties moeten hun werkprocessen inrichten op de werkwijzen en vereisten van het administratief recht, en de (grote) invloed van politieke processen op hun taakvervulling. De vereiste cultuurverandering vraagt dus om een verandering van zowel de organisatie als de mensen. Hoofdstuk 10 over het Kadaster laat zien dat zo'n proces in fasen verloopt, en met vallen en opstaan gepaard gaat (vgl. ook Hakvoort & Veenswijk, 1998). De belangrijke rol van het personeel bij deze verandering krijgt niet altijd de aandacht die het verdient, zo wordt betoogd in hoofdstuk 4.

Niet alleen binnen de uitvoeringsorganisatie kunnen zich tegenstrijdige waardepatronen voordoen, ook in de relatie met bijvoorbeeld de opdrachtgever c.q. het moederdepartement kan sprake zijn van spanning door tegenstrijdige waardepatronen. Een simpel voorbeeld kan dit illustreren, zoals de afhandeling van kamervragen (vgl. hoofdstuk 2). Een ministerie heeft er groot belang bij dat kamervragen snel en deskundig worden behandeld. Voor de informatie die nodig is voor beantwoording, is men echter vaak afhankelijk van uitvoeringsorganisaties. Het verzamelen en aanleveren van de gevraagde informatie kost de uitvoeringsorganisaties tijd en geld; er moet menskracht worden onttrokken aan het productieproces om de gevraagde informatie te verzamelen en door te sturen. Vanuit de politieke rationaliteit van het moederdepartement is de beantwoording van kamervragen een primaire activiteit, voor de uitvoeringsorganisatie is het echter vooral een onderbreking van het eigen primaire proces. Dit verschil in opvatting kan leiden tot spanning in de samenwerking, vooral wanneer er zich veel kamervragen voordoen.

Als gevolg van de nieuwe cultuur of oriëntatie van uitvoeringsorganisaties moet niet alleen de organisatie zelf (en de mensen er in) veranderen, maar zal ook de opstelling naar anderen veranderen, met name naar de opdrachtgever en klanten. Opnieuw kan hier het voorbeeld van Staatsbosbeheer worden aangehaald (hoofdstuk 8) dat laat zien hoe de organisatie na verzelfstandiging responsiever is geworden voor de wensen van de gebruikers van natuurgebieden in Nederland. Dat past bij de nieuwe service-oriëntatie. Dit zal echter ook consequenties hebben voor de taakuitvoering door de organisatie en zelfs voor het beleid dat het ministerie van LNV voert. Niet alleen de uitvoeringsorganisaties ondergaan dus een cultuurverandering, ook het moederdepartement en burgers worden er door geraakt. Deze partijen zullen hun verwachtingen ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie moeten aanpassen. Dit kan zowel in positieve zin zijn, bijvoorbeeld door deelname van burgers aan klantenpanels (zie ook hoofdstuk 3), als in negatieve zin omdat het ministerie bijvoorbeeld voortaan moet betalen voor het beantwoorden van kamervragen.

Kortom, het oprichten of aanwijzen van uitvoeringsorganisaties om een bepaalde wettelijke taak uit te voeren, beoogt dat deze taak op een andere (betere) manier wordt uitgevoerd dan voorheen omdat de uitvoeringsorganisatie in kwestie op een meer marktgerichte manier zal werken. Dat leidt tot veranderingen in de oriëntatie van de organisatie en het personeel. Zo'n verandering gaat meestal niet zonder slag of stoot en kan dus voor spanningen binnen de organisatie zorgen. Maar ook in de omgeving van uitvoeringsorganisaties moet een verandering optreden. Bijvoorbeeld, ministeries moeten zich realiseren wat de consequenties van de gevraagde culturomslag zijn. Het verschil in

waardepatronen tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie kan anders gemakkelijk tot misverstanden en conflicten leiden.

11.5 Zakelijke bedrijfsvoering in een politieke context

De hybriditeit van uitvoeringsorganisaties heeft niet alleen consequenties voor het waardepatroon van de organisaties zoals hierboven geschetst, maar ook voor de interne bedrijfsvoering. Kort gezegd komt het er op neer dat uitvoeringsorganisaties geacht worden een zakelijke, bedrijfsmatige bedrijfsvoering te voeren in een politieke omgeving. Dit leidt tot tal van tegenstrijdigheden en spanningen.

Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de observatie in hoofdstuk 5 dat het nogal eens voorkomt dat contractuele afspraken eenzijdig, namelijk door het moederdepartement, ongedaan worden gemaakt of aangepast omdat er door politieke gebeurtenissen veranderingen optreden. Verkiezingen, bezuinigingen, nieuwe kabinetsplannen en invloedrijke adviezen kunnen leiden tot andere afspraken over output en budgetten. Maar ook berichten in de media over incidenten kunnen aanleiding zijn tot heroverweging van eerdere afspraken. Al dit soort wijzigingen zijn inherent aan het politieke karakter van de opdrachtgever van uitvoeringsorganisaties. Ze kunnen daarom nooit worden uitgesloten, maar maken wel dat niet altijd vertrouwd kan worden op gemaakte afspraken. Voor de interne bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties betekent dit bijvoorbeeld dat lange termijn investeringen moeilijk gemaakt kunnen worden, en dat er een grote mate van flexibiliteit moet zijn ingebouwd in het aantal personeel, de omvang van de financiering en de productiviteit. Tegelijkertijd blijven de eisen van zuinigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen geldig. Dit stelt hoge eisen aan de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt ingericht en gemanaged.

Idealiter werken uitvoeringsorganisaties kostenbewust, en resultaat- en klantgericht. Dit past ook bij een service- of competitie-oriëntatie (zie hoofdstuk 4). Vooral voor verzelfstandigde organisaties betekent dit evenwel een grote verandering; zij moeten overstappen van een input- op een outputgerichte bedrijfsvoering. De voorbeelden in hoofdstuk 5 en 9 laten zien welke wijzigingen allemaal komen kijken bij dit transformatieproces, zoals de inrichting van de (financiële) administratie, de formulering van prestatie-indicatoren en de keuze van het juiste kostprijsmodel.

De belangrijkste les die deze voorbeelden ons leren, is dat managementtechnieken die voor het bedrijfsleven zijn ontworpen, niet zomaar klakkeloos overgenomen moeten worden door organisaties in het publieke domein. De keuze van een bepaald kostprijsmodel moet passen bij de capaciteiten van de organisatie en de wijze waarop de administratie is ingericht (hoofdstuk 9), en bij de primaire productiefactoren (hoofdstuk 5). Ook de minder succesvolle ervaringen van het Kadaster met de mogelijkheden van bepaalde ICT-toepassingen laten zien dat vernieuwingen zorgvuldig moeten worden ingevoerd (vgl. hoofdstuk 10). Andere voorbeelden tonen de onbedoelde effecten van het gebruik van prestatie-indicatoren in de publieke sector aan (zie De Bruijn, 2001). Wanneer uitvoeringsorganisaties zich niet bewust zijn van dergelijke risico's is de kans op afbreukrisico's groot, getuige de ervaringen met het herontwerp van IB-Groep in hoofdstuk 6. Het is dan ook beter om de verwachtingen ten aanzien van dit soort veranderingen bij te stellen, zoals ook wordt aanbevolen in evaluatiestudies van verzelfstandigingen zoals de evaluatie van het agentschapsmodel (Berenschot, 2002).

De eigen aard van de publieke taak van uitvoeringsorganisaties stelt hoge eisen aan de uitvoering ervan. Het gaat immers om organisaties die uitkeringen regelen voor zieke werknemers of gepensioneerden, om ziekenhuizen die patiënten verzorgen en om scholen die de vorming van jonge kinderen voor hun rekening nemen. Dergelijke kwetsbare groepen rekenen op de overheid – en in het verlengde daarvan

uitvoeringsorganisaties – om voor hen te zorgen, altijd en overal. Vanwege dit publieke belang (vgl. WRR, 2000) worden er hoge eisen gesteld aan de taakuitvoering van uitvoeringsorganisaties, en daarmee aan hun bedrijfsvoering.

Dit verklaart ook de behoudende koers die de overheid tot nu toe heeft gekozen ten aanzien van het verrichten van werkzaamheden voor andere opdrachtgevers, de zogenoemde marktactiviteiten. Voor uitvoeringsorganisaties is het in bedrijfsmatig opzicht logisch en vaak ook gunstig om activiteiten te ontplooiën voor andere opdrachtgevers (zie bijvoorbeeld Kadata in hoofdstuk 10). Het vergroot bijvoorbeeld de bestaanszekerheid van de organisatie. Voorstanders wijzen er verder op dat de synergie van publieke en marktactiviteiten kan leiden tot innovatie en productverbetering, en zelfs tot tariefverlaging voor de publieke diensten en producten. Tegenstanders wijzen echter op het risico van kruissubsidiëring waardoor marktactiviteiten mede worden betaald uit publieke middelen, en de mogelijke schade die aan het publieke belang kan worden toegebracht doordat daar minder tijd en aandacht aan wordt besteed. De spanning tussen deze twee standpunten is één van de onderwerpen in de hedendaagse discussie over de governance van uitvoeringsorganisaties (vgl. hoofdstuk 2). Vooralsnog is er geen consensus bereikt, wel een compromis. Het wetsvoorstel markt en overheid stelt dat marktactiviteiten alleen onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan. Dat lijkt in de huidige situatie ook het maximaal haalbare.

11.6 Conclusie

De governance van uitvoeringsorganisaties wordt gekenmerkt door een aantal spanningen, zowel in de interne sturing en het functioneren van de organisaties zelf als in de relatie met anderen, met name de opdrachtgever c.q. het moederdepartement. Mijns inziens zijn deze spanningen terug te voeren op de emancipatie van uitvoeringsorganisaties ('t Hart en Wille, 2002). Hiermee wordt geduid op het proces dat deze organisaties hun zelfstandigheid niet alleen steeds beter weten waar te maken, maar ook steeds duidelijker claimen. Dit is een logisch gevolg van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties.

Om de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries te karakteriseren, wordt vaak de metafoor gebruikt van een kind dat op zichzelf gaat wonen. Alhoewel deze metafoor niet helemaal juist is – lang niet alle organisaties hebben voorheen 'thuis' gewoond en sommigen verzetten zich tegen de aanduiding 'kinderen' – kunnen veel van de processen die in deze bundel zijn genoemd, er treffend mee worden geïllustreerd.

Als kinderen het ouderlijk huis verlaten om op zichzelf te gaan wonen, verandert de relatie tussen ouders en kind. Het kind moet leren om voor zichzelf te zorgen, zonder in de problemen of schulden te geraken ('eigen broek ophouden'). Bij problemen is het niet de bedoeling om steeds thuis aan te kloppen, maar de ouders zullen toch wel zeker een residuele verantwoordelijkheid blijven voelen ('bepaalde ministeriele verantwoordelijkheid'). Het kind zal zich los willen maken van de ouders (onthechting, vgl. cultuurverandering). Onderdeel daarvan is dat ze meer prijs zullen stellen op de mening van hun vrienden en zich afzetten tegen de ouders (vgl. horizontalisering van verantwoording). En ook zullen ze de grenzen van hun autonomie gaan opzoeken (marktactiviteiten).

Maar er verandert ook veel voor de ouders. Zij zullen het kind moeten loslaten en niet alles meer willen controleren (geen 'verticale reflex'). Dit kan door te vertrouwen op de opvoeding die ze het kind hebben meegegeven en duidelijke afspraken te maken over bijvoorbeeld de besteding van geld (vgl. interface, resultaatafspraken, kostprijzen).

In de afgelopen hoofdstukken zijn veel voorbeelden besproken die deze emancipatie van uitvoeringsorganisaties laten zien. Nieuwe sturingsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringstoets, hebben hun de mogelijkheid gegeven om een belangrijke (tegen)speler te worden van ministeries in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. In plaats van onderschikking is er meer nevenschikking gekomen (vgl. Kickert, 1998). Dat is niet

alleen nieuw voor de uitvoeringsorganisaties, maar ook voor de moederdepartementen. De cultuurverandering die in hoofdstuk 4 en 8 is bepleit zou dan ook niet alleen voor de uitvoeringsorganisaties maar ook voor de ministeries moeten gelden.

De opdracht voor de nabije toekomst voor uitvoeringsorganisaties en ministeries is om nieuwe rolaanduidingen en sturingsinstrumenten te ontwikkelen, die passen bij een *volwassen* relatie en getuigen van wederzijdse erkenning van elkaars positie en belangen. Dan gaat het om (1) het gezamenlijk ontwerpen van de inrichting van de functie van relatiemanagement, (2) het herstel van aandacht voor het cyclische karakter van beleid, (3) het vinden van de juiste combinatie van horizontale en verticale verantwoordingsarrangementen, en het leren omgaan met de gevolgen van het hybride karakter van uitvoeringsorganisaties voor (4) hun eigen waardepatronen en dat van het ministerie en (5) de interne bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties.

Referenties:

- Algemene Rekenkamer. (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 831, nr.1-2.
- Algemene Rekenkamer. (2004). *Achtergrondstudie brede publieke verantwoording bij rwt's en zbo's*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg & A.B. Ringeling. (2002). Informatierelaties in toezichtarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56, 481-501.
- Berenschot. (2002). De evaluatie van het baten-lastenmodel.
- Bruijn, H. de. (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Utrecht, Uitgeverij Lemma.
- Frissen, P.H.A. et al. (1992). *Verzelfstandiging in het openbaar bestuur*. Amsterdam, VUGA.
- Hakvoort, J.L.M. & M. Veenswijk. (1998). *Cultuurverandering in verzelfstandigde organisaties*. Delft, Eburon.
- Hart, P. 't & A. Wille. (red.). (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, Boom.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn, Samsom.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Eburon, Delft. [proefschrift]
- Thiel, S. van. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 39(mei), A5215 pp. 1-25.
- Twist, M. van & P. Plug. (1998). Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse*, 1998(3), 15-22.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR Rapporten aan de Regering no. 56. Den Haag, Sdu.