

1. Inleiding

Sandra van Thiel

De directe aanleiding voor dit boek is het feit dat het Kadaster in 2004 tien jaar als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) bestaat en de huidige bestuursleden afscheid nemen. In die tien jaar heeft het Kadaster diverse ontwikkelingen doorgemaakt, bijvoorbeeld in de relatie met het ministerie, de invoering van een baten-lastenstelsel en het omvormen van de organisatie, het instellen van nieuwe verantwoordingsinstrumenten, het ontwikkelen van nieuwe producten voor nieuwe markten, en nog veel meer.

De wens bestond om bij gelegenheid van dit jubileum een boekje samen te stellen over al dit soort ontwikkelingen, die het Kadaster uiteraard niet als enige uitvoeringsorganisatie heeft meegemaakt. Het doel van het boek is om een bijdrage te leveren aan de ideeën-vorming rondom uitvoeringsorganisaties en om ervaringen uit te wisselen. Dit boek gaat daarom niet alleen over het Kadaster, noch over alleen de afgelopen tien jaar. Er wordt ingegaan op tal van onderwerpen die bij de meeste uitvoeringsorganisaties veel herkenning zullen oproepen. Praktijkervaringen zullen worden afgewisseld met meer beschouwende bijdragen, opdat we aan het eind een aantal conclusies kunnen trekken over wat het nu eigenlijk betekent om een zelfstandige uitvoeringsorganisatie te zijn en hoe de overheid er het beste mee om zou kunnen gaan.

1.1 Een palet aan uitvoeringsorganisaties

De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid gebruik kan maken van dergelijke organisaties voor de uitvoering van publieke taken.

Enerzijds kunnen bestaande (private) organisaties een taak opgedragen krijgen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere woningcorporaties die aanvragen voor huursubsidie verwerkten, hulporganisaties die ontwikkelingswerk verrichten, en het vormingswerk voor jongeren dat inmiddels is opgenomen in de regionale opleidingscentra. Naarmate deze organisaties afhankelijker worden van de overheidssubsidie voor hun voortbestaan, rekenen we ze meer en meer tot het domein van de semi-overheid. Dit proces wordt ook wel aangeduid als verstatelijking (In 't Veld, 1995:9).

Anderzijds kan de overheid besluiten om onderdelen van het eigen apparaat te verzelfstandigen. Een directie, afdeling, dienst of bedrijf wordt dan losgekoppeld en op afstand gezet.¹ Zo'n organisatie krijgt bepaalde vrijheden om als zelfstandige eenheid te kunnen functioneren. In Nederland worden op rijksniveau twee manieren van verzelfstandiging onderscheiden: interne en externe verzelfstandiging (Commissie Sint, 1994). De eerstgenoemde vorm leidt tot het oprichten van agentschappen zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het meteorologische instituut KNMI. Agentschappen kennen enkele beheersmatige vrijheden, zoals de mogelijkheid tot het voeren van een baten-lastenstelsel, maar vallen nog steeds volledig

¹ Verzelfstandiging dient overigens niet verward te worden met privatisering (het verkopen van staatsbedrijven of aandelen daarin), aan- en uitbesteding (private organisaties inhuren voor taakuitvoering, al dan niet na een offerteprocedure) of deelname in overheidsstichtingen, -N.V.'s en -B.V.'s.

onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Externe verzelfstandiging, dat wil zeggen het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geeft ook beheersmatige vrijheden aan organisaties maar gaat verder. Voor zbo's geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Voorbeelden zijn de kamers van koophandel, Staatsbosbeheer, het Kadaster, toezichthouders als de OPTA en de AFM, de raden voor de rechtsbijstand, Informatie Beheer Groep en het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

Het onderscheid tussen de twee manieren waarop de overheid gebruik kan maken van organisaties op afstand van haar eigen apparaat lijkt simpel, maar in de praktijk vervagen de grenzen al snel. Zo worden veel van de verstatelijkte organisaties tegenwoordig aangeduid als rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt; Algemene Rekenkamer, 2000). Maar sommige rwt's zijn ook aangewezen als zbo. Daarnaast kunnen organisaties van vorm veranderen, bijvoorbeeld een zbo dat agentschap (zie NOVEM) wordt of *vice versa*.

Alhoewel de Nederlandse overheid al decennia zo niet eeuwenlang gebruik maakt van organisaties buiten haar eigen apparaat, is het aantal en de variatie aan vormen de afgelopen twintig jaar sterk gestegen. Het aantal zbo's is bijvoorbeeld bijna verdubbeld sinds het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Agentschappen bestaan zelfs pas sinds begin jaren '90 (Kraak & Van Oosterom, 2003). Het aantal rwt's wordt door de Algemene Rekenkamer geschat op zo'n 3200 organisaties, waarvan het merendeel (ongeveer 2750) schoolbesturen.

Deze groei heeft er toe geleid dat we thans te maken hebben met een rijk geschakeerd palet aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties staan allemaal op zekere afstand van de overheid en kunnen niet (meer) via hiërarchische mechanismen worden aangestuurd. Om hun taakuitvoering toch te kunnen beïnvloeden en/of controleren, heeft de overheid zich een nieuwe rol eigen moeten maken en nieuwe instrumenten moeten ontwikkelen (Kickert, 1998).

Over deze veranderingen in de rol van de overheid, maar ook over het functioneren van uitvoeringsorganisaties gaan de bijdragen in deze bundel. '*Governance*' wordt daarbij gebruikt om aan te duiden dat het niet alleen om technische aspecten van de bedrijfsvoering gaat (beheer), maar ook om het aangaan en onderhouden van interorganisatorische relaties en het gezamenlijk proberen te bewerkstelligen van gewenste beleidsuitkomsten (bestuur).

1.2 Opzet en indeling van het boek

In dit boek komen vier thema's aan de orde die betrekking hebben op de *governance* van uitvoeringsorganisaties. Elk thema wordt belicht vanuit een meer theoretisch perspectief (beschouwingen) en vanuit de praktijk (casussen).

Relatiemanagement

Het eerste thema is relatiemanagement en heeft betrekking op de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Deze relatie is complex in meerdere opzichten.

Allereerst vervult het ministerie meerdere rollen ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie. Zo is het ministerie opdrachtgever en bepaalt dus de (primaire) taken van de uitvoeringsorganisatie. Maar het ministerie is ook toezichthouder en ziet toe, of laat dat doen door andere instanties, op de kwaliteit en effectiviteit van de taakuitvoering. Tenslotte is het ministerie in een groot aantal gevallen ook de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie, juridisch dan wel economisch gesproken. Niet alleen zijn er dus meerdere rollen, maar de

rollen kunnen intern tegenstrijdig zijn, bijvoorbeeld omdat er verschillende belangen spelen voor opdrachtgever, toezichthouder en eigenaar.

De relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties is ook om andere redenen complex. Zo is er de altijd aanwezige spanning tussen beleid en uitvoering. Eén van de belangrijkste motieven voor het inschakelen of oprichten van zelfstandige uitvoeringsorganisaties is de verwachting dat de uitvoering van publieke taken beter zal verlopen als deze plaatsvindt op afstand van de politiek en door mensen die verstand hebben van het uitvoeren van beleid dan wel van het veld waarbinnen wordt gewerkt. Ministeries kunnen zich in deze opvatting beter bezig houden met hun kerntaak: het maken van beleid. Het scheiden van het maken en het uitvoeren van beleid lijkt op papier logisch, maar blijkt in de praktijk lastig. Waar houdt de ene activiteit op en begint de andere? Terugkoppeling vanuit de praktijk naar de makers van beleid blijkt van groot belang voor de kans op succes. Daarom beschikken steeds meer uitvoeringsorganisaties over het instrument van de uitvoeringstoets; het *ex ante* toetsen van beleidsvoornemens op haalbaarheid, effecten en kosten (Van Twist & Mayer, 2000).

Hoe gaan ministeries en uitvoeringsorganisaties met dit soort vraagstukken om? Hoe geven zij bijvoorbeeld organisatorisch vorm aan deze rollen en relaties? En hoe pakt dat uit? Wat verandert er in een relatie na een verzelfstandiging? Hoe gaan beide partijen om met de scheiding van beleid en uitvoering? Roel in 't Veld laat zijn licht schijnen over dit soort vragen, terwijl Jan van der Werf (voorheen directeur van de relatiedirectie van het ministerie van OC en W) erover verhaalt vanuit de praktijk.

Horizontale verantwoording

Het tweede thema gaat over de opkomst van horizontale mechanismen van verantwoording en de consequenties daarvan. Naast de traditionele instrumenten zoals het publiceren van het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting maken steeds meer uitvoeringsorganisaties gebruik van nieuwe manieren om verslag te doen van hun prestaties en de kwaliteit daarvan (Plug, In 't Veld & Geut, 2001). Voorbeelden hiervan zijn het instellen van klantenpanels en het ondertekenen van het *Handvest Publieke Verantwoording*, in het kader waarvan nu ook visitaties plaatsvinden (zie www.publiekverantwoorden.nl). Niet alleen de wijze waarop verantwoording wordt gegeven is nieuw, ook de doelgroep waaraan verslag wordt gedaan is nieuw. Uitvoeringsorganisaties willen niet alleen aan het ministerie laten zien of en hoe afspraken over prestaties zijn nagekomen, maar ook aan andere *stakeholders*, zoals klanten of afnemers, maatschappelijk betrokken groepen en andere opdrachtgevers.

Deze ontwikkeling lijkt logisch als we bedenken dat uitvoeringsorganisaties dichter bij de klant staan dan de overheid zelf. Sterker nog, verzelfstandiging is vaak ingegeven door de wens dat de uitvoeringsorganisaties in kwestie meer direct ter verantwoording kunnen worden geroepen door de klanten. De geringe afstand tot uitvoeringsorganisaties moest hen in staat stellen beter te kunnen beoordelen of ze waar krijgen voor hun geld.

Toch is de opkomst van horizontale verantwoordingsmechanismen niet zonder problemen. Immers, in welke mate zijn afnemers ook echt in staat om de kwaliteit en prestaties van uitvoeringsorganisaties te kunnen beoordelen? En wat hebben ze er aan, als ze verder toch geen keuze hebben tussen verschillende uitvoeringsorganisaties omdat de meeste monopolisten zijn? Bovendien lijkt horizontale verantwoording in strijd met de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid waarin verticale relaties belangrijk zijn; beleidsuitvoerders verantwoorden zich aan de minister en de minister legt verantwoording aan de samenleving en in het parlement.

Bij dit tweede thema komen vragen aan de orde als: waarom kiezen steeds meer uitvoeringsorganisaties voor horizontale verantwoordingsmechanismen? En tot welke spanningen kan dit leiden met de traditionele, verticale verantwoordingsmechanismen? Zijn deze spanningen op te lossen? Op zoek naar een antwoord op dit soort vragen beschrijven Thomas Schillemans en Mark Bovens de eerste resultaten van hun onderzoek naar de opkomst van horizontale verantwoordingsmechanismen bij uitvoeringsorganisaties en geven ze een voorbeschouwing op de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor uitvoeringsorganisaties, ministeries en burgers. Van dat laatste geeft Roy Lantain van het Gelre ziekenhuis vervolgens een heel concreet voorbeeld; hij beschrijft hoe *stakeholder-management* bij de gedeeltelijke nieuwbouw van een nieuw ziekenhuis handen en voeten heeft gekregen.

Cultuurverandering

Het derde thema gaat over de cultuurverandering die organisaties doormaken na een verzelfstandiging. Het op afstand komen te staan van de overheid heeft niet alleen beheersmatige en organisatorische consequenties, maar raakt ook aan de organisatiecultuur. Organisaties moeten zich losmaken van de overheid en wennen aan hun semi-autonome status. Dit proces verloopt volgens verschillende stadia (Hakvoort & Veenswijk, 1998) en blijkt uit verschillende zaken, zoals de wijze waarop een organisatie zich presenteert (logo, participatie in publiek debat) en de positie die ze verwerft in het proces van beleidsontwikkeling (zie ook uitvoeringstoets hierboven). Er zijn inmiddels aanwijzingen dat er sprake is van een behoorlijke emancipatie van uitvoeringsorganisaties ('t Hart et al., 2003), getuige ook de eerdergenoemde opkomst van nieuwe verantwoordingsmechanismen. Hoe verloopt dit proces en welke consequenties heeft het voor de uitvoeringsorganisatie, zowel intern als extern in de relatie met anderen zoals ministeries? Dat zijn vragen bij het derde thema.

De cultuur van uitvoeringsorganisaties wordt niet alleen beïnvloed door de transformatie van verzelfstandiging. Er zijn ook andere factoren van invloed op de cultuur van uitvoeringsorganisaties. Veel uitvoeringsorganisaties opereren op het snijvlak van de publieke en private sector; ze voeren een publieke taak uit, maar ondergaan ook het effect van marktwerking bijvoorbeeld doordat ze moeten concurreren om budgetten of klanten, of omdat hun prestaties worden gebenchmarkt. Dergelijke impulsen leiden tot een hybride cultuur waarin publiek ethos en markt oriëntatie tegelijkertijd aanwezig moeten zijn (Jacobs, 1992). Hoe kunnen uitvoeringsorganisaties hier het beste mee om gaan?

Dergelijke aspecten van cultuur en cultuurverandering staan centraal in de bijdrage van Jan de Koning die diverse zbo's heeft begeleid bij zo'n omslag. Jan Veenstra en Kees Vriesman beschrijven hoe Staatsbosbeheer bewust heeft geprobeerd om de cultuuromslag na hun verzelfstandiging vorm te geven.

Bedrijfsvoering

Het vierde en laatste thema betreft ontwikkelingen die uitvoeringsorganisaties doormaken ten aanzien van hun interne bedrijfsvoering. Verzelfstandiging gaat vaak gepaard met grote veranderingen in de bedrijfsvoering, zoals het invoeren van het baten-lastenstelsel, het ontwikkelen van kengetallen en kostprijzen, de invoering van contractmanagement, het (laten) uitvoeren van risicoanalyses en marktverkenningen, enzovoorts. Al deze ontwikkelingen zijn er op gericht om de uitvoeringsorganisatie zo doelmatig mogelijk hun taak uit te laten uitvoeren. Maar lukt dat ook? Evaluaties tot nu toe laten zien dat het niet eenvoudig is om de uitvoering van *publieke* taken doelmatiger te maken met behulp van de genoemde

nieuwe instrumenten (vgl. Berenschot, 2002). Zo is het uitdrukken van de prestaties van publieke organisaties in prestatie-indicatoren niet zonder risico's; er liggen tal van negatieve, onbedoelde effecten op de loer (Van Thiel & Leeuw, 2003). Ook het ontwikkelen van kostprijzen is niet zonder problemen, omdat het product vaak aan veranderingen onderhevig is; elke beleidswijziging leidt tot een wijziging in producten. Ten slotte zijn er strikte regels voor het verrichten van marktactiviteiten door uitvoeringsorganisaties, waardoor het niet altijd rendabel is om ze te ondernemen (In 't Veld, 2001).

Hoe je toch op een zo effectief mogelijke manier gebruik kunt maken van de nieuwe bedrijfsvoeringstechnieken staat centraal in de bijdragen over dit vierde thema. Nico Mol laat zien op welke manier een resultaatgerichte bedrijfsvoering voor input-georiënteerde uitvoeringsorganisaties kan worden gerealiseerd. Fina Hilverts beschrijft hoe binnen de Dienst Bestuurszaken veranderingen zijn doorgevoerd in de interne bedrijfsvoering ter voorbereiding op het verkrijgen van de agentschapsstatus.

Samenhang

De vier thema's zijn nauw met elkaar verbonden. Zo zijn horizontalisering van verantwoording, emancipatie van uitvoeringsorganisaties en het zoeken van nieuwe opdrachtgevers allemaal uitingen van dezelfde ontwikkeling die organisaties doormaken na een verzelfstandiging. Ook de spanningen in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties na een verzelfstandiging en de spanning tussen oude en nieuwe verantwoordingsmechanismen hebben duidelijke overeenkomstige oorzaken. In de twee slotbijdragen wordt ingegaan op de samenhang tussen de thema's, zowel aan de hand van de casus van het Kadaster (door Jaap Besemer, Mirjam Deelen, en Dick Eertink) als in meer beschouwende zin (slothoofdstuk). Uit deze overzichten zullen we een aantal centrale vraagstukken kunnen abstraheren waar de overheid en zelfstandige uitvoeringsorganisaties momenteel mee worden geconfronteerd.

Referenties:

- Algemene Rekenkamer. (2000). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nr.1-2.
- Berenschot. (2002). *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel: een bijdrage aan doelmatiger werken!* Utrecht.
- Commissie Sint. (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag.
- 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.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York, Vintage Books.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn, Samsom.
- Kraak, A. & R. van Oosterom. (2003). (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU.
- 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.
- 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.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw. (2003). De prestatie-paradox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17, 2, 123-143.

- Van Twist, M.J.W. & I. Mayer. (2000). De afstemming tussen beleid en uitvoering: ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid. *Bestuurskunde*, 9(1), 25-34.
- Veld, R.J. in 't. (1995). *Spelen met vuur: over hybride organisaties*. [oratie]. Amsterdam, VUGA.
- Veld, R.J. in 't. (2001). *Beter ten halve [essay in opdracht van het ministerie van Economische Zaken over de Wet markt en overheid]*. Den Haag.