

---

# Lessen en inzichten voor zbo-beleid

## Inleiding

Het Wetsvoorstel voor de Kaderwet voor Zelfstandige Bestuursorganen (2000) voorziet in evaluaties die niet alleen voeding moeten geven aan het zbo-beleid van het kabinet, maar tevens dienen in te gaan op de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zbo. Deze laatste toevoeging is nieuw.<sup>1</sup>

Om alvast een voorschot te kunnen nemen op de vormgeving van zbo-beleid is het interessant om een aantal bestaande evaluaties van zbo's te analyseren. Deze evaluaties hebben dus niet plaatsgevonden op basis van het wetsvoorstel van de Kaderwet, maar op grond van instellingswetgeving of spontane initiatieven. In dit artikel bespreken wij zes ons bekende rapporten, aan de hand van een aantal bestaande discussiepunten uit het zbo-beleid.<sup>2</sup> Door ook een reflectie te geven op mogelijke oplossingen, hopen we bij te kunnen dragen aan de discussie over zbo's en het zbo-beleid.

De evaluaties die in deze analyse worden gebruikt, worden weergegeven in Tabel 1. De tabel laat zien welke zbo's, op welke beleidsterreinen, met welke taak, door welke organisatie zijn geëvalueerd.

**Tabel 1: Gegevens van geëvalueerde zbo's**

<b>Naam zbo</b>	<b>Ministerie</b>	<b>Taak</b>
IB-Groep	OCenW	Uitvoeren onderwijswetgeving, waaronder studiefinanciering
Kadaster	VROM	Registreren kadastrale gegevens
Nibra	BZK	Opleidingen voor brandweer en rampenbestijding
OPTA	V&W	Toezen op telecommarkt
RDW	V&W	Keuren en registeren voer- en vaartuigen
Waarderingskamer	Financiën	Toezen op uitvoering wet WOZ

Alle zes geëvalueerde zbo's zijn na 1994 opgericht. Ze vertegenwoordigen een redelijke representatieve selectie uit de totale groep zbo's. De taken die het meest worden uitgevoerd door zbo's zijn immers toezicht (OPTA en Waarderingskamer), certificering (RDW en Nibra), het doen van geldelijke uitkeringen (IB-Groep) en registratie (Kadaster en RDW). Ook wat betreft de spreiding over de diverse beleidsterreinen is de steekproef behoorlijk representatief. V&W, VROM en BZK behoren tot de ministeries met de sterkst groeiende aantallen zbo's.<sup>3</sup> De twee toezichthoudende zbo's, OPTA en de Waarderingskamer, wijken overigens wel in een aantal belangrijke opzichten af van de andere zbo's die wij hier bespreken.

## **Analyse**

Hieronder zullen we ingaan op wat de evaluatie-rapporten vermelden over de informatievoorziening tussen zbo en moederdepartement met betrekking tot sturing, toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid en op de bedrijfsvoering van zbo's. Dit zijn thema's die ook in het wetsvoorstel worden genoemd. Daarnaast zullen we apart aandacht besteden aan het onderwerp 'Markt & Overheid' en de service-gerichtheid van zbo's.

### ***Informatierelaties: sturing, toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid***

In 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport waarin een groot aantal tekorten werd geconstateerd ten aanzien van de mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's te kunnen waarmaken.<sup>4</sup> In reactie hierop zijn diverse maatregelen doorgevoerd en wordt momenteel nog steeds de onderliggende wetgeving van de betrokken zbo's gerepareerd (zogenoemde doorlichting). Als gevolg daarvan zijn voor zbo's die na 1996 zijn opgericht, de voorwaarden voor het vervullen van de verantwoordelijkheid veel strikter.

In de meeste rapporten worden de waarborgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid als voldoende beoordeeld, zie bijvoorbeeld het rapport over het Kadaster. Maar dat is niet altijd het geval; bij het Nibra wordt de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende gewaarborgd geacht door gebreken in de externe verantwoording door het zbo. En in reactie op de evaluatie van IB-Groep is besloten om een aantal waarborgen aan te scherpen. Zo krijgt de informatie-uitwisseling tussen OCenW en de Raad van Toezicht voortaan een structureler karakter.<sup>5</sup> Aangezien de reparatie van instellingswetten van zbo's nog steeds loopt, ligt het in de verwachting dat in toekomstige evaluaties de waarborging van de de ministeriële verantwoordelijkheid minder problematisch zal zijn.

Dat zbo's ook eigen ideeën hebben over de invulling van de de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt uit het recent verschenen *Handvest Publieke Verantwoording*<sup>6</sup> Hierin constateren vijf zbo's, waaronder het Kadaster, IB-Groep en de RDW, dat er in de relatie tussen departement en zbo niet meer van boven- en onderschikking sprake moet zijn, maar eerder van nevenschikking. Zbo's zouden meer op hun eigen verantwoordelijkheid moeten worden aangesproken, zowel door opdrachtgevers als het publiek. Zo'n horizontalisering vereist nieuwe toezichtsinstrumenten waarin responsiviteit, transparantie en kwaliteit de toonaangevende waarden zijn. Hiermee zetten de zbo's zich af tegen het 'traditionele' perspectief van de hiërarchische en verticale toezichtsrelatie met de minister.

De relatie tussen zbo's en moederdepartementen is een veelbesproken punt in de discussie rondom het zbo-beleid. Uit de door ons bestudeerde evaluaties blijkt dat er in de aansturing van zbo's nogal eens verschillen van opvatting zijn tussen zbo en ministerie over hun respectievelijke rollen; is dit een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie waarin beleidsmatige discussies de boventoon voeren, of een eigenaar - eigendom relatie waarin bedrijfsmatige vraagstukken domineren? In de evaluatie van de OPTA wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de relatie met V&W maar matig is. De functiescheiding is weliswaar goed geregeld, maar er is niet echt sprake van gezamenlijke afstemming in de taakuitvoering. De onderzoekers wijten dit aan een wederzijds gebrek aan vertrouwen in elkaars professionaliteit.

De discussie over de verschillen in rol opvatting is ook terug te vinden in de organisatorische inbedding van de wijze van aansturing. Met de directie RZO (Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties van het ministerie van OCenW) en de IFG (Interface Groep van het ministerie van VROM) zijn interface-organisaties gecreëerd, die als aanspreekpunt voor zbo's kunnen fungeren, respectievelijk voor IB-Groep en het Kadaster. Echter daar waar rol opvattingen uiteenlopen, is ook te merken dat de positie van interface-organisaties onder druk komt te staan omdat deze in het algemeen niet zijn toegerust om zbo's zowel beheersmatig als beleidsmatig te sturen. Bij het Kadaster wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat het dringend nodig is dat VROM een strategische, beleidsinhoudelijke visie ontwikkelt, maar dat de IFG hier niet voor uitgerust is. Bij de aansturing van het Nibra wordt geconstateerd dat er sprake is van versnippering van de interface. Het

toezicht op beleidsmatige aspecten en financieel-economische aspecten wordt door twee verschillende directies uitgevoerd, maar wie verantwoordelijk is voor het gehele toezicht, is onduidelijk. In andere gevallen is er zelfs expliciet voor gekozen om de aansturing niet vorm te geven. Zo ziet het Ministerie van Financiën de sectorale samenstelling van het college als afdoende waarborg voor toezicht op en aansturing van de Waarderingskamer.

Uit de evaluaties blijkt dat met name de informatievoorziening rondom bedrijfsmatige onderwerpen problemen geeft. Zo vereist het toezicht op de tariefstelling van de RDW inzicht in de bedrijfsvoering van het zbo, hetgeen in strijd kan zijn met het beginsel van toezicht op hoofdlijnen. In het geval van het Nibra levert de informatievoorziening rondom begroting en jaarrekening de nodige praktische problemen op. De meeste zbo's lijken een terughoudende koers te willen varen in het geven van inzicht in hun bedrijfsvoering (vgl. het eerder genoemde *Handvest Publieke Verantwoording*). Maar dat geldt niet altijd. IB-Groep verstrekt geheel vrijwillig haar cijfers over ziekteverzuim onder het personeel aan het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen.<sup>7</sup>

### ***Prestaties en resultaten***

Van zbo's wordt algemeen verwacht dat ze doelmatiger zullen zijn dan de traditionele overheidsbureaucratie. Deze verwachting is echter niet eenduidig bevestigd in wetenschappelijk onderzoek.<sup>8</sup> Uit de evaluaties valt op dat er in het algemeen een verbetering wordt geconstateerd van de bedrijfsvoering van de zbo's sinds de verzelfstandiging. De verzelfstandiging wordt vaak beoordeeld als geslaagd (bijvoorbeeld IB-Groep, Nibra, Kadaster, Waarderingskamer, RDW). Opvallend is echter dat daarbij vaak niet zozeer de nadruk ligt op financieel-economische verbeteringen, maar op een cultuuromslag die is bewerkstelligd en op het toegenomen innovatief vermogen. De evaluatie van het RDW zegt dat de effecten van een kostenbeheersingsprogramma met name ook een positieve impact gehad op cultuur binnen RDW. Het lijkt erop alsof de baten van een verbeterde bedrijfsvoering met name zijn terug te vinden in dit soort 'zachte' onderwerpen en veel minder in 'harde', kwantitatieve gegevens. Zo wordt het Nibra geprezen om de zelfstandigheid en ambitie die men heeft bereikt, de zakelijke houding en de positieve ontwikkeling in de cultuur. IB-Groep toont

zich niet alleen een innovatieve organisatie maar heeft ook bereikt dat de minister minder lastig wordt gevallen met individuele uitvoeringskwesities.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het doen van uitspraken over de prestaties van zbo's in het algemeen bemoeilijkt wordt door het ontbreken van een duidelijk referentiepunt. De meeste zbo's zijn monopolist en hebben dus geen concurrenten waarmee de prestaties vergeleken kunnen worden. Hierdoor is het ook moeilijk in te schatten wat de normale 'marktontwikkeling' van bijvoorbeeld de kostprijzen van bepaalde produkten of diensten is – voorzover die berekend kunnen worden voor bijvoorbeeld een produkt als 'toezicht' door de Waarderingskamer en de OPTA. Over laatstgenoemde organisatie wordt opgemerkt dat geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of de bereikte resultaten ook met minder inspanningen hadden kunnen worden bereikt. Bovendien hebben zbo's als IB-Groep te maken met een product dat gekenmerkt wordt door ingrijpende veranderingen en hierdoor is sprake van een stijging van de gemiddelde kosten. De aandacht is dan meer gericht op het doorvoeren van de wetswijzigingen dan met het (her)inrichten van primaire processen.

Om dan toch een oordeel te kunnen geven over het wel of niet geslaagd zijn van de verzelfstandiging, wordt dus naar andere 'variabelen' gekeken. Dat lijkt logisch maar stuit op twee bezwaren. Ten eerste, deze opbrengsten zijn rationalisaties achteraf. Ze zijn niet vooraf gedefinieerd als nastrevenswaardige doeleinden van de verzelfstandiging. Bijgevolg zijn ze ook moeilijk te evalueren, begin- en streefwaarden ontbreken (zie bijvoorbeeld het rapport over IB-Groep). Ten tweede, ook hier is het meten van de opbrengsten niet altijd gemakkelijk vanwege voornoemde oorzaken. Er moet voor gewaakt worden dat het succes van een verzelfstandiging niet alleen in termen van deze zachte variabelen wordt uitgelegd, in de drang om vooral goede resultaten te willen presenteren.

### ***Markt & Overheid***

De Commissie Cohen adviseerde, in het kader van de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsoperatie (MDW) dat zbo's zo weinig mogelijk marktactiviteiten moesten ondernemen.<sup>9</sup> Het risico op kruissubsidiëring werd te groot geacht, dat wil zeggen het ontwikkelen en

uitvoeren van marktactiviteiten zou (deels) betaald worden uit de publieke middelen hetgeen de kostprijs drukt en tot oneerlijke concurrentie leidt. Vooralsnog is dit advies het officiële standpunt. De Kaderwet kondigt aparte wetgeving over dit onderwerp aan.

Uit de evaluaties blijkt dat marktactiviteiten worden ondernomen door de vier niet-toezichthoudende zbo's. Zo biedt het Nibra bijvoorbeeld cursussen aan en verricht IB-Groep administratieve activiteiten voor enkele universiteiten. Het Kadaster heeft zijn markt-activiteiten apart ondergebracht in Kadata BV, dat klanten voorziet van geanonimiseerde kadastrale informatie. Bij de RDW gaat het onder meer om de verhuur van restcapaciteit van de testbaan in Lelystad, de computerfaciliteiten aan de stichting RDC en de cd-rom inzake voertuigregelgeving.

Opvallend is de kritische toon van de onderzoekers met betrekking tot het relatieve succes van dergelijke activiteiten. Bijvoorbeeld, ten aanzien van de IB-Groep wordt geconstateerd dat het werken voor derden in de onderzochte periode vanuit bedrijfseconomisch onderzoek niet succesvol is gebleken, alhoewel het wel een belangrijke prikkel voor de organisatie wordt genoemd. En van de producten van het Nibra wordt gesteld dat ze onder een kostendekkend prijsniveau worden aangeboden. De onderzoekers concluderen dan ook dat het Nibra niet aan alle eisen voldoet om kruissubsidiëring en concurrentievervalsing te voorkomen. Opvallend is dat als tegenwicht voor de tegenvallende financiële voordelen, 'zachte' baten worden genoemd zoals het behoud van werkgelegenheid of de voordelen van een cultuurverandering (zie de evaluaties van IB-Groep en het Kadaster).

Uit de evaluaties komt verder naar voren dat de regels voor het uitvoeren van werkzaamheden voor derden ontbreken of onduidelijk zijn. In het algemeen lijkt het er op dat goedkeuring vooral op ad-hoc basis wordt verleend. Naar aanleiding van bijvoorbeeld de evaluatie van de IB-Groep zijn de regels over het werken voor derden aangescherpt.

### ***Servicegerichtheid***

De Algemene Rekenkamer constateerde in 1997 dat zelfstandige organen gemiddeld meer investeren in klantgericht werken dan niet zelfstandige organisaties.<sup>10</sup> Van de hier besproken zbo's waren alleen IB-Groep en de RDW betrokken bij dat Rekenkamer onderzoek. IB-Groep scoorde goed, de RDW minder maar niet slecht.

Uit de evaluaties komt het beeld naar voren dat er veel is verbeterd op het punt van de service-gerichtheid. Gemeenten en waterschappen zijn bijvoorbeeld zeer tevreden over de informatievoorziening door de Waarderingskamer. Bij IB-Groep zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van de besluiten en de snelheid in het beantwoorden van post gestegen. De RDW rapporteert conform de afspraken in het vademecum jaarlijks over het aantal beroep- en bezwaarschriften, en het aantal klachten en schadeclaims. Uitbreiding van deze vorm van informatievoorziening wordt wenselijk geacht.

Opvallend is in elk geval dat nagenoeg alle geëvalueerde zbo's sinds hun oprichting veel tijd en aandacht besteden aan hun klanten of afnemers, bijvoorbeeld via een klantenpanel of gebruikersraad (bijvoorbeeld bij Kadaster en RDW).



## Conclusie

In dit artikel stond de vraag centraal welke lessen ten behoeve van zbo-beleid kunnen worden geleerd uit uitgevoerde evaluatie-onderzoeken. Het belangrijkste beeld dat uit de evaluaties naar voren komt is dat de ontvlechting tussen zbo's en moederdepartementen op een aantal punten nog lang niet voltooid is. Men is op weg naar een zakelijke relatie zoals in het rapport over de Nibra wordt gesteld, maar er zijn nog wat hobbels te nemen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rolopvatting en -verdeling tussen zbo en moederdepartement. De organisatorische inbedding van interfaces danwel het instellen en functioneren van de Raad van Toezicht zijn nog te vaak onduidelijk geregeld. Het ontvlechten van departementale onderdelen tot zbo's, vraagt om duidelijk keuzes ten aanzien van de rol die departement en zbo spelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag hoever de bemoeienis van het ministerie nog kan reiken. Het *Handvest Publieke Verantwoording* is een duidelijk signaal dat zbo's wel gehoor willen geven aan de vereisten van ministeriële verantwoordelijkheid maar ook meer vrijheid en zelfstandigheid willen. Er zouden daarom duidelijkere afspraken gemaakt moeten worden over de onderwerpen waar het departement wel recht op inzage heeft, en welke niet. Een van die onderwerpen betreft bedrijfsvoeringsgegevens. In protocollen zou duidelijk vastgelegd kunnen worden wanneer de jaarrekening en begroting moeten worden aangeleverd, en welke informatie daar in vermeld moet worden – en welke informatie dus niet. Ook op het terrein van het werken voor derden zou sneller meer duidelijkheid moeten komen. Veel zbo's verkeren nu in een onzekere positie. Ze voelen zich 'in de markt gezet' zonder dat ze mee mogen doen aan het spel van de markt. Het feit dat de beslissing hierover nog steeds niet is genomen, duidt er op dat politici c.q. ministers moeite hebben om de consequenties van hun keuze voor verzelfstandiging, te accepteren. Het loslaten van een zbo betekent immers dat je over zaken die *niet* in het contract zijn geregeld, de zeggenschap uit handen geeft. Daarna zul je moeten vertrouwen op de professionaliteit van het zbo. Dat laat onverlet dat je in de gaten moet houden – en af en toe moet

onderzoeken – of het zbo zich nog steeds professioneel gedraagt. In zo'n evaluatie moet dan plaats zijn voor allerlei aspecten van professionaliteit, zowel 'harde' resultaten als 'zachte' opbrengsten.

### **Samenvatting**

Uit de evaluaties van de oprichting van zes zelfstandige bestuursorganen blijkt dat de meeste verzelfstandigingen als succesvol worden beoordeeld. Op het gebied van service-gerichtheid en cultuur van de organisaties worden verbeteringen geconstateerd, maar over de rolverdeling tussen zbo en departement, de uitwisseling van informatie, en het werken voor derden door zbo's bestaat nog veel onduidelijkheid. De auteurs concluderen dat verzelfstandiging een wederzijdse erkenning van professionaliteit vereist, en dat het aanbeveling verdient om in toekomstige evaluaties zowel aandacht te schenken aan de 'harde' bedrijfs- en beleidsmatige aspecten als aan de 'zachte' aspecten van organisatiecultuur en professionaliteit.

### **Over de auteurs**

Dr. Vincent Homburg en dr. Sandra van Thiel zijn beiden verbonden aan de Opleiding Bestuurskunde en het Centrum voor Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie naar: Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam. E-mail: [homburg@fsw.eur.nl](mailto:homburg@fsw.eur.nl) en [vanthiel@fsw.eur.nl](mailto:vanthiel@fsw.eur.nl)

### **Eindnoten**

<sup>1</sup> *Wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. (2000). Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nrs. 1-2. Zie ook: Thiel, S. van. (2001). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, 55(2), 189-193.

<sup>2</sup> Het betreft de volgende rapporten: (1) Berenschot\Bestad. (1998). *Eindrapport Evaluatie Verzelfstandiging Kadaster*. (2) Berenschot (1999a). *Eindrapport Evaluatie Waarderingskamer*. (3) Berenschot (1999b). *Relatiebeheer V&W - RDW* en Deloitte & Touche. (2001). *Rapport Evaluatie van de Verzelfstandiging RDW*. (4) Berenschot. (2000). *Eindrapport Evaluatie Doelmatigheid en Doeltreffendheid Nederlands Instituut Brandweer en Rampenbestrijding* (5) Deloitte & Touche. (1999). *Rapport Evaluatie Verzelfstandiging IB-Groep*. (6) Twijnstra Gudde. (2000). *Rapport Evaluatie OPTA*. [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)

<sup>3</sup> Zie: Thiel, S. van & Buuren, M.W. van. (2001). Zbo's uitgelicht: analyse van het aantal zelfstandige bestuursorganen in 2000. *Bestuurswetenschappen*, te verschijnen in 55(4).

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3.

<sup>5</sup> Zie reactie op evaluatie in: *Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. (1999). Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 24 724, nr. 35.

<sup>6</sup> Het *Handvest Publieke Verantwoording* (2000) is verkrijgbaar bij Staatsbosbeheer, Kadaster, IB-Groep, COA en RDW, ook via de websites van deze organisaties.

<sup>7</sup> Twist, M.J.W. van, P.J. Plug. (1998). Een moeizame verbinding - Over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse* 27(3), pp. 15-22.

<sup>8</sup> Drie voorbeelden van onderzoeken: (1) Berkum, J. van & Dijkem, K. van. (1997). *Verzelfstandiging van rijkstaken in Nederland: de eerste schreden van drie zelfstandige bestuursorganen*. Zoetermeer, Omslag Groep. (2) Bogt, H.J. ter. (1997). Neo-institutionele

---

economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Capelle aan den IJssel, Labyrint Publication. (3) Thiel, S. van. (2000). *Quangocratization: trends, causes and consequences* ICS-dissertation, Universiteit Utrecht.

<sup>9</sup> Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, Commissie Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

<sup>10</sup> Algemene Rekenkamer. (1997). *Klantgerichtheid publieke dienstverlening* Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 285, nrs. 1-2.