

ZAKELIJK STUREN OP AFSTAND?

**Een onderzoek naar de financieel-economische
sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's.**

Ingmar van Meerkerk
Studentnummer: 290597

Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen

Scriptiebegeleidster: Dr. S. van Thiel
Externe begeleiding: Ir. L. Canté
Tweede beoordelaar: Prof. Dr. W.J.M. Kickert

Januari 2009

Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van een zeven maanden durende stage bij het Ministerie van Financiën (Directie Begrotingszaken). Ik heb het voorrecht gehad om de volledige tijd van mijn stageperiode te besteden aan het schrijven van deze scriptie. Het was een gezamenlijk 'project' tussen wetenschap en praktijk, tussen ministerie en universiteit. Vanuit beide organisaties was er belangstelling voor een onderzoek naar de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's. Deze gezamenlijke insteek heeft voor mij, en ik sta hier gelukkig niet alleen in, verrijkend gewerkt. Het resultaat is dan ook een scriptie van een wat grotere omvang dan de gemiddelde scriptie bij de opleiding bestuurskunde. Ruim zeven maanden volledig kunnen wijden aan het schrijven van een scriptie en dit in een omgeving waar de kennis voor het oprapen ligt was voor mij een verleiding die ik niet kon weerstaan en wat tevens een oorzaak is voor de omvang. Ik heb namelijk getracht zoveel mogelijk relevante kennis te bundelen en dit te delen met de lezer.

De gezamenlijke opzet van dit scriptietraject gaf mij *twee* zeer gedegen begeleiders: Sandra van Thiel (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Lars Canté (destijds ministerie van Financiën). Ik kreeg bijna dagelijkse begeleiding vanuit de praktijk (het ministerie) en frequente begeleiding vanuit de wetenschap (de universiteit). Dit gaf mij constante prikkels om dusdanig onderzoek te doen dat zowel wetenschappelijk verantwoord is als ook maatschappelijk/beleidsmatig relevant is. Ik hoop dat de lezer deze mening ook zal delen zodra deze de scriptie gelezen heeft. In ieder geval een typisch bestuurskundige insteek. Ik kan deze opzet in het kader van een scriptietraject dan ook alleen maar aanraden aan andere studenten, docenten en organisaties.

Mijn dank aan mijn twee begeleiders is groot. Belangrijke overeenkomsten in de begeleiding van Sandra en Lars waren de inhoudelijke expertise en de passie waarmee ze mij wisten te ondersteunen. Beiden gaven mij vanuit een andere invalshoek enthousiaste, gedegen en prettige begeleiding. Daarnaast kreeg ik binnen de afdeling Bedrijfsvoering en Verzelfstandigingen de nodige ruimte om dit onderzoek zelfstandig vorm te geven, waarvoor ik afdelingshoofd Ruud Creusen wil bedanken. Bovendien kon ik op de werkvloer diverse experts op het gebied van verzelfstandiging om adviezen vragen. Daarom wil ik hier verder graag nog bedanken: Maarten Mookhoek, Kyra Doek en Martijn Zwart. Daarnaast wil ik alle respondenten ook hier nog een keer bedanken voor hun bereidheid mee te werken aan dit onderzoek.

Rest mij nog de lezer veel plezier te wensen en de hoop uit te spreken dat deze mijn conclusies zal delen!

Ingmar van Meerkerk,

Rotterdam, januari 2009

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	3
<i>Inhoudsopgave</i>	4
<i>Hoofdstuk 1 Inleiding</i>	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Leeswijzer	10
<i>Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader</i>	12
2.1 Reikwijdte begrip zbo	12
2.1.1 Twee wezenlijke kenmerken	12
2.1.2 Verschillende zbo-definities	13
2.1.3 Zbo's en rwt's	15
2.1.4 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's.....	16
2.1.5 Interne, externe verzelfstandiging en privatisering	19
2.1.6 Typen zbo's.....	20
2.2 Aspecten van de financieel-economische sturingsrelatie	23
2.2.1 Financieel management.....	23
2.2.2 Financieel-economische aansturing	25
2.2.3 Drie factoren die van invloed zijn op de financieel-economische sturingsrelatie	26
2.3 Meervoudige relatie	27
2.4 Inrichting van de verbinding: de interface	28
2.4.1 Organisationele inbedding van de interface	29
2.5 Hybride organisatie	33
2.6 De principaal-agenttheorie als theoretisch denkkader	35
2.6.1 De principaal-agenttheorie	35
2.6.2 Drie sturingsmechanismen uit de principaal-agenttheorie	39
2.7 Sturing door het geven van financieel-economische prikkels	39
2.7.1 Bekostigingswijzen ten aanzien van budgetgefinancierde zbo's.....	40
2.7.2 Tariefgefinancierde zbo's.....	43
2.7.3 Managementcontracten	44
2.7.4 Vermogensstructurering	45
2.8 Afsluiting	49
<i>Hoofdstuk 3 Methodologische Verantwoording</i>	51
3.1 Methode van onderzoek en case-selectie	51
3.1.1 Case-selectie.....	51
3.2 Methode van dataverzameling en operationalisatie	55
3.2.1 Operationalisatie	57
3.3 Maatregelen ten aanzien van de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek 58	
3.3.1 Validiteit.....	58
3.3.2 Betrouwbaarheid	60
<i>H4 Rijksbrede kader ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's</i>	61
4.1 Financieel-economisch beleid ten aanzien van zbo's medio jaren '90 - 2000	61
4.1.1 Achtergrond.....	61
4.1.2 Reactie Rapport AR 1995	62

4.1.3	Tekortkomingen in het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's.....	63
4.1.4	Commissie Cohen: Markt & Overheid.....	64
4.2	Vermogenspositie instellingen op afstand van het rijk.....	66
4.3	Reactie kabinet en genomen maatregelen.....	69
4.3.1	Het Geïntegreerd Middelenbeheer (GMB).....	70
4.3.2	GMB regeling ten aanzien van case-selectie.....	72
4.4	Kaderwet zbo's.....	73
4.4.1	Inhoudelijke bepalingen van de Kaderwet	75
4.4.2	De Kaderwet en de case-selectie	80
4.5	Afsluitende opmerkingen	81
H5	<i>Resultaten van de meervoudige case-study</i>	82
5.1	Vormgeving van de relatie	82
5.1.1	Problemen ten aanzien van de vormgeving van de relatie	85
5.1.2	Veranderingen in de vormgeving van de relatie.....	86
5.2	Jaarplan, begroting en bekostiging	91
5.2.1	Budgetgefinancierde zbo's.....	91
5.2.2	Tariefgefinancierde zbo's.....	97
5.3	Financieel-economische beoordeling.....	102
5.3.1	Massa- of serieproductiediensten: de RvdR, SBB, de SVB en het Kadaster	102
5.3.2	Professioneel autonome diensten: het CBS, de MS, het NIFV en het CBR.....	105
5.3.3	Toezicht/controle/inspectiediensten: het CvdM, de NZa, de AFM en het CPE	108
5.4	Vermogensnormering, doelmatigheidsprikkels en de rijksbrede taakstelling	110
5.4.1	Vermogensposities zbo's.....	112
5.4.2	Doelmatigheidsprikkels.....	114
5.4.3	Taakstelling.....	116
5.5	De ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelaties beoordeeld en de voorspellingen bezien.....	117
5.5.1	De mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld	117
5.5.2	De voorspellingen bezien	119
5.5.3	Afsluiting	121
H6	<i>Problemen in de financieel-economische sturingsrelatie.....</i>	122
6.1	Gebrek aan inzicht in het functioneren van het zbo en problemen bij het verzakelijken van de sturingsrelatie.....	122
6.1.1	Tariefsverhoging bij het Kadaster: informatie-asymmetrie staat adequate beoordeling in de weg 122	
6.1.2	Problemen bij het opbouwen van een sturingsrelatie: het ministerie van V&W versus het CBR	124
6.1.3	Problemen bij het veranderen van de sturingsrelatie: het ministerie van LNV versus Staatsbosbeheer	126
6.1.4	Gebrek aan inzicht functioneren: het CBS als blackbox	129
6.2	Het departement als zakelijke contractpartner?	131
6.2.1	Budgettaire ingrepen versus een zakelijke aansturing: de reserve van de SVB afgeroomd	131
6.2.2	Politieke taakstellingen versus een zakelijke aansturing	133
6.3	Reflectie op de geconstateerde problemen: probleem A en B.....	135
6.3.1	Probleem A: een gebrek aan financieel-economische aansturing	135
6.3.2	Probleem B: waar is de eigenaar?	139
H7	<i>Mogelijke oplossingen.....</i>	141
7.1	Mogelijke oplossingen voor probleem A.....	141
7.1.1	Het verbeteren van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's.....	141

7.1.2	Het verbeteren van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's	146
7.2	Mogelijke oplossing voor probleem B	147
7.2.1	Eigenaarsrol budgetgefinancierde zbo's: toch een Raad van Toezicht?.....	148
7.2.2	De eigenaarsrol ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's	149
Hoofdstuk 8	Conclusies, aanbevelingen en reflectie.....	152
8.1	Antwoorden op de deelvragen	152
8.1.1	Wat zijn de rijksbrede kaders van het ministerie betreffende de financieel-economische aansturing van zbo's?	152
8.1.2	Hoe is de financieel-economische sturingsrelatie van departementen met zbo's in de praktijk vormgegeven?.....	153
8.1.3	Wat zijn de eventuele problemen in de financieel-economische sturingsrelatie tussen departementen en zbo's en hoe zijn deze problemen te verklaren?.....	154
8.1.4	Wat zijn eventuele oplossingen voor de geconstateerde problemen?.....	156
8.2	Antwoord op de hoofdvraag.....	157
8.3	Rijksbrede beleidsaanbevelingen voor de financieel-economische sturingsrelaties met zbo's	158
8.3.1	Een aanvangsdoorlichting voor nieuw in te stellen zbo's	158
8.3.2	Oprichtingsmotieven en type taken ten aanzien van nieuwe zbo's	159
8.3.3	Op zoek naar een juiste balans tussen de verschillende financieel-economische rollen	160
8.3.4	Politieke taakstellingen	164
8.3.5	Een rijksbrede vermogensnorm?	164
8.3.6	GMB regeling.....	165
8.4	Aanbevelingen voor individuele sturingsrelaties.....	165
8.5	Aanbevelingen voor nader onderzoek.....	167
8.5.1	Reflectie op het onderzoek	167
8.5.2	Aanbevelingen voor nader onderzoek	167
Literatuur.....		169
Bijlage 1	Globale vragenlijst interviews	178
Bijlage 2	Lijst met Respondenten	179
Bijlage 3	Samenvatting case-beschrijvingen.....	181
	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	181
	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).....	183
	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).....	184
	Commissariaat voor de Media	185
	Het Controlebureau voor Pluimveehouders, Eieren en Eiproducten (CPE)	187
	Kadaster.....	188
	De Mondriaan Stichting (MS)	190
	Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV)	191
	Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	193
	Raden voor de Rechtsbijstand (RvdR)	194
	Sociale Verzekeringsbank (SVB).....	197
	Staatsbosbeheer (SBB)	199

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In mei 2008 kwam het functioneren van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) aan bod in de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat (V&W) (TK, 2008). De aanwezige Kamerleden uitten hun zorg over het toezicht op en de aansturing van het CBR. Aanleiding voor deze bezorgdheid waren de opgelopen wachttijden voor de rij-examens B. De heer De Krom van de VVD gaat in dezen zo ver door te stellen dat het CBR ‘een ongecontroleerd monopolistisch koninkrijk’ is. In het voorjaar waren er overigens regelmatig Kamervragen over het CBR.

Het CBR is een (privaatrechtelijk) zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De achterliggende vraag die in de Kamercommissie naar voren kwam had betrekking op de aansturing van dit zbo. De aanwezige Kamerleden vroegen zich af hoe het mogelijk was dat de wachttijden in de loop der tijd zo waren opgelopen en waren benieuwd wat de minister hier aan kon doen. De minister gaf op zijn beurt aan dat hij voor de kwaliteit van de dienstverlening geen specifieke bevoegdheid heeft. Wel zijn er afspraken vastgelegd in een overeenkomst, in regelgeving en in statuten. Daarnaast heeft de minister een aanwijzingsbevoegdheid die hij in uitzonderlijke situaties kan gebruiken, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een ‘trend in klachten’ (TK, 2008: 3). De relatie tussen het CBR en het ministerie van Verkeer en Waterstaat was blijkbaar dusdanig op gespannen voet komen te staan dat de minister het nodig achtte van dit ultimatum remedium gebruik te maken. Hij deed dit namelijk in het voorjaar van 2008 inzake de ‘wachttijdenproblematiek’ rond de praktijkexamens.

Deze casus roept de vraag op in hoeverre het ministerie zicht heeft op het functioneren van ‘haar’ zbo. Immers, pas nadat er veel aandacht in de Kamer en in de publiciteit over de wachttijdenproblematiek bij het CBR ontstond heeft de minister ‘ingegrepen’. De vraag is of het ministerie van V&W reeds voor deze maatschappelijke aandacht op de hoogte was van deze problematiek. Daarnaast kan de vraag gesteld worden in hoeverre het ministerie prestatieafspraken maakt met haar zbo en het zbo hierover verantwoording aflegt. Beide vragen hebben betrekking op de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo.

Het is voorsnog onduidelijk of de sturingsrelatie tussen het ministerie van V&W en het CBR in vergelijking met andere sturingsrelaties tussen ministeries en zbo’s een uitzondering is. In de Tweede Kamer heerst er in ieder geval onduidelijkheid over de manier waarop ministeries de onder hen ressorterende zbo’s aansturen en of ministeries wel zicht hebben op deze uitvoeringsorganisaties op afstand van het Rijk (zie bijv. TK, 2008a). Belangrijke vragen hierbij zijn of er aan zbo’s kwaliteitseisen en duidelijk afrekenbare doelen worden gesteld. Er is daarnaast onder meer onduidelijkheid over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de budgetbeheersing en de manier waarop de kwaliteit van het geleverde werk wordt getoetst (TK, 2008a).

Niet alleen bij Kamerleden is er onduidelijkheid over de vraag of en op welke wijze ministeries zicht hebben op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Zo wordt in de notitie van het SG-overleg, opgesteld naar aanleiding van het voornemen van de Coalitiepartijen om de overheidsbureaucratie fors terug te dringen, ook aangegeven dat lang niet altijd duidelijk is in hoeverre zbo’s kunnen bijdragen aan rijksbrede bezuinigingen en een

rijksbrede fte-reductie (SGO, 2007: 15). Het is de vraag in hoeverre ministeries zicht hebben op de uitvoeringsorganisaties op afstand van het Rijk.

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De geschetste onduidelijkheid bij Kamerleden over de aansturing van zbo's, met als voorbeeld de sturingsrelatie tussen het ministerie van V&W en het CBR, betrof voor een belangrijk deel *de financieel-economische sturingsrelatie*. Dit is het onderwerp van deze scriptie. Er zijn reeds diverse onderzoeken en publicaties verschenen over de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's (zie bijv. de AR, 1995; Kickert, 1998; Van Leerdam, 1999; Van Thiel, 2003; Plug et al., 2004). Dit onderzoek poogt hier op twee manieren een bijdrage aan te leveren. Ten eerste wordt de focus gelegd op één aspect van de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's, namelijk de financieel-economische sturingsrelatie. De reden hiervoor is dit aspect in de huidige wetenschappelijke literatuur over de sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo nog relatief onderbelicht is.

Daarnaast is de huidige rijksbrede regelgeving op het gebied van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's gering. Zo wordt er in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die in 2006 door de Tweede Kamer is aangenomen, wel een apart hoofdstuk gewijd aan het financieel toezicht, maar blijven de wetsbepalingen op dit gebied relatief oppervlakkig. Een voorbeeld hiervan is artikel 26 en artikel 29. Hierin wordt bepaald dat zbo's hun begroting op een door hun vast te stellen datum naar de minister sturen en dat de minister enkel de begroting kan afkeuren indien deze in strijd is met het recht of het algemeen belang. Deze bepalingen zeggen niets over de manier waarop er contact is tussen ministeries en zbo's over bijvoorbeeld de bekostiging. Dit doet de vraag rijzen hoe het met de praktische invulling van de financieel-economische sturingsrelatie gesteld is.

De tweede manier waarop deze scriptie een bijdrage poogt te leveren aan de wetenschappelijke literatuur en aan het rijksbrede beleid ten aanzien van zbo's (de maatschappelijke relevantie) betreft het doen van *rijksbrede* beleidsaanbevelingen. Een van de kenmerken van het zbo-veld is haar diversiteit (zie bijv. Van Thiel, 2001). Een kijkje in het zbo-register van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) maakt dit al snel duidelijk. Ten aanzien van diverse aspecten verschillen de zbo's fundamenteel van elkaar. Zo zijn er verschillende juridische vormen (publiekrechtelijke zbo's, stichtingen, BV's en NV's). Daarnaast zijn zbo's werkzaam op vrijwel alle beleidsterreinen (zorg, veiligheid, landbouw, financiën, cultuur etc.). Ook ten aanzien van de aard van de taken die zbo's uitvoeren zijn er fundamentele verschillen te ontdekken. Zo zijn er (onder andere) toezichthoudende zbo's zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit, zbo's die (statistisch/wetenschappelijk) onderzoek verrichten zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en zbo's die keuringen verrichten, zoals het College voor de toelating van Bestrijdingsmiddelen.

Het is bij voorbaat al duidelijk dat de diversiteit van het zbo-veld – niet zelden aangehaald als argument waarom uniforme maatregelen als een rijksbrede taakstelling niet van toepassing verklaard kunnen worden op deze groep organisaties – het doen van uniforme, rijksbrede aanbevelingen ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo een lastige exercitie maakt. Daarom wordt er bekeken in hoeverre het mogelijk is om ten aanzien van bepaalde categorieën zbo's aanbevelingen te geven. Dit zou een noviteit voor het huidige 'zbo-beleid' betekenen.

Het zou tevens een aanvulling zijn voor het ‘debat’ tussen de uniformisten en pluriformisten waarover Van Thiel (2001) spreekt. Het debat waarop Van Thiel wijst heeft betrekking op twee verschillende opvattingen ten aanzien van zbo’s. De zogenaamde uniformisten vinden dat er meer eenheid dient te komen tussen zbo’s. “Zij vinden dat alle zbo’s aan dezelfde wettelijke vereisten moeten voldoen. Dat verbetert de democratische controle en de herkenbaarheid.” (Van Thiel, 2001: 189). De ‘pluralisten’ daarentegen zijn van mening dat dit niet mogelijk is gezien de enorme diversiteit waarop hierboven reeds gewezen is. Deze twee verschillende opvattingen hebben er onder andere voor gezorgd dat het relatief lang duurde voordat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen werd aangenomen (ruim 10 jaar).

Doelstelling onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook: *Het doen van aanbevelingen ten aanzien van eventuele gebreken in de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo’s.*

1.3 Probleemstelling

Om aanbevelingen te kunnen geven dient de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo’s onder de loep genomen te worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom:

Hoe kunnen eventuele gebreken in de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo’s worden opgelost?

Om oplossingen voor eventuele problemen te kunnen geven dient eerst de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo beschreven te worden. Om de vormgeving in de praktijk te kunnen beschrijven, c.q. te kunnen toetsen dient eerst het formele kader beschreven te worden waarbinnen de financieel-economische sturingsrelatie is vorm gegeven. Het betreft hier de rijksbrede kaders waarbinnen de sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo dient te worden vormgegeven. Deze kaders bieden onder andere de instrumenten die het ministerie heeft om zbo’s financieel-economisch te kunnen aansturen.

Deelvraag 1:

Wat zijn de rijksbrede kaders van het ministerie betreffende de financieel-economische aansturing van zbo’s?

Het antwoord hierop bestaat uit een beschrijving van het rijksbrede kader. Dit rijksbrede kader is overigens geen vaststaand gegeven. De ontwikkeling en de context van dit kader is daardoor tevens van belang. De beantwoording van deze deelvraag dient in te gaan op het huidige arsenaal aan instrumenten. Hierbij valt te denken aan de relevante regels in de recentelijk vastgestelde Kaderwet en de Comptabiliteitswet. Daarnaast wordt de context van de genomen maatregelen beschouwd: de ontwikkeling van beleidsproblemen/vraagstukken en de ‘reactie’ daarop in de vorm van genomen maatregelen (zoals regelgeving). Dit kan van belang zijn bij de beschrijving en verklaring van de praktische invulling van de in regelgeving vastgelegde kaders. Een voorbeeld betreft de recent aangenomen Kaderwet. Niet alle zbo’s vallen onder de Kaderwet. Dit heeft gevolgen voor het arsenaal aan instrumenten die het ministerie heeft ten aanzien van de financieel-economische sturing. Blijkbaar is het kader niet voor elk zbo dezelfde. Ook kunnen mogelijke problemen verklaard worden als de context (inclusief een overzicht van de geschiedenis) van de maatregelen meegenomen wordt. Dit biedt namelijk inzicht in de problemen die zich wellicht in het (recente) verleden hebben voorgedaan en hoe hier mee omgegaan is.

Deelvraag 2:

Hoe is de financieel-economische sturingsrelatie tussen departementen en zbo's in de praktijk vormgegeven?

Het is praktisch onmogelijk om binnen de kaders die voor deze scriptie gelden (tijd, budget etc.) alle zbo's mee te nemen. Er zal dan ook een selectie worden gemaakt van ministeries en zbo's. Dit levert een beschrijving op van de manier waarop ministeries invulling geven aan de in de vorige deelvraag beschreven financieel-economische kaders. Gezien de diversiteit van het zbo-veld en het verschil tussen departementen is het aannemelijk dat de financieel-economische aansturing per zbo verschilt. Hier wordt in het theoretische kader en de methodologische verantwoording nader op ingegaan.

Deelvraag 3:

Wat zijn de eventuele problemen in de financieel-economische sturingsrelatie tussen departementen en zbo's en hoe zijn deze problemen te verklaren?

Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt bekeken of en in hoeverre er problemen zijn te constateren in de financieel-economische sturingsrelatie. Hierbij wordt tegelijkertijd bekeken waar deze problemen vandaan komen (context). De verklaring wordt hierdoor ook meegenomen. De vraag in hoeverre er sprake is van een probleem in de financieel-economische sturingsrelatie is een subjectieve onderneming. De percepties van betrokken actoren spelen hier dan ook een belangrijke rol. Daarnaast kan aan de hand van wetenschappelijk gefundeerde normen ook beargumenteerd worden waarom er al dan niet sprake zou zijn van bijvoorbeeld een tekortkoming in financieel-economische sturingsrelatie.

Naast 'individuele' problemen in de specifieke sturingsrelaties tussen de onderzochte ministeries en zbo's wordt tevens getracht gemeenschappelijke noemers aan te wijzen: zijn er overkoepelende problemen te benoemen? Deze vraag is in het kader van dit onderzoek erg belangrijk. Immers, het doen van rijksbrede aanbevelingen impliceert dat het niveau van specifieke sturingsrelaties overstegen wordt.

Deelvraag 4:

Wat zijn eventuele oplossingen voor de geconstateerde problemen?

Dit betreft waarschijnlijk de meest lastige en subjectieve vraag. Het is dé uitdaging van deze scriptie om – gezien de enorme diversiteit aan zbo's en dus waarschijnlijk ook de enorme diversiteit aan sturingsrelaties – toch met bepaalde oplossingen te komen die voor meerdere sturingsrelaties opgeld kunnen doen.

1.4 Leeswijzer

Voordat de individuele sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo onderzocht zal worden zal ik in het volgende hoofdstuk eerst de verschillende concepten behandelen. Het begrip zbo dient nader onder de loep genomen te worden. Hierbij zal bekeken worden welke categorieën er gemaakt kunnen worden (typen zbo's). Daarnaast zal het begrip financieel-economische sturingsrelatie beschouwd worden. Tevens wordt door middel van een koppeling tussen het begrip financieel-economische sturing en de principaal-agenttheorie een onderscheid gemaakt tussen verschillende sturingsinstrumenten. In hoofdstuk 3 volgt de methodologische verantwoording van het empirische onderzoek. Hierbij staat ook de case-selectie centraal. In hoofdstuk 4 worden de rijksbrede kaders ten aanzien van de financieel-economische

sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's beschreven (deelvraag 1). Hierbij wordt tevens de ontwikkeling en de context van dit kader in ogenschouw genomen. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op de individuele sturingsrelaties van de geselecteerde ministeries en zbo's (deelvraag 2). In hoofdstuk 6 worden de geconstateerde problemen in de financieel-economische sturingsrelaties beschreven (deelvraag 3). Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken hiervan. In hoofdstuk 7 worden mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problemen beschreven (deelvraag 4). Hoofdstuk 8 sluit tenslotte af met de beantwoording van de hoofdvraag en het geven van aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader gegeven waarmee de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo beschreven kan worden. Hiervoor wordt eerst het begrip zelfstandig bestuursorgaan behandeld (paragraaf 2.1). In deze paragraaf worden tevens bepaalde typen zbo's onderscheiden. Vervolgens wordt ingegaan op het begrip financieel-economische aansturing. Hierbij worden drie factoren geïntroduceerd die van invloed zijn op de sturingsrelatie. Deze worden uitgewerkt in paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5. In paragraaf 2.6 wordt vanuit de principaal-agenttheorie de financieel-economische sturingsrelatie belicht. Vervolgens worden financieel-economische sturingsmechanismen besproken in verband met de principaal-agent theorie (paragraaf 2.7). In de loop van het hoofdstuk worden aan de hand van de theoretische inzichten enkele voorspellingen gedaan voor het empirische onderzoek. Deze voorspellingen zijn in kaders weergegeven en worden in de afsluitende paragraaf nog eens op een rijtje gezet (paragraaf 2.8).

2.1 Reikwijdte begrip zbo

Dat er nogal wat onduidelijkheid bestaat omtrent het begrip zelfstandig bestuursorgaan blijkt wel uit het verschil in aantal zbo's dat door diverse rapporten en wetenschappers gegeven worden. Dit heeft te maken met een verschil in gehanteerde definitie. Van Thiel en Van Buuren (2001) geven een overzicht van de 'belangrijkste' definities sinds de introductie van het begrip zbo in 1974 door professor Scheltema. Dit zijn er reeds acht (al dan niet met kleine verschillen). De achterliggende oorzaak van de onduidelijkheid over de afbakening van het begrip (de verschillende definities) is dat het begrip zbo met terugwerkende kracht is ingevoerd voor publieke organisaties die niet helemaal tot de staat behoren (Schillemans, 2005: 15). Daarnaast veroorzaakt de diversiteit aan regelingen met betrekking tot de constitutionele vormgeving van zbo's een gebrek aan uniformiteit. Hierdoor wordt het lastig om een eenduidige definitie van zbo's te geven. In deze paragraaf wordt getracht enige duidelijkheid te scheppen omtrent het begrip zbo. Hiervoor worden enkele definities besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende typen organisaties/organen waarop het begrip zbo betrekking heeft en wat dit kan betekenen voor dit onderzoek.

2.1.1 Twee wezenlijke kenmerken

Alvorens enkele definities te behandelen wordt kort stilgestaan bij twee cruciale karaktertrekken van zbo's. Deze karaktertrekken gelden voor alle zbo's en verklaren tevens de diversiteit. "In de eerste plaats is de uitoefening van de taken bij of krachtens de wet aan het zelfstandig bestuursorgaan zelf toebedeeld." (Kuiper, 1999: 31). Dit houdt in dat er ergens in een wet, een besluit of een andere regeling die krachtens de wet is vastgesteld expliciet taken aan het zbo zijn toegewezen. Dit komt ook in de aanduiding 'rechtspersoon *met een wettelijke taak*' (rwt) expliciet naar voren. Zoals in paragraaf 2.1.2 nader besproken zal worden omvat het begrip rwt echter niet alle zbo's. Het gegeven dat zbo's een bepaalde taak uitvoeren die wettelijk is ingekaderd maakt dat zbo's te onderscheiden zijn van organisaties met een open taakgebied, zoals gemeenten of provincies. Er is sprake van *functionele* decentralisatie: de organisatie is beperkt tot een bepaalde taak (Schroten, 2000: 37-38). *Decentralisatie* verwijst vervolgens naar een bepaalde mate van zelfstandigheid ten opzichte van de minister, het tweede kenmerk.

"Daarnaast dient het organisatorisch verband [...] ook zelf een eigen grondslag bij of krachtens de wet te hebben. Daarmee vervalt de hiërarchische relatie met de minister en de

daaraan verbonden ongeclausuleerde bevoegdheid van de minister tot het geven van instructies voor de uitoefening van de taak.” (Kuiper, 1999: 31). Kuiper doelt met de zinsnede ‘vervalt de hiërarchische relatie’ op de zbo’s die verzelfstandigd zijn. Dit zijn publiekrechtelijke zbo’s die voorheen onderdeel van het departement waren (zoals een ambtelijke dienst) en die vervolgens verzelfstandigd zijn. Er zijn echter ook zbo’s die verstatelijkt zijn. Deze zijn afkomstig uit het private domein. Bij dergelijke zbo’s was er voorheen dus al geen hiërarchische relatie met de minister. Opgemerkt dient te worden dat er in de relatie tussen een zbo en een ministerie wel degelijk sprake is van een hiërarchische relatie. Zij het *tot op zekere hoogte*. De minister heeft namelijk wel bevoegdheden ten opzichte van de onder hem ressorterende zbo’s, maar deze zijn *geclausuleerd*. Dit is het tweede kenmerk van zbo’s.

De bevoegdheden van de minister ten aanzien van het zbo zijn geclausuleerd in specifieke wettelijke bepalingen. Doorgaans liggen deze bepalingen vast in de instellingswet van een zbo. Vrijwel elk zbo heeft namelijk een eigen instellingswet. Er zijn daarnaast zbo’s die krachtens de wet een grondslag hebben, bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling (zie bijv. artikel 1 van de Kaderwet zbo’s). In de instellingswet, de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling worden de specifieke bevoegdheden van de minister jegens het zbo geregeld. Dit verklaart het ‘gebrek’ aan uniformiteit en de daaruit voortvloeiende diversiteit aan regelingen aangaande zbo’s. De specifieke bevoegdheden die een minister heeft ten aanzien van een zbo (die de mate van hiërarchie dus ook bepaalt) wordt in de specifieke wet, maatregel of regeling geregeld en kan dus (in principe) voor alle zbo’s anders zijn. De minister is in ieder geval niet zonder meer bevoegd (en daardoor ook in juridische zin niet zonder meer verantwoordelijk) om op de ‘gangbare manier’ invloed uit te oefenen, zoals hij dat binnen zijn ministerie kan doen (Kuiper, 1999: 25).

Overigens is dit gebrek aan uniformiteit voor een bepaald deel verholpen door de in 2006 aangenomen Kaderwet waarin algemene regels ten aanzien van een groot aantal zbo’s is vastgelegd. De Kaderwet is expliciet onderdeel van het huidig instrumentarium dat de minister heeft ten aanzien van de financieel-economische aansturing van zbo’s en zal daarom in hoofdstuk 4 nader behandeld worden.

2.1.2 Verschillende zbo-definities

De ‘zbo-definitie’ uit de Kaderwet luidt als volgt (art. 1a): *‘een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.’*

Wat deze definitie van een aantal andere definities onderscheidt is dat zbo’s volgens de Kaderwet ‘met openbaar gezag bekleed’ dienen te zijn. Op dit begrip wordt verderop nader ingegaan. Het huidig aantal Kaderwet zbo’s komt ‘slechts’ op 73 (clusters van) zbo’s (Minister van BZK, 2008: 1). De Kaderwetdefinitie sluit organisaties als Staatsbosbeheer, die louter beheerstaken uitvoeren en niet met openbaar bezag bekleed zijn, uit (Van Thiel & Van Buuren, 2001: 16). Dergelijke organisaties hebben enkel zelfstandigheid over beheersmatige taken (zie ook Schillemans, 2005: 15). Deze organisaties zijn in de definitie die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeken hanteert, bijvoorbeeld in het spraakmakende rapport uit 1995 (zie hiervoor hoofdstuk 4), wel opgenomen. De definitie van de AR is dan ook breder (AR, 1995: 7-8): *‘publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de*

minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag bekleed zijn'.

Een andere oorzaak van het relatief lage aantal zbo's volgens de Kaderwetdefinitie is het gegeven dat voor deeltijd-zbo's, zoals keuringsinstanties (zie ook paragraaf 2.1.4), besloten is dat zij niet onder de Kaderwet vallen (Minister van BZK, 2008: 1).

Onder de genoemde definitie van de AR vallen meer dan 545 zbo's.¹ Belangrijke oorzaak van dit hoge aantal is overigens dat elk zbo individueel is meegeteld en dat clusters van zbo's dus niet als één worden geteld. Een voorbeeld betreffen de Raden voor Rechtsbijstand. Dit zijn er momenteel vijf, maar ten tijde van het AR-rapport waren het er negentien. Deze raden kunnen als een cluster zbo's worden aangeduid en in veel tellingen worden zij daarom als één zbo geteld. In de AR telling zijn zij dus alle negentien apart meegenomen. De AR definitie sluit aan bij de definitie die in de Aanwijzingen inzake zbo's (1996, aanwijzing 124a) wordt gebruikt en die volgens de AR algemeen gangbaar is (AR, 2008): *'een zbo is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, waarvan de adviestaak de hoofdtak is*'.

Het begrip bestuursorgaan, waarop hieronder nader wordt ingegaan, sluit de rechterlijke macht en de Hoge Colleges van Staat, die ook niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister, uit.

Voor de volledigheid maak ik hier een keuze voor een van de definities en wel die van de Algemene Rekenkamer uit 1995: *'publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening van een publieke taak is opgedragen zonder dat er sprake is van (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister, alsmede privaatrechtelijk vormgegeven organen die met openbaar gezag bekleed zijn*'. Ik kies voor deze definitie omdat deze erg breed is en daardoor pragmatisch. Zo neemt deze definitie alle zbo's mee die onder de Kaderwetdefinitie vallen. Zoals gesteld neemt de Kaderwet organisaties als Staatsbosbeheer, die niet met openbaar gezag bekleed zijn, niet mee. Dit zou voor mijn onderzoek een tekortkoming betekenen omdat ik ook deze zelfstandige organisaties wil onderzoeken. Wellicht zou daarom beter de term zelfstandige bestuursorganisaties gehanteerd kunnen worden. Hiermee kom ik bij de definitie die Schroten geeft voor functioneel bestuur (Schroten, 2000: 38): *"Het functionele bestuur dat de resultante is van functionele decentralisatie bestaat zowel uit de overheids- of bestuursorganisaties die een bepaalde taak zelfstandig ten opzichte van de minister uitoefenen (deze categorie wordt in het vervolg aangeduid als de categorie van de zelfstandige bestuursorganisaties), als uit de particuliere organisaties indien en voor zover deze bekleed zijn met openbaar gezag."*

Ik wil de juridisch getinte beschouwing omtrent het begrip zbo afsluiten door aan te geven dat in het vervolg van deze scriptie met de term zbo dus ook bedoeld wordt op zelfstandige bestuursorganisaties (die dus niet zijn bekleed met openbaar gezag) zoals Staatsbosbeheer. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van de Algemene Rekenkamer. Wel is het nog zaak om enkele andere begrippen te bespreken die binnen deze groep organisaties voor bepaalde categorieën zorgt. Deze categorieën vormen mogelijk een indicatie voor verschillen in de financieel-economische aansturing van zbo's door ministeries. Hiermee doel ik op publiekrechtelijke zbo's en privaatrechtelijke zbo's. Hiervoor is eerst het verschil (en de overeenkomst) tussen rechtspersonen met een wettelijke taak en zbo's van belang.

¹ In het rapport werden 545 zbo's meegenomen, maar dit aantal bleek zelfs niet alle zbo's (volgens deze definitie) te omvatten.

2.1.3 Zbo's en rwt's

Niet alle instellingen op afstand van het rijk die een wettelijke taak uitvoeren betreffen zbo's. Er zijn diverse organisaties die aangeduid worden met de term 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (rwt) die geen zbo zijn, zoals universiteiten en ziekenhuizen, maar ook gemeenten, waterschappen en provincies. Voorbeelden van rwt's die tevens aangeduid worden met de term zbo zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Kadaster, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, Staatsbosbeheer, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Informatie Beheergroep (IBG) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De Juridische definitie van een rwt is (art. 59 (1)(d) CW): 'Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'.

Bij rechtspersonen met een wettelijke taak is allereerst het begrip rechtspersoon van belang. "Rechtspersonen zijn dragers van vermogensrechtelijke rechten en verplichtingen (zie boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). Gedacht kan worden aan bevoegdheden als het verwerven, beheren en spenderen van (publieke) middelen..." (Ministerie van Financiën, 2002: 6). Het tweede gedeelte heeft betrekking op de bekostiging: de rechtspersoon met een bij of krachtens de wet geregelde taak dient bekostigd te worden uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Dit tweede element van de definitie houdt kortweg in dat de instelling gefinancierd moet zijn met publiek geld (Ministerie van Financiën, 2002: 9).

Of er sprake is van een rechtspersoon met een wettelijke taak is niet altijd even helder (Ministerie van Financiën, 2002: 8). Meest duidelijk is dit als de wetgever een rechtspersoon instelt en aan deze rechtspersoon een taak toedeelt. Het komt echter ook voor dat de wetgever wel een taak benoemt, maar er geen instelling aan koppelt. In lagere regelgeving kan dit vervolgens wel zijn vastgelegd. "Helemaal in het schemergebied bevinden zich instellingen die door de rechter op enig moment als bestuursorgaan worden geduid, omdat hij de beslissing van dat orgaan als besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht kwalificeert." (Ministerie van Financiën, 2002: 8).

Vershil tussen zbo en rwt

Veel zbo's kunnen tegelijkertijd als rwt worden beschouwd: de begrippen zijn deels overlappend. Het begrip rwt is enerzijds ruimer, omdat het ook betrekking heeft op privaatrechtelijke rechtspersonen zonder openbaar gezag (bijvoorbeeld de Rijksmusea), die wel bekostigd worden uit 'bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'. Anderzijds is het begrip rwt beperkter, omdat het begrip zbo ook organen betreft zonder eigen rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld de Kiesraad).

Uit de definities blijkt dat bij zbo's het begrip bestuursorgaan centraal staat, waar het begrip rechtspersoon bij rwt's centraal staat (Ministerie van Financiën, 2002). Bestuursorganen zijn, zo staat vermeld in de Algemene Wet Bestuursrecht, dragers van publiekrechtelijke bevoegdheden tot het nemen van (eenzijdige) besluiten met rechtsgevolgen. Het gaat hier dus om het hebben van openbaar gezag. Verder gaat het om bestuursorganen. Iedere rechtspersoon heeft organen, bijvoorbeeld een dagelijks bestuur en een directie, maar niet alle organen zijn bestuursorganen. Dit maakt het verschil tussen zbo's en rwt's duidelijk. Sterker nog: rwt's en zbo's zijn onvergelijkbare grootheden, omdat het object waarop het begrip rwt betrekking heeft een rechtspersoon betreft en het object van het begrip zelfstandig bestuursorgaan, zoals reeds gesteld, een orgaan betreft (bijvoorbeeld een directie of het dagelijks bestuur van een organisatie) (Ministerie van Financiën, 2002: 6-7). Het laatste

maakt deel uit van het eerste. Zo is het feitelijk onjuist wanneer gesteld wordt dat een rwt tevens een zbo is. Waar het feitelijk omgaat is dat één of meer organen van de rechtspersoon tevens bestuursorgaan in de zin van de Algemene Wet Bestuurrechts is (en dus bekleed is met openbaar gezag).

Als een zbo in het leven wordt geroepen dan kan aan dat orgaan rechtspersoonlijkheid worden opgedragen zodat het mogelijk wordt gemaakt dat het zbo zelfstandig vermogensrechtelijke handelingen kan verrichten (Van der Knaap & Sylvester, 2000: 14). Overigens behoort de bevoegdheid die hieruit volgt alleen te worden gebruikt om de publieke taak te kunnen uitoefenen. Over het algemeen worden aan zbo's die in het leven worden geroepen rechtspersoonlijkheid verleend. Deze organisaties kunnen aangemerkt worden als *publiekrechtelijke* zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid. Ze zijn immers krachtens het publiek recht ingesteld. Hier tegenover bestaan er privaatrechtelijke zbo's.

2.1.4 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's

Publiekrechtelijke zbo's zijn ingesteld bij publiek recht. Dit wil zeggen dat zij hun instelling en organisatieprincipes ontleen aan een aparte instellingswet. Privaatrechtelijke zbo's hebben geen aparte instellingswet vanwege het gegeven dat zij reeds bestaan. Zij vinden hun bestaansrecht in het private recht, maar verrichten als nevenactiviteit een publieke taak (Van Leerdam, 1999: 26). Ze hoeven dus niet nog eens ingesteld te worden en ontleen hun organisatieprincipes aan Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (zie bijv. Ministerie van Financiën, 2002: 12-13). Privaatrechtelijke zbo's zijn ingesteld *krachtens* de wet: bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.

Privaatrechtelijke zbo's zijn afkomstig uit het private domein: het zijn private organisaties die een wettelijke taak krijgen toebedeeld. Dit houdt in dat zij de bevoegdheid krijgen om besluiten te nemen met rechtsgevolgen (zie het hierboven besproken verschil tussen een rwt en een zbo). Hierbij kan gedacht worden aan het 'toekennen van openbaar gezag aan een op de markt werkzame privaatrechtelijke organisatie die bij uitstek geschikt is voor het behartigen van een bestuurstaak [...] die bij haar normale werkzaamheden aansluit, zoals keuringen of certificatie' (Toelichting op aanwijzing 124b van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen uit 1996).

Afgezien van het gegeven dat rwt's en zbo's onvergelykbare termen zijn bleek uit de vorige subparagraaf dat het begrip rwt niet alle zbo's omvatte. Zo zijn er zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De volgende vraag is dan: omvat het begrip rwt dan wel alle zbo's *met* eigen rechtspersoonlijkheid? Het antwoord is ontkennend. Dit wordt veroorzaakt door het tweede element in de definitie van een rwt: 'rechtspersonen met een wettelijke taak zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens wet geregelde taak uitoefenen *en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen*'. Er bestaan namelijk zbo's die (dus) een wettelijke taak uitvoeren, maar die voor deze taak niet bekostigd worden uit een heffing of een budget die/dat wettelijk is vastgelegd (zie voor een voorbeeld box 2.1). Dit zijn allemaal privaatrechtelijke zbo's. Theoretisch gezien zouden dit overigens zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke zbo's kunnen zijn.

Privaatrechtelijke zbo's hebben per definitie rechtspersoonlijkheid. Hun organisatievorm ligt vast: het privaatrechtelijke zbo is óf een stichting óf een besloten vennootschap óf een

naamloze vennootschap.² Zoals gesteld vinden deze rechtspersonen hun regeling in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Publiekrechtelijke zbo's vallen onder de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit geeft burgers en organisaties een bepaalde rechtsbescherming (zie bijv. AR, 1995: 9).

Box 2.1 Voorbeelden van verschillende typen zbo's

- Publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid (en dus per definitie geen rwt): de Kiesraad

De Kiesraad heeft haar instellingsgrondslag in de Kieswet (dus bij wet). Daar staat namelijk in artikel A1: 'Er is een Kiesraad, gevestigd te 's-Gravenhage.' De Kiesraad heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden. Dit is af te leiden uit het gegeven dat de Kiesraad geen eigen rechtspersoonlijkheid is toebedeeld in de instellingswet.

- Publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (en dus per definitie ook een rwt): het CBS

Het CBS heeft zijn instellingsgrondslag in de Wet op het Centraal Bureau voor de statistiek (dus bij wet). In deze wet staat namelijk in artikel 2(1): 'Er is een Centraal Bureau voor de statistiek.' In het tweede lid van artikel 2 staat vervolgens: 'Het CBS bezit rechtspersoonlijkheid.' Hiermee is vastgesteld dat het CBS eigen rechtspersoonlijkheid heeft.

- Privaatrechtelijk zbo (en dus per definitie met eigen rechtspersoonlijkheid) en tevens rwt: de AFM

De Stichting Autoriteit Financiële Markten vindt haar wettelijke taak in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Deze wet is de opvolger van de Wet toezicht op het effectenverkeer 1995. In de laatste werd de AFM niet specifiek genoemd. In de huidige Wft staat in artikel 1:25: 'De Autoriteit Financiële Markten heeft, op de grondslag van deze wet, tot taak het gedragstoezicht op financiële markten uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot die markten.' De AFM is een stichting en heeft per definitie rechtspersoonlijkheid.

- Privaatrechtelijk zbo (en dus per definitie met eigen rechtspersoonlijkheid), maar geen rwt: de APK-keuringsstations.

Deze keuringsinstellingen worden op basis van tarieven gefinancierd en niet op basis van wettelijke heffingen. Tarieven waarbij de minister enkel een maximaal bedrag mag vaststellen zijn volgens de definitie van de Algemene Rekenkamer geen wettelijke heffing.

In de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (1996) is de richtlijn opgenomen dat nieuwe zbo's zoveel mogelijk een op publiekrechtelijke grondslag gebaseerde rechtspersoonlijkheid dienen te hebben. Eén van de redenen hiervoor is de wettelijk gewaarborgde betrokkenheid van de Staten-Generaal: de Staten-Generaal beslissen immers over de vaststelling van wetten in formele zin en dus over een instellingswet van een zbo. "Niet iedere toekenning van openbaar gezag is echter zo gewichtig dat de volksvertegenwoordiging daarbij rechtstreeks moet worden betrokken. Afhankelijk van de aard van de taak kan dan volstaan worden met opneming in een lagere regeling." (Toelichting op aanwijzing 124e uit de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, 1996). In een

² Privaatrechtelijke zbo's zijn in het overgrote merendeel van de gevallen stichtingen.

dergelijk geval kan er sprake zijn van het toekennen van openbaar gezag aan een privaatrechtelijke organisatie.

Een andere reden dat nieuwe zbo's zoveel mogelijk een op publiekrechtelijke grondslag gebaseerde rechtspersoonlijkheid dienen te hebben is dat de transparantie van de (overheids)organisatie ermee gediend is (Commissie Sint, 1995: 12). Dit laat onverlet dat zo'n 40% van de zbo's een privaatrechtelijke grondslag hebben (zie Van Thiel & Van Buuren, 2001).

Het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's kan in het kader van dit onderzoek van belang zijn, omdat deze juridische status veelal een indicatie is voor de historische context. Zo zijn vrijwel alle zbo's die afkomstig zijn uit het private domein privaatrechtelijk.³ Een voorbeeld hiervan is de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Het CBR is voortgekomen uit private brancheorganisaties. De taak van het CBR werd met de groei van het wagenpark zo belangrijk geacht dat het tot een wettelijke, publieke taak werd uitgeroepen. Het CBR heeft deze taak toen toebedeeld gekregen. Haar juridische organisatievorm is hiermee niet veranderd: het is een privaatrechtelijk zbo. Gezien het gegeven dat zij een wettelijke taak uitvoert, rechtspersoonlijkheid bezit én wordt bekostigd door krachtens de wet ingestelde heffingen is zij tevens aan te duiden als een rwt. Daarnaast zijn vrijwel alle zbo's die verzelfstandigd zijn (dus voorheen volledig onder de ministeriele verantwoordelijkheid vielen) publiekrechtelijk. Een voorbeeld van een verzelfstandigde ambtelijke dienst is het Kadaster. Het Kadaster behoorde tot 1994 als ambtelijke dienst bij het ministerie van VROM. Na de verzelfstandiging in 1994 werd het kadaster een publiekrechtelijke zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

Vervolgens is het de vraag of er verschil zit in de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's die enerzijds afkomstig zijn uit het private domein en anderzijds afkomstig zijn uit het publieke domein (verzelfstandigd zijn). Het is te veronderstellen dat op voormalige rijksdiensten, zoals de IB-Groep en de RDW, meer toezicht is dan op de zbo's afkomstig uit het private domein. Immers, bij de voormalige rijksdiensten was er in het verleden een duidelijk hiërarchisch ambtelijke verhouding met de minister. Een dergelijke relatie is er met de verstatelijkte zbo's nooit geweest. De relatie met de verzelfstandigde zbo's moest opnieuw vormgegeven worden. Dit stuit in de praktijk nog wel eens op problemen. Zo hebben veel ministeries moeite met het 'loslaten' van hun voormalige ambtelijke dienst (zie bijv. Van Thiel et al., 2004: 3).

Het bovenstaande leidt tot de eerste 'voorspelling' ten aanzien van het empirische hoofdstuk:

(1) Zbo's die niet (extern) verzelfstandigd zijn maar verstatelijkt, ervaren een grotere afstand en dus een beperktere financieel-economische aansturing.

³ Een van de weinige uitzonderingen is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het UWV is voortgekomen uit een fusie van diverse uitvoeringsorganisaties onder andere afkomstig uit het private domein: het GAK, Cadans, de GUO, het Sfb en de USZO. Het UWV is een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

2.1.5 Interne, externe verzelfstandiging en privatisering

Om tenslotte nog een onderscheid mee te nemen wordt in deze subparagraaf kort ingegaan op het verschil tussen interne, externe verzelfstandiging en privatisering. Bij organisaties die verzelfstandigd worden dient er opgelet te worden welke vorm van verzelfstandiging gekozen wordt. Hierbij is het verschil tussen interne en externe verzelfstandiging bepalend. Interne verzelfstandiging leidt niet tot een verandering in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid (zie bijv. Verhaak et al., 1996). Organisaties die binnen de rijksoverheid intern worden verzelfstandigd krijgen ‘slechts’ op beheersmatig terrein meer autonomie. Deze organisaties worden baten-lastendiensten genoemd (ook wel agentschappen). Deze organisaties vallen geheel buiten de zbo-definitie(s). In deze scriptie zal er zijdelings verwezen worden naar dit type organisatie, omdat een vergelijking op sommige aspecten verhelderend kan werken. Daarom wordt hier kort stil gestaan bij de belangrijkste verschillen tussen baten-lastendiensten en zelfstandige bestuursorganen.

Het model van baten-lastendienst is geïntroduceerd in 1991 in het rapport ‘Verder bouwen aan beheer’. In dit rapport werd de term agentschap nog gehanteerd. Via de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1995 werd het model geformaliseerd. Een wezenlijk verschil met zelfstandige bestuursorganen is gelegen in de instellingsmotieven. De Regeling baten-lastendiensten 2007 (pagina 9) geeft een treffende omschrijving: “baten-lastendiensten zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Batenlastendiensten worden gekenmerkt door een resultaatgericht sturingsmodel ondersteund met een baten-lastenadministratie. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende minister volledig gehandhaafd blijft.”

Zoals hierna zal blijken verschilt deze optiek op de bestaansreden van baten-lastendiensten aanzienlijk met de instellingsmotieven van veel zbo’s. Doelmatigheidsbevordering is het expliciete instellingsmotief van baten-lastendiensten, terwijl bij zbo’s voornamelijk ook andere motieven een rol spelen (zie paragraaf 2.1.6). De instellingsvoorwaarden van baten-lastendiensten maken de focus op doelmatigheidsbevordering expliciet duidelijk (Regeling baten-lastendiensten 2007: 2):

- a. De kandidaat-dienst geeft vooraf aan hoe hij doelmatiger gaat werken en hoe dat aantoonbaar is;
- b. Er zijn voldoende doelmatigheidsprikkels ingebouwd in het resultaatgerichte sturingsmodel;
- c. Er is een kostprijsmodel dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

Het volledige behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid en de beschreven instellingscriteria tonen aan dat baten-lastendiensten wezenlijk verschillen van zbo’s. Dit onderscheid is van belang om duidelijkheid te verschaffen. Organisaties als de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Rijksgebouwendienst (RGD), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) zijn allen voorbeelden van baten-lastendiensten. Bij deze organisaties geldt de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en is de minister dus ook beheersmatig nog volledig eindverantwoordelijke (baten-lastendiensten hebben ook geen eigen rechtspersoonlijkheid).

Kuiper (1999) geeft een beknopte beschrijving van het begrippenpaar verzelfstandiging en privatisering. Ik behandel hier kort het verschil tussen verzelfstandiging en privatisering om onduidelijkheid omtrent deze begrippen te vermijden. In het begin van de jaren tachtig werd

onder privatisering namelijk ook verzelfstandiging begrepen: verzelfstandiging werd gezien als een privatiseringsvariant (Kuiper, 1999: 8). Bij privatisering wordt een voormalige overheidstaak volledig aan de markt overgelaten. Er is vervolgens onderscheid te maken in afstoting en uitbesteding. Afstoting gaat verder dan uitbesteding: de overheid ziet geen enkele taak meer voor zichzelf weggelegd. Deze taak wordt vervolgens of niet meer uitgevoerd of wordt door de markt of het maatschappelijk middenveld overgenomen. “Uitbesteding is eigenlijk een soort tussenvorm, waarbij de overheid op zichzelf het belang van de taak wel inziet, maar denkt dat de taakbeartiging op meer doelmatige manier kan plaatsvinden door de taak in te kopen op de markt.” (Kuiper, 1999: 10).

2.1.6 Typen zbo's

In de Kaderwet uit 2006 staat dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend kan worden ingesteld indien (art. 3 (1):

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Dit zijn de zogeheten instellingsmotieven van zbo's. Hierbij kan allereerst opgemerkt worden dat deze wettelijk toegestane instellingsmotieven pas achteraf, dus nadat er al veel zbo's waren ingesteld, tot stand zijn gekomen. Deze instellingsmotieven stonden ook al in de 'Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen' uit 1996. Kijken we naar het huidige zbo-veld dan zijn verreweg de meeste zbo's voor het jaar 1996 opgericht en hiermee ruimschoots voordat deze instellingsmotieven in regelgeving waren vastgelegd. Voor deze zbo's waren dan ook veelal andere motieven in het geding. In ongeveer de helft van de gevallen was er zelfs geen motivering (!) (Van Thiel et al., 1999). Veel zbo's die voor de jaren '80 zijn ingesteld ontleenden hun bestaan aan de toenemende overheidsbemoeienis op diverse terreinen, waarbij bestaande particuliere initiatieven tot overheidstaken werden verheven (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 5; zie ook Van Leerdam, 1999). “Belangrijkste motieven voor instelling zijn het inschakelen van belanghebbenden en deskundigen.” (Van Leerdam, 1999: 58).

In de jaren '70 verandert dit beeld geleidelijk. Er doen zich problemen voor in de organisatie van de rijksoverheid. Zo kampt de politiek-ambtelijke top van ministeries met overbelasting en wordt de aansturing steeds problematischer. Onder andere de Commissie Van Veen geeft de aanbeveling de organisatie van uitvoerende taken middels verzelfstandiging over te hevelen naar zbo's. Ook de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) benadrukt de potentiële voordelen van verzelfstandiging door te pleiten voor een scherpere organisatorische scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (de scheiding tussen beleid en uitvoering). “Politiek draagvlak krijgen deze ideeën echter pas in de tweede helft van de jaren tachtig.” (Van Leerdam, 1999: 59).

Dit leidt tot een min of meer tegenovergestelde motief voor de oprichting van zbo's dan die voor de jaren '80 gangbaar was: de noodzaak tot verdergaande afslanking, onder andere vanwege forse bezuinigingen, “...doet vele ministeries grijpen naar het ZBO als middel bij uitstek voor het vervullen van uitvoerende taken.” (Van Leerdam, 1999: 59). Ministeries en departementen gingen zich concentreren op beleids- en/of kerntaken en wilden zich juist minder gaan bemoeien met de uitvoering. Daarnaast was er een andere belangrijke reden waardoor departementen overgingen tot verzelfstandigingen. De verzelfstandigingen en privatiseringen leidden er namelijk toe dat de budgetten van de voormalige diensten van de

departementale begroting verdwenen (Van Leerdam, 1999: 49; Kickert, 2005: 331). Hier was dus in feite sprake van schijnbezuinigingen.

Begin jaren '90 wordt als nieuwe organisatievorm voor een bedrijfsmatigere beleidsuitvoering het agentschap geïntroduceerd. Het agentschap, de latere baten-lastendienst, gaat als alternatief voor het zbo fungeren, hoewel het zbo aanvankelijk nog de voorkeur blijft genieten. Dat met het verzelfstandigen van uitvoerende taken niet alle problemen in het beleidsproces verholpen zijn begint begin jaren '90 door te dringen. Negatieve ervaringen met verzelfstandigingen, waaronder gebrekkige regeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het ontbreken van de nodige informatievoorziening leidt tot een kentering in de houding jegens zbo's. Een eerste teken hiervan vormt het ambtelijke rapport van de Commissie Sint. "Daarin worden de motieven voor instelling van ZBO's expliciet begrensd en wordt nadrukkelijker en zorgvuldiger afweging bepleit tegen de mogelijkheden die het agentschap biedt." (Van Leerdam, 1999: 59-60). In hoofdstuk 4 wordt nader op de verandering in regelgeving na deze kentering ingegaan.

De huidige instellingsmotieven zijn onder meer opgesteld om een verdere 'wildgroei' aan zbo's tegen te gaan. Zo geschiedde de instelling van veel zbo's tot aan de jaren '90 veelal op ad hoc basis, zonder dat daaraan een duidelijk beleid ten grondslag lag. "Ministeries zochten veelal hun eigen weg, zodat ZBO's steeds anders werden vormgegeven." (Van Leerdam, 1999: 48-49). Naast het tegengaan van de 'wildgroei' scheppen de huidige instellingsmotieven meer duidelijkheid omtrent de vraag wanneer de constellatie van een zbo nu gerechtvaardigd is. Met het instellen van een zbo wordt immers, als het gaat om verzelfstandiging en niet om verstatelijking, afbreuk gedaan aan wezenlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister waaronder ze ressorteert (zie ook paragraaf 2.1.1). In dit kader is er "...in toenemende mate discussie geweest over de vraag op grond van welke motieven – en ten aanzien van welk type overheidstaken – nu wel of niet tot instelling van een zbo zou moeten (of zou kunnen) worden overgegaan." (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 5).

De hierboven in het kort geschetste geschiedenis maakt duidelijk dat de huidig wettelijk vastgestelde motieven niet altijd van toepassing zijn op de reeds bestaande zbo's. Overigens mede vanwege het gegeven dat het begrip zbo met terugwerkende kracht is ingevoerd voor publieke organisaties die niet helemaal tot de staat behoren, zoals in de vorige paragraaf al besproken is (Schillemans, 2005: 15). Daarnaast maakt de geschiedenis duidelijk dat er zbo's bestaan in allerlei soorten en maten (denk aan de geconstateerde 'wildgroei' door de Algemene Rekenkamer). Voor dit onderzoek is het van belang onderscheid te maken in typen zbo's. Zoals hieronder zal blijken valt te verwachten dat de wijze van aansturing – en dus ook de wijze van financieel-economische aansturing – namelijk per type zbo kan verschillen.

In dit onderzoek zal dan ook rekening gehouden worden met de verschillende typen zbo's. Zo kunnen zbo's die onder instellingsmotief b, 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen', geschaard kunnen worden, bijvoorbeeld de IBG, wellicht veel bedrijfsmatiger aangestuurd worden dan zbo's die onder instellingsmotief a, 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid', geschaard kunnen worden, bijvoorbeeld de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), omdat de aard van de taak zich daar beter voor leent. Gelet op het gegeven dat de 'momenteel geldende' instellingsmotieven achteraf zijn opgesteld wordt er niet zozeer gekeken naar het instellingsmotief, maar naar het type taak van het zbo. Uiteraard hangt het type taak van een zbo samen met het motief voor diens

instelling, maar het type taak is in elk geval veel gemakkelijker vast te stellen dan (achteraf) vaststellen welke instellingsmotieven daadwerkelijk een rol hebben gespeeld.

De achterliggende gedachte van de stelling dat de aard van de taak mede bepalend is voor de wijze van aansturing vindt haar oorsprong in de contingentiebenadering.⁴ Zonder uitgebreid op deze benadering in te gaan wordt hier benadrukt dat de invulling en uitwerking van de wederzijdse aansturing tussen departement en uitvoerende dienst afhankelijk is van situationele factoren (Kickert, 1998: 89). “Conform de moderne contingentietheorie van organisaties is het een misvatting te veronderstellen dat er één enkele optimale organisatievorm bestaat die in alle situaties het meest adequaat is. In elke verschillende situatie is een verschillende organisatievorm adequaat. Evenzo zal de concrete vorm van aansturing afhangen van contingente factoren.” (Kickert, 1998: 89). Dit geldt dus ook voor de financieel-economische aansturing: “De vormgeving van het accounting-informatiesysteem en meer algemeen de financieel-economische sturing van een organisatie, kan afhangen van uiteenlopende factoren, waaronder de organisatiestructuur en de omgeving van de organisatie...” (Ter Bogt, 1997: 101).⁵

Eén van de bepalende contingente factoren is de aard van het primaire productieproces (ook wel de ‘technologie van het bedrijf’ genoemd) (zie bijv. Mintzberg, 1979). Analoog aan de contingentiebenadering kan gesteld worden dat de aansturing van organisaties mede afhankelijk is van de aard van het primaire productieproces binnen die organisaties (Kickert, 1998). Kickert (1998: 91) maakt op grond van het primaire productie proces van uitvoerende diensten een onderscheid in drie typen organisaties:

- Massa- of serieproductie diensten. Hierbij valt te denken aan zbo’s die aan grote aantallen klanten subsidies, uitkeringen en vergoedingen verstrekken, zoals de IBG, maar ook zbo’s die registraties uitvoeren en ander ‘bulkwerk’ verrichten zoals het Kadaster;
- Professioneel-autonome diensten. Hierbij valt te denken aan zbo’s die op grond van specifieke deskundigheid advies geven, opleidingen verschaffen of kwaliteitsbeoordelingen afgeven, zoals het College voor Zorgverzekeringen, het CBR of het CBS;⁶
- Toezicht-, controle- en/of inspectiediensten. Hierbij valt te denken aan toezichthoudende zbo’s als de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), maar ook aan zbo’s die controles of inspecties verrichten, zoals de Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE).

Uit de contingentiebenadering volgt dat de aard van de taak mede bepalend is voor de wijze waarop een organisatie wordt aangestuurd. Dit kan ook van toepassing zijn op de aansturing van een zbo door een ministerie. Ten aanzien van baten-lastendiensten (destijds nog agentschappen) merken Smullen en Van Thiel (2002: 42) op: “Om een agentschap goed aan

⁴ Een in Nederland bekende representant van deze benadering is Henry Mintzberg (zie bijvoorbeeld zijn boek ‘Structure in Fives’ uit 1983).

⁵ Hierbij dient opgemerkt te worden dat het citaat van Ter Bogt betrekking had op het financieel management van een organisatie (zie ook paragraaf 2.2) en gericht was op de interne financieel-economische sturing van een organisatie. De geconstateerde afhankelijkheidsrelatie kan doorgetrokken worden naar een niveau hoger: de aansturing van een organisatie door een andere organisatie, in casu: de aansturing van een ministerie jegens een zbo.

⁶ Zowel het CBR als het CBS is wellicht tevens aan te duiden als bulkorganisatie, omdat zij soortgelijke producten leveren in grote aantallen (respectievelijk certificaties en statistiek). Echter voor deze taken zijn specifieke professionals nodig (respectievelijk rijexaminatoren en analytici).

te kunnen sturen met behulp van een contract en kengetallen is het belangrijk te weten wat voor taak de organisatie uitvoert en welke producten worden geleverd. Sommige taken zijn moeilijker in maatstaven uit te drukken. Dan is het belangrijk om ook informatie te laten vastleggen over de omstandigheden waaronder wordt gewerkt.”

Financieel-economische aansturing van ‘bulkorganisaties’ (massa- of serieproductie diensten) is wellicht makkelijker dan de financieel-economische aansturing van professioneel-autonome diensten. Immers, “aantallen en volume van productie zijn makkelijker te maken voor uitkeringen, vergunningen en beheerstaken” (Smullen & Van Thiel, 2002: 42). Voor toezicht-, controle- en inspectiediensten wordt dit al lastiger, hoewel voor inspectiediensten wel het aantal inspecties makkelijk meetbaar is. De ‘expertproducten’ van professioneel-autonome diensten lenen zich, zo is de verwachting, minder makkelijk voor een adequate financieel-economische aansturing. Hieruit volgt voorspelling 2 van dit hoofdstuk:

(2) De financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo’s die onder het type ‘massa- of serieproductie diensten’ vallen is verder ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van de zbo’s die onder het type ‘professioneel-autonome dienst’ of het type ‘toezicht-, controle- en/of inspectiedienst’ vallen.

Hier kan tevens een koppeling met het oprichtingsmotief gemaakt worden. Zo kan verwacht worden dat de financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo’s die verzelfstandigd zijn vanwege ‘strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen’ verder ontwikkeld is dan de financieel-economische aansturing van de zbo’s die onder de andere twee oprichtingsmotieven vallen (het participatiemotief en het onafhankelijkheidsmotief), omdat dit oprichtingsmotief duidt op een bulkorganisatie. Deze voorspelling wordt echter niet apart getoetst omdat, zoals aan het begin van deze paragraaf duidelijk werd, de besproken oprichtingsmotieven pas achteraf zijn opgesteld (in de meeste gevallen).

2.2 Aspecten van de financieel-economische sturingsrelatie

Om uitspraken te kunnen doen over de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo is het van belang dit begrip nader te omschrijven. Hiervoor wordt geput uit de literatuur over het financieel management bij overheidsorganisaties of non-profitorganisaties. Het concept financieel-economische aansturing heeft enerzijds betrekking op interne sturing en anderzijds op aansturing door het ministerie. Dit is een wezenlijk onderscheid omdat het begrip financieel-economische sturing veelal wordt gebruikt als het gaat om een onderdeel van het management van een organisatie. Deze scriptie heeft echter betrekking op de sturingsrelatie tussen twee organisaties. In de eerste subparagraaf wordt daarom nader ingegaan op de (interne) financieel-economische sturing van een organisatie als onderdeel van het financieel management en hoe dit te koppelen is aan de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo. Vervolgens wordt ingegaan op het begrip aansturing en in concreto de aansturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo. Er worden vervolgens een aantal categorieën besproken aan de hand waarvan de sturingsrelatie is te beschrijven. In de daaropvolgende paragrafen worden bepaalde problemen of complicaties besproken die zich in de sturingsrelatie kunnen voordoen.

2.2.1 Financieel management

“Onder de financieel-economische functie vallen alle taken die te maken hebben met de ondersteuning van de besluitvorming inzake de interne middelenverdeling en het extern

aantrekken en wegzetten van (financiële) middelen.” (Van Loon, 1994: 22). Van Helden (1994) spreekt over het begrip financieel management. Dit begrip is breder dan de financieel-economische functie waarop het citaat van Van Loon betrekking op had. Het verschil zit met name in de functie van externe verslaggeving: deze functie vormt een expliciet onderdeel van het financieel management, terwijl de financieel-economische functie vooral intern gericht is. Volgens Van Helden omvat het financieel management van een (overheids)organisatie de volgende functies (Van Helden, 1994: 13):

- Management accounting. Dit wordt door Van Helden de kern van het financieel management genoemd. Het behelst het verzamelen, bewerken, ordenen en presenteren van gegevens over kosten en opbrengsten die van belang zijn voor het nemen van beslissingen door het management in een organisatie. De onderwerpen die behoren tot het domein van de management accounting zijn: planningcalculaties, budgettering, kostenverbijzondering en kostprijscalculatie, performance measurement en interne verrekenprijzen;
- Externe verslaggeving (‘financial accounting’). In het algemeen betreft dit twee functies: de verantwoordingsfunctie en de informatieve functie (Van Kollenburg, 1994: 70). Er dient, ten behoeve van externe belanghebbenden, inzicht gegeven te worden in de uitkomsten van de activiteiten in relatie tot de doelstellingen, de financiële levensvatbaarheid van de organisatie, de prestaties van het management en het voldoen aan de voorschriften. Het spreekt voor zich dat voor overheidsorganisaties de functie van de externe verslaggeving ten opzichte van marktorganisaties een zeer belangrijk aspect van het financieel management is. Overheidsorganisaties zijn over het algemeen niet bloot gesteld aan de tucht van de markt en worden daarnaast in de regel met belastinggeld gefinancierd, hetgeen een verantwoording aan een breder publiek tot gevolg heeft;
- De financieringsfunctie. Dit behelst de vermogensvoorziening en de geldstroombeheersing (‘cash management’). Met andere woorden “...de zorg voor de geldhuishouding binnen de organisatie: zorgen voor de beschikbaarheid van liquide middelen, voldoende om de primaire activiteiten van de organisatie ongestoord te kunnen laten verlopen, tegen zo laag mogelijke kosten en risico.” (Van Loon, 1994: 22-23);
- De administratieve organisatie. Hierbij gaat het om het structureren van de gegevensverzameling, -verslaglegging en -verwerking met het oog op een tijdige, volledige en juiste informatievoorziening;
- De administratieve functie; de feitelijke verzameling, vastlegging en verslaggeving omtrent de benodigde gegevens (binnen de kaders die de administratieve organisatie aangeven); en
- De controlefunctie. Aan de hand waarvan de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie worden getoetst.

De opgesomde functies hebben betrekking op het *financieel management*. Dit onderzoek heeft echter betrekking op de *financieel-economische sturingsrelatie*. Hierbij zijn de beschreven functies wel van belang. Het problematische of beter gezegd het complicerende in de financieel-economische sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie is namelijk dat de beschreven functies van het financieel management als het ware opgesplitst zijn. Zowel het zbo als het ministerie dient enkele van de financieel-economische functies te vervullen met het oog op een adequate verantwoording en een efficiënte besteding van publieke middelen. Zo dient het ministerie als eigenaar toe te zien op de continuïteit van het zbo en de rechtmatige besteding van de middelen (zie paragraaf 2.3). Hierbij is de controle functie van het financieel management van belang. Anderzijds dient het zbo voor een adequate externe

verslaggeving te zorgen. Om extern een gedegen verslag te kunnen geven is de administratieve organisatie en administratieve functie van belang. Het ministerie in de rol van opdrachtgever wenst zo veel mogelijk producten/diensten tegen de laagst mogelijke kosten. Om dit te kunnen vaststellen is het ministerie in bepaalde mate afhankelijk van de management accounting van het zbo. Met andere woorden er is sprake van een bepaalde rolverdeling en wederzijdse afhankelijkheden. Op de verschillende rollen van het ministerie ten aanzien van het onder haar ressorterende zbo wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

In deze scriptie wordt naar het overlappende gedeelte van de hierboven beschreven functies gekeken. De interne financieel-economische sturing van het zbo wordt buiten beschouwing gelaten. Al kan er wel naar verwezen worden (als mogelijke oorzaak) indien er zich problemen voordoen in de externe financieel-economische sturingsrelatie die het zbo met het ministerie heeft.

Tussenbalans

Uit het bovenstaande volgt dat ten aanzien van de financieel-economische functie van een ministerie ten aanzien van 'haar zbo' de volgende aspecten van belang zijn:

- Wijze van bekostiging (financieringsfunctie);
- Planning van werkzaamheden en allocatie van middelen (management accounting);
- Verantwoording van het zbo (externe verslaggeving); en
- Financieel-economische beoordeling door het ministerie (controle functie).

De administratieve functies kunnen toegerekend worden aan het domein van het financieel management van het zbo: de interne bedrijfsvoering. In de rest van deze paragraaf wordt nader ingegaan op het sturingsaspect tussen ministerie en zbo.

2.2.2 Financieel-economische aansturing

Financieel-economische aansturing duidt op een aspect van het bredere begrip *aansturing*. Aansturing wordt door Kickert op de volgende manier omschreven (1998: 85):

- Tussen een kerndepartement en een verzelfstandigde dienst bestaan (wederzijdse) relaties die beide actoren hanteren om elkaar in gewenste richtingen te beïnvloeden (te sturen);
- De (wederzijdse) sturing is bedoeld om beider activiteiten op elkaar af te stemmen om op gewenste wijze een gewenst resultaat te bereiken (coördinatie);
- De wederzijdse relaties betreffen velerlei aspecten, zoals financiën, organisatie, personeel, materieel, informatie, etc. – maar hebben een geordende vorm, zijn gestructureerd en zijn gebonden aan regels (het gaat om geordende, geregelde vormen van coördinatie); en
- De coördinatie vindt niet op een hiërarchische verticale wijze plaats, want beide actoren bezitten in hun wederzijdse afhankelijkheid een zekere mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid. Het gaat om min of meer gelijkwaardige, nevenschiktelijke verhoudingen waarin via overleg wederzijdse overeenstemming dient te worden bereikt.

De gegeven omschrijving van het begrip aansturing geeft aan dat van een volledige hiërarchische aansturing van een zbo door een ministerie geen sprake is. Ook de besproken juridische positie van zbo's in paragraaf 2.1 duidt hier op. Dit geldt bovenal voor de bedrijfsvoering: zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid bezitten beheersmatige zelfstandigheid. Dit geeft aan dat financieel-economische aansturing door het ministerie

mogelijk een gecompliceerde aangelegenheid is. In paragraaf 2.6 tot en met 2.9 worden er vanuit de principaal-agenttheorie mogelijke sturingsmechanismen besproken die het ministerie in de financieel-economische sturingsrelatie kan toepassen. Hierbij wordt tevens ingegaan op mogelijke complicaties. Alvorens mogelijke sturingsmechanismen van ministeries geïntroduceerd worden wordt in deze paragraaf nog ingegaan op drie factoren die een rol spelen bij de financieel-economische aansturing van zbo's door ministeries.

2.2.3 Drie factoren die van invloed zijn op de financieel-economische sturingsrelatie

Hier worden drie factoren geïntroduceerd die op de relatie tussen een zbo en een ministerie van toepassing zijn. Ze worden in het vervolg van deze scriptie nader uitgewerkt. Het betreft het rijksbrede, wettelijke kader waarbinnen de sturingsrelatie vorm gegeven is, de vormgeving van de relatie en het 'hybriditeitsgehalte' van het zbo. De vormgeving van de relatie is niet voor elk zbo en ministerie dezelfde. Bij deze factor wordt ingegaan op de wijze waarop de relatie tussen zbo en ministerie belegd is (paragraaf 2.3). De vormgeving van de relatie is, zoals in paragraaf 2.3 en 2.4 duidelijk zal worden, van wezenlijke invloed op de relatie en dus ook op de financieel-economische relatie tussen een ministerie en een zbo. De genoemde factoren zijn overigens niet uitputtend. Ongetwijfeld zijn er ook nog andere factoren van invloed op de sturingsrelatie. Een voorbeeld is de cultuur die binnen een ministerie leeft. Op het culturele aspect wordt in deze scriptie niet ingegaan. Wel wordt er met dit aspect rekening gehouden in de selectie van de cases (zie Hoofdstuk 3).

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Om de financieel-economische sturingsmogelijkheden te kunnen beschrijven zijn de wettelijk vastgelegde bevoegdheden en verantwoordelijkheden een eerste aangrijpingspunt. De mogelijkheden waarop het ministerie invulling kan geven aan de beschreven financieel-economische functies uit paragraaf 2.2.1 hangt af van haar wettelijke bevoegdheden. Zoals in paragraaf 2.1 reeds naar voren kwam hangt dit van de specifieke bepalingen ten aanzien van het zbo af. Daarnaast is het rijksbrede wettelijke kader ten aanzien van zbo's de laatste jaren aan verandering onderhevig. Zo is in 2006 bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aangenomen. Op de rijksbede ontwikkelingen ten aanzien van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt in hoofdstuk 4 ingegaan. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn een bepalende factor voor de hierna te bespreken sturingsmechanismen. Het is dus van wezenlijk belang dit kader in het empirische hoofdstuk eerst te behandelen voordat er met de bespreking van de concrete invulling van deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden gestart wordt. De wettelijk vastgelegde bevoegdheden en verantwoordelijkheden vormen een exogene factor ten aanzien van de individuele sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie.

Vormgeving van de relatie

Naast het wettelijke kader kan de totale sturingsrelatie ook als een kader gezien worden waarbinnen de financieel-economische sturingsrelatie één van de meerdere sturingsrelatie is. De gegeven omschrijving van het begrip aansturing aan het begin van deze paragraaf geeft aan dat de relatie tussen een zbo en ministerie velerlei aspecten betreffen. In de relatie tussen een ministerie en de onder haar vallende zbo's kunnen meerdere rollen onderscheiden worden (zij bijv. Plug et al., 2004; Van Thiel et al., 2004). Zo is het ministerie (veelal) naast opdrachtgever en beleidsbepaler, tevens eigenaar en toezichthouder. Het zbo is analoog hieraan opdrachtnemer, beleidsuitvoerder, dochter en onder toezicht gestelde. Deze verschillende rollen maken dat er sprake is van een meervoudige relatie. De manier waarop er door het ministerie invulling wordt gegeven aan de verschillende rollen en de manier waarop deze rollen belegd zijn, hebben invloed op de manier waarop de financieel-economische

relatie tot uiting komt. Hiermee dient rekening gehouden te worden en kan tevens een verklarende factor zijn voor eventuele problemen in financieel-economische relatie. Hier wordt in paragraaf 2.3 en 2.4 nader op ingegaan.

Hybriditeitsgehalte van het zbo

Zbo's worden veelal omschreven als hybride organisaties (zie bijvoorbeeld Simon, 1990; In't Veld, 1995; Kickert, 1998). Hybride organisaties bevinden zich tussen het publieke domein en de private sector in (In't Veld, 1995: 9). De spanningsvelden die dat oproept zijn aanleiding om deze factor apart te bespreken. Deze spanningsvelden kunnen namelijk invloed hebben op de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo. In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

2.3 *Meervoudige relatie*

In de relatie tussen een ministerie en de onder haar vallende zbo's kunnen meerdere rollen onderscheiden worden (zij bijv. Plug et al., 2004; Van Thiel et al., 2004). Zo is het ministerie (veelal) naast opdrachtgever en beleidsbepaler, tevens eigenaar en toezichthouder. Het zbo is analoog hieraan opdrachtnemer, beleidsuitvoerder, dochter en onder toezicht gestelde. Deze verschillende rollen maken dat er sprake is van een meervoudige relatie. Overigens is het in de praktijk lastig om een dergelijk onderscheid scherp te maken. Het onderscheid is dan ook voornamelijk analytisch. "De toegevoegde waarde ervan is dat het helpt inzicht te verschaffen in de complexiteit van de verbinding tussen departementen en zelfstandige organisaties." (Plug et al., 2004: 28). In het kader van dit onderzoek is het van belang te bezien in hoeverre de verschillende rollen complicaties opleveren voor een adequate financieel-economische aansturing. Tevens kan er rekening gehouden worden met het gegeven dat de financieel-economische aansturingsrelatie niet op zichzelf staat. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende relaties, welke taken en verantwoordelijkheden hiermee samenhangen en welke problemen dit in de praktijk teweeg kan brengen.

Allereerst is er de beleidsmatige relatie. Deze relatie wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid (Plug et al., 2004). Zo was één van de doelen van verzelfstandiging het creëren van meer gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering. De minister is verantwoordelijk voor het bepalen van het (algemene) beleid en de verzelfstandigde organisatie voor de uitvoering. Echter, het ministerie is wat betreft de kwaliteit van de uitvoering en de ontwikkeling van nieuw beleid afhankelijk van het zbo (Van Thiel, 2003). Het zbo heeft namelijk een informatievoorsprong. Zij bezitten veelal de benodigde specialistische uitvoeringskennis. Het ministerie is gebaat bij een zo effectief mogelijke uitvoering van de beleidsdoeleinden.

Daarnaast kan de contractmatige relatie onderscheiden worden. Deze relatie ligt in het verlengde van de beleidsmatige relatie. "Wanneer het beleid eenmaal is vastgesteld, verstrekt de minister een opdracht aan de zelfstandige organisatie om de betrokken taken en activiteiten uit te voeren. De opdracht wordt vastgelegd in een contract waarin resultaatgerichte afspraken staan over de prestaties die de uitvoeringsinstelling moet leveren." (Plug et al., 2004: 29). Als opdrachtgever is de minister geïnteresseerd in de prijs-kwaliteit verhouding van de geleverde producten en diensten (Bestebreuer et al., 2001: 221-222). Bij de totstandkoming van dergelijke contracten wordt er tussen beide partijen onderhandeld over de te maken afspraken. Het zbo beschikt over een bepaalde vrijheid in de uitvoering van de afgesproken taken. Zo is zij verantwoordelijk voor haar eigen bedrijfsvoering (NSOB, 2003). Er worden beleidsmatige en beheersmatige afspraken gemaakt (Van Thiel et al., 2004). De contractmatige relatie heeft

een zakelijk en horizontaal karakter. Beide partijen binden zich immers (veelal middels een prestatiecontract) aan wederzijdse verplichtingen. Ook het ministerie dient zich aan bepaalde afspraken, zoals het leveren van een financiële tegenprestatie, te houden.

Ten derde is er een eigenaarsrelatie. Zoals gesteld is het zbo als zelfstandige organisatie zelf verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering. De minister in de rol van eigenaar heeft er alle belang bij dat de continuïteit van 'zijn' zbo gewaarborgd is. Als eigenaar richt de minister zich op de bedrijfsvoering van het zbo en is geïnteresseerd in zaken als het personeelsbeleid, de kwaliteit van de administratieve organisatie en het integriteitsbeleid (Bestebreur et al., 2001: 221). De minister zal hier op willen toezien, maar dient rekening te houden met de zelfstandigheid van het zbo. Het zbo is dan ook gebaat met een gepaste afstand. Deze relatie wordt gekenmerkt door afstandelijkheid en een zekere mate van ongelijkwaardigheid (Plug et al., 2004; Van Thiel et al., 2004).

Tenslotte kan de toezichtsrelatie onderscheiden worden. Deze relatie ligt in het verlengde van de voorgaande drie relaties (Plug et al., 2004: 30). Zo moet er door de minister op worden toegezien dat de gestelde beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd (beleidsmatig aspect), dat de afgesproken taken tegen de afgesproken kosten en kwaliteitseisen worden verricht (zakelijk aspect) en dat de interne bedrijfsvoering op orde is (continuïteitsaspect). Meer nog dan de eigenaarsrelatie wordt de toezichtsrelatie gekenmerkt door een verticale verhouding. Met name in deze relatie geldt de hiërarchische bovenschikking van de minister (nog).⁷ Ondanks dat er sprake is van een uitvoeringsorganisatie op afstand van het ministerie heeft de minister nog wel degelijk wettelijke bevoegdheden om in bepaalde (uitzonderlijke) gevallen in te grijpen mocht het zbo niet voldoen aan bepaalde regels. Anders gesteld: "externe verzelfstandiging vraagt om toezicht omdat de overheid verantwoordelijk blijft voor de strategie en de beleidsontwikkeling van de organisatie" (Sylvester & Strijtveen, 2000: 33).

De besproken relaties kunnen in de praktijk op gespannen voet met elkaar staan. Zo brengt de ene relatie en daaraan gerelateerde rol (van het Ministerie) andere belangen met zich mee dan de andere. Als opdrachtgever streeft de minister naar zo veel mogelijk 'producten' tegen zo laag mogelijke kosten, terwijl de minister in de rol van eigenaar dient toe te zien op een kostendekkende organisatie: worden alle kosten gedekt door opbrengsten en is er sprake van een aanvaardbaar risico voor de eigenaar. Met betrekking tot dit laatste kan het in de praktijk voorkomen dat de minister als eigenaar een risico-opslag wenst op te nemen in de tarieven die het zbo in rekening brengt (waarmee een bepaald weerstandsvermogen wordt opgebouwd). Dit staat op gespannen voet met de opdrachtgever die de tarieven zo laag mogelijk wil houden. Ook politieke druk kan ervoor zorgen dat de verschillende rollen kunnen botsen: de beleidsbepalende minister heeft er belang bij dat zijn beleidsdoelstellingen (zo snel mogelijk) gerealiseerd worden. Dit kan een doelmatige omgang met financiële middelen hinderen, wat negatief is voor de belangen die de minister als opdrachtgever/eigenaar heeft (Plug et al., 2004).

2.4 Inrichting van de verbinding: de interface

Uit het voorgaande blijkt dat de relatie tussen een zbo en een ministerie uit meerdere aspecten bestaat. Er is sprake van een meervoudige relatie waarin de verschillende rollen van het ministerie op gespannen voet met elkaar kunnen staan. De vraag is hoe het ministerie hier

⁷ Voor verzelfstandigde zbo's geldt dat zij hiërarchisch niet meer ondergeschikt zijn aan de minister (zie art. 1(a) van de Kaderwet). Voor met name privaatrechtelijke zbo's geldt dat ze verstatelijk zijn en bij deze organisaties was er voorheen dus al geen sprake van een hiërarchische relatie.

mee om kan gaan. “Het op afstand zetten van uitvoerende taken leidt [...] tot een nieuw aandachtspunt voor de departementen: het leggen en in stand houden van een adequate verbinding met de verzelfstandigde organisatie” (Plug et al., 2004: 33).

Dat er problemen liggen bij de aansturing van zbo's door ministeries komt onder andere doordat er vaak pas na de verzelfstandiging bij het ministerie aandacht voor de aansturing kwam. Zo is de (algemene) aandacht voor sturing op afstand pas na de grote hausse van verzelfstandigingen in de jaren '80 en begin jaren '90 gegroeid (Van Thiel, 2003: 39). Er was regelmatig op voorhand nog niet duidelijk hoe deze relatie(s) vorm gegeven moest(en) worden. Een voorbeeld hiervan is dat de beoordelingscriteria voor het toezicht bij drie onderzochte zbo's op het moment van verzelfstandiging niet expliciet waren vastgelegd (Sylvester, 2002: 5).⁸ Vragen die bij de vormgeving van de relatie centraal staan zijn bijvoorbeeld: welke directie gaat de aansturing vormgeven? Hoe zit het met de verschillende rollen? Wordt er één directie/afdeling aangewezen voor alle aspecten of vindt er aansturing plaats door verschillende contactpunten? En hoe wordt, in het laatste geval, dan de interne coördinatie geregeld?

2.4.1 Organisationele inbedding van de interface

Belangrijke vraag bij de vormgeving van de relatie tussen zbo en ministerie is de wijze waarop de interface ingebed wordt in de organisatie. De interface verwijst naar het grensvlak tussen twee organisaties die ‘op continue basis’ contact met elkaar hebben. De interface, in de ruime zin van het woord, “...bestaat uit alle mensen die werken op het grensvlak tussen beide organisaties...” (Verra, 1998: 107). Ten aanzien van de wijze waarop de interface ingebed wordt dienen er keuzes gemaakt te worden. Alvorens in te gaan op de verschillende organisationele inbeddingsmogelijkheden van de interface en de daarmee verbonden gevolgen zal eerst beschouwd worden welke competenties de in de vorige paragraaf beschreven rollen vereisen ten aanzien van de interfacefunctie bij het departement.

De in de vorige paragraaf beschreven rollen vereisen bepaalde competenties om die rol op effectieve wijze te kunnen invullen. “De functie van beleidsmaker vereist bijvoorbeeld naast beleidsinhoudelijke kennis, oog voor de uitvoerbaarheid van de geformuleerde beleidsdoelen. De rol van opdrachtgever kan uitsluitend op een goede wijze worden ingevuld met voldoende financieel economische kennis en kennis over het vastleggen van contractmatige afspraken.” (Plug et al., 2004: 35). In tabel 2.1 zijn de algemene competenties voor een effectieve invulling van de verschillende rollen van het moederdepartement ten aanzien van het onder haar ressorterende zbo aangegeven.

Plug et al. (2004: 35 e.v.) bespreken twee uitersten met betrekking tot de wijze waarop de interface-functie kan worden georganiseerd: de geïntegreerde interface en de gespreide interface. Deze organisationele inbeddingsmogelijkheden hebben consequenties voor de manier waarop de aangestipte competenties uit tabel 2.1 geïnstitutionaliseerd worden. Hieronder worden beide varianten besproken.

Geïntegreerde interface

De geïntegreerde interface houdt in dat de operationele verantwoordelijkheid voor de interface-functie integraal ondergebracht wordt bij één en hetzelfde departementsonderdeel. “Dit departementsonderdeel wordt dan volledig verantwoordelijk voor de relatie met de

⁸ Het betreft hier een onderzoek naar de praktijk van het toezicht bij het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en Staatsbosbeheer.

uitvoeringsorganisatie op de uiteenlopende aspecten van de interface-functie.” (Plug et al., 2004: 36). Met de uiteenlopende aspecten van de interface-functie wordt verwezen naar de besproken rollen en de daarbij behorende competenties. Wordt er gekozen voor een geïntegreerde interface dan is vervolgens de vraag bij welk departementsonderdeel de interface-functie wordt ondergebracht. In de praktijk is dit veelal een beleidsafdeling, de financieel-economische directie of een aparte stafafdeling die belast wordt met het onderhouden van bestuurlijke situaties (Plug et al., 2004: 37).

Tabel 2.1 Competenties per rol ministerie ten aanzien van ‘haar’ zbo (ontleend aan Plug et al., 2004: 36).

Beleidsmaker	Opdrachtgever	Eigenaar	Toezichthouder
Belangen afwegen en publieke belangen definiëren	Kennis van het opstellen en afsluiten van contracten	Publieke belangen omzetten in bedrijfsbelangen	Monitoren uitvoering publieke activiteiten
Beleidsinhoudelijke kennis	Financieel-economische kennis	Bedrijfseconomische en organisatiekundige kennis	Kennis van primaire processen en maatschappelijke risico's
Het formuleren van een heldere visie op hoofdlijnen	Publieke belangen vertalen in concrete opdrachten	Continuïteitsbewaking	Oordeel vormen over naleving kwaliteitsnormen en handhaven normen
Het formuleren van uitvoerbare beleidsdoelen	Financieel management en kostenbeheersing	Effectief aansturen	Onafhankelijkheid
Oog voor uitvoerbaarheid beleid	Inzicht in prijs-kwaliteit verhouding uitvoeringstaken	Sturen op afstand	Gedoseerd optreden en interveniëren

De voordelen van het onderbrengen van de interfacefunctie bij een departementsonderdeel zijn (Plug et al., 2004: 38):

- er is één aanspreekpunt. Dit schept optimale duidelijkheid voor het zbo;
- ook binnen het departement wordt er voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling gezorgd. Er is sprake van geïntegreerde aansturing; en
- dit voorkomt tevens dat er verschillende (mogelijk tegengestelde) sturingssignalen richting het zbo gaan. Er is geen sprake van coördinatieproblemen.

Wordt er voor gekozen de geïntegreerde interface-functie bij de meest relevante beleidsafdeling onder te brengen dan kan verwacht worden dat de competenties met betrekking tot de rol van beleidsmaker voldoende aanwezig zijn. De beleidsinhoudelijke kennis is immers gewaarborgd. Wordt er voor de financieel-economische directie – de directie FEZ – gekozen dan zullen de competenties met betrekking tot de beheersmatige dimensie gewaarborgd zijn (opdrachtgevers- en eigenaarsrol). “Het oprichten van een aparte stafafdeling komt tenslotte tegemoet aan de wens van scheiding tussen beleid en uitvoering en resulteert in een afdeling die zich exclusief kan richten op het onderhouden van de relatie met de verzelfstandigde organisatie.” (Plug et al., 2004: 38). Het voordeel van de stafunit die zich exclusief kan bezighouden met de relatie is dat er meer vanuit een ‘helikopter view’ naar de

relatie gekeken kan worden. Hierdoor kan vermeden worden dat de nadruk enkel op een bepaald aspect komt te liggen. Er kan werkelijk ‘toezichtsbeleid’ ontwikkeld worden.⁹

De genoemde voordelen van een geïntegreerde interface bij de drie besproken afdelingen geven impliciet de nadelen aan: de andere rollen dan die bij de afdeling dominant is komen mogelijk minder goed uit de verf. Indien de interface-functie is ondergebracht bij de beleidsafdeling dan bestaat het risico dat het overleg tussen deze afdeling en vertegenwoordigers van het zbo zich eenzijdig richt op beleidsaangelegenheden en te weinig op bedrijfseconomische aspecten. Dit geldt uiteraard andersom voor de directie FEZ. Deze vorm brengt overigens tevens het risico met zich mee dat het zbo beleidsinhoudelijk de dominante partij gaat worden die op deze wijze veel gemakkelijker haar ideeën kan realiseren.

Het bovenstaande leidt tot de derde voorspelling ten aanzien van het empirisch onderzoek:

(3) Bij ministeries waarbij de organisationele inbedding van de interface primair belegd is bij een beleidsmatige directie is de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld dan bij ministeries die hun interface (primair) hebben ingebed bij de financieel-economische directie.

Een ander belangrijk nadeel van de geïntegreerde interface is dat de verschillende rollen met elkaar kunnen botsen. Hierdoor kunnen bij het betreffende departementsonderdeel ‘rolconflicten’ ontstaan (Plug et al., 2004: 39). Dit geldt met name voor de rollen met een horizontaal versus de rollen met een verticaal karakter. “De openheid die vereist is voor het opbouwen van vertrouwen, is moeilijk op te brengen voor uitvoeringsorganisaties als ze weten dat hun gesprekspartner ook degene is die sancties uitdeelt...” (Van Thiel et al., 2004: 17). Te denken valt aan de beleidsafdeling die beleidsinhoudelijk op horizontale wijze afspraken met het zbo maakt en het tegelijkertijd als toezichthouder controleert. Een ander voorbeeld is de opdrachtgever die tegelijkertijd eigenaar en toezichthouder is: het zbo zal dan terughoudender zijn in het geven van financieel-economische informatie. Deze informatie kan immers direct gebruikt worden om de tarieven aan te passen, hetgeen gunstig is voor de opdrachtgever, maar vanuit het eigenaarsbelang minder wenselijk kan zijn.

Gespreide interface

In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op de verschillende rollen van het ministerie en de belangentegenstelling die daaruit kan voortkomen. Daarnaast zijn in de vorige subparagraaf de nadelen van een geïntegreerde interface besproken. Om deze problematiek te voorkomen kan ervoor gekozen worden de verschillende rollen bij verschillende departementsonderdelen neer te leggen. Hierbij kan gekozen worden voor scheiding van alle rollen of een minder vergaande scheiding tussen de meest problematische rollen. Bij een minder vergaande scheiding valt te denken aan het onderscheid in de rollen met een voornamelijk horizontaal karakter en die met een voornamelijk verticaal karakter. Ook kan er voor gekozen worden de scheiding functiegericht aan te brengen: beheersmatige versus de beleidsinhoudelijke rollen.

De volgende voordelen zijn toe te schrijven aan een gespreide interface (Plug et al., 2004: 41):

- er is zoals beschreven geen sprake van rolvermenging of rolconflicten. Dit kan zich natuurlijk nog wel tussen de beleidsonderdelen voordoen; en

⁹ Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van een visie op en beleid voeren voor de wijze waarop het toezicht ingevuld kan worden (zie bijv. de Algemene Rekenkamer, 2000).

- de rollen kunnen beter vervuld worden. Door de rollen bij de daarvoor meest aangewezen personen/afdelingen/directies te leggen wordt bewerkstelligd dat de rollen beter vervuld worden. De benodigde competenties kunnen immers beter aangesproken worden.

De nadelen houden logischerwijs verband met de voordelen genoemd bij de geïntegreerde interface (Plug et al., 2004: 42):

- onduidelijkheid met betrekking tot de verantwoordelijkheid. Zoals gesteld is de scheiding der rollen voornamelijk analytisch van aard. Een dergelijk scherpe scheiding is in de praktijk moeilijk waar te maken. Dit kan het afschuiven van verantwoordelijkheden in de hand werken. Ook kan het simpelweg onduidelijkheid in de hand werken; en
- Naarmate er meer onderdelen en personen van het departement betrokken zijn bij de aansturing van één zbo nemen de coördinatielasten toe. Er moet immers wel afgestemd worden tussen al deze verschillende personen/onderdelen.

De rol van de directie FEZ

De FEZ directie van een ministerie is veelal betrokken als een toezichhoudende en adviserende actor met betrekking tot financieel-economische aspecten. Het hangt van de gekozen interfaceverbinding af in hoeverre de directie FEZ betrokken is in de (financiële) aansturing van zbo's. Ten aanzien van baten-lastendiensten heeft de directie FEZ een expliciete rol gekregen. Hier wordt kort op ingegaan, omdat de FEZ directie een dergelijke rol in de praktijk ook bij zbo's kan vervullen.

“In de eerste plaats ondersteunt FEZ de eigenaar bij de invulling van zijn rol als eigenaar” (Blokhuys & Slootmaker, 2002: 107). De directie FEZ houdt ten behoeve van de eigenaar toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van de doelmatigheid. Deze aspecten komen in belangrijke mate tot uitdrukking in de hoogte van de tarieven (indien aanwezig). “Tegelijkertijd ondersteunt de directie FEZ ook de opdrachtgever” (Blokhuys & Slootmaker, 2002: 107). Zij heeft dus een rol bij de totstandkoming van de prijs-prestatieverhouding. In deze rol richt FEZ zich op de doelmatigheid van de inzet van middelen.

Blokhuys en Slootmaker (2002: 107) betogen dan ook dat het van groot belang is dat er binnen de directie FEZ geen rolvermenging optreedt. Daarom dient de ondersteuning van de eigenaar respectievelijk de opdrachtgever binnen de directie gescheiden te worden. Dit sluit aan bij de hierboven genoemde nadelen van de geïntegreerde interface.

De relatiemanager

Met betrekking tot de geïntegreerde interface wordt er vaak voor gekozen een aparte relatiemanager in te stellen (zie bijv. Van Thiel, 2003: 18-19). De relatiemanager fungeert dan als een soort scharnierpunt in de relatie tussen kerndepartement en zbo. Dit vereist specifieke competenties. Hierboven is reeds gewezen op de verschillende competenties in relatie tot de verschillende rollen. Aangezien binnen de geïntegreerde interface de beheersmatige en de beleidsmatige aansturing verenigd worden vereist dit veel deskundigheid van een relatiemanager (Van Thiel, 2003: 19). Zo dient de relatiemanager onder andere de volgende taken kunnen vervullen (Van Thiel, 2003: 19; Plug et al., 2004: 106):

- Advisering bij beleidsinhoudelijke en beheersmatige aansturing. Denk bijvoorbeeld aan het adviseren over het al dan niet goedkeuren van jaarplannen en jaarverslagen;
- Opstellen van het managementcontract;

- Monitoring van de uitvoering en relevante ontwikkelingen. In het kader van het monitoren van de uitvoering van het managementcontract vervult de relatiemanager een signaleringsfunctie. Zo stelt hij de beleidsverantwoordelijke op de hoogte van bepaalde ontwikkelingen in het uitvoeringsproces die (mogelijk) politieke aandacht vereisen;
- Monitoring van de kwaliteit van het beleidsproces. Dit omvat niet enkel het monitoren van de uitvoeringsorganisatie, maar eerder de wisselwerking tussen departement en uitvoeringsorganisatie. De relatiemanager heeft namelijk ook een signaleringsfunctie wat betreft de afstemming tussen beleid en uitvoering;
- Voorbereidend secretaris van routines en overlegbijeenkomsten. De relatiemanager bereidt overlegbijeenkomsten tussen departement en zbo voor en doet hiervan verslag; en
- Departementale loketfunctie. De relatiemanager is het directe departementale aanspreekpunt voor het zbo.

2.5 *Hybride organisatie*

Hybride organisaties zijn er in vele soorten en maten. Universiteiten, hogescholen, ziekenhuizen, welzijninstellingen en woningcorporaties zijn allen “voorbeelden van evolutie, waar de voormalige zorgplicht van overheden tot volledige financiering heeft plaatsgemaakt voor gedeeltelijke marktwerking” (In’t Veld, 1995: 9). Het kan gaan om publieke organisaties die tevens private activiteiten verrichten of om private organisaties die publieke taken vervullen (Verhoef & Simon, 2001). In deze paragraaf wordt ingegaan op het begrip hybriditeit gekoppeld aan het zbo-begrip. Vervolgens wordt kort ingegaan op de wetenschappelijke discussie omtrent de voor en nadelen van het bestaan van hybride organisaties. Deze discussie wordt zoveel mogelijk toegespitst op de (mogelijke) gevolgen van hybriditeit ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie.

Bozeman (1987) maakt, met betrekking tot het typeren van organisaties, gebruik van een continuüm met aan het ene uiterste organisaties die (vrijwel) volledig onder economische autoriteit vallen en aan het andere uiterste organisaties die (vrijwel) geheel onder politieke autoriteit vallen (Rainey, 1997). De economische autoriteit neemt toe als particulieren en managers meer controle krijgen over de organisatie en de opbrengsten ervan. De politieke autoriteit neemt toe als externe overheidsorganisaties meer controle over de financiën krijgen. In principe zijn alle organisaties die niet volledig onder de economische autoriteit dan wel onder de politieke autoriteit te scharen zijn hybride organisaties te noemen. “Hybride organisaties worden soms als zodanig opgericht, maar zijn veelal ook het resultaat van processen tot verstatelijking van verzorgingsarrangementen, die eerst volledig in private handen waren. Ook het omgekeerde is mogelijk.” (In’t Veld, 1995: 9). Vergelijken we deze ontstaansgronden met de ontstaansgronden van veel zbo’s beschreven in paragraaf 2.1.6 dan is daar een opvallende overeenkomst te herkennen. Zo zijn veel privaatrechtelijke zbo’s afkomstig uit het private domein (verstatelijkte zbo’s). Aan de andere kant zijn er veel publiekrechtelijke zbo’s die voorheen onder het ministerie vielen.

Zonder de gehele (politieke en wetenschappelijke) discussie over de voor- en nadelen van het bestaan van bepaalde typen hybride organisaties te beschouwen wordt hier kort ingegaan op die elementen uit de discussie en uit de wetenschappelijke literatuur die betrekking hebben op de (mogelijke) problemen met betrekking tot de financieel-economische sturing van hybride

organisaties, zoals de zbo's. Hierbij doel ik met name op hybride organisaties die zowel publieke als private activiteiten ontplooiën en in praktijk brengen.

Eén van kernargumenten tegen dergelijke hybride organisaties is het gevaar van kruissubsidiëring (zie bijv. Simon, 1990; In't Veld, 2005; Meijrink, 2005). Kruissubsidiëring treedt op wanneer een organisatie marktactiviteiten (deels) bekostigt met publieke middelen. Voorbeelden van marktactiviteiten die door hybride organisaties worden verricht zijn: contractonderzoek door universiteiten, gemeentelijke afvalbedrijven die hun diensten aan bedrijven aanbieden om bedrijfsafval op te halen en militaire vliegvelden die hun landingsbanen beschikbaar stelden voor de toenemende vraag naar burgerluchtvaart (Gradus, 2005: 7). Een ander 'gevaar' van het combineren van publieke en private activiteiten binnen één organisatie is het mogelijke kwaliteitsverlies ten aanzien van de publieke taken. De gedachte hierachter is dat marktwerk taakwerk uitdrijft. "De beste krachten in de organisatie worden aangetrokken door het marktwerk; het publieke taakwerk wordt veronachtzaamd." (Meijrink, 2005: 20).

Maar er zijn ook situaties waarin het juist nuttig kan zijn overheidsorganisaties tevens marktactiviteiten te laten verrichten (Gradus, 2005). Zo kunnen soms private machtsposities worden doorbroken als publieke ondernemingen mee concurreren op een private markt. "In feite wordt dan een vorm van marktimperfecties gecorrigeerd." (Gradus, 2005: 21). Daarnaast kunnen marktactiviteiten ook een vorm van 'overheidsfalen' corrigeren indien dankzij deze marktactiviteiten de informatieasymmetrie binnen de overheid wordt verminderd. Dit laatste verwijst naar het probleem dat centraal staat in de principaal-agenttheorie.¹⁰ Gradus (2005) geeft als voorbeeld van dit soort marktactiviteiten de faciliterende activiteiten zoals HRM-activiteiten of archiefdiensten. "Door deze onderdelen marktactiviteiten te laten aanbieden wordt vergelijkingsmateriaal gegenereerd, dat de informatieasymmetrie kan verkleinen" (Gradus, 2005: 21).

Een ander belangrijk argument van de voorstanders van hybride organisaties die zowel publieke als private activiteiten in de praktijk brengen is dat er binnen de hybride organisatie synergie kan optreden tussen wat ook wel de taak- en marktoriëntatie wordt genoemd.¹¹ Zo betoogt In't Veld (1995) dat er een positieve interactie kan ontstaan tussen publieke en private activiteiten. De bedrijfsmatige attitude die het gevolg is van marktactiviteiten zal een positieve uitwerking op de publieke taak hebben.

Ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie is het spanningselement van belang. Zowel voor- als tegenstanders erkennen dat de hybride organisatievormen kunnen leiden tot spanningen in de aansturing. Zo heeft het verrichten van marktactiviteiten invloed op de bekostigingswijze van zbo's (zie paragraaf 2.7). Er is immers sprake van een extra inkomstenbron. Een ander spanningsbron is gelegen in de potentiële botsing van de regimes: het klassieke van de rijksoverheid en het bedrijfseconomische van de uitvoeringsorganisaties (In't Veld, 1995: 72-73). Een voorbeeld in dezen is dat een uitvoeringsorganisatie het

¹⁰ Op het probleem van informatie-asymmetrie tussen ministeries en zbo's wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 2.6.

¹¹ Simon (2005) maakt het veel aangehaalde onderscheid in marktorganisaties (waarbij het management zelfstandig continuïteitsbeslissingen neemt) en taakorganisaties (waarbij een andere organisatorische eenheid deze beslissingen neemt) is. Hij is overigens een 'tegenstander' van hybride vormen. Zo stelt hij dat substantiële vermenging van beide typologieën in één organisatie op (middel)langetermijn zowel intern als extern tot grote problemen leidt (Simon, 2005: 39).

budgetteringsproces met het ministerie wenst vorm te geven door de vermenigvuldiging van prestaties en kostprijs per eenheid prestatie. Eventuele bezuinigingen vanuit het ministerie dienen dan ook vertaald te worden in een lagere vraag van producten/diensten. “Aanslagen zonder verband met outputs, zoals binnen de rijksoverheid gebruikelijk, zijn in dat geval uit den boze. Dat zal vanuit (de politieke top van) het kerndepartement geredeneerd niet eenvoudig te accepteren zijn.” (In’t Veld, 1995: 72).

In het bovenstaande werd allereerst ingegaan op de verschillende aspecten die de financieel-economische aansturing van organisaties omvat. Vervolgens is ingegaan op de complicerende relatie in dit kader tussen een ministerie en een zbo. Er is echter nog niet ingegaan op de vraag waarom aansturing nodig is. In het algemeen is sturing nodig om de (bepaalde) ministeriele verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, bestaand beleid zo goed mogelijk uit te laten voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen (Van Thiel, 2003: 6). In deze scriptie wordt ingegaan op de financieel-economische sturingsrelatie. De vraag is dan vervolgens waarom, vanuit gedragsoogpunt, financieel-economische aansturing nodig is, welke risico’s hiermee verbonden zijn en hoe dit mogelijk voorkomen kan worden. De principaal-agenttheorie biedt een kader waarmee de financieel-economische aansturingrelatie beschreven en verklaard kan worden.

2.6 De principaal-agenttheorie als theoretisch denkkader

De reden dat een ministerie in bepaalde mate toezicht wenst uit te oefenen op ‘haar’ zbo is dat het ministerie of de minister kennis wenst te hebben van het reilen en zeilen van het zbo. De beschreven rollen van het ministerie jegens het zbo vereisen allemaal bepaalde kennis over het zbo. Dit kan gaan om de prestaties (in het geval van de opdrachtgeversrol), maar ook over de continuïteit van de organisatie (in het geval van de eigenaarsrol). Het probleem van het ministerie bij alle rollen is een bepaald tekort aan informatie. Zonder informatie wordt de aansturing een lastige aangelegenheid, aangezien sturing en informatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (Bekkers en Thaens, 2005: 137). Er is sprake van asymmetrie in de informatierelatie: het zbo heeft de gewenste informatie wél. Een van de bekendste (economische) theorieën die op dit probleem ingaat is de principaal-agenttheorie. In deze paragraaf zal deze theorie uiteengezet worden.

2.6.1 De principaal-agenttheorie

De vraag die in de principaal-agenttheorie centraal staat is: “hoe kan in een wereld van onvolledige informatie en verschillende doeleinden opportunistisch gedrag aan banden worden gelegd?” (Hazeu, 2000: 86). Deze theorie gaat in op het gedrag van economische actoren. Meer specifiek: het gedrag dat actoren ten toon spreiden in de relatie die zij met elkaar hebben. De relatie tussen twee of meer actoren staat centraal, namelijk die tussen een principaal (de opdrachtgever) en een agent (de opdrachtnemer). Om de problemen die met deze relatie samenhangen te kunnen doorgronden zal eerst ingegaan worden op de vraag waarom er een relatie is en ten tweede op de veronderstellingen die de theorie heeft ten aanzien van het gedrag van actoren. Vervolgens worden de problemen (in de vorm van kosten) besproken die voortkomen uit de relatie tussen een principaal en zijn agent. Tenslotte zullen de oplossingen die uit de theorie voort zijn gekomen worden behandeld.

Een principaal-agent (PA) relatie komt tot stand, omdat de principaal iets wil van de agent. Er is een basis voor de relatie (Hendrikse, 1993: 124). De relatie levert een bepaald nut op. Anders, zo is de economische veronderstelling (zie ook verderop), wordt er geen relatie aangegaan. Dit heeft te maken met het verschijnsel specialisatie (Hazeu, 2000: 80). Een

andere actor dan de principaal kan een bepaalde economische activiteit efficiënter uitvoeren dan de principaal zelf. Hiervoor wenst hij een relatie aan te gaan met die andere actor, de agent (eerste veronderstelling van de principaal-agenttheorie). Er ontstaat een ruilrelatie: de agent voert de opdragen taken uit en in ruil daarvoor krijgt deze een bepaalde beloning. Hazeu (2000: 80-81) noemt enkele voorbeelden van dergelijke constellaties, zoals de relaties tussen werkgever en werknemer, vermogensverschaffer en manager, verzekeraar en verzekerde etc.. De relatie tussen een minister, als opdrachtgever (zie paragraaf 2.3), en 'zijn' zbo (als opdrachtnemer) is ook een goed voorbeeld.

Beide partijen in deze relatie worden beschouwd als economische actoren. Dit veronderstelt dat beide actoren eigen doelen en belangen nastreven die hun nut opleveren: er wordt (op rationele wijze) nutsmaximalisatie nagestreefd. Dit hoeft geen probleem te zijn als de doelen en belangen tussen beide actoren synchroon zijn. Dit is echter, aldus de tweede veronderstelling in deze theorie, niet het geval (Hendrikse, 1993: 125). Er is sprake van een belangentegenstelling. "Als [...] zowel principaal als agent proberen hun eigen nut te maximaliseren, kan ervan worden uitgegaan dat de agent zich niet altijd volledig inzet voor de belangen van de principaal..." (Ter Bogt, 1999). De opdracht van de principaal brengt voor de agent bijvoorbeeld extra kosten met zich mee. Extra kosten in de breedste zin van het woord. Zo zijn de inspanningen die de agent moet leveren voor de principaal te zien als kosten, zoals de werknemer die moet werken voor zijn baas. De belangentegenstelling is dan ook dat de werkgever maximale inspanning wenst, terwijl de werknemer (waarschijnlijk) meer nut ontleend aan een rustiger werktempo (tegen hetzelfde salaris).

"Beide partijen worden verondersteld hun eigen belang na te streven in een wereld van onvolledige informatie." (Hazeu, 2000: 80). Dit laatste geeft meteen de derde veronderstelling weer. Deze heeft deels te maken met de eerste veronderstelling. De agent bezit specifieke kennis of kunde die de principaal nodig heeft. Een klassiek voorbeeld is de arts-patiënt relatie (Hendrikse, 1993: 126). De arts is door de patiënt 'aangewezen' om voor diens welzijn de nodige handelingen te verrichten. De superieure kennis van de arts (ten aanzien van de medische wetenschap) is de basis voor de relatie. De patiënt moet, vanwege de achterstand in informatie (de specifieke kennis) tot op zekere hoogte maar vertrouwen op de arts. Zo kan de arts onnodige medische handelingen verrichten om zo een hogere beloning te bewerkstelligen. Daarnaast weet de principaal niet of de agent maximale inspanning (en toewijding) levert om de door hem gevraagde prestaties in de praktijk te brengen. De agent heeft meer informatie over zijn eigen inzet dan de principaal. "De agent is vaak beter op de hoogte dan de principaal van de intensiteit en de omstandigheden waaronder hij heeft gewerkt. Activiteiten van de agent zijn derhalve voor de principaal moeilijk waar te nemen, waardoor hij wordt geconfronteerd met *een verlies aan controle* over de agent." (Hendrikse, 1993: 124) (cursief reeds in oorspronkelijke tekst).

Dit veroorzaakt het risico van 'moral hazard' (moreel gevaar), ook wel bekend als het probleem van verborgen beslissingen.¹² Actoren kunnen hun informatievoorsprong uitbuiten

¹² Deze moral hazard is specifiek voor situaties waarin ex-post informatie-asymmetrie optreedt, zoals in de situatie van een principaal-agent relatie. Met ex-post wordt in dit geval bedoeld dat er reeds een relatie is aangegaan. Er zijn bepaalde afspraken gemaakt of er is een contract getekend. "Algemeen geformuleerd ontstaat het moral hazardprobleem als een partij de mogelijke kosten van zijn handelen op een andere partij kan afschuiven, maar zich de mogelijke baten wel kan toe-eigenen" (Hazeu, 2000: 58). Voor een uitgebreidere beschrijving van het moral hazard fenomeen verwijs ik de lezer naar aangehaald boek. Ex ante informatie-asymmetrie betreft de situatie dat voorafgaand aan het aangaan van een relatie of het sluiten van een contract de kenmerken van de andere partij niet geheel bekend zijn (zoals bij de relatie tussen een verzekeraar en een verzekerde) (zie bijv. Leerdam, 1999: 80). Dit probleem wordt ook wel 'adverse selection' genoemd. Voor een

ten koste van anderen, zogenaamd opportunistisch gedrag (Williamson, 1975; Van Leerdam, 1999: 80). Zo kan de agent de kantjes eraf gaan lopen (denk aan de relatie tussen een werkgever en werknemer), het beschikbaar gestelde kapitaal in riskante investeringen stoppen (vermogensverschaffer-manager), niet-geleden schade claimen (verzekeraar-verzekerde), onnodige medische behandelingen verrichten (patiënt-arts) etc. (Hazeu, 2000: 81).

De kosten die veroorzaakt worden door de beschreven informatie asymmetrie worden de agencykosten ('agency costs') genoemd. De agencykosten zijn op te splitsen in drie kostenposten (Hazeu, 2000: 60-61; zie ook Jensen & Meckling, 1976):

- 'residual loss'. Dit zijn de baten die verloren gaan vanwege het niet synchroon lopen van de belangen en doelen. Het gaat om de kosten die gemaakt worden als de agent zich niet maximaal inzet: de baten die gerealiseerd hadden kunnen worden als de agent zich wel maximaal had ingezet (als ware het de principaal zelf);
- 'monitoring costs'. De kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te stimuleren. Het betreft het ruime begrip 'monitoring': niet alleen het observeren van de agent, maar ook het houden van functioneringsgesprekken, het bieden van carrièreperspectief etc.; en
- 'bonding costs'. Het spiegelbeeld van de monitoring costs: de kosten die de agent maakt om een goede reputatie bij de principaal te bewerkstelligen opdat deze geen activiteiten zal ontplooiën die schadelijk voor hem zijn. Hiertoe behoren (vrijwillig) het publiceren van een (uitgebreid) jaarverslag. De bonding costs hangen samen met de monitoring costs. "Een agent die liever weinig monitoring ondergaat, zal meer moeten investeren in een goede reputatie en daardoor dus relatief veel bonding costs moeten maken." (Hazeu, 2000: 61).

Niskanen heeft aan de agentschapstheorie een specifieke uitwerking gegeven betreffende overheidsorganisaties en spreekt over het bestaan van een zogenaamd bilateraal monopolie (Ter Bogt, 1999). Het door Niskanen (1971) ontwikkelde model van het tweezijdige monopolie met betrekking tot de verhouding tussen politiek en ambtenarij is voortgekomen uit zijn kritiek op de Weberiaanse zienswijze van de politiek-ambtelijke verhouding als een eenzijdige hiërarchische bevelsrelatie (Hazeu, 2000: 63). De relatie tussen politiek (bestuurders) en ambtenarij (bureaucraten/uitvoerders) is die van een principaal en een agent. Ook hier noodzaakt de informatie-asymmetrie tot het aangaan van bepaalde kosten. Niskanen stelt dat de uitvoerders, binnen zekere grenzen, de neiging zullen hebben hun organisatie zo groot mogelijk te maken (lees: hun budget te willen maximaliseren) (Ter Bogt, 1999). Er is sprake van een bilateraal monopolie, omdat de uitvoerder enerzijds afhankelijk is van de bestuurder voor diens baan, en de bestuurder anderzijds afhankelijk is van de uitvoerder vanwege diens informatie en deskundigheid. Hierbij heeft de uitvoerder, zoals reeds aan de orde kwam, een kennis- en informatievoorsprong.

In lijn met de beschreven agencykosten stelt Niskanen dat de politiek principaal informatiekosten (vergelijk met de hierboven beschreven monitoring costs) moet maken wil hij niet "...te veel aan de hand van de agent lopen, en dus een te hoge 'prijs' (= budget) betalen..." (Hazeu, 2000: 64). Deze informatiekosten kunnen allerlei vormen aannemen (Hazeu, 2000: 64; zie ook Ter Bogt, 1999):

- toezicht;

beschrijving van dit begrip verwijs ik de lezer naar een van de grondleggers van de nieuw-institutionele economie Williamson (1975, 1979).

- monitoring. In de 'enge zin' van het woord: het verkrijgen van inzicht in de productiefunctie van de dienst;
- beloningssysteem. Dit heeft betrekking op het waarborgen van voldoende efficiencyprikkels om disfunctioneel gedrag van de agent te voorkomen;
- functieroulatie. Dit houdt in dat de relatieve monopoliepositie en de bijbehorende informatievoorsprong wordt afgebroken (zie ook volgende punt); en
- het organiseren van concurrerende 'agencies'. Dit geeft de mogelijkheid voor de principaal over te stappen naar de concurrent (een stok achter de deur). Het voordeel hiervan is driedelig. Ten eerste leidt grotere concurrentie tot verlaging van de kosten van toezicht houden (Ter Bogt, 1999), er is immers een bepaalde mate sprake van 'de tucht van de markt'. Ten tweede leidt het tot een verlaging van de bondingcosts van de agent, omdat er minder noodzaak is tot het geven van allerlei waarborgen voor goed functioneren (er kan immers overgestapt worden) (Ter Bogt, 1999). Ten derde kan er vergelijkenderwijs inzicht worden verworven in de kosten van de uitvoering (Hazeu, 2000), leidend tot een daling van monitoring costs in enge zin.

De beschreven kosten zijn noodzakelijkheden voor het ministerie om het informatie-asymmetrieprobleem op te lossen. Ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie zijn de besproken vormen aangrijpingspunten voor het ministerie om niet het zicht op haar zbo te verliezen. Hieronder worden de besproken kosten vertaald naar sturingsmogelijkheden ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie.

Toezicht bestaat volgens de Algemene Rekenkamer (1998:8) uit informatieverzameling, beoordeling en interventie. Vertaald naar financieel-economische termen sluiten deze elementen aan bij de beheersingsfunctie. Zo stellen Groot en Van Helden (2003) dat het beheersingssysteem de volgende functies bevat: monitoring, beoordeling en bijsturing. Zoals in paragraaf 2.1 naar voren is gekomen heeft een zbo beheersmatige autonomie verkregen. Vanuit de principaal-agenttheorie komt naar voren dat monitoring, beoordeling en bijsturing wel mogelijk dient te zijn. Er zijn twee mogelijke oplossingen te geven: of het ministerie vervult deze taak zelf of zij laat deze taak uitvoeren door een ander. Ten aanzien van deze laatste mogelijkheid kan er een Raad van Toezicht in het leven worden geroepen.

Ondernemingen hebben Raden van Commissarissen om het gedrag van managers in het 'gewenste gareel' te houden (Hazeu, 2007). Veel zbo's hebben, ter vergelijking met de raad van commissarissen bij ondernemingen, een Raad van Toezicht. De rol van een raad van commissarissen is in het Burgerlijk Wetboek (art. 2 (57)) als volgt gedefinieerd: 'De raad van commissarissen van een onderneming heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad terzijde.' "De rol van een raad van toezicht is min of meer vergelijkbaar met die van een raad van commissarissen. Ook een raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden, het beleid van het bestuur of de algemene gang van zaken in de instelling en staat het bestuur met raad terzijde." (Luursema et al., 2003: 29). Een Raad van Toezicht kan dus mogelijk de hierboven beschreven taken van monitoring, beoordeling en bijsturing verrichten.

Als derde vorm van informatiekosten werd het beloningssysteem genoemd. Hierop wordt in paragraaf 2.7 nader ingegaan. Functieroulatie zou theoretisch ook een mogelijke oplossing zijn om de relatieve monopoliepositie en de bijbehorende informatie-asymmetrie af te breken. Ten aanzien van de wettelijke taak die een zbo verkregen heeft is dit geen realistische oplossing (zie paragraaf 2.1.1).

Als laatste mogelijkheid werd gegeven: het organiseren van concurrerende agencies. Dit zou in de praktijk betekenen dat er ook andere organisaties kunnen meedingen op de opdrachten die een ministerie aan haar zbo verstrekt. Evenals de functieroulatie is dit, gezien de wettelijk opgedragen taak aan een zbo en de veelal daaruit voortvloeiende monopoliepositie, geen realistische optie. Er zijn overigens wel zbo's die ten aanzien van hun taak geen wettelijk monopoliepositie hebben. In paragraaf 2.1 werd duidelijk dat privaatrechtelijke zbo's een wettelijke taak toebedeeld hebben gekregen. Het is denkbaar dat meerdere organisaties meedingen op deze wettelijke taak. Een voorbeeld van concurrerende zbo's zijn de APK keuringsstations.

2.6.2 Drie sturingsmechanismen uit de principaal-agenttheorie

In hoeverre kan de principaal-agenttheorie nu een bijdrage leveren aan dit onderzoek? De theorie kan verklaringen geven voor bepaald gedrag van actoren en voor bepaalde problemen die een principaal-agenttheorie met zich meebrengt (zoals hierboven uiteengezet is). Het PA-model biedt echter als zodanig weinig handvatten om gerichte hypothesen uit af te leiden (Neelen, 1997: 69). Het is in die zin een 'leeg' model. Dit is tevens de kracht: het kan op zeer uiteenlopende situaties worden toegepast. Het biedt een bril om bepaalde 'contractsituaties' of organisatievormen te bestuderen. "Het model behoeft dan echter nadere aan- en invulling." (Neelen, 1997: 68). In dit verband kan als eerste invulling van de principaalagentmodel de drie sturingsmechanismen die Neelen (1997), in navolging van Lindblom (1977), beschrijft opgesomd worden:

- sturing door het overdragen van informatie en door overreding;
- sturing door het geven van, veelal financiële, prikkels; en
- sturing door het geven van regels en voorschriften.

Sturing is dus nodig om de problemen die voortkomen uit de veronderstellingen van de principaal-agenttheorie op te lossen. Het verschil tussen de eerste twee sturingsmechanismen en de laatste is de vrijblijvendheid: bij sturing door middel van regelgeving verandert de principaal de mogelijke handelingsalternatieven en heeft de agent in theorie minder keuze. Met de toevoeging 'in theorie' doelt Neelen op de toezichts- en handhavingsproblemen van de principaal (voortvloeiend uit de informatieasymmetrie), waardoor er in de praktijk toch nog mogelijke alternatieven, buiten de vastgestelde kaders, voor de agent ontstaan. Vanzelfsprekend worden in de praktijk de sturingsmechanismen naast elkaar of door elkaar gebruikt (mengvormen). In dit onderzoek ligt de focus op de financieel-economische sturingsrelatie. Daarom wordt in het navolgende enkel ingegaan op het tweede sturingsmechanisme en wordt deze uitgebreid door het te verbreden naar 'financieel-economische sturing'.

2.7 Sturing door het geven van financieel-economische prikkels

In paragraaf 2.2 zijn de verschillende aspecten van de financieel-economische functie besproken. Een belangrijk aspect dat tevens goede aangrijpingspunten voor de principaal biedt om te sturen is de wijze van bekostiging. De bekostiging van een organisatie of organisatie-eenheid vormt namelijk de spil in de planning- en controlcyclus. "Budgettering is het eindproduct van de planningscyclus en tegelijkertijd het startpunt voor de uitvoering en evaluatie van de resultaten daarvan." (Groot en Van Helden, 2003: 121). Naast budgettering wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de vermogenstructurering van zbo's en aan managementcontracten.

Ten aanzien van de bekostiging van zbo's kan er een onderscheid gemaakt worden tussen bekostiging uit de rijksbegroting en bekostiging op basis van heffingen en tarieven. (Kuiper, 1999: 129). De eerste groep (bekostiging uit de rijksbegroting) wordt in het vervolg aangeduid met het de term budgetgefinancierde zbo's. De tweede groep zbo's (bekostiging op basis van heffingen of tarieven) met de term tariefgefinancierde zbo's.

Dit onderscheid is van belang omdat het een belangrijke indicatie kan zijn voor de mate waarin de minister invloed heeft op de bekostiging van 'zijn' zbo. Wanneer het zbo immers gefinancierd wordt uit de begroting van een ministerie dan kan verondersteld worden dat de minister ook meer invloed heeft op de grootte van het toegekende budget. Er vindt een interactief proces van budgettering plaats. Hier dient overigens wel direct de kanttekening geplaatst te worden dat de mate waarin de minister bevoegdheden heeft om via de bekostiging te interveniëren afhankelijk is van de specifieke bepalingen die betrekking hebben op het zbo. Zo kan de hoogte van de rijksbijdrage aan een zbo in een wet zijn vastgelegd (Kuiper, 1999: 131). Daarnaast zijn de interventiebevoegdheden van de minister afhankelijk van het karakter van de taak. Zo kan een zbo een regeling met een open-eindekarakter uitvoeren. "Het kenmerk van een regeling met een open einde is dat burgers op grond van een dergelijke regeling recht hebben op een geldelijke bijdrage van de overheid indien ze aan de in die regeling vastgestelde criteria voldoen." (Kuiper, 1999: 131).

2.7.1 Bekostigingswijzen ten aanzien van budgetgefinancierde zbo's

Afgezien van genoemde beperkingen vindt er bij budgetgefinancierde zbo's – in meer of mindere mate – een budgetteringsproces plaats. Het management van het zbo neemt deel in twee budgetteringsprocessen, namelijk interne en externe budgettering (Groot en Van Helden, 2003: 126-127). Bij externe budgettering wordt met een externe partij (de budgetgever) overleg gevoerd over het budgetbedrag voor de gehele organisatie. Het management van het zbo vervult de rol van budgetontvanger en de minister de rol van budgetgever. Daarnaast vindt er binnen het zbo ook een budgetteringsproces plaats. De interne budgettering betreft de vaststelling van de budgetbedragen voor de verschillende organisatie-eenheden. Het management van het zbo vervult dan de functie van budgetgever.

In deze scriptie wordt gefocust op de externe budgettering omdat dit onderdeel is van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministerie en zbo. De interne budgettering kan echter van wezenlijk belang zijn met betrekking tot de externe budgettering. Er kan sprake zijn van wederzijdse beïnvloeding. Dit is afhankelijk van de mate waarin het zbo de gelegenheid krijgt de interne budgettering naar eigen inzicht in te richten (Groot en Van Helden, 2003: 127). Hier kan een onderscheid gemaakt worden in geormerkte budgettering en de lump-sumbudgettering.

Geormerkte en lump-sumbudgettering

"Bij *geormerkte budgettering* heeft de budgetontvanger geen mogelijkheden de ontvangen gelden anders aan te wenden dan waarvoor de budgetgever ze heeft bestemd en in het budget heeft aangegeven." (Groot en Van Helden, 2003: 127) (cursief reeds in oorspronkelijke tekst). Bij *lump-sumbudgettering* heeft de budgetontvanger de vrijheid binnen zekere spelregels en binnen het totale bedrag de middelen op een andere wijze te besteden dan in het budget is aangegeven. "In dit geval heeft de budgetontvanger dus een grotere mate van beslissingsvrijheid: met behulp van budgettering is een deel van de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de besteding van middelen aan hem gedelegeerd." (Groot en Van Helden, 2003: 127).

De interne budgettering kan echter ook invloed hebben op de externe budgettering. Dit heeft te maken met de mate waarin er sprake is van een bottom-up of een top-down benadering in de besluitvorming. Groot en Van Helden (2003) maken dit onderscheid met betrekking tot het proces van interne budgettering. Zij doelen dan op de mate waarin het management respectievelijk de afdelingen (medewerkers) invloed hebben op het budgetteringsproces. Dit kan toegepast worden op het budgetteringsproces tussen zbo's en ministeries. De besluitvorming over budgetten kan immers gestart worden vanuit het zbo (en binnen het zbo weer vanuit de afdelingen) om van daaruit verder behandeld te worden door bijvoorbeeld de directie Financieel-economische Zaken (FEZ) bij een ministerie.

Geformaliseerde en niet-geformaliseerde budgettering

Alvorens in te gaan op de wijze van budgettering die door een ministerie gehanteerd kunnen worden is het onderscheid tussen geformaliseerde en niet-geformaliseerde budgettering van belang (Groot en Van Helden, 2003: 123). Indien de opstelling van het budget geheel overgelaten wordt aan politieke besluitvorming is er sprake van niet-geformaliseerde budgettering. Immers, er is sprake van een onderhandeling waarin in principe geen spelregels bestaan ten aanzien van de te beschouwen factoren en het gewicht dat zij hebben in de uiteindelijke budgetbepaling.

Tegenover niet-geformaliseerde budgettering staat geformaliseerde budgettering. Hierbij wordt bepaald welke maatstaven (exogene factoren) een rol spelen bij de berekening van budgetten. Op deze wijze kunnen een aantal budgetteringswijzen worden onderscheiden. Mol (1998) maakt een onderscheid in vier budgetteringswijzen. Hij maakt dit onderscheid aan de hand van twee variabelen. De eerste variabele betreft de vraag of er bij de budgettering gebruik gemaakt wordt van kostenstandaardisatie. De tweede variabele betreft de vraag of er sprake is van prestatienormering. Dit leidt tot vier budgetteringswijzen, zoals te zien in figuur 2.1.

		Prestatienormering?	
		Ja	Nee
Kostenstandaardisatie?	Ja	Outputbudgettering	Procesbudgettering
	Nee	Taakbudgettering	Inputbudgettering

Figuur 2.1 Vier budgetteringswijzen (ontleend aan Mol, 1998)

Inputbudgettering

Indien er geen relatie wordt gelegd tussen activiteiten en output en er tevens geen koppeling wordt gelegd tussen activiteiten en input is er sprake van inputbudgettering (Huijsing et al., 2004: 34). Kostenstandaardisatie is bijvoorbeeld niet mogelijk vanwege de heterogeniteit van de productie. Daarnaast wordt of kan de output niet gerelateerd worden aan de activiteiten waardoor prestatienormering niet wordt toegepast. Bij inputbudgettering wordt uitgegaan van de omvang van de middelen die voor een instelling door de budgetverstrekker beschikbaar worden gesteld. Bepaalde inputfactoren, zoals de loonkosten en de kapitaallasten, zijn leidend. “De omvang wordt bepaald door beleidsoverwegingen die geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van het gebudgetteerde organisatieonderdeel.” (Groot en Van Helden, 2003: 123). Een kenmerkend gevolg van deze wijze van budgettering, aldus Groot en Van Helden, is dat in verband met een verminderde beschikbaarheid van financiële middelen het budget van alle afdelingen met eenzelfde percentage wordt verminderd (de ‘kaasschaafmethode’). Een ander kenmerk van deze wijze van budgetvaststelling is het louter

rekening houden met de reeds bestaande productiecapaciteit. “Er wordt immers niet gekeken naar kenmerken van het productieproces of de geleverde output, maar men financiert de reeds aanwezige inputfactoren.” (Groot en Van Helden, 2003: 123).

Procesbudgettering

Bij procesbudgettering is kostenstandaardisatie wel mogelijk. Er is sprake van een homogene productie. “Normering van prestaties is echter niet mogelijk omdat de output niet direct te relateren is aan de activiteiten.” (Huijsing et al., 2004: 34). Er wordt uitgegaan van een bepaalde verhouding tussen middelen en het geheel van uit te voeren activiteiten (taakstelling) of processen (Groot en Van Helden, 2003: 123). Hierbij is het vinden van één of enkele verhoudingsgetallen waarmee de taakstelling kan worden vertaald in benodigde middelen van belang. Deze verhoudingsgetallen kunnen bepaald worden aan de hand van analyses van de productieactiviteiten. Zo kan in de bekostiging van het onderwijs bijvoorbeeld uitgegaan worden van het aantal ingeschreven studenten. Procesbudgettering brengt een beoordeling van de noodzakelijk te verrichten activiteiten met zich mee. Dit leidt tot vragen met betrekking tot de effectiviteit van activiteiten die in veel gevallen niet zonder meer kunnen worden beantwoord. “Vervolgens moet men vaststellen met welke middelen deze activiteiten kunnen worden uitgevoerd en welke omvang zij redelijkerwijs kunnen hebben. Dit vereist dus een uitspraak over de gewenste mate van efficiëntie.” (Groot en Van Helden, 2003: 124).

Taakbudgettering

Wanneer er sprake is van een aanwijsbare output die op heterogene wijze tot stand komt kan taakbudgettering worden toegepast (Huijsing et al., 2004: 34). Taakbudgettering wordt veelal toegepast ten aanzien van specifieke projecten. Er wordt bijvoorbeeld een eenmalige opdracht uitgevoerd. Hierdoor kan kostenstandaardisatie niet tot stand komen. Wel wordt er een bepaalde output verwacht.

Outputbudgettering

Bij outputbudgettering wordt de omvang van het budget afhankelijk gemaakt van de te leveren producten of diensten. Het budget komt tot stand op basis van kostprijscalculaties van de hoeveelheid te leveren prestaties: prijs (p) x hoeveelheid (q). Groot en Van Helden (2003) geven aan dat er goede redenen zijn om zo mogelijk aan outputbudgettering de voorkeur te geven. “Outputs worden in principe gevraagd door de afnemers van de dienstverlening. Daarom kan de introductie van outputbudgettering bijdragen aan een meer klantgerichte houding van de betrokken instelling. Tevens biedt outputbudgettering de mogelijkheid om de efficiëntie (de kostprijs per eenheid output) en effectiviteit (de betekenis van een eenheid output voor de doelstellingen) te beoordelen.” (Groot en Van Helden, 2003: 124). Outputbudgettering is echter lang niet altijd de beste keuze. Dit geldt met name voor de situatie waarin de outputs van een instelling moeilijk identificeerbaar of beïnvloedbaar zijn.

De principaal-agenttheorie over de bekostigingswijze

In de principaal-agenttheorie wordt de voorkeur gegeven aan outputbudgettering, omdat op deze wijze de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent zoveel mogelijk omzeild wordt. De principaal heeft immers (veelal) weinig kennis van het productieproces waar de agent zich mee bezig houdt. Hierdoor is het aantrekkelijk om de agent puur af te rekenen op zijn output (zie ook Hazeu, 2007).

In deze paragraaf is echter naar voren gekomen dat outputbudgettering niet altijd mogelijk is, gegeven het soort activiteiten die de agent verricht. Indien kostenstandaardisatie niet mogelijk is of de activiteiten van de agent niet direct gekoppeld kunnen worden aan de output kan

outputbudgettering niet adequaat in praktijk worden gebracht. Indien outputbudgettering wel effectief in praktijk kan worden gebracht is het voordeel dat de principaal een instrument heeft om het gedrag van de agent op een efficiënte en effectieve wijze in lijn te brengen zijn wensen. Er immers op producten en prestaties gestuurd worden.

Kostenstandaardisatie en prestatienormering is beter mogelijk indien er sprake is van “relatief (a) eenduidige beleidsdoelstellingen, (b) eenduidige relaties tussen gewenste effecten en benodigde producten, (c) frequente afname van producten, (d) meetbare productkwaliteit en (e) een programmeerbaar productieproces” (Leerdam, 1999). Naast de eenduidige doelstellingen is het belangrijk dat de inspanningen van de agent ook daadwerkelijk invloed hebben op het uiteindelijke resultaat (Hazeu, 2007: 90).

Met name in de publieke sector blijkt het veelal lastig om aan de gegeven voorwaarden te voldoen. Zo kan het “in de publieke sector voorkomen dat de doelstellingen niet eenduidig zijn vastgesteld, omdat de politieke besluitvorming niet is afgerond of ter discussie is komen te staan” (De Kruijf & Wouters, 2004: 127). Daarnaast zijn veel publieke doelen zeer moeilijk in betekenisvolle maatstaven uit te drukken. Concepten als veiligheid, kennisontwikkeling en innovatie zijn moeilijk in objectieve kengetallen of prestatie-indicatoren te vatten (De Kruijf & Wouters, 2004: 127). Daarnaast dienen veel publieke producten aan meerdere, veelal conflicterende waarden te voldoen. De Bruijn (2004) geeft het voorbeeld van een vonnis dat enerzijds zo snel mogelijk tot stand dient te komen en anderzijds aan veel procedurele en kwalitatieve vereisten dient te voldoen. Bovendien zijn veel publieke producten vervlochten: veel publieke professionele organisaties functioneren in ketens van afhankelijkheden (Bruijn, 2004: 198). Een goed voorbeeld hiervan is de strafrechtketen.

2.7.2 Tariefgefinancierde zbo's

Bij tariefgefinancierde zbo's heeft het ministerie geen sturingsmogelijkheden vanuit de bekostiging. Wel dient de minister veelal goedkeuring te geven over de begroting van het zbo en eventueel over de hoogte van de tarieven (Kuiper, 1999: 140). Over de rijksbrede bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister jegens het onder haar ressorterende zbo wordt in het hoofdstuk 4 nader ingegaan. Hier wordt kort stil gestaan bij een complicerende factor ten aanzien van de (mogelijke) beoordeling van de tarieven door het ministerie.

Het problematische bij de beoordeling van de gehanteerde tarieven door een zbo is het gegeven dat er geen concurrerende prijzen bestaan (Kickert, 1998: 120). Er is dus geen vergelijking mogelijk. Bijvoorbeeld ten aanzien van de studiefinanciering bestaat er geen competitie op een commerciële markt voor studiefinanciering. Dit geldt evenzo voor asielverzoeken, voor uitvoering van Brusselse subsidieregels, voor staatsbosbeheer etc. Ministerie en zbo verkeren veelal in een wederzijds monopolie. “De IBG is (nagenoeg) volledig afhankelijk van OC&W voor zijn opdrachten, en anderzijds kan OC&W niet even elders gaan ‘shoppen’ om zijn studiefinanciering uit te laten voeren.” (Kickert, 1998: 120). Omdat er geen sprake is van een vrije markt van vraag en aanbod rest de vraag wie de tarieven en prijzen bepaalt en hoe.

“Aangezien er geen concurrerende marktprijzen bestaan, zal men het moeten doen met de kostprijs.” (Kickert, 1998: 120). Om te kunnen bepalen of de kostprijs een reële en efficiënte hoogte bedraagt, heeft het ministerie inzicht nodig in de wijze van berekening van de kostprijs. Hier kan zich een spanning voordoen met de autonomie dat een zbo heeft ten

aanzien van haar interne bedrijfsvoering. Immers om tot een oordeel te komen over de productprijs en tariefstelling is inzicht nodig in de bedrijfsvoering (Kickert, 1998: 123).

Naast de beschreven spanning rijst de vraag in hoeverre, vanuit gedragsoogpunt bezien, het ministerie belang heeft om de bedrijfsvoering van een tariefgefinancierde zbo intensief te beoordelen. De middelen waarmee het zbo gefinancierd wordt zijn immers niet afkomstig van de begroting van het ministerie.

De bekostigingswijze en het daaruit voortvloeiende budgetteringsproces levert het ministerie ten aanzien van budgetgefinancierde zbo's bepaalde sturingsmogelijkheden die het ministerie ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's, zo kan verondersteld worden, niet heeft. De beschreven complicatie ten aanzien van een adequate beoordeling van de tarieven en het ontbreken van een financiële prikkel levert de volgende voorspelling op.

(4) De financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is minder ver ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's.

2.7.3 Managementcontracten

Een van de mogelijkheden om de principaal-agentproblemen (deels) op te lossen is het stellen van allerlei randvoorwaarden aan de agent: het vastleggen van afspraken in bijvoorbeeld een contract. Een belangrijke vraag die Neelen stelt is wat de gevolgen van verzelfstandiging zijn met betrekking tot het sturen door middel van regels en in hoeverre verzelfstandiging leidt tot een verlaging van de agencykosten (Neelen, 1997: 71-72). De principaal zal een aantal randvoorwaarden aan de handelingsruimte van de agent willen stellen om zo te bewerkstelligen dat deze laatste zoveel mogelijk conform de doeleinden van de principaal handelt en dat hiermee de verzameling van potentiële alternatieve beslissingen zoveel mogelijk wordt gereduceerd. Er kan, met betrekking tot het productieproces van zelfstandige uitvoeringsorganisatie, een onderscheid gemaakt worden in het stellen van regels ten aanzien van de input, de throughput en de output (vergelijk paragraaf 2.7.1 over input-, proces- en outputbudgettering).

Neelen veronderstelt vervolgens dat verzelfstandiging leidt tot minder randvoorwaarden ten aanzien van de input en de conversie (de throughput) en er meer outputgerichte randvoorwaarden aan de agent worden opgelegd. Gezien het gegeven dat zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid (juridisch bezien) beheersmatig een grote autonomie hebben verkregen is deze veronderstelling een logische gevolgtrekking. Immers op het moment dat organisaties meer autonomie verkrijgen omtrent de wijze waarop zij tot bepaalde producten of resultaten komen (taakinvulling), krijgen zij ook meer zelfstandigheid in de wijze waarop zij hun budget alloceren. Dit betekent minder bemoeienis ten aanzien van de input en de throughput. Bovendien geldt er een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (zie paragraaf 2.1.1).

Een van de mogelijkheden waarmee het ministerie middels regels en voorschriften afspraken kan maken met het zbo over te leveren prestaties is het managementcontract. Het departement en het zbo maken in een managementcontract afspraken over (Kickert, 1998: 117):

- de gedurende een bepaalde periode te produceren goederen of diensten;
- de gedurende die periode geldende randvoorwaarden (zoals wetgeving en beleid); en
- de beschikbare middelen (financieel, personeel, materieel, huisvesting e.d.).

Binnen de contractvoorwaarden is het zbo vrij de productie ‘naar eigen goeddunken uit te voeren’ (Kickert, 1998: 117). Hier komt de beheersmatige autonomie naar voren. Het managementcontract biedt de principaal een kader waarmee hij de agent, ondanks de bestaande informatie-asymmetrie, kan afrekenen. Er kleven ook nadelen aan het opstellen van managementcontracten. Zo brengt het opstellen van het contract, het afleggen van verantwoording over de afgesproken prestaties en het controleren van de naleving van de gemaakte afspraken kosten met zich mee (zogenaamde transactiekosten). Ook is het praktisch onmogelijk om alles in het contract vast te leggen.

Daarnaast zorgen managementcontracten voor een formalisering van de relatie. Deze formalisering kan in de praktijk voor bepaalde spanningen zorgen. Plug et al. (2004) bespreken enkele verschijnselen die samenhangen met een (te ver doorgesloten) formalisering van de relatie tussen een minister en een zbo. Allereerst kunnen formele instrumenten, zoals contracten, protocollen en informatiestatuten, een bron van conflict vormen. “Het kan ertoe leiden dat men elke ‘ongewenste’ beweging van de ander beziet in het licht van de formele regelingen.” (Plug et al., 2004: 96-97).

Formalisering van de relatie kan door de betrokken actoren opgevat worden als ‘geformaliseerd wantrouwen’. Dit kan tot strategisch en terughoudend gedrag van het zbo leiden. Zij kunnen de ‘bemoeizucht’ van het departement en de neiging van het departement om alles in gedetailleerde regelgeving vast te leggen beschouwen als een bedreiging voor haar autonomie. “Hun [de zbo’s (IVM)] schrikbeeld is een door de politieke waan van de dag ingegeven detailbemoeienis. Dit zet ambtenaren eerder aan tot terughoudend dan tot vrijgevigheid met informatie aan kerndepartementen.” (Plug et al., 2004: 96). Elke interactie tussen departement en zbo bezien in het licht van wat er formeel is vastgelegd schiet voorbij aan het (algemene) achterliggende doel van deze regelgeving: het gezamenlijk realiseren van een adequate beleidsuitvoering en beleidsverantwoording.

Daarnaast kunnen geformaliseerde verhoudingen al snel leiden tot grens- en competentieconflicten (Plug et al., 2004: 97). Dit heeft te maken met de praktische onmogelijkheid van een daadwerkelijke scheiding van beleid en uitvoering (zie bijv. Homburg & Van Thiel, 2002). Hierbij komen vragen aan de orde of bepaalde aangelegenheden nu tot het beleidsmatige domein van het kerndepartement behoren of dat deze tot het domein van de uitvoering, het zbo behoren. Het gevolg in de praktijk kan zijn dat er eindeloze discussies en talloze competentiegevechten ontstaan (Kickert, 2002: 40; Van Thiel, 2003: 5). “Niet zelden bestaat aan de kant van het kerndepartement de behoefte om grip te houden op beleidsmatige afwegingen die binnen het uitvoeringsproces worden gemaakt. Niet zelden zal er aan de kant van de zelfstandige organisatie zeer argwanend tegen deze bemoeienis vanuit het departement worden aangekeken.” (Plug et al., 2004: 97).

2.7.4 Vermogensstructurering

Een van de mechanismen die grote ondernemingen gebruiken ter disciplineren van de ondernemersleiding heeft met de vermogensstructuur van de onderneming te maken. In deze subparagraaf wordt, vanuit de principaal-agenttheorie, betoogd dat dit ook op zbo’s van toepassing kan zijn.

De aansturing van grote ondernemingen heeft met name betrekking op het principaal agent probleem in de relatie tussen aandeelhouders en managers. De inzichten die hieruit voortkomen bieden mogelijk perspectief voor de relatie tussen een ministerie en een zbo

waarin het ministerie als aandeelhouder (eigenaar) fungeert en het zbo de rol van de manager vervult.

Grote ondernemingen worden geleid door managers, maar worden gefinancierd door de aandeelhouders (de vermogensverschaffers). Als agenten kunnen de managers tot op zekere hoogte eigen doeleinden nastreven. “Onder andere hebben ze mogelijk de neiging veel waarde te hechten aan verdere groei van de onderneming waaraan ze leiding geven; dat is bevorderlijk voor hun status en inkomen. Het effect van dit gedrag zou *overinvestering* kunnen zijn; een deel van de kasstromen gaat in investeringen zitten – waaronder het opkopen van andere ondernemingen – die leiden tot een grotere onderneming, maar die de waarde of winst voor aandeelhouders niet of onvoldoende doen stijgen. Aandeelhouders daarentegen kunnen (te) sterk gericht zijn op de waarde van de onderneming op korte termijn.” (Hazeu, 2007: 87) (cursief reeds in oorspronkelijke tekst).

Er zijn aldus de principaal-agenttheorie disciplineringsmechanismen nodig om het geschetste disfunctionele gedrag van managers aan banden te leggen of, nog beter, te voorkomen. Drie van dergelijke mechanismen zijn (Hazeu, 2000: 87):

1. de vermogensstructuur van de onderneming;
2. de beloningsstructuur van de managers; en
3. de structurering van bestuur en toezicht op de onderneming.

De drie mechanismen staan in een ruilrelatie tot elkaar (als het één beter werkt is het andere minder nodig). De laatste twee beheersmechanismen worden samen aangeduid als de corporate governance. Het tweede mechanisme is de beloningsstructuur van managers zo vorm te geven dat hun belangen parallel lopen de belangen van de aandeelhouders. Door managers deels te belonen in aandelen of opties krijgen zij ook belang in het maximaliseren van *shareholders value*.” (Hazeu, 2007: 87). Dit mechanisme biedt weinig mogelijkheden voor de inrichting van de relatie tussen een ministerie en een zbo. Publieke organisaties hebben wat dit betreft minder vrijheid dan private organisaties. Daarnaast is er bij publieke organisaties geen sprake van een concrete groep ‘aandeelhouders’. Wel is dit mechanisme te koppelen aan het hierboven beschreven gebruik van prestatiebeloning.¹³ De salariskosten van het management van een zbo vallen onder de apparaatskosten. In dit verband is het van belang om een onderscheid te maken tussen de programma- en de apparaatskosten van een zbo (zie box 2.2).

Het derde mechanisme, de structurering van bestuur en toezicht op de onderneming, is bedoeld om de managers in het gewenste gareel te houden. Met betrekking tot de onderneming doelt Hazeu hierbij op de samenstelling en bevoegdheden van de raden van commissarissen en aandeelhouders, vereiste informatie in jaarrekeningen en beperking van

¹³ In dit verband kan gewezen op de discussie omtrent de normering van topfunctionarissen in de (semi) publieke sector. Naar aanleiding van de Commissie Dijkstal concludeerde het kabinet dat er voor de salarishoogte van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector sprake is van een zekere willekeur en dat een loonontwikkeling van gemiddeld bijna 12% in 2002 wel erg hoog is (Minister van BZK, 2004). Het kabinet nam vervolgens onder andere het standpunt in dat bestuurders van publiekrechtelijke zbo’s in beginsel niet een hoger salaris ontvangen dan een minister. Daarnaast heeft het advies van de Commissie Dijkstal geleid tot het opnemen van de bepaling in de Kaderwet (art. 14) dat de minister de bezoldiging of schadeloosstelling van de bestuurders van (publiekrechtelijke) zbo’s vaststelt (Minister van BZK, 2004: 14). Inmiddels heeft het kabinet besloten dat er een wet ‘Normering topinkomens in de semipublieke sector’ komt (Ministerraad, 2008). Daarnaast kiest het kabinet in navolging van de commissie Dijkstal (2008) voor indeling in drie beloningsregimes, oplopend in zwaarte: openbaarmakingsverplichting, een sectorale beloningscode en beloning van ministers als maximum. Het uitgangspunt hierbij is dat hoe dichter een sector zich bij de publieke sector bevindt hoe zwaarder het regime is.

beschermingsconstructies. De raad van commissarissen bij een onderneming is vergelijkbaar met een raad van toezicht bij zbo's. Op deze toezichthouder is reeds in paragraaf 2.6 ingegaan.

Het eerste mechanisme (de vermogensstructuur) verdient hier nadere uitwerking. Het idee er achter is als volgt: als een onderneming met veel vreemd vermogen is gefinancierd, kunnen managers zich geen overinvestering veroorloven. De verschaffers van het vreemd vermogen zullen namelijk niet toestaan dat de winstgevendheid onder de maat komt (Hazeu, 2007: 87). Daarnaast kan hieraan de opmerking worden toegevoegd dat er veelal rente wordt geheven over het vreemde vermogen en dat dit een efficiëncyprikkel geeft aan de manager om zuinig met het vermogen om te gaan.

Box 2.2 Programma- en apparaatskosten

Bij het opstellen van het budget van (onder andere) uitvoeringsorganisaties zoals zbo's wordt meestal een onderscheid gemaakt in de programma- en de apparaatskosten (Kickert, 1998; Van Thiel, 2003). "Apparaatskosten zijn alle bedrijfskosten die nodig zijn voor de uitvoering van beleidsregels, zoals salaris, huisvesting, informatietechnologie, e.d." (Van Thiel, 2003: 35). Programmakosten zijn de kosten van de beleidsprogramma's, zoals de totale som van uitkeringen of subsidies die een zbo verstrekt.

Indien er sprake is van een budgetgefinancierd zbo dan dient het departement de budgetten voor beide categorieën vast te stellen. Veelal draagt de betreffende departementale beleidsdirectie budgetverantwoordelijkheid voor de programmakosten (Kickert, 1998: 126). Deze directie maakt afspraken (bijvoorbeeld door middel van een managementcontract, zie paragraaf 2.8.2) met het zbo over de invulling en uitvoering van bepaalde beleidsmaatregelen. De directie FEZ van een departement draagt veelal de verantwoordelijkheid voor de apparaatskosten (Kickert, 1998: 126).

Kickert stelt dat een evident nadeel van deze organisatorische scheiding van de verantwoordelijkheden bij het departement is dat er nauwelijks een incentive is voor een efficiëntere bedrijfsvoering. "Immers de departementale beleidsdirectie is vooral gebaat bij een zo goed mogelijke uitvoering van de door haar voorgenomen beleidsmaatregelen. Dat een kwalitatief betere wijze van uitvoering meer kosten met zich mee brengt, schaadt de beleidsdirectie niet in haar programmabudget. Daar gaat immers 'een ander' over, te weten FEZ" (Kickert, 1998: 128).

Op de publieke sector kan dezelfde redenering worden toegepast. Zo stellen Gerritsen en Sterks dat een "...nadeel van de aanwezigheid van meer dan noodzakelijk eigen vermogen, is dat dit ten koste kan gaan van de doelmatigheid en de transparantie van het overheidshandelen." (Gerritsen & Sterks, 2005: 36). Tevens halen zij economische literatuur aan waaruit blijkt dat sommigen 'soorten' geld gemakkelijker worden uitgegeven dan andere. "Een instelling die beschikt over overtollig vermogen, kan, zonder risico voor de continuïteit, geld besteden aan onrendabele projecten en/of aan projecten die niet tot de primaire taken behoren." (Gerritsen & Sterks, 2005: 36).

Hieruit volgt dat er risico's bestaan aan een te hoog eigen vermogen bij publieke instellingen, zoals zbo's. Zo kunnen managers van zbo's de neiging hebben of de prikkel hebben,

overinvesteringen te verrichten, indien hun organisatie een hoog eigen vermogen bezit. Dit kan zich uiten in risicovolle beleggingen of deelnemingen, maar ook in het aanschaffen van relatief dure vaste activa, zoals een luxe pand (zie box 2.3). Een recent voorbeeld van het risico van een hoog eigen vermogen bij publieke instellingen betreft de verliezen van sommige gemeenten en provincies in hun ‘beleggingen’ bij de IJslandse bank Icesave. Het hoge eigen vermogen bij zbo’s is een afgeleide van het geld van het ministerie of althans van de gemeenschap (ofwel afkomstig uit het budget van het ministerie ofwel afkomstig uit tarieven, betaald door burgers/bedrijven/publieke organisaties). In die zin is er dus reeds sprake van (indirect) vreemd vermogen, maar op dusdanige wijze dat de organisatie (rechtmatige) ‘eigenaar’ is geworden van dit vermogen.

Box 2.3 Voorbeelden van disfunctioneel gedrag uit de zbo- praktijk

Als voorbeeld van een publieke instelling die als gevolg van ‘overtollig eigen vermogen’ geld besteedde aan een onrendabel project of aan projecten die niet tot de primaire taken van de instelling behoren geven Gerritsen en Sterks het plan van de Kamer van Koophandel voor Zuid-Limburg die tientallen miljoenen wilde steken in een voetbalstadion, een bedrijventerrein en kantoorgebouwen. Deze activiteiten waren overigens bij wet verboden. Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken (het ministerie waaronder de Kamers van Koophandel vallen) was genoodzaakt dit besluit te schorsen. “Bij deze gelegenheid bleek dat Kamers van koophandel over substantiële eigen vermogens beschikken.” (Gerritsen & Sterks, 2005: 36).

Een tweede voorbeeld van ‘disfunctioneel gedrag’ als gevolg van hoge eigen vermogens uit de zbo-wereld is de UWV-affaire. In 2003 besloot de Raad van Bestuur van dit zbo een deel van het ‘nagelnieuwe’ UWV kantoor te slopen om het te vervangen voor meer luxueuze bouwmaterialen (zoals het aanbrengen van kersenhout en natuursteen). Deze verbouwing, om het kantoorpand ‘meer representatief’ te maken, kostte zo’n 9 miljoen euro. Het ministerie van Sociale Zaken gaf destijds aan niets tegen deze uitgaven te kunnen doen (Website RTL-nieuws, 2003). Dit leidde tot veel media aandacht en een politieke rel, waardoor uiteindelijk koppen zijn gaan rollen. Of de aanschaf rechtmatig was doet in deze kwestie niet ter zake. Het werd door het publiek en de politiek in elk geval niet geaccepteerd.

Een manier waarop dit gedrag voorkomen kan worden is het eigen vermogen te vervangen door vreemd vermogen (bijvoorbeeld geleend geld waarover een bepaald percentage aan rente wordt geheven). Dit zorgt ervoor dat zbo’s de prikkel krijgen efficiënter om te gaan met het vermogen, omdat zij dit geld dienen terug te betalen, vermeerderd met een rentepercentage. Daarnaast zullen verschaffers van vreemd vermogen de nodige informatie wensen omtrent de aanwending en de risico’s. Deze externe financiële toetsing kan voor het zbo wellicht als vervelend worden ervaren (als een last), maar vanuit een breder maatschappelijk belang geredeneerd kan deze externe financiële toetsing juist erg nuttig zijn (Gerritsen & Sterks, 2005: 36).

Een andere vraag die gesteld kan worden ten aanzien van het eigen vermogen van zbo’s is in hoeverre zbo’s vermogen zouden moeten opbouwen met positieve resultaten ten aanzien van hun exploitatiesaldo. “Het is aan te bevelen om verzelfstandigde overheidsdiensten die een exploitatiewinst weten te realiseren, die winst niet over te boeken naar de eigenaar – in dit geval de minister van Financiën, namens de belastingbetalers – maar die geheel of

gedeeltelijk te laten bij de betreffende eenheid. Dan krijgt het bedrijf of de dienst een prikkel tot kostenefficiënt werken.” (Hazeu, 2000: 71). Deze stelling komt gedeeltelijk voort uit een andere economische neo-institutionele theorie, namelijk de property-right theorie (eigendomsrechtentheorie).

“Als het residu ten volle bij de principaal terechtkomt, kan dat de inzet van de agenten verzwakken. Het is in dat licht zaak het ‘contract’ zo vorm te geven dat de agenten mede-eigenaar worden van het residu.” (Hazeu, 2000: 71). Ook Künneke (1997: 26) stelt dat, in lijn met de eigendomsrechtentheorie, de mate van efficiëntie het meest gestimuleerd wordt indien een overheidsinstelling een onbeperkt recht op eigen vermogen krijgt (ceteris paribus).

Ten aanzien van overheidsorganisaties treedt echter een complicerende factor op. Zo kan een te ruime vermogenspositie aanleiding geven tot inefficiënt gedrag, indien er onvoldoende concurrentie aanwezig is. Monopolisten kunnen zich immers veroorloven minder efficiënt te produceren zonder dat hun continuïteit gevaar loopt (Künneke, 1997: 26). Er kan dus een belangrijke kanttekening geplaatst worden bij de stelling die uit de eigendomsrechtentheorie voortkomt.

Uit het bovenstaande blijkt dat het niet eenduidig is vast te stellen in hoeverre eigen vermogen van zbo's leidt tot efficiënt dan wel inefficiënt gedrag. Concluderend kan gesteld worden dat te veel eigen vermogen wellicht kan leiden tot inefficiënt gedrag, maar dat het anderzijds aan te bevelen is zbo's eigen vermogen op te laten bouwen met door hun zelf behaalde winsten. In dit onderzoek zal ten aanzien van deze discussie slecht gekeken worden in hoeverre er door het ministerie regels zijn opgesteld ten aanzien van het vermogen en in hoeverre dit al dan niet problemen geeft in de aansturingrelatie.

Met betrekking tot het verschil in budget en tariefgefinancierde zbo's kan er een voorspelling gedaan worden over de hoogte van het eigen vermogen. Zoals naar voren kwam is het laten aanhouden van eigen vermogen een prikkel om exploitatiewinsten te realiseren. Budgetgefinancierde zbo's worden uit de begroting van het ministerie bekostigd. Winsten die budgetgefinancierde zbo's vervolgens behalen met het 'begrotingsgeld' zullen, zo is de verwachting, niet te omvangrijk behouden kunnen blijven. Dit zou immers betekenen dat ministeries te veel begrotingsgeld hebben afgestaan. Bij tariefgefinancierde zbo's ligt dit anders. Winsten die tariefgefinancierde zbo's behalen kunnen voortkomen uit te hoge tarieven of uit efficiënte kostenbesparingen. Dergelijke winsten afromen zou een negatieve prikkel kunnen betekenen. Daarnaast betreffen deze winsten geen begrotingsgeld. Dit leidt tot voorspelling (5).

(5) Tariefgefinancierde zbo's hebben een hoger eigen vermogen (procentueel), omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo's hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd.

2.8 Afsluiting

In dit hoofdstuk zijn op basis van de besproken literatuur diverse voorspellingen gedaan ten aanzien van het empirische gedeelte. Deze voorspellingen geven een indicatie van wat het

empirische onderzoek mogelijk kan uitwijzen. In het tekstkader hieronder zijn ze voor de overzichtelijkheid nog eens op een rijtje gezet.

(1) Zbo's die niet (extern) verzelfstandigd zijn, maar verstatelijk ervaren een grotere afstand en dus een beperktere financieel-economische aansturing.

(2) De financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo's die onder het type 'massa- of serieproductie diensten' vallen is verder ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van de zbo's die onder het type 'professioneel-autonome dienst' of het type 'toezicht-, controle- en/of inspectiedienst' vallen.

(3) Bij ministerie waarbij de organisationele inbedding van de interface primair belegd is bij een beleidsmatige directie is de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld dan bij ministeries die hun interface (primair) hebben ingebed bij de financieel-economische directie.

(4) De financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is minder ver ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's.

(5) Tariefgefinancierde zbo's hebben een hoger eigen vermogen (procentueel), omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo's hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd.

Hoofdstuk 3

Methodologische Verantwoording

Na een uitgebreide theoretische voorbereiding van het empirische onderzoek is de vraag hoe nu de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo te meten. Zoals in paragraaf 2.1 duidelijk werd zijn er vele zbo's en dus ook vele sturingsrelaties. Dit doet de vraag rijzen in hoeverre er uitspraken gedaan kunnen worden over de sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie in het algemeen. Op deze vragen wordt in dit hoofdstuk ingegaan. De methode van onderzoek wordt besproken aan de hand van het design, de strategie en casusselectie (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op de methode van dataverzameling en de operationalisatie. Maatregelen ten aanzien van de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek staan centraal in paragraaf 3.3. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

3.1 *Methode van onderzoek en case-selectie*

Dit onderzoek is te typeren als een kwalitatief onderzoek waarbij een 'flexible design' is gehanteerd. Hoewel de bekostiging een belangrijke rol speelt is de financieel-economische sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie niet gemakkelijk in kwantitatieve data te vatten. Daarnaast betreft dit onderzoek een beschrijvende, verklarende en prescriptieve component. Onder andere in paragraaf 2.1 is duidelijk geworden dat het zbo-veld zo divers is dat hier tijdens het onderzoek rekening mee gehouden dient te worden. Een flexible design gaat er – in tegenstelling tot een 'fixed' design – expliciet van uit dat een onderzoeker vooraf niet volledig weet waarnaar hij op zoek is (Robson, 2002: 4). De onderzoeker laat mogelijkheden voor 'verrassingen' open.

Om uitspraken te kunnen doen over de financieel-economische sturingsrelatie tussen een zbo en een ministerie dient deze sturingsrelatie onderzocht te worden. Hier biedt de case-study als strategie van onderzoek uitkomst. Vanwege het diepgaande onderzoek van een case-study kunnen er theoretische of beleidsmatige inzichten ontwikkeld worden waarmee eventuele problemen in de financieel-economische sturingsrelatie verklaard en verholpen kunnen worden. Dit sluit aan bij de doelstelling van het onderzoek. Gezien het aantal zbo's en de vele mogelijke vormen kan één case-study wellicht tot interessante inzichten komen, maar kan deze nooit rekening houden met de enorme diversiteit van het zbo-veld. Er is dan ook gekozen voor een 'meervoudige case-study'. Dit biedt tevens het voordeel van vergelijkend materiaal. Gezien de enorme omvang van het zbo-veld diende er een selectie gemaakt te worden. Rekening houdend met de beschikbare tijd en mogelijkheden is er voor gekozen om 12 case-studies te verrichten. Hieronder worden de geselecteerde zbo's weergegeven en wordt de keuze onderbouwd.

3.1.1 **Case-selectie**

Omdat het zbo-veld erg divers is en uit honderden organisaties bestaat is het nodig om op basis van enkele criteria een selectie te maken. De selectie moet een (redelijk) weergave van de verscheidenheid in het zbo-veld vormen. Dit is zeer belangrijk, omdat uit het theoretische hoofdstuk bleek dat er indicaties zijn die erop duiden dat de sturingsrelatie per type zbo zou kunnen verschillen. Omdat de selectie relatief klein is wordt er met bewuste criteria geselecteerd en wordt er geen random steekproef genomen.

De selectie is gebaseerd op de verschillende typen die in paragraaf 2.1 zijn onderscheiden. Dit houdt in dat er zowel publiek als privaatrechtelijke zbo's onderzocht moeten worden. Een van

de voorspellingen was immers dat er mogelijk een verschil in aansturing tussen deze twee typen zbo's valt te constateren. Daarnaast bleek uit paragraaf 2.1 dat er onderscheid is te maken in type taak. De taken/activiteiten die zbo's het meest uitvoeren zijn (Van Thiel & Van Buuren, 2001: 32) quasi-rechtspraak, het toekennen van geldelijke uitkeringen, registreren, het beoordelen van kwaliteit¹⁴ en het uitoefenen van toezicht (in 2000 deed 80% van de zbo's een dezer taken). Bij dit criterium wordt dus inhoudelijk naar het zbo gekeken. Ook hier werd een voorspelling aan gekoppeld. In paragraaf 2.7 kwam het onderscheid in budget- en tariefgefinancierde zbo's naar voren. Dit is het volgende criterium waar rekening mee gehouden is.

Criteria die nog niet genoemd zijn, maar ook van belang zijn rekening te houden met de diversiteit zijn de omvang, de beleidssector en het ministerie. Zbo's waar veel (belasting)geld in omgaat worden wellicht nauwkeuriger/zorgvuldiger/strenger gestuurd dan zbo's waar relatief weinig (belasting)geld in omgaat. Ook is het zeer goed mogelijk dat de manier van aansturing per ministerie verschilt. Zelfs binnen ministeries kunnen er verschillen zijn. Omdat er meer dan 10 ministeries zijn is het niet mogelijk gebleken om meerdere zbo's per ministerie te onderzoeken. Er zijn, zoals hieronder blijkt, 2 ministeries waarbij meerdere zbo's zijn onderzocht. Daarnaast ontbreken in tabel 3.1 het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie: zij hebben beiden slechts 1 zbo onder hun hoede. Het criterium van de beleidssector wordt gedekt door verschillende ministeries te selecteren en verschillende soorten zbo's te selecteren.

De selectie is overigens bij lange na niet representatief. Dit is gezien de strategie (case-study) ook niet het doel. Getracht wordt om kwalitatieve uitspraken te doen over de sturingsrelatie. De gehanteerde criteria dienden ervoor te zorgen dat er verschillende soorten zbo's bekeken werden. Ook kunnen hierdoor toevalligheden of specifieke uitzonderingen beter uitgesloten worden. Er kunnen echter nog steeds geen generalistische uitspraken gedaan worden. Wel zouden er goede indicaties kunnen zijn of bepaalde aansturingsvormen of aansturingsproblemen voor de ene groep zbo's (of ministeries) meer geldt dan voor de ander. Hierbij dient tevens opgemerkt te worden dat de criteria elkaar deels overlappen. Gezien de voorspellingen uit het theoretische kader lag de prioriteit bij het onderscheid in publiek en privaatrechtelijke zbo's en het onderscheid in budget en tariefgefinancierde zbo's. Zoals reeds gesteld is er vervolgens geen vergelijkend materiaal binnen ministeries.

In tabel 3.1 is de casusselectie weergegeven. Hierbij is te zien op welke wijze de zbo's voldoen aan de beschreven criteria. Zo is bijvoorbeeld het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) een publiekrechtelijk zbo dat voor tweederde vanuit tarieven wordt gefinancierd. Er werken zo'n 100 fte bij het NIFV en gaat er jaarlijks zo'n 23,6 miljoen euro in de organisatie om. Het zbo is te typeren als een professioneel autonome dienst dat als taak heeft het opleiden, adviseren, coördineren etc. Het NIFV valt onder het ministerie van BZK.

De taken van het zbo zijn achterhaald door middel van het zbo-register en vergeleken met de taakindeling die door Van Thiel en Van Buuren (2001) is gehanteerd. Hierbij zijn verschillen te constateren. Zo duidde Van Thiel en van Buuren (2001) de taak van het Kadaster aan met de term 'quasi rechtspraak'. Omdat vrijwel alle taken van het Kadaster te maken hebben met 'registreren' (namelijk het bijhouden, inwinnen, beheren, accepteren, muteren, verzamelen en verstrekken van informatie), zoals blijkt uit het zbo-register, schaar ik deze organisatie onder registreren

¹⁴ Hierbij valt te denken aan het keuren, certificeren, examineren en het erkennen.

Tabel 3.1 Case-selectie

Zbo's	Ministerie	Publiek	Privaat	Budget	Tarief	Budget & Tarief ^a	Totale baten 2006 (in miljoenen euro's)	Aantal fte's ^b	Taak ^c
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid	BZK	X				X (33)	23,6	100	5
Centraal Bureau voor de Statistiek	EZ	X		X			180	2.241	5
Autoriteit Financiële Markten	Financiën		X			X (26)	72,0	420	4
Raad voor de Rechtsbijstand	Justitie	X		X			351	247	1
Staatsbosbeheer	LNV	X				X (64)	134	914	6
Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten	LNV		X		X		2	22	4
Commissariaat voor de Media	OCW	X				X (66)	829	45	4
Mondriaan Stichting	OCW		X			X(90)	20,1	19	3
Sociale Verzekeringsbank	SZW	X				X (37)	29713	3.067	1
Kadaster	VROM	X				X (13)	222	2.085	2
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	V&W		X			X (13)	88,3	987	3
NZa	VWS	X		X			29,4	205	4
Totaal (12)	10	8	4	3	1	8	31664	10349	
Gemiddelde							177 ^d	862	

Toelichting Tabel 3.1

a) Het getal tussen haakjes verwijst naar het percentage van het Rijksaandeel (budgetaandeel) van de totale baten, gebaseerd op de winst- en verliesrekening van 2006. Bij de rijksbijdragen is ook, waar aanwezig, het bedrag van subsidies afkomstig van het Rijk meegenomen. Voorbeeld: het NIFV maakt in haar winst- en verliesrekening onderscheid tussen Rijksbijdragen, subsidies en overige opbrengsten. De subsidies zijn echter geheel afkomstig van het ministerie van BZK (moederdepartement). Deze zijn in het percentage meegenomen.

b) Hiervoor zijn de meest recent beschikbare gegevens gebruikt (2005 of 2006).

c) Taak (Aangepaste versie van Van Thiel & Van Buuren, 2001: Bijlage A):

1 = toekennen van geldelijke uitkeringen

2 = registreren

3 = het beoordelen van kwaliteit, gevolgd door het geven van bindende uitspraken daarover (keuren, certificeren, examineren, erkennen)

4 = uitoefenen van toezicht

5 = adviseren, stimuleren, ondersteunen, coördineren, opleiden, voorlichten etc.

6 = anders

d) Bij dit gemiddelde zijn de baten van de SVB niet meegenomen, omdat dit een zeer vertekend beeld zou geven (de SVB neemt 96% van de totale baten van de 12 zbo's voor haar rekening).

In paragraaf 2.1.6 werden, aan de hand van Kickert (1998), drie typen zbo's onderscheiden. Aan deze typen werden tevens voorspellingen gekoppeld (zie paragraaf 2.1.6 en paragraaf 2.8). Bij de case-selectie is het daarom van belang hiermee rekening te houden. De taakindeling is in tabel 3.2 dan ook gekoppeld aan de drie typen zbo's. Zo kunnen de zbo's die met de taken 1 en 2 (toekennen van geldelijke uitkeringen en registreren) getypeerd worden als massa- of serieproductie diensten, die met de taken 3 en 5 (het beoordelen van kwaliteit en het adviseren, opleiden etc.) getypeerd worden als professionele dienstverleners en kunnen tenslotte de zbo's die toezicht uitoefenen (taak nr. 4) getypeerd worden als toezicht/controle/inspectie diensten.

Te zien is dat van elk type zbo evenveel zbo's zijn meegenomen in het onderzoek. De indeling verdient echter wel een belangrijke kanttekening. Zo vindt er een overlapping plaats tussen de professionele diensten en de massa- of serieproductie diensten. Bij het CBS werken bijvoorbeeld enerzijds professionals die onderzoeken doen. Anderzijds is het CBS te typeren als een massa- of serieproductiedienst, omdat zij aan de hand van ICT technologieën jaarlijks massa's statistieken produceert. Bij deze keuze is dan ook de beleidsvrijheid ten aanzien van de taak leidend geweest. Het CBS bepaalt in belangrijke mate zelf waarnaar en hoe zij onderzoek doet. Er werken 'autonome' onderzoekers. 'Advies' en 'onderzoek' wordt onder professioneel autonome dienstverlening geschaard. Dit wil overigens niet zeggen dat de zbo's die onder de massa- of serieproductie diensten vallen geen professionele dienstverleners zijn (!). Zo vergt de registratie van kadastrale gegevens door het Kadaster een specifieke deskundigheid. De onderstaande indeling is dan ook niet vlekkeloos. Er is aan de hand van de taakindeling behorende bij tabel 3.1 een scheidslijn getrokken.

Tabel 3.2 Taak casus zbo's gekoppeld aan type zbo

Type zbo	Taak	Zbo's uit de case-selectie
Massa of serieproductie diensten	1 en 2	RvdR, SVB, Kadaster en SBB
Professioneel autonome dienst	3 en 5	NIFV, CBS, CBR en de MS
Toezicht, controle en inspectiediensten	4	AFM, CPE, CvdM, NZa

Het enige zbo dat apart beoordeeld moest worden was SBB. Deze had namelijk in tabel 3.1 de typering 'anders' gekregen. Staatsbosbeheer beheert de staatsbossen en andere natuurlijke terreinen. Hier is een 'massa-element' te herkennen. Daarom is SBB geschaard onder het type massa- of serieproductie.

3.2 Methode van dataverzameling en operationalisatie

In dit onderzoek zijn twee methoden van dataverzameling gebruikt: het semi-gestructureerde interview en de inhoudsanalyse. Ten aanzien van de beantwoording van de eerste deelvraag 'Wat zijn de (wettelijk vastgelegde) bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie betreffende de financieel-economische aansturing van zbo's?' wordt het rijksbrede wettelijke kader beschouwd. Hiervoor is een inhoudsanalyse nodig van de relevante wetten en regelgeving. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van het begeleidingsteam Kaderwet zbo's (zie bijlage II).

Ten aanzien van de specifieke cases en de beantwoording van de andere deelvragen is ook een inhoudsanalyse nodig. Zo dienen de instellingswetten geanalyseerd te worden. Evenals andere specifieke regelingen en documenten, zoals informatieprotocollen, controleprotocollen en/of toezichtsvisies. Dit geeft een indicatie van de wijze waarop de financieel-economische sturingsrelatie formeel is geregeld. Daarnaast heeft de inhoudsanalyse nog een rol gespeeld in dit onderzoek waar ik hier op terugkom.

De formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden vormen één kant van het verhaal. Belangrijker is hoe er in de praktijk met deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden omgesprongen wordt. Hoe vult het ministerie de financieel-economische sturingsrelatie in? Om hier uitspraken over te kunnen doen is 'veldonderzoek' nodig. Gekozen is om semi-gestructureerde interviews te houden.

Semi-gestructureerd interview

Gezien de nodige behoefte aan flexibiliteit in het onderzoek biedt het semi-gestructureerde interview goede mogelijkheden. Voorafgaand aan het onderzoek is niet duidelijk wat voor soort problemen er mogelijkwijs spelen in de specifieke cases. Dit vereist enige flexibiliteit in de interviews. De interviews zijn gestructureerd aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's zijn afgeleid uit het theoretische hoofdstuk. Hieronder worden deze kort toegelicht (paragraaf 3.2.1).

Voorafgaand aan de interviews bood de inhoudsanalyse van relevante documenten goede aanknopingspunten om de interviews voor te bereiden. Inhoudsanalyse is toegepast op de instellingswetten/bepalingen, Kamerstukken, jaarplannen en jaarverslagen. In deze documenten vielen veelal indicaties voor bepaalde problemen te herkennen. Vervolgens konden deze constatering in de interviews gebruikt worden om enerzijds antwoorden van respondenten beter te begrijpen en anderzijds aan de respondent voor te leggen indien er zich discrepanties voordeden tussen de antwoorden van de respondent en de gegevens die uit de inhoudsanalyse. Een voorbeeld van een indicatie van een 'probleem' in de financieel-economische sturingsrelatie is de volgende zinsnede uit het jaarverslag van Staatsbosbeheer (Jaarverslag SBB 2006, pagina 57):

“Budgetsturing zonder meerjarenafspraken leidt ieder jaar tot een inspanning om het nieuwe budget aanpasbaar te maken met het bedrag dat in de meerjarenbegroting van het ministerie is ingegeven. Bezuinigingsronden doen een ingreep in het overeengekomen vigerende meerjaren- en normkostenstelsel. Dit leidt op termijn tot erosie op het gebied van kwaliteit en duurzaamheid in het bereiken van de gestelde lange termijn natuurdoelen, recreatiedoelen en vermaatschappelingsdoelen.”

In het interview met zowel SBB als het ministerie van LNV kan in eerste instantie gevraagd worden naar eventuele problemen in de budgettering. Vervolgens kan aangehaald voorbeeld voorgelegd worden. De respondenten kunnen op deze wijze hun perceptie van het probleem geven. Hierbij kom ik meteen bij het volgende punt dat met de interne validiteit te maken heeft (zie paragraaf 3.3)

Om een genuanceerd beeld van de knelpunten in de relatie te krijgen is het nodig 'beide kanten van het verhaal' te horen. Daarom zijn er interviews afgenomen bij zowel alle zbo's als de ministeries. In totaal zijn er dus, met betrekking tot de case-selectie, 24 interviews afgenomen. Overigens met meer dan 24 respondenten. De financieel-economische sturingsrelatie was in veel cases belegd bij of verdeeld over meerdere personen. Om aan de

benodigde informatie te komen werd in een dergelijk geval een interview met twee personen tegelijkertijd gehouden. Zo ontstond de mogelijkheid dat de respondenten elkaar konden aanvullen. In bijlage II is de lijst met respondenten te vinden.

3.2.1 Operationalisatie

Om uitspraken te kunnen over de financieel-economische aansturingrelatie en mogelijke problemen daarin is het nodig dit begrip te operationaliseren. In hoofdstuk 2 is dit grotendeels gedaan door het concept op te delen in een aantal aspecten. In paragraaf 2.2 kwamen de volgende aspecten naar voren die van belang zijn in de financieel-economische sturingsrelatie:

- A) Wijze van bekostiging;
- B) Planning van werkzaamheden en allocatie van middelen;
- C) Verantwoording van het zbo;
- D) Financieel-economische beoordeling door het ministerie.

Daarnaast werd aandacht besteed aan 3 factoren: (1) de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, (2) de vormgeving van de relatie en (3) de hybriditeit. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden via documentenanalyses in beschouwing genomen. De factor 'hybriditeit' is ten aanzien van twee aspecten relevant geacht in dit onderzoek: de spanning tussen de bedrijfsmatige insteek van zbo's enerzijds en de klassieke bureaucratische insteek bij ministeries anderzijds. Het tweede aspect betreft de marktactiviteiten van zbo's. In hoeverre levert dit spanningen/problemen of juist mogelijkheden op in de relatie met het ministerie?

Vervolgens is het financieel-economisch sturingsmechanisme besproken. Hierbij werd gefocust op mogelijke wijzen van bekostiging. Daarnaast kwam de vermogensstructurering en het vormen van managementcontracten aan bod. Het financieel-economisch sturingsmechanisme, de drie factoren en de aspecten van de financieel-economische functie (die overigens grotendeels op dezelfde aspecten ingaan) zijn met betrekking tot de interviews vertaald in vijf thema's. Hierbij is rekening gehouden met de gegevens die de documentenanalyse reeds opgeleverd had. Per thema zijn meerdere vragen opgesteld:

- Vormgeving van de relatie. Hierbij werd gevraagd hoe de relatie vanuit het ministerie/zbo is vormgegeven. Aan de ministeries is gevraagd welke directies op welke manier een rol spelen. Aan de zbo's is gevraagd met welke directies zij contacten onderhouden en waarover deze contacten gaan. Ook is gevraagd naar concrete sturingsarrangementen, zoals informatieprotocollen (zijn deze in samenspraak opgesteld?; en wat is er precies in vastgelegd?). Bij dit thema is ook gevraagd naar de reputatie van de ene partij bij de andere partij;
- Jaarplan en begroting (de planningscyclus). Hierbij werd gezien in hoeverre er voor de indiening van de begroting reeds overleg plaatsvond tussen beide partijen. Hoe worden de activiteiten en het daarvoor benodigde budget bepaald? Worden er op voorhand prestatiecriteria/prestatie-indicatoren vastgesteld? Hoe wordt uiteindelijk de begroting beoordeeld? Is er wel eens goedkeurig onthouden en zo ja, waarom?;
- Bekostiging. Hoe wordt het budget bepaald/hoe worden de tarieven beoordeeld? Hoe is hier overleg over? Van wat voor soort financiering wordt er gebruik gemaakt? Is er sprake van een kostprijs per product?;
- Financieel-economische beoordeling, verantwoording en controle (de beheersingscyclus). Belangrijke vraag bij dit thema was de wijze waarop het ministerie de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het zbo beoordeeld. Ook bij het zbo werd naar deze wisselwerking gevraagd. Hoe legt het zbo verantwoording af

over haar werkzaamheden? Heeft het zbo zelf inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid? Is er overleg over het jaarverslag/jaarrekening? Wat voor afspraken zijn hier over gemaakt? Wat vindt het ministerie van de kwaliteit van de bedrijfsvoering bij het zbo?;

- Doelmatigheidsprikkels en nevenactiviteiten. Het laatste thema gaat in op eventuele doelmatigheidsprikkels die nog niet aan bod zijn gekomen. Standaardvraag was in hoeverre het ministerie ervoor zorg draagt dat het zbo voldoende efficiënt werkt en gemotiveerd wordt (en of het ministerie hier überhaupt een rol speelt)? Hierbij werd ook gevraagd naar regels omtrent het vermogen. Wat gebeurt er indien het zbo een positief/negatief exploitatiesaldo behaalt? Heeft dit consequenties voor het volgende begrotingsjaar? In hoeverre kan zij een eigen vermogen opbouwen/ of reserves vormen? Ook werd er gevraagd hoe er met eventuele bezuinigingsmaatregelen wordt omgesprongen. In hoeverre is hier overleg over? Hoe wordt er bij het zbo op dergelijke ingrepen gereageerd? Tenslotte werd gevraagd naar eventuele nevenactiviteiten: wordt hier ruimte voor gegeven? Ontplooit het zbo uit eigen initiatief nevenactiviteiten?

Het eerste thema, de vormgeving van de relatie, gaat met name in op factor 1 (bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en 2 (vormgeving van de relatie). Factor 3 (hybriditeit) komt met name in het laatste thema aan bod over eventuele nevenactiviteiten en eventuele bezuinigingsmaatregelen. Het tweede thema over het jaarplan en de begroting houdt verband met aspect B (planning van werkzaamheden en allocatie van middelen). Het derde thema gaat in op wijze van bekostiging, overeenkomstig aspect A. Aspect C, verantwoording, komt aan bod in de vragen bij het vierde thema. Hier wordt ook ingegaan op aspect D, de financieel-economische beoordeling. Het financieel-economisch sturingsmechanisme komt met name in het derde thema (bekostiging) aan bod. Daarnaast wordt in het tweede thema aandacht besteed aan eventuele prestatie-indicatoren. Het laatste thema gaat onder andere in op de vermogensstructurering. In bijlage I is een voorbeeld van een vragenlijst opgenomen. Per casus is de vragenlijst op sommige punten nader gespecificeerd indien de documentenanalyse daar aanleiding voor gaf.

3.3 Maatregelen ten aanzien van de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre het onderzoek generaliseerbaar is en of er wel gemeten wordt wat de onderzoek beoogde te meten (validiteit). Daarnaast wordt ingegaan op de betrouwbaarheid van het onderzoek: de nauwkeurigheid van de metingen en de herhaalbaarheid (consistentie) van de metingen (Van Thiel, 2007: 55).

3.3.1 Validiteit

Met betrekking tot de validiteit is een onderscheid te maken in interne en externe validiteit. De interne validiteit heeft in dit onderzoek betrekking op de generaliseerbaarheid van de conclusies van het onderzoek ten aanzien van de cases zelf. Het betreft de vraag of de cases zelf wel goed zijn onderzocht om een gefundeerd antwoord op de hoofdvraag te kunnen geven.

Interne validiteit

Allereerst is hierbij de constructvaliditeit van belang: wordt het concept financieel-economische aansturing wel gemeten? Door dit concept op te splitsen in verschillende aspecten is getracht hieraan te voldoen. Hierbij werd in hoofdstuk 2 een onderscheid gemaakt

tussen de aspecten die met de financieel-economische functie van een organisatie te maken hebben en die met het begrip aansturing te maken hebben. Hierbij is aandacht besteed aan de ‘unieke kenmerken’ die in de relatie tussen een ministerie en een zbo opgeldt doen. In de interviews zijn deze aspecten en sturingsmechanismen vertaald in de vijf thema’s besproken in paragraaf 2.2.

Vervolgens is de vraag of de methode van onderzoek leidt tot de benodigde gegevens. “The main threat to providing a valid description of what you have seen or heard lies in the accuracy or incompleteness of the data.” (Robson, 2002: 171). Dit is de reden dat allereerst ‘twee kanten van het verhaal’ zijn gehoord. Per casus is in elk geval één persoon van het ministerie en één van het zbo geïnterviewd. Het risico hiervan is dat de betreffende persoon in veel gevallen niet de enige betrokkene is in de sturingsrelatie. De personen zijn geselecteerd op basis van betrokkenheid in de relatie. Het tweede criterium was de betrokkenheid in de financieel-economische sturingsrelatie. Deze beide criteria leidde ertoe dat in een aantal cases een interview met twee personen tegelijkertijd werd gehouden. In deze gevallen was de ene respondent gespecialiseerd in de sturingsrelatie en de andere in het financieel-economische aspect van de sturingsrelatie.

Afgezien van de respondenten werd er een documentenanalyse toegepast. Naast de formele regels, afspraken en documenten (zoals de instellingswet, de informatieprotocollen en toezichtsvisies) die een rol spelen in de relatie zijn bijvoorbeeld ook Kamervragen bestudeerd die betrekking hebben op de financieel-economische sturingsrelatie. Deze Kamervragen en de antwoorden op deze vragen kunnen een indicatie geven voor problemen of opmerkelijkheden in de sturingsrelatie. Is de minister bijvoorbeeld überhaupt in staat een adequaat antwoord te geven? In hoeverre ontbreekt er informatie bij het ministerie over financieel-economische zaken als kostprijzen en doorlooptijden? De documentenanalyse is voorafgaand aan de interviews uitgevoerd. De vragen in de interviews zijn vervolgens ‘open’ gesteld. Mocht de respondent dan met antwoorden komen die niet overeen komen met de gegevens uit de documentenanalyse dan kan dit verschil vervolgens voorgelegd worden. Middels deze datatriangulatie ontstaat er een completer beeld van de casus.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de vragen in de interviews representatief zijn voor het fenomeen dat wordt bestudeerd (inhoudsvaliditeit) (Van Thiel, 2007) zijn de vragenlijsten voorgelegd aan ‘experts’ (zie paragraaf 3.3.2). Hierbij werd aandacht besteed aan deze vraag. De experts stemden positief in met de vragenlijsten. Ook worden er per thema meerdere vragen gesteld.

Externe validiteit

Dit onderzoek betreft een ‘meervoudige case-study’. Dit wil niet zeggen dat er een representatieve steekproef – laat staan een random steekproef – is genomen. Dit houdt in dat statistische generaliseerbaarheid niet mogelijk is. Overigens was dat ook niet het doel van de case-study. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan theorie/beleidsvorming ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo’s. Analytische of theoretische generaliseerbaarheid is door middel van een meervoudige case-study namelijk wel mogelijk (Robson, 2002: 177). Door met diverse criteria rekening te houden is in dit onderzoek getracht het diverse zbo-veld enigszins in ogenschouw te nemen. Dit kan ook bijdragen aan theorie/beleidsvorming. De sturingsrelatie ten aanzien van de verschillende typen zbo’s kunnen, zoals het theoretische hoofdstuk uitwees, namelijk sterk verschillen (of zouden wellicht dienen te verschillen).

3.3.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt door meerdere gevaren bedreigd. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden in storing aan de kant van de onderzoeker, storing door de onderzoeksmethode en storing aan de kant van de databronnen (Van Thiel, 2007: 58).

Belangrijke maatregel die is genomen om storing door de onderzoeksmethode weg te nemen is het toepassen van ‘expert opinion’. De vragenlijsten zijn voorgelegd aan een wetenschappelijk onderzoeker en een beleidsadviseur op het gebied van bedrijfsvoering en verzelfstandiging.¹⁵ Ook de combinatie van onderzoeksmethodes draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Storing door de onderzoeksmethode kan zich ook uiten in ‘te weinig onderzoekssubjecten’. Twee interviews (één met het ministerie en één met het zbo) per casus is minimaal. Aan de andere kant is het hierdoor wel mogelijk gebleken 12 cases te onderzoeken. Dit vergroot de mogelijkheid om cases te vergelijken en rekening te houden met de diversiteit van het zbo-veld. Er is getracht, gezien de tijd en ruimte voor dit onderzoek, hier een balans in te vinden. Een gedegen voorbereiding middels documentenanalyse is een aanvullende ondersteuning om elke individuele casus goed voor te bereiden.

Storing aan de kant van de databronnen kan zich uiten in onvolledigheid of onjuistheid van de informatie. Onvolledigheid wordt zoveel mogelijk gecompenseerd door het toepassen van twee onderzoeksmethodes (ontbrekende informatie uit de documentenanalyse kan aangevuld worden met informatie uit de interviews en andersom). Ten aanzien van de interviews is er het risico dat de respondent sociale wenselijke antwoorden geeft en hierdoor ‘onjuiste’ antwoorden geeft. Dit wordt op meerdere manieren getracht te vermijden. Allereerst is er de documentenanalyse. Deze geeft informatie die ‘zwart op wit’ staat. Daarnaast wordt de ‘counterpart’ bij de andere partij geïnterviewd. Tenslotte worden er enkele ‘controlevragen’ in de vragenlijst opgenomen.

Grootste storingsbron aan de kant van de onderzoeker is het gevaar dat antwoorden van respondenten verkeerd worden geïnterpreteerd. De interviews zijn niet op recorder opgenomen. Dit is gedaan om te bevorderen dat de respondent zo open en eerlijk mogelijk zijn verhaal zou doen. Om verkeerde interpretaties te corrigeren zijn alle gespreksverslagen zijn teruggekoppeld aan de respondenten (‘member checking’, zie bijv. Robson, 2002: 175). Deze interactie werd tevens aangegrepen om nog aanvullende vragen te stellen die tijdens het uitwerken van de interviews nog bij me opkwamen. De respondenten kregen via deze terugkoppeling de mogelijkheid om onjuiste interpretaties van de kant van de onderzoeker te corrigeren. Ook konden de respondenten op deze wijze nog aanvullingen aanbrengen.

¹⁵ Respectievelijk mijn scriptiebegeleidster dr. S. van Thiel en mijn stagebegeleider ir. L. Canté, beleidsadviseur in dienst van het ministerie van Financiën.

H4 Rijksbrede kader ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's

Dit hoofdstuk tracht inzicht te geven in de rijksbrede ontwikkeling en context van het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's. Hiermee wordt het brede kader zichtbaar gemaakt waarbinnen de 'individuele' sturingsrelaties tussen ministeries en zbo's in de praktijk vorm gegeven worden. Zoals in de aanloop naar dit eerste empirische hoofdstuk duidelijk werd is er ten aanzien van zbo's een spanning te constateren tussen uniformiteit en pluriformiteit. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk in paragraaf 2.1, waarin verschillende juridische vormen van organisaties die als zbo te typeren zijn gegeven werden. Tevens werden verschillende typen zbo's op grond van de aard van het primaire productie proces gegeven.

Dit hoofdstuk schetst het rijksbrede uniforme kader van het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's. Er wordt ingegaan op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het ministerie jegens het zbo met betrekking tot de financieel-economische aansturing. Hierbij wordt de context van de in de loop der tijd genomen maatregelen beschouwd. Op deze wijze is de ontwikkeling in de regelgeving beter te begrijpen en komen ook geconstateerde problemen aan bod. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, heeft een gebrek aan eenduidige regelgeving geleid tot diverse problemen. Er wordt tevens antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: *Wat zijn de rijksbrede kaders van het ministerie betreffende de financieel-economische aansturing van zbo's?* Dit verschaft het nodige inzicht om in de daarop volgende hoofdstukken nadert in te gaan op de onderzochte cases, waarmee recht wordt gedaan aan het pluriforme karakter van de set zbo's.

4.1 *Financieel-economisch beleid ten aanzien van zbo's medio jaren '90 - 2000*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rijksbrede beleidsontwikkeling ten aanzien van de financieel-economische aansturing van zbo's. In de jaren '90 groeide de discussie ten aanzien van de vormgeving van de relatie tussen moederdepartement en zbo's (zie bijv. Begeleidingsteam Kaderwet, 2007: 5). Centraal stond de vraag hoe de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's kon waarmaken. Na het rapport 'Steekhoudend ministerschap' van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten in 1992 en het rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' van de ambtelijke Commissie Sint in 1994 barstte de discussie werkelijk los na het verschijnen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) in 1995 "waarin een groot aantal tekorten werd geconstateerd ten aanzien van de mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's te kunnen waarmaken" (Homburg & Van Thiel, 2002: 3). Vertrekpunt in deze paragraaf zijn dan ook de beleidsontwikkelingen vanaf medio jaren '90.

4.1.1 Achtergrond

De door de AR geconstateerde wildgroei geeft aan dat er voor die tijd nauwelijks een rijksbreed kader bestond ten aanzien van de manier waarop er met zbo's omgegaan diende te worden. Ook de politiek-bestuurlijke aandacht voor zbo's was tot het spraakmakende rapport van de AR zeer gering. Eerste aanzet tot een proces van beweging is wellicht de parlementaire commissie Deetman die na de verkiezingen van 1989 werd ingesteld om te adviseren over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Kickert, 2005: 334). Vervolgens werden een aantal vervolgc commissies ingesteld om een aantal onderwerpen nader uit te werken. Een hiervan was de commissie Scheltema die de ministeriële verantwoordelijkheid

en zbo's onder de loep diende te nemen. Er werd daarnaast in 1991 wel een kamerbrede motie ingediend waarin de regering werd verzocht een rijksbrede evaluatie naar zbo's te verrichten, maar deze kwam er toen niet (Leeuw, 1997). Het toezicht op zbo's en daarmee de aandacht voor de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's kwam pas definitief op de politieke agenda te staan toen de Algemene Rekenkamer met haar vernietigend rapport kwam. Er was sprake van onduidelijkheid over de taken, bevoegdheden, bekostigingswijze en samenstelling van zbo's (AR, 1995: 53). De AR constateerde een ware wildgroei aan regelingen en een tekort aan verantwoordingsinformatie. Ook de doelen en oprichtingsmotieven waren bij veel zbo's onduidelijk of te weinig concreet geformuleerd. "In de media deden metaforen van de volgende soort de ronde: rommeltje bij buitenkantoren van het Rijk, chaos bij zbo's, enz. Soms leek het erop alsof zbo's nooit iets goed gedaan hadden, en eigenlijk ook nooit meer iets goed zouden kunnen doen." (Leeuw, 1997). Een reactie uit Den Haag kon hiermee niet uitblijven.

4.1.2 Reactie Rapport AR 1995

In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) beloofde het kabinet in de aan de Tweede Kamer toegezonden notitie 'Herstel van de primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen' (1995) een kader te creëren voor het instellen van zbo's (Minister van BZK, 1995). Voor de korte termijn werd aangekondigd 'Aanwijzingen voor de Rijksdienst' vast te stellen. Deze 'Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen' werden in 1996 vastgesteld en kunnen gezien worden als de voorloper van de Kaderwet.¹⁶

Deze aanwijzingen hebben echter nooit dezelfde aandacht van politiek Den Haag gekregen als de later vastgestelde Kaderwet (zie paragraaf 4.4) en wellicht alleen daarom al minder teweeg gebracht. De toelichting vermeldt dat de vastgestelde aanwijzingen "dienen als richtsnoer indien wordt overwogen om een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen, anders in te richten of nieuwe bestuurstaken toe te delen". Ze gelden dus *niet* met terugwerkende kracht voor de op dat moment bestaande bestuursorganen (mits daar geen veranderingen in optreden, zoals nieuwe taken). Daarnaast hebben de aanwijzingen het karakter van beleidsregels (Werkgroep Markt en Overheid, 1997: 56), in tegenstelling tot de in 2006 vastgestelde Kaderwet. Daarnaast blijven de meeste aanwijzingen oppervlakkig en wordt menig maal de zinsnede 'de instellingswet regelt' of 'wordt bepaald in de instellingswet' gebruikt. Ook zijn de aanwijzingen veelal vrijblijvend, zoals bijvoorbeeld aanwijzingen 124l (5) laat zien: "Afhankelijk van de aard en de taak van het zelfstandig bestuursorgaan *kunnen* voorts de volgende bevoegdheden aan een minister worden toegekend..." (cursief toegevoegd). Er wordt dus nog vaak ruimte gegeven voor pluriformiteit.

Als met de tijdsgeest en de context rekening wordt gehouden dan kan de oppervlakkigheid gerelativeerd worden. Tot dan toe was er namelijk helemaal geen rijksbreed 'kader' voor zbo's. Leeuw (1997) stelt dan ook dat de aanwijzingen behoorlijk gedetailleerd zijn. Ten aanzien van het instellen van nieuwe zbo's zijn de aanwijzingen ook erg concreet. Zo worden er duidelijke regels gesteld ten aanzien van de oprichtingsmotieven van zbo's. Die waren er voorheen niet (de reden dat er een 'wildgroei' aan zbo's kon ontstaan).

¹⁶ In feite betreft het een 'aanvulling van de aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen'. In het vervolg wordt deze regeling aangeduid met de term 'aanwijzingen'.

4.1.3 Tekortkomingen in het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's

Het gebrek aan politiek-bestuurlijke aandacht voor zbo's geldt vooral voor het financieel-economische beleid ten aanzien van deze organisaties. Zo constateert Leeuw (1997) bijvoorbeeld dat, ondanks de oproep van Van Gunsteren (1986) om toch vooral eens naar prestaties van zbo's te kijken, de politiek-bestuurlijke aandacht voor zbo's tot medio jaren negentig zeer gering was. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar rapport (1995) ook tekortkomingen met betrekking tot het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's. Zo heeft de geconstateerde 'wildgroei bij de inrichting van zelfstandige bestuursorganen' mede betrekking op (Algemene Rekenkamer, 1995; Minister van BZK, 1995):

- de uiteenlopende regelingen van de bekostigingswijze;
- de onvolkomen regeling van toezicht en verantwoording van de publieke taakvervulling; en
- de uiteenlopende arbeidsvoorwaardenregelingen voor het personeel.

Daarnaast wordt er een algemeen gebrek aan toezicht op zbo's geconstateerd. Zo stelt de Rekenkamer vast dat de bevoegdheden die ministers of door hen aangewezen toezichthouders hebben voor het houden van toezicht zeer uiteenlopend zijn geregeld en over het algemeen beperkt zijn (Algemene Rekenkamer, 1995: 53). "Het gaat daarbij met name om gebreken in de feitelijke informatievoorziening en de (mede daardoor) ontoereikende controle en sturing van zelfstandige bestuursorganen. Ook de totale arbeidskosten zijn soms aanzienlijk meer gestegen dan op de ministeries." (Minister van BZK, 1995).

De Aanwijzingen geven de minister de expliciete bevoegdheid tarieven of heffingen goed te keuren indien dit van toepassing is (aanwijzing 124l (3)). Hiermee wordt een onderscheid gemaakt tussen budget en tariefgefinancierde zbo's (zie paragraaf 2.2.5). Lid 4 van aanwijzing 124l bepaalt dat in de instellingswet de bevoegdheid aan de minister wordt toegekend tot instemming met de begroting en de meerjarenraming. De wijze van bekostiging wordt verder aan de individuele instellingswet overgelaten (aanwijzing 124n). Verder blijven de aanwijzingen ten aanzien van de financieel-economische aansturing vrij oppervlakkig. Zo staat in aanwijzing 124o aangegeven dat de instellingswet het financieel toezicht regelt.

Er wordt in de Aanwijzingen veel overgelaten aan de specifieke instellingswet of specifieke bepalingen die van toepassing zijn op het zbo.¹⁷ "De instellingswet van een zbo is van cruciaal belang als het gaat om de 'architectuur' van de financiële planning & control." (Van der Knaap & Sylvester, 2000: 14). In een instellingswet wordt bijvoorbeeld geregeld of een zbo op eigen titel grond in eigendom mag hebben en of het zbo bevoegd is leningen aan te gaan (van banken of andere marktpartijen). "Tenzij anders bepaald zijn de bevoegdheid om te lenen, het akkoord gaan met de hoeveelheid, vorm en voorwaarden van de lening enzovoort, voorbehouden aan de leiding van het bestuursorgaan." (Van der Knaap & Sylvester, 2000: 14).

Het rapport van de Rekenkamer (1995) maakte nogal wat los in politiek Den Haag. Naast de verschenen Aanwijzingen werd in de notitie 'Herstel van het politiek primaat' ook aangekondigd de bestaande zbo's door te lichten. Per zelfstandig bestuursorgaan zou onder andere de bestaansreden, de sturingsinstrumenten en de publiek- of privaatrechtelijke vormgeving worden bezien (Minister van BZK, 1995). Er werd bekeken in hoeverre de bestaande zbo's aan de Aanwijzingen voldoen. Uit deze doorlichting blijkt dat slechts een

¹⁷ Zoals in paragraaf 2.1.1 uiteen is gezet hebben niet alle zbo's een instellingswet. Er zijn ook veel zbo's die *krachtens* de wet een grondslag hebben: bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.

beperkt deel van de (behandelde) instellingen aan de Aanwijzingen voldoen (Minderman, 2000: 188).

Deze ‘doorlichting’ nam veel meer tijd in beslag dan gepland. Daarnaast kreeg de doorlichtingsrapportage bij de aanbieding aan de Tweede Kamer door de minister van BZK het stempel van voortgangsrapportage opgedrukt (Minister van BZK, 1997). Hoewel de doorlichting werd bekritiseerd (zie bijvoorbeeld Leeuw, 1997) leidde het, volgens de minister van BZK, wel tot ‘tal van initiatieven’ bij de verschillende ministeries. Hierbij valt te denken aan “concrete voorstellen voor verbetering en in een aantal gevallen tot een herbezinning op de vormgeving van de publieke taak in de toekomst” (Minister van BZK, 1997). De doorlichting hield feitelijk in dat, indien de wetgeving gebreken vertoonde, een ‘reparatieproces’ in werking werd gezet (Van Thiel & Van Buuren, 2001: 2-3). Desondanks leidde de doorlichting niet tot een volgende stap in de door sommigen gewenste uniformering van het brede scala aan zbo’s (Leeuw, 1997).

4.1.4 Commissie Cohen: Markt & Overheid

Met betrekking tot het financieel-economische beleid ten aanzien van zbo’s kan als volgende stap de Commissie Cohen genoemd worden. Deze commissie adviseerde in 1997 het kabinet dat zbo’s zo weinig mogelijk marktactiviteiten moesten ondernemen. Aanleiding voor de oprichting van deze commissie was dat vanwege het saneren van de overheidsfinanciën en het op afstand plaatsten en verzelfstandigen van uitvoerende diensten, veel van deze publieke organisaties allerlei marktactiviteiten ontwikkeld hebben (Aanwijzingen marktactiviteiten, 1998). In paragraaf 2.5 zijn de risico’s hiervan besproken.

Ook de Ministers van EZ, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wijzen op deze risico’s. Zij noemen het risico van kruissubsidiëring en het gevaar dat de markttaak de publieke taak uitdrijft. “Ten eerste speelt het risico van oneerlijke concurrentie in de zin dat overheden in hun handelen op de markt over oneigenlijke voordelen kunnen beschikken ten opzichte van hun concurrenten, waardoor ongelijke concurrentieverhoudingen kunnen ontstaan.” (Ministers EZ, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing & Koninkrijksrelaties, 2004: 1). Hierdoor kunnen allerlei concurrentieverstoringen optreden. Zo bestaat er het gevaar van kruissubsidiëring: het ontwikkelen en uitvoeren van marktactiviteiten die (deels) betaald worden uit de publieke middelen hetgeen de kostprijs drukt en tot oneerlijke concurrentie leidt (Homburg & Van Thiel, 2002) (zie ook paragraaf 2.5).¹⁸ De geconstateerde wilgroei door de AR, zoals hierboven beschreven geldt dus in zekere zin ook voor *de activiteiten* die publieke organisaties zijn gaan verrichten.

Daarnaast loopt de overheid zelf risico ten aanzien van de bestuurlijke continuïteit en betrouwbaarheid. “De mogelijkheid bestaat dat door overheden niet voorzienbare ondernemersrisico’s worden gelopen. Bovendien kan onduidelijkheid ontstaan over waar publieke belangen ophouden en commerciële belangen beginnen. De uitvoering van publieke taken kan daarmee onder druk komen te staan.” (Ministers EZ, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing & Koninkrijksrelaties, 2004: 2).

Mede onder druk vanuit ondernemingsorganisaties startte de overheid de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsoperatie (MDW) (Van Damme, 2002: 5). In het kader van deze operatie werd eind 1995 de Commissie Cohen ingesteld. De commissie pleitte

¹⁸ Daarnaast hebben overheden ten opzichte van het bedrijfsleven het voordeel dat ze ‘de facto’ niet failliet kunnen gaan. Ook is er de mogelijkheid om als overheidsorganisatie gebruikt te maken van exclusieve gegevens die overheidsorganisaties bij het uitoefenen van hun publieke taak hebben verkregen.

ervoor dat overheidsorganisaties verboden zou moeten worden marktactiviteiten te verrichten, tenzij die marktactiviteiten onlosmakelijk met de publieke taak verbonden waren. In haar reactie op het rapport geeft het kabinet aan langs vier lijnen implementatie-activiteiten te ontwikkelen (Website Hybride Organisaties, 2006):

1. doorlichting van organisaties binnen de rijksoverheid, resulterend in Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst;
2. analyse van en specifieke aanbevelingen voor zes clusters van organisaties;
3. overleg met decentrale overheden over de wijze waarop de aanbevelingen van de werkgroep Cohen op dit niveau hun doorwerking zullen krijgen; en
4. voorstel voor wetgeving van het toetsingskader van de werkgroep Cohen.

De Aanwijzingen ‘inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst’ verschenen op 8 mei 1998. Deze aanwijzingen geven de voorwaarden weer waaronder onderdelen van de rijksdienst mogen werken voor derden. Aanwijzing 4 stelt dat marktactiviteiten slechts mogen worden verricht indien dit is opgedragen bij of krachtens de wet of voortvloeit uit internationale verplichtingen. Hierop zijn een aantal uitzonderingen van toepassing. In dit opzicht verdient Aanwijzing 6 vermelding waarin wordt geregeld dat eventuele restcapaciteit (het verschil tussen de voor een overheidstaak noodzakelijk aan te houden capaciteit aan duurzame kapitaalgoederen en de feitelijk gebruikte capaciteit) kan worden ingezet ten behoeve van het verrichten van marktactiviteiten. Een goed voorbeeld van dit laatste is het verhuur van een testbaan door de RDW (Homburg & Van Thiel, 2002).

Daarnaast zijn een aantal regels opgesteld die kruissubsidiëring en de bevoordeelde posities van publieke organisaties dienen tegen te gaan. Zo wordt in Aanwijzing 8 tot er met 11 bijvoorbeeld vastgelegd dat alle kosten die met de marktactiviteiten gemoeid zijn integraal doorberekend dienen te worden in de prijzen. Ook aanwijzing 12 is erop gericht kruissubsidiëring tegen te gaan middels het aanbrenge van een boekhoudkundige scheiding voor markt- en ‘niet-marktactiviteiten’. In Aanwijzing 13 wordt geregeld dat bepaalde, door de publieke organisatie verworven, gegevens niet worden gebruikt voor het verrichten van marktactiviteiten of dat ze onder gelijke voorwaarden beschikbaar worden gesteld voor derden. Onder andere met deze regel wordt getracht de bevoordeelde positie van publieke organisaties ten opzichte van marktpartijen teniet te doen.

De vierde lijn van ‘implementatie-activiteiten’ heeft betrekking op formele wetgeving inzake marktactiviteiten door (semi) publieke organisaties. Hiertoe werd de SER voor advies gevraagd. Het kabinet nam namelijk wel het door de Commissie Cohen ontwikkelde analysekader over, maar niet de aanbevelingen (Van Damme, 2002: 5). De SER kwam met een vergaand advies. Zo werden onder andere de volgende regels voorgesteld (SER, 1999):

- het is een publieke organisatie verboden een marktactiviteit te verrichten zolang daaraan geen wettelijke basis ten grondslag ligt;
- is er een wettelijke basis dan dient er een kosten-batenanalyse van de effecten voor de desbetreffende overheid, voor de particuliere ondernemingen die op die markt reeds actief zijn en voor de afnemers (burgers en consumenten) te worden uitgevoerd. Als blijkt dat de marktactiviteit per saldo een positief welvaartseffect oplevert, dan is uitvoering van de marktactiviteit toegestaan; en
- de toetredingsregels zouden moeten worden gehandhaafd door een onafhankelijke toezichthouder (hier zag de SER een rol weggelegd voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit).

Het kabinet vond de adviezen wel erg ver gaan en gebruikte ze als ondersteuning bij het opstellen van het Wetsvoorstel Markt en Overheid. Ondanks het negatieve advies van de Raad van State diende minister Jorritsma het wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer (oktober 2001). Het voorstel oogstte veel kritiek, omdat het de autonomie van overheden te sterk zou beperken en tot hoge administratieve en bestuurlijke lasten zou leiden (Website Hybride Organisaties, 2006). In 2004 werd het wetsvoorstel uiteindelijk ingetrokken. Er werd een alternatieve aanpak voorgesteld: het kabinet wilde gedragsregels gaan vastleggen in de mededingingswet, die het inzetten van belastinggeld voor ondernemersactiviteiten (kruissubsidiëring) (in beginsel) verbieden evenals het kosteloos gebruik van publieke gegevens (Ministers EZ, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing & Koninkrijksrelaties, 2004).

De beoogde wetwijziging van de Mededingingswet naar aanleiding van de Commissie Cohen is uiteindelijk pas in februari 2008 ingediend bij de Tweede Kamer. De beoogde gedragsregels hebben onder andere betrekking op zbo's die commerciële nevenactiviteiten verrichten. De voorgestelde gedragsregels betreffen onder andere (TK, 2008b; zie ook Defares & Langer, 2008):

- de verplichting om aan de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening te brengen;
- verbod op functievermenging tussen bestuurlijke en economische activiteiten (dit behelst een administratieve en organisatorische scheiding tussen publieke en particuliere activiteiten); en
- verbod op exclusief gegevensgebruik (zie voetnoot 18).

Terugblik

De groei aan verzelfstandigingen in de jaren negentig leidde tot een gebrek aan inzicht wat betreft het doen en laten van de verzelfstandigde organisaties. De politieke aandacht groeide gestaag met als 'hoogtepunt' de eis van de komst van een Kaderwet (zie paragraaf 4.4). Ook het financieel-economisch beleid ten aanzien van zbo's kwam langzamerhand meer in de 'picture'. Naast de rapporten ten aanzien van een normering omtrent het verrichten van marktactiviteiten kwam de AR in 2000 met een rapport over de vermogenspositie van instellingen op afstand van het rijk. Hierover gaat de volgende paragraaf. Dit rapport kan overigens in samenhang met het voorgaande beschouwd worden. Zo is het risico van het weglekken van met publiek geld opgebouwde reserves naar private activiteiten een van de aanleidingen van het rapport (AR, 2000: 10).

4.2 Vermogenspositie instellingen op afstand van het rijk

In paragraaf 2.8.2 is ingegaan op de voordelen en nadelen van het aanhouden van (eigen) vermogen door publieke instellingen op afstand van het Rijk. Sinds de aandacht voor zbo's vanuit politiek Den Haag toenam werd ook dit aspect onder de loep genomen. In 2000 kwam de Algemene Rekenkamer (AR) met een spraakmakend rapport ten aanzien van de vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk. Hierin werd onder andere geconcludeerd dat er op dit gebied onvoldoende beleid is. Een gebrek aan regelgeving had onder andere tot gevolg dat veel instellingen steeds meer geld gingen lenen, uitlenen en/of beleggen. Dit duidt op het genoemde risico uit paragraaf 2.8.2 dat 'sommige soorten geld makkelijker worden uitgegeven dan andere'.

Opmerkelijk is dat in de voorafgaande jaren door of in opdracht van diverse ministeries of op afstand geplaatste instellingen wel degelijk onderzoeken zijn gedaan naar de gewenste

omvang en aanvaardbare omvang van het eigen vermogen. Deze onderzoeken hebben (in de meeste gevallen) echter niet geleid tot beleid of afspraken tussen ministeries en instellingen (AR, 2000: 11). Een verklaring hiervoor is wellicht dat er geen universele normen zijn die precies aangeven tot op welke hoogte het aanhouden van eigen vermogen doelmatig is, gelet op de zowel de voordelen als de nadelen ervan (zie paragraaf 2.8.2).

De constatering van de AR wat betreft een gebrek aan regelgeving/afspraken werd in het daaropvolgende Algemeen Overleg (AO) door Kamerleden bevestigd. Zo blijkt uit dit overleg dat er onder Kamerleden veel onduidelijkheid bestaat over het financiële toezicht op (met name) zbo's en over de financiële positie van deze organisaties (TK, 2000). Zo is er onvoldoende informatie beschikbaar over de financiële situatie van zbo's. Door diverse Kamerleden wordt gewezen op het gevaar van vermenging tussen publieke en private gelden en activiteiten (vergelijk het in de vorige paragraaf beschreven fenomeen van kruissubsidiëring). Dit wakkerde de vraag naar uniformering aan. Echter in hetzelfde overleg werd benadrukt dat er bij nadere regelgeving sprake dient te zijn van maatwerk. Hier wordt dus gewezen op de diversiteit van het zbo-veld. Ook komt het, door de heer Stroeken (CDA) op de volgende wijze geformuleerde, dilemma naar voren dat: "Enerzijds dient te worden gewaakt voor het oppotten c.q. een overdreven uitgavenpatroon bij de instellingen op afstand van het rijk. Anderzijds dienen de instellingen ook een redelijke vrijheid te hebben om hun middelen te besteden en vermogens te vormen, mits een en ander transparant is en daarover verantwoording wordt afgelegd."

Kortom, er bestaat op dat moment nogal wat onduidelijk ten aanzien van het financieel beleid aangaande zbo's. Tevens vindt men het lastig duidelijke eisen te stellen. Zo komt het dilemma van de 'uniformiteit versus diversiteit' aan bod, evenals het dilemma van 'strikte kaders/regels versus zelfstandigheid'. Werd in de vorige paragraaf onder andere een algemeen gebrek aan toezicht en regelgeving geconstateerd, zo constateert de AR met betrekking tot de vermogensvorming in dit rapport specifiek een gebrek aan regelgeving: bij slechts de helft (16 van de 30) van de onderzochte (clusters) van instellingen bleek er regelgeving of beleidsafspraken te zijn voor de omvang van het eigen vermogen (AR, 2000: 5). Daarnaast bleek het bij de instellingen waar wel dergelijke afspraken waren gemaakt in het algemeen te ontbreken aan een heldere toelichting of onderbouwing van de gemaakte keuzes.

Bij het vaststellen van de omvang van het eigen vermogen gaat het om de afweging om enerzijds de nodige beleidsvrijheid te geven aan instellingen om reserves en voorzieningen te vormen voor het opvangen van bedrijfsrisico's en het doen van investeringen en anderzijds de mogelijkheid van het rijk om bij te sturen en het inbouwen van waarborgen dat publiek geld uiteindelijk efficiënt en effectief wordt ingezet voor de doelen waarvoor het ter beschikking is gesteld (AR, 2000: 6). Een te hoog eigen vermogen (in die zin van omvangrijke 'eigen' reserves) roept vragen op over de besteding van publieke middelen: is er nog wel sprake van doelmatig besteden of gaat het om ondoelmatig oppotten? "Bij een gering eigen vermogen is er een risico voor de continuïteit van de taakuitvoering, komen investeringen onder druk en kan het rijk worden geconfronteerd met een verplichting om een grote schuldenlast te saneren." (Hoek et al., 2000).

De AR (2000) constateert in het algemeen de volgende problemen met betrekking tot de omvang van eigen vermogens van instellingen op afstand van het rijk (zie ook Hoek et al., 2000):¹⁹

- een gebrek aan transparantie in de jaarrekeningen;
- een gebrek aan beleidsuitgangspunten op grond waarvan de normatieve vermogensbehoefte van instellingen kan worden vastgesteld;
- het risico van het weglekken van publieke gelden naar private activiteiten via de reserves van instellingen. Er is veelal geen inzicht in de herkomst van opgebouwde reserves. Zo komt er bij de onderzochte instellingen nauwelijks een scheiding voor tussen het met publieke en private middelen opgebouwde deel van het eigen vermogen;²⁰ en
- een gebrek aan regelgeving omtrent het aangaan van leningen (aantrekken van langlopend vreemd vermogen), het al dan niet risicovol beleggen van overtollige liquide middelen en het uitlenen van liquide middelen aan derden. Deze activiteiten worden steeds meer of op steeds intensievere wijze verricht door de onderzochte instellingen.²¹

Een oorzaak die al deze problemen delen is een gebrek aan eenduidige regelgeving. Zo liepen de voorschriften die voor de onderzochte instellingen golden op het gebied van de presentatie en toelichting van eigen vermogen en voorzieningen in de jaarrekening zeer uiteen (van zeer globaal tot zeer gedetailleerd) (AR, 2000: 27-28). Wel bleek dat bij 22 van de 30 (clusters van) instellingen in de eisen op het gebied van de financiële verslaggeving expliciet werd verwezen naar de ‘algemeen aanvaarde grondslagen’ of naar Titel 9 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 2).²²

De overkoepelende aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is dat het rijk beleid ontwikkelt op het punt van vermogensvorming door instellingen op afstand van het rijk. “Daarin zouden de verantwoordelijke ministers een standpunt moeten innemen over onder meer de grenzen waarbinnen het eigen vermogen van instellingen zich mag ontwikkelen en het omgaan met vermogensoverschotten, de mate waarin en voorwaarden waaronder instellingen vreemd vermogen mogen aantrekken of liquide middelen mogen beleggen of uitlenen, en de wenselijkheid van een scheiding tussen het publieke en het private deel van het eigen vermogen.” (AR, 2000: 45). Dit heeft onder andere geleid tot het besluit zbo’s voortaan ook onder het Geïntegreerd Middelenbeheer te laten vallen (zie paragraaf 4.3.1).

Het verdient volgens de Algemene Rekenkamer aanbeveling de verslaggevingsregelgeving, uit het oogpunt van transparantie en vergelijkbaarheid, uit te breiden en zoveel mogelijk te uniformeren. Met betrekking tot het lenen, beleggen of uitlenen van (publiek) geld door

¹⁹ Een groot gedeelte van deze externe instellingen zijn zbo’s.

²⁰ De meeste instellingen maken in de resultatenrekening wel een scheiding tussen de publieke middelen en de private inkomsten, maar door het ontbreken van een scheiding in het opgebouwde eigen vermogen is er geen inzicht in de herkomst van de opgebouwde reserves (AR, 2000: 33).

²¹ Zo zijn in de periode 1995-1997 de langlopende beleggingen verdubbeld en zijn het taaltotaal aan liquide middelen en (kort- en langlopende) beleggingen met circa 31% gestegen. “De onderzochte instellingen beleggen weliswaar overwegend voorzichtig, maar in 1997 is *tenminste* 9% (f 439 miljoen) van de beleggingen – grotendeels door ziekenfondsen – risicovol belegd in aandelen.” (cursief in oorspronkelijke tekst) (AR, 2000: 44).

²² De algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving, zoals neergelegd in: BW 2 Titel 9, de uitwerking daarvan in de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving en de literatuur over verslaggeving van organisaties zonder winstoogmerk. “Wanneer deze grondslagen van toepassing zijn is gegarandeerd dat op een aantal belangrijke punten inzicht wordt verschaft.” (AR, 2000: 27).

externe instellingen zal eerst vastgesteld moeten worden of dit wenselijk is (Hoek et al., 2000). Als bepaald wordt dat dit kan is het noodzakelijk hier duidelijke regels over vast te leggen. Over het algemeen heerst de gedachte overigens dat het niet acceptabel is dat publieke organisaties risicovol beleggen/geld uitlenen ('bankieren'), zoals bijvoorbeeld de Ceteco-affaire²³ laat zien of, meer recentelijk, de ophef over de verliezen van sommige gemeenten en provincies door hun 'beleggingen' bij de IJslandse bank Icesave.

Een mogelijke oplossing voor de vraag of en in hoeverre instellingen op afstand van het rijk mogen lenen en beleggen is het instellen van een soortgelijke leen- en depositofaciliteit voor (bepaalde) instellingen op afstand voor het rijk, in de vorm van het geïntegreerd middelenbeheer, zoals reeds voor baten-lastendiensten is geregeld (destijds nog genaamd 'agentschappen') (AR, 2000: 44). Dit vermindert de risico's van zowel lenen als beleggen en de kosten van lenen zouden lager kunnen uitvallen. Daarnaast brengt het een doelmatigheidsvoordeel voor het Rijk met zich mee (zie bijv. Minister van Financiën, 2004: 3).²⁴ Eventuele nadelen zijn: mogelijk minder opbrengsten in vergelijking met beleggen en een inperking van de zelfstandigheid.

4.3 Reactie kabinet en genomen maatregelen

Het Rapport van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de vermogensvorming van instellingen op afstand van het rijk (2000) heeft nadere beleidsvorming ten aanzien van de vermogenspositie van onder andere zbo's in gang gezet. Zo beloofde de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dat (TK, 2000):

- in de, op dat moment nog nader vorm te geven, Kaderwet ook algemene regels betreffende het financieel toezicht opgenomen zullen worden (bijv. ten aanzien van de begroting, de te vormen egaliseringsreserve en de jaarlijkse verslaggeving); en
- er nadere regelgeving zal komen inzake het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer (regels betreffende het kasbeheer, de beleggingsmogelijkheden etc.). Hieraan gerelateerd is het idee van Schatkistbankieren. "Een en ander zal aan de orde komen in de negende wijziging van de Comptabiliteitswet." (TK, 2000: 4).

Deze beloftes zijn opmerkelijk als de reactie van het kabinet aan de Rekenkamer, voorafgaand aan het Algemeen Overleg, in oenschouw wordt genomen. In deze reactie van maart 2000 wordt juist gesteld dat het opnemen van algemene wettelijke regels over vermogensvorming in de Kaderwet zbo's onmogelijk is, vanwege de grote diversiteit van de instellingen (AR, 2000: 47). Ook ten aanzien van de vermogensbegrenzing wordt door het kabinet gewezen op de diversiteit van de instellingen. Daarnaast komt hier het belang van de individuele sturingsfilosofie van de ministeries aan bod. Zo wijst de minister van OC&W vermogensbegrenzing voor de onderwijssector af, omdat hij dit onverenigbaar acht met de, tevens in de onderwijswetten neergeslagen, sturingsfilosofie (AR, 2000: 48). Deze is er namelijk op gericht zoveel mogelijk autonomie aan de instellingen te verschaffen en zo min mogelijk de handelingsvrijheid in te perken om op deze wijze een slagvaardige bedrijfsvoering niet in de weg te staan. Ook wijst de minister van OCW op het gevaar van strategisch gedrag bij begrenzing van het vermogen.²⁵

²³ Bij de affaire kwam aan het licht dat de Provincie Zuid-Holland voor ongeveer 2 miljard euro bankierde met als doel het maken van winst. De naam verwijst naar een private instelling waarbij dit risicovol uitlenen van geld fout ging, waardoor de hele praktijk van het 'bankieren' door de Provincie aan het licht kwam.

²⁴ Zo geeft het schaalvoordeel voor het ministerie van Financiën als beheerder van 's Rijks schatkist.

²⁵ Hoek et al. (2000) betogen dat het risico van strategisch gedrag altijd aanwezig is en dat dit in situaties van onzekerheid juist eerder bevorderd wordt (Hoek et al., 2000: 4). Hierbij wijzen zij op een voorbeeld uit het

De Kaderwet zou, tegen de verwachting in, nog even op zich laten wachten (hoewel het wetsvoorstel reeds in 2000 bij de Tweede Kamer werd ingediend) (zie paragraaf 4.4). Hierbij dient overigens vermeld te worden dat op ambtelijk niveau al in 1998 een eerste conceptversie was opgesteld en dit dus voor het rapport van de Rekenkamer over de vermogenspositie van instellingen op afstand van het Rijk was gedaan. De Kaderwet dient dan ook niet als directe reactie op het rapport van de Rekenkamer uit 2000 gezien te worden. Wel zou men de aanbevelingen van dit rapport meenemen in de opstelling van een aantal wetsartikelen. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Hieronder wordt ingegaan op de nadere regelgeving inzake het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer.

4.3.1 Het Geïntegreerd Middelenbeheer (GMB)

Geïntegreerd middelenbeheer houdt in dat uitvoeringsinstellingen die met publiek geld worden gefinancierd (begrotingsgeld of via wettelijke heffingen) hun liquide middelen aanhouden op een rekening-courant of uitzetten in een termijndeposito bij het ministerie van Financiën (Ministerie van Financiën, 2005). Met betrekking tot de baten-lastendiensten (bld's) is in 1999 geregeld dat zij verplicht onder het GMB vallen.²⁶ Zo wordt voorkomen dat bld's zelf gaan lenen dan wel sparen bij commerciële instellingen. Het ministerie van Financiën fungeert via het GMB als een bankier (vandaar de term schatkistbankieren). De algemene gedachte achter deze regeling is het doelmatiger (rente-efficiënter) en risico-arm beheren van (tijdelijk overtollige) publieke (liquide) middelen die in het bezit zijn van uitvoeringsinstellingen als de bld's. Door deze diensten te verplichten hun geld te 'stallen' bij het ministerie van Financiën wordt voorkomen dat zij dit geld bijvoorbeeld (risicovol) gaan beleggen. Het zorgt er tevens voor dat publieke gelden niet eerder de schatkist verlaten dan noodzakelijk is voor het uitvoeren van publieke taken (Ministerie van Financiën, 2005). Het GMB levert voor de instellingen ook een voordeel op, omdat het ministerie van Financiën marktconforme rentetarieven zonder afslagen op creditgelden vergoedt en marktconforme rentetarieven zonder opslagen in rekening brengt bij rood staan (Ministerie van Financiën, 2005). Daarnaast geeft het schaalvoordelen voor het ministerie van Financiën als beheerder van 's Rijks schatkist.

Naar aanleiding van het rapport van de AR heeft de minister van Financiën besloten dat de regeling GMB ook voor zbo's en/of rwt's moet gelden. Dit is vastgelegd in de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Deze wet die op 4 september 2003 van kracht werd, bepaalt dat de rechtspersonen voor zover die een 'bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen' (art. 91 (1)(d)) worden aangewezen die 'ten behoeve van een doelmatig risico-arm kasbeheer hun liquide middelen rentedragend aanhouden in 's Rijks schatkist' (art. 45 (1)). Zoals box 4.1 laat zien bestaat de wijziging van de CW uit een aantal onderdelen. Vanaf dat moment zal de door de minister een lijst van zbo's en/of rwt's opgesteld worden, die verplicht worden deel te nemen aan de GMB regeling (de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, vastgelegd in art. 45 CW 2001).

Op 18 augustus 2004 wordt invulling gegeven aan de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Financiën. Dan wordt namelijk het 'Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie' van kracht. Zoals gesteld is de algemene gedachte het doelmatiger en risico-arm beheren van (tijdelijk overtollige) publieke (liquide) middelen. Hiermee wordt

rapport van de Rekenkamer van een politieregio die overgaat tot het ongepland aankopen van huurpanden op het moment dat de minister met maatregelen dreigt om ongebruikte reserves te gaan afroemen.

²⁶ Zie voor een uitleg over wat baten-lastendiensten zijn paragraaf 2.1.5.

dus voldaan aan de aanbeveling van de AR (zie paragraaf 4.2). Tevens is het de aangewezen rechtspersonen verboden financiële middelen aan te trekken ‘met als doel daarmee via het uitzetten ervan additionele financiële middelen te verwerven’ (art. 46 CW 2001). Elders beleggen wordt verboden om risicovol beleggen te voorkomen (Minister van Financiën, 2004). Expliciet wordt in de toelichting van het Aanwijzingsbesluit ingegaan op het onderscheid in publieke en private middelen. De GMB-regeling geldt niet voor private middelen van instellingen.

Box 4.1 Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001

De wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) bestaat uit een aantal onderdelen. Een eerste onderdeel heeft betrekking op een verbod op oneigenlijk kasbeheer en regels ter beperking van de risico's van liquidemiddelenbeheer. Een tweede onderdeel heeft betrekking op het verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk. Daardoor zullen de financiële middelen van RWT's pas de schatkist verlaten op het moment dat deze middelen ook daadwerkelijk worden uitgegeven ten behoeve van de publieke taak. Het derde onderdeel betreft de mogelijkheid voor de RWT's die hun liquide middelen aanhouden bij het Rijk, om voor de financiering van hun investeringen leningen bij het Rijk af te sluiten. Deze laatste twee onderdelen van de wijziging worden ook wel aangeduid als geïntegreerd middelenbeheer.

Bron: Memorie van Toelichting Eerste wijziging Comptabiliteitswet 2001

De wettelijke regels voor het geïntegreerd middelenbeheer gelden in principe voor elke rwt. Er zijn wel enkele uitzonderingen gemaakt. Zo zijn er een aantal rwt's uitgezonderd op grond van de (geringe) omvang van hun liquide middelen, op grond van algemene beleidsmatige gronden en op categoriale gronden. Rwt's met een te geringe financiële omvang worden vanuit doelmatigheidsoogpunt uitgesloten van het GMB. Wel zijn deze rwt's onderworpen aan het verbod op oneigenlijk kasbeheer en aan de regels ter beperking van de risico's van het liquide middelenbeheer.

De algemene beleidsmatige uitzonderingen zijn (MvT CW 2001):

- rechtspersonen met activiteiten die een evident marktkarakter hebben (o.a. zorgverzekeraars);
- rechtspersonen waaraan de publieke taak is opgelegd om deelnemingen te verwerven of leningen aan derden te verstrekken; en
- rechtspersonen met een maatschappelijke functie waaraan een relatief beperkte publieke neventaak is toegevoegd (bijvoorbeeld de ANWB en de APK-erkenninghouders).

“De categoriale uitzonderingen hebben betrekking op een specifiek beleidsveld. Het gaat dan om categorieën rwt's waarvan een groot deel beleidsmatig is uitgezonderd of een geringe financiële omvang heeft en waarvan op grond van rechtsgelijkheid ook de overige tot die categorie behorende rechtspersonen niet verplicht worden tot het aanhouden van hun liquide middelen bij het Rijk.” (MvT CW 2001). Onder deze categoriale uitzonderingen vallen bijvoorbeeld de rechtspersonen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Rechtspersonen die onder ofwel onder de beleidsmatige uitzonderingen vallen ofwel tot de categoriale uitzonderingen behoren kunnen op vrijwillige basis wel onder het GMB gebracht worden.

Niet alle zbo's/rwt's waren blij met deze regeling. Zo hebben een aantal instellingen destijds laten weten tegen de regeling te zijn, vanwege het verlies van de zelfstandigheid met betrekking tot de treasuryfunctie (Website ministerie van Financiën, 2006). Anderzijds waren er een aantal instellingen die financiële voordelen in de regeling zagen en zelfs op vrijwillige basis deelnamen aan een pilot.

4.3.2 GMB regeling ten aanzien van case-selectie

In Bijlage A bij het Aanwijzingsbesluit wordt aangegeven voor welke zbo's (die tevens rwt zijn, zie paragraaf 2.1.3) deze regeling verplicht wordt gesteld. In tabel 4.1 is aangegeven welke zbo's uit de case-selectie onder het GMB vallen. Het blijkt dat er slechts twee zbo's niet onder het GMB vallen. Het CPE is van een 'te geringe financiële omvang'. Het NIFV verricht vele 'evidente marktactiviteiten' (zie paragraaf 5.2.2).

Tabel 4.1 Zbo's uit de case-selectie die onder het GMB vallen

ZBO	Ministerie	Totale baten 2006	Aantal fte's	GMB?
NIFV	BZK	23,6	100	-
CBS	EZ	180	2.241	X
AFM	Financiën	72,0	420	X
RvdR	Justitie	351	247	X
SBB	LNV	134	914	X
CPE	LNV	2	22	-
CvdM	OCW	829	57	X
MS	OCW	20,1	19	X
SVB	SZW	29713	3.067	X
Kadaster	VROM	222	2.085	X
CBR	V&W	88,3	987	X
NZa	VWS	29,4	205	X
Totaal (12)	10	31664	10361	10
Gemiddelde		177	863	

De voornaamste consequentie van het GMB is dat de zbo's hun geld niet meer elders kunnen beleggen. "Als een instelling kasgeld wil beleggen kan dit bij het ministerie van Financiën. Er is keuze uit een breed scala van termijndeposito's." (Ministerie van Financiën, 2005: 5). Het elders beleggen is expliciet verboden. Dit geldt echter niet voor het lenen van gelden. Middels het GMB kunnen zbo's leningen afsluiten bij Financiën. Dit doen veel zbo's echter nog niet (zo blijkt uit gesprekken met medewerkers van Financiën). Twee voorbeelden van zbo's die dit wel doen zijn de Mondriaan Stichting (zie box 4.2) en Staatsbosbeheer (SBB, 2008: 15).

Het geld van de zbo's die onder het GMB vallen staat nu op een eigen rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Deze rekening-courant wordt gekoppeld aan de betaalrekening(en) bij de huisbank(en) van de instelling. Het zbo heeft ten allen tijde direct toegang tot de liquide middelen die het aanhoudt in de schatkist.

Box 4.2 Liquiditeitenbeheer Mondriaan Stichting

De Mondriaan Stichting valt onder schatkistbankieren: alle middelen worden aangehouden bij het ministerie van Financiën. Afhankelijk van de rente en de te verwachten kasstromen worden de middelen aangehouden op de lopende rekening of in deposito's.

Bron: (Jaarverslag Mondriaan Stichting, 2007)

4.4 Kaderwet zbo's

Voorlopig sluitstuk in de rijksbrede beleidsontwikkeling ten aanzien van zbo's is de invoering van de Kaderwet zbo's in februari 2007. De Kaderwet heeft vier doelen (Minister van BZK, 2000: 4-5; Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 20):

1. het aanbrengen van enige ordening in de grote hoeveelheid organisatieregelingen;
2. het bieden van een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid;
3. het scheppen van meer helderheid ten aanzien van de financiële controle op zbo's; en
4. het vergroten van het publieke inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen.

De invoering van de Kaderwet heeft relatief lang geduurd. In 1995 werd de regering – middels een motie van de leden Scheltema-de Nie, Rehwinkel en Kamp – reeds verzocht een Kaderwet te creëren.²⁷ Vervolgens kondigde het Kabinet in de Notitie betreffende het 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen' de komst van een Kaderwet aan (Minister van BZK, 1995: 8). In 2006 werd de Kaderwet aangenomen en in februari 2007 ging deze van kracht. Het grootste deel van de artikelen lagen er echter al in 2000 (in conceptversie).

Er zijn verschillende oorzaken voor deze langdurigheid te noemen.²⁸ Allereerst werd deze tijd gekenmerkt door veel politieke onrust. Zo waren er vele kabinetswisselingen in een korte tijdsspanne en was er de moord op Fortuyn die voor veel politieke en maatschappelijke commotie zorgde. Een Kaderwet ten aanzien van zbo's, uitvoeringsorganisaties op afstand van het rijk, heeft dan logischerwijs niet de hoogste prioriteit. Kabinetswisselingen droegen daarnaast niet bij aan een consistente houding ten aanzien van het dossier.

Een tweede oorzaak is fundamenteel van aard. Met het aannemen van een Kaderwet zouden zbo's rijksbreed en definitief, uniform bestaansrecht krijgen. Het zou betekenen dat er definitief 'ja' werd gezegd tegen deze bestuursvorm. Dit is een fundamentele, principiële kwestie. Het kabinet leek de neiging te hebben een definitief antwoord op dit vraagstuk te willen ontlopen. Er werd een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onder leiding van dhr. Kohmstamm ingesteld (beter bekend onder de naam Commissie Kohnstamm).

²⁷ Opmerkelijk detail is dat het Kamerlid Scheltema-de Nie de vrouw is van M. Scheltema die het begrip zelfstandige bestuursorganen ooit introduceerde.

²⁸ Zo blijkt onder meer uit interviews met beleidsmedewerkers van het begeleidingsteam Kaderwet zbo's (zie bijlage II).

Het rapport van de Commissie Kohnstamm zorgde voor veel onrust in politiek Den Haag. Hoewel veel zbo's niet blij zijn met de komst van de Kaderwet zou deze Kaderwet wel een wettelijk bestaansrecht betekenen voor de algemene bestuursvorm van het zelfstandige bestuursorgaan. De Commissie Kohnstamm had namelijk hele andere gedachtes over het zbo. Hoe fundamenteel de discussie getint was blijkt uit de vraagstelling van het onderzoek. Zo was een van de twee hoofdvragen voor de Commissie Kohnstamm of het wel nodig is 'de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken voor het uitvoeren van overheidstaken om effectiever, doelmatiger en burgergericht te kunnen werken' (IBO, 2004: 5). De Commissie Kohnstamm adviseerde dat "... (vrijwel) alle huidige zbo's kunnen vervallen omdat er inhoudelijk en juridisch geen noodzaak voor is" (IBO, 2004: 8). Dit zou een ware omslag betekenen. De noodzaak van een Kaderwet zbo's zou hiermee ook komen te vervallen.

Een derde oorzaak zijn de diverse amenderingen van de Tweede Kamer. Over ongeveer een kwart van de artikelen zijn amendementen aangenomen (op 11 van de 46 artikelen), zo blijkt uit de Leeswijzer Kaderwet zbo's. Nadat de Kaderwet, na diverse amenderingen, in 2002 door de TK was aangenomen duurde het nog zo'n 5 jaar voordat de wet werkelijk van kracht werd. Het kabinet 'parkeerde' het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer (zie ook TK, 2005). Het kabinet wilde namelijk in de eerste plaats de uitkomsten van het IBO afwachten.

Een vierde oorzaak is de onwil voor de totstandkoming van de Kaderwet bij onder meer de ministeries en het kabinet zelf. De Kaderwet is bovenal een politieke wens van de Tweede Kamer geweest. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden naar de motie Scheltema-De Nie die door de Kamer reeds in 1995 was aangenomen waarin het Kabinet wordt verzocht een Kaderwet te creëren. Vervolgens diende hetzelfde Kamerlid in 1997 een motie in waarin het Kabinet werd verzocht haast te maken met het realiseren van een Kaderwet. De Kamer verwoordt hierin het standpunt dat "inzichtelijkheid van het openbaar bestuur en het streven naar beteugeling van de diversiteit in verzelfstandigingen een zodanige Kaderwet vereisen" (TK, 1997). Ook een motie van het Kamerlid Fierens in 2005 is illustratief voor de politieke wens om nu eens haast te maken met de Kaderwet. Zo drong de Kamer via deze motie de regering aan om binnen één jaar, in plaats van de voorgestelde vijf jaar, te beoordelen welke huidige zbo's op basis van de gestelde criteria onder de Kaderwet dienen te vallen en de Kamer hierover te rapporteren (TK, 2005a). Tevens kan gewezen op de vele amenderingen vanuit de Kamer.

De Kaderwet zou een politiek-bestuurlijke omslag voor de ministeries betekenen. Ministeries zouden zich niet meer kunnen verschuilen achter de zelfstandigheid en de unieke kenmerken van 'haar' zbo en zich daarmee vrijstellen van enige verantwoordelijkheid. Er diende een ware omslag gemaakt te worden. De invoering van de Kaderwet zou betekenen dat ministeries werkelijk zouden moeten investeren in de sturingsrelatie. De instellingswetten/bepalingen van de zbo's dienden Kaderwet conform gemaakt te worden. Gezien de juridische diversiteit in de regelingen tussen ministeries en zbo's was dit een enorme klus. Ook werd de (politieke) verantwoordelijkheid van de minister structureel en 'definitief' bevestigd. Bovendien zou de invloed van de coördinerende ministeries middels hun rol bij de Kaderwet ten koste kunnen gaan van de invloed van de vakministeries ten aanzien van hun zbo's.

Box 4.3 Geschiedenis totstandkoming Kaderwet

- 1995 Motie Scheltema-de Nie c.s. waarin de regering wordt verzocht een Kaderwet te creëren;
- 1996 Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen;
- 1997 Op 10 maart publiceerden de ministers van BZK & Financiën de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen;
- 1998 Eerste ambtelijk concept voor Kaderwet
- 2000 Wetsvoorstel Kaderwet zbo's werd ingediend bij de Tweede Kamer
- 2007 Na uitgebreide amendementen en langdurig aanhouden van de behandeling is de Kaderwet per 1 februari van kracht geworden

4.4.1 Inhoudelijke bepalingen van de Kaderwet

Belangrijke vraag is wat de Kaderwet inhoudelijk heeft toe te voegen op het gebied van de financieel-economische aansturing. Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden geeft zij de minister op dit terrein? Voordat op deze vraag wordt ingegaan wordt het bereik van de Kaderwet beschreven: op welke zbo's is de Kaderwet van toepassing?

Zoals in paragraaf 2.1 reeds naar voren kwam is de Kaderwet slechts op een gedeelte van de organisaties van toepassing die doorgaans als zbo worden aangemerkt. De definitiekwestie is een oorzaak hiervan. Zo is de Kaderwet enkel van toepassing op de zbo's die openbaar gezag uitoefenen (artikel 1 Kaderwet zbo's). Daarnaast geldt de Kaderwet niet voor de zbo's die op het moment van inwerkingtreding al bestaan totdat dit via een wetswijziging wordt verklaard (het enumeratiestelsel) (artikel 2). In artikel 3 worden de instellingscriteria beschreven die reeds in paragraaf 2.1.6 zijn besproken.

Er wordt in de toepassing van de Kaderwetbepalingen een onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's (zie voor het verschil paragraaf 2.1.4). Zo zijn de organisatierechtelijke regels uit hoofdstuk 2 van de Kaderwet niet van toepassing op privaatrechtelijke zbo's, omdat deze zelf al een organisatierechtelijk kader hebben, namelijk het Burgerlijk Wetboek (Minister van BZK, 2000: 7). Met betrekking tot financieel-economische bepalingen is het onderscheid met name van belang ten aanzien van 'deeltijd zbo's': privaatrechtelijke zbo's die slechts voor een deel van hun werkzaamheden zijn belast met openbaar gezag. Hoofdstuk 4 van de Kaderwet – de bepalingen betreffende het financieel toezicht (zie ook hieronder) – wordt namelijk niet van toepassing verklaard op deze deeltijd zbo's. De Leeswijzer Kaderwet zbo's stelt hierover: “gelet op de bestaande diversiteit is het niet mogelijk aangaande sturing ex ante meer algemene regels te stellen dan dat de minister (maximum-)tarieven dient vast te stellen [...]. Algemeen geldt wèl dat ook een privaatrechtelijke rechtspersoon achteraf verantwoording aflegt over de wijze waarop de openbaar-gezagstaken zijn uitgevoerd en hoe het beheer van de ermee gemoeide publieke middelen is gevoerd.” (Ministerie van BZK, 2007: 28).

De bepalingen ten aanzien van de financieel-economische aansturing

Hoofdstuk 2 van de wet is uitsluitend van toepassing op publiekrechtelijke zbo's. Dit hoofdstuk bepaalt onder andere dat de minister de leden van een zbo benoemt, schorst en ontslaat (art. 12). Daarnaast wordt in artikel 14 vastgelegd dat de minister de bezoldiging of de schadeloosstelling vaststelt. Wellicht het belangrijkste artikel in hoofdstuk 2 is artikel 15 waarin wordt geregeld dat ook op het personeel van publiekrechtelijke zbo's de

rechtspositieregels voor de ambtenaren van het Rijk van toepassing zijn. Dit artikel grijpt in op de interne bedrijfsvoering van het zbo. Normaliter hadden publiekrechtelijke zbo's, behoudens de bepalingen in de instellingswet, net als privaatrechtelijke zbo's ook de vrijheid om de rechtspositie van het personeel naar eigen inzicht in te vullen (zie ministerie van BZK, 2007). Hierdoor konden zij veelal hun eigen CAO bepalen en dus hun eigen salarishuis waardoor er meer mogelijkheden bestonden om hierin te differentiëren. Er zijn overigens wel, net als bij de andere bepalingen, mogelijkheden om van dit artikel hiervan af te wijken middels Algemene maatregel van bestuur.

Hoofdstuk 3 is op alle Kaderwet-zbo's van toepassing. Artikel 17 regelt, indien van toepassing, de goedkeuring van de tarieven (zie paragraaf 2.8.1). De minister dient de door het zbo vastgestelde tarieven goed te keuren. Hij mag overigens slechts goedkeuring onthouden 'wegens strijd met het recht of het algemeen belang'. De goedkeuring is niet vereist indien het zbo gebonden is aan een maximumbedrag voor het tarief. "Het in dit artikel bedoelde maximumbedrag kan ook een bedrag zijn dat periodiek wordt bijgesteld aan de hand van een indexeringsregeling." (Ministerie van BZK, 2007: 17).

Verder is artikel 18 uit hoofdstuk 3 noemenswaardig dat bepaalt dat het zbo een jaarverslag opstelt en aan de minister en de Staten-Generaal toestuur. De deadline is tot en met 2010 1 juli. Daarna verschuift deze naar 15 maart (art. 43 Kaderwet). De reden hiervoor is dat de minister hiermee de kans krijgt om de relevante gegevens uit de jaarverslagen te verwerken in zijn departementale jaarverslag dat in de derde woensdag van mei in de Tweede Kamer behandeld wordt (Ministerie van BZK, 2007: 18). De Kaderwet stelt verder geen inhoudelijk eisen aan het jaarverslag. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt bij het zbo gelegd: "het zelfstandig bestuursorgaan geeft een eigen weergave van de prestaties in het afgelopen jaar" (Ministerie van BZK, 2007: 17). De Memorie van Toelichting maakt overigens de kanttekening dat het bedoelde jaarverslag niet moet worden verward met de financiële jaarstukken, waarvoor in de Kaderwet nadere regels zijn gesteld (Minister van BZK, 2000: 26).

Hoofdstuk 4 stelt het financiële toezicht centraal en bevat logischerwijs de belangrijke bepalingen ten aanzien van de financieel-economische sturingsinstrumenten. Hoofdstuk 4 van de Kaderwet is, zoals gesteld, van toepassing op de publiekrechtelijke zbo's én de privaatrechtelijke 'voltijd' zbo's. Daarnaast wordt er in het hoofdstuk zelf onderscheid gemaakt tussen zbo's met en zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid (deze laatste maken daardoor onderdeel uit van de rechtspersoon Staat) (zie paragraaf 2.1.3). Zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid genieten beheersmatig veel minder vrijheid dan zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid. Hun uitgaven en inkomsten lopen namelijk via het begrotingshoofdstuk van het ministerie en worden volledig beheerst door de Comptabiliteitswet (CW) (Minister van BZK, 2000: 30). Dit was ook de reden dat deze (relatief kleine) groep zbo's niet zijn meegenomen in de casusselectie (zie hoofdstuk 3). De voorschriften in de CW maken dat er geen bepalingen in de Kaderwet zijn opgenomen met betrekking tot het beheer en de uitvoering van en de verantwoording over de begroting ten aanzien van zbo's die deel uitmaken van de Staat.

Artikel 26 t/m 30 gaat in op de begroting van zbo's. Zbo's bepalen volgens art. 26 zelf het moment waarop zij de begroting van het komende jaar indienen. De begroting dient goedgekeurd te worden door de minister. "Dat impliceert niet dat de minister de begroting tot op het laatste detail vastlegt en dat (dus) het zelfstandig bestuursorgaan in de loop van het jaar strikt gehouden is aan de eenmaal ingediende begroting. Dat zou in strijd zijn met het

uitgangspunt dat een zelfstandig bestuursorgaan zelf de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen naar eigen inzicht zo goed mogelijk in te richten.” (Minister van BZK, 2000: 30).

Het goedkeuringsvereiste dient twee doelstellingen. Allereerst strekt het ertoe dat de minister zijn politieke verantwoordelijkheid neemt dat de uitoefening van de wettelijke taken door het zbo langs de in de begroting aangegeven lijnen zal verlopen. Daarnaast is er ‘een moment gemarkeerd’ waarop minister en zbo afspraken maken voor het komende begrotingsjaar en waarop bij de verantwoording over de jaarrekening kan worden teruggekomen (Minister van BZK, 2000: 30). Een moment bij uitstek dus om het managementcontract (indien aanwezig) vorm te geven (zie paragraaf 2.8.2). Ten aanzien van budgetgefinancierde zbo’s gelden deze doelstellingen des te meer, aangezien in dat geval de minister de kosten van het zbo in zijn begrotingshoofdstuk dient op te nemen en dient te kunnen verdedigen tegenover het parlement.

Artikel 27 en 28 stellen enkele inhoudelijke eisen ten aanzien van de inrichting van de begroting. Zo dienen budgetgefinancierde zbo’s een voorstel te doen ten aanzien van het budget dat zij uit de rijksbegroting dienen te ontvangen. Tariefgefinancierde zbo’s doen een voorstel over de door hen te hanteren tarieven. Met het oog op het regeringsbeleid inzake het verrichten van marktactiviteiten (zie paragraaf 4.1.4) bepaalt artikel 28 (lid 2) dat andere baten of inkomsten van het zbo, inclusief een toelichting, afzonderlijk vermeld dienen te worden. Daarnaast dient de begroting een vergelijking met de begroting van het lopende jaar en de laatst goedgekeurde jaarrekening te bevatten (indien mogelijk). Hierdoor kan er inzicht verkregen worden in ontwikkelingen over de jaren heen.

Artikel 30 vormt het overgangsartikel tussen begroting en verantwoordingsbepalingen. Zo wordt het zbo in dit artikel verplicht mededeling te doen aan de minister indien gedurende het jaar ‘aanmerkelijke verschillen’ ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven. Wat dan een aanmerkelijk verschil is dient van geval tot geval bepaald te worden in concrete werkafspraken (Minister van BZK, 2000: 30).

Artikel 32 t/m 35 behelzen beheers- en verantwoordingsbepalingen. Artikel 32 gaat allereerst in op de mogelijkheid dat de minister zijn instemming voor het aangaan van bepaalde verplichtingen en/of transacties verplicht kan maken. Hieronder vallen het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon, het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening en het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve (zie hieronder). Artikel 32 kan als reactie op de geconstateerde problemen door de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de vermogensvorming (zie paragraaf 4.2) gezien worden. Zo staat er in de Memorie van Toelichting dat de minister middels artikel 32 erop toe kan zien dat zbo’s “zich uitsluitend richten op terreinen die tot hun onmiddellijke taak behoren en kan effectief worden voorkómen dat in beginsel gewenst alert middelenbeheer door zelfstandige bestuurorganen uitgroeit tot ongewenste vermogensvorming en vermogensbeheer met publieke middelen” (Minister van BZK, 2000: 31).

Artikel 33 gaat indirect in op de vermogensvorming bij zbo’s. Een zbo wordt hier het recht gegeven een egalisatiereserve te vormen. Het doel van een egalisatiereserve is het opvangen van mee- en tegenvallers in de bedrijfsvoering (onvoorziene risico’s). Hierdoor behoeven de jaarlijkse rijksbijdrage en/of de door het zbo gehanteerde tarieven zo min mogelijk te variëren

in de loop der jaren (Minister van BZK, 2000: 31). Het exploitatiesaldo van eerdere jaren kan immers ‘meegenomen’ worden naar de toekomst. Het begeleidingsteam Kaderwet zbo’s maakt de expliciete kanttekening dat de egaliseringsreserve niet bedoeld is voor het vormen van vermogen (sparen) voor investeringen in activa. “Immers, voor een organisatie, behorende tot de Rijksoverheid, is er geen reden om eigen vermogen aan te houden om investeringen mee te kunnen financieren. Hiervoor bestaat de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën.” (Begeleidingsteam Kaderwet zbo’s, 2007: 30) (zie paragraaf 4.3).

In de Kaderwet zelf worden echter geen regels gesteld met betrekking tot de omvang van het eigen vermogen. Wel wordt in de Memorie van Toelichting ten aanzien van de artikelen betrekking hebbend op de begroting aangegeven dat het uitgangspunt bij zbo’s is dat zij niet aan vermogensvorming doen anders dan in de vorm van reserveringen en afschrijvingen voor een bedrijfseconomisch beheer. Wat een bedrijfseconomisch beheer precies inhoudt dient ‘van geval tot geval’ beoordeeld te worden. Hierbij wordt gesteld dat het evident is dat “er geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over wat nu precies een bedrijfseconomisch verantwoord beheer is” (Minister van BZK, 2000: 29).

Ten aanzien van de verantwoording is artikel 18 over het jaarverslag reeds behandeld. De minister hoeft geen goedkeuring te geven over het jaarverslag. Wel dient de minister zijn goedkeuring te geven over de jaarrekening (artikel 34). Net als bij de goedkeuring ten aanzien van de tarieven kan goedkeuring enkel onthouden worden ‘wegens strijd met het recht of het algemeen belang’. Artikel 34 dient ertoe het zbo te verplichten financiële verantwoording af te leggen. “Het geeft de minister de mogelijkheid het zbo aan te spreken op de geleverde prestaties en het gevoerde beheer.” (Begeleidingsteam Kaderwet zbo’s, 2007: 31). De Kaderwet regelt echter niet de rechtsgevolgen indien de minister goedkeuring onthoudt.

Artikel 35 stelt een aantal eisen ten aanzien van de jaarrekening. Zo dient de jaarrekening ‘zoveel mogelijk’ worden ingericht overeenkomstig titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (zie box 4.4). Daarnaast dient de jaarrekening vergezeld te gaan van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door het zbo aangewezen accountant. De verklaring heeft mede betrekking op de rechtmatige inning en besteding van de middelen. De accountant voegt bij de verklaring tevens een verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer van de organisatie van een zbo voldoet aan eisen van doelmatigheid. Middels artikel 35 wordt bevestigd dat het “buiten kijf is dat de minister gehouden is steeds aandacht te hebben en te houden voor de rechtmatige en ook de doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille” (Minister van BZK, 2000: 32).

Box 4.4 BW2 titel 9

In de Kaderwet wordt op enkele plekken verwezen naar het Burgerlijk Wetboek 2, titel 9. Deze titel bevat gedetailleerde regelgeving over de jaarrekening en het jaarverslag. De bepalingen zijn van toepassing op allerlei privaatrechtelijke organisaties, zoals naamloze en besloten vennootschappen. Ook stichtingen en verenigingen, mits van bepaalde omvang, vallen onder titel 9. De regels betreffen onder andere voorschriften omtrent de balans en de toelichting erop (bijvoorbeeld welke soorten activa en passiva afzonderlijk opgenomen dienen te worden), voorschriften omtrent de winst- en verliesrekening (volgens het baten-lastenstelsel) en voorschriften omtrent de grondslagen van waardering (van activa en passiva) en van bepaling van het resultaat. Daarnaast wordt in artikel 393 bepaald dat de jaarrekening wordt gecontroleerd door een accountant. Ten aanzien van het accountantsonderzoek zijn ook nadere regels opgesteld.

Zoals eerder in deze paragraaf naar voren kwam zijn de artikelen 26 tot en met 35 niet van toepassing op de privaatrechtelijke deeltijd-zbo's. Wel gelden voor deze groep zbo's de bepalingen uit het BW2 titel 9 (zie box 4.3). Daarnaast wordt in artikel 38 gesteld dat deeltijd-zbo's een afzonderlijke boekhouding bijhouden voor de door hen uitgevoerde publieke taken en hierover afzonderlijk verantwoording afleggen in de jaarrekening. De minister heeft volgens de Kaderwet geen goedkeuringsbevoegdheid over de jaarrekening van deze deeltijd-zbo's.

Noemenswaardig is tenslotte nog artikel 39 van hoofdstuk 5. Dit artikel bepaalt dat de minister elke vijf jaar een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek aan de Staten-Generaal toestuurde. Daarnaast wordt er vijfjaarlijks door de minister van BZK een verslag gezonden over de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet in de praktijk.

De Kaderwet en de Raden van Toezicht

De minister is in veel gevallen niet de enige toezichthouder op het zbo. In paragraaf 2.6.1 werd, in het kader van de principaal-agenttheorie, beschreven dat zbo's, soortgelijk aan een Raad van Commissarissen bij ondernemingen, een Raad van Toezicht kunnen hebben. Deze Raad van Toezicht kon, zo werd gesteld, mogelijk de taken van monitoring, beoordeling en bijsturing verrichten.

In de rapportage van het begeleidingsteam Kaderwet zbo's wordt een kritische noot gemaakt over het functioneren van veel Raden van Toezicht in de praktijk. Hoewel er gesteld wordt dat een Raad van Toezicht belangrijke voordelen kan hebben (indien deze bijvoorbeeld functioneert als een kritische bevrager van het bestuur), wordt er voornamelijk aandacht besteed aan de 'ongewenste tendens' dat Raden van Toezicht in de praktijk worden voorzien in bevoegdheden die in de Kaderwet òfwel aan de minister toekomen (zoals de benoeming van bestuursleden) òfwel tot de verantwoordelijkheid van het bestuur van het zbo zelf behoren. "De bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan die van de minister; die immers degene is die democratisch gecontroleerd wordt. En de verantwoordelijkheden van het bestuur behoren ook bij dat bestuur te blijven. De minister heeft immers alleen een (bevoegdheids-) relatie met het bestuur." (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 24).

De Kaderwet zelf treft overigens geen regeling voor de vormgeving van een toezichtorgaan (lees: een Raad van Toezicht) op het zbo. Het begeleidingsteam benadrukt dat een Raad van Toezicht geen bevoegdheden toebedeeld zou moeten krijgen die de bevoegdheden van de minister doorkuisen. Hierbij gaat het met name om bevoegdheden als het goedkeuren van het bestuursreglement (artikel 11), het benemen, schorsen en ontslaan van bestuurders (artikel 12), meldpunt van nevenfuncties (artikel 13), het vaststellen van de bezoldiging/schadeloosstelling (artikel 14) en het verzoeken om inlichtingen (artikel 20). Deze zijn in de praktijk nog wel eens bij een Raad van Toezicht belegd.

Anderzijds benadrukt het begeleidingsteam dat de Raad van Toezicht niet op de stoel van het bestuur kan gaan zitten. "Er moet immers geen sprake zijn van *quasi-* of *de facto-*bestuur. Het bestuur heeft haar eigen verantwoordelijkheid voor de afweging van belangen en de continuïteit en kwaliteit van de bedrijfsvoering." (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 24) (cursief reeds in oorspronkelijke tekst).

Resterende vraag is wat de toegevoegde waarde van een Raad van Toezicht dan (nog) is? Op deze vraag gaat het begeleidingsteam niet in. Haar concluderende advies benadrukt dat de minister en het bestuur over de in de Kaderwet aan haar toebedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient te beschikken.

4.4.2 De Kaderwet en de case-selectie

In tabel 4.2 is weergegeven op welke zbo's uit de case-selectie de Kaderwet van toepassing is verklaard. Te zien is dat dit in 11 van de 12 cases het geval is. Staatsbosbeheer is uitgezonderd omdat het geen openbaar gezag heeft (zie ook paragraaf 2.1.2). In tabel 4.2 is tevens aangeven op welke artikelen de Kaderwet niet van toepassing wordt verklaard.

Tabel 4.2 Toepassing van de Kaderwet op de case-selectie

ZBO	Ministerie	Publiek	Privaat	Kaderwet?	Geheel van toepassing?
NIFV	BZK	X		Ja	Volledig
CBS	EZ	X		Ja	Volledig
AFM	Financiën		X (Voltijd)	Ja	Ex art. 21, 22 en 33
RvdR	Justitie	X		Ja	Ex art. 15 en 43
SBB	LNV	X		Nee	N.v.t.
CPE	LNV		X (Voltijd)	Ja	Volledig
CvdM	OC&W	X		Ja	Ex art. 6, 12, 21 en 22
MS	OC&W		X (Voltijd)	Ja	Ex art. 21 en 22
SVB	SZW	X		Ja	Ex art. 6, 15 en 33
Kadaster	VROM	X		Ja	Ex art. 14 en 15
CBR	V&W		X (Voltijd)	Ja	Ex art. 33, 34, 35 en 43
NZa	VWS	X		Ja	Ex art. Ex art. 22
Totaal (12)	10	8	4	11	

Legenda bij Tabel 4.2

Rood: massa- of serieproductie diensten
 Blauw: Professioneel autonome diensten
 Groen: Toezicht/controle/inspectie diensten

In tabel 4.2 is met kleur aangegeven onder welk type zbo de organisatie valt (zie ook paragraaf 2.1.6 en paragraaf 3.1.1). Er valt namelijk bij het niet van toepassing verklaren van sommige Kaderwetartikelen een verband te constateren met het type zbo. Zo blijkt dat de toepassing van art. 15 van de Kaderwet bij 3 van de 12 zbo's is uitgezonderd. Dit zijn alle drie

massa- of serieproductie diensten. Artikel 15 regelt de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing is op werknemers van zbo's. Zonder hier nader op in te gaan is een mogelijke verklaring dat massa- of serie productie diensten meer ingericht zijn als private bedrijven dan de andere zbo's. Hierbij past een soortgelijk personeelsmanagement. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of dit inderdaad de verklaring is. Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's meldt hierover dat het gewenst kan zijn om een CAO van een andere bedrijfstak de voorkeur te geven, indien de taken van het zbo veel lijken op de werkzaamheden die in de desbetreffende sector worden uitgevoerd (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 33). Daarnaast is art. 22 uitgezonderd bij 4 zbo's: 3 hiervan zijn toezicht/controle of inspectiediensten. Opmerkelijk is dit niet: art. 22 bepaalt namelijk dat de minister een specifiek besluit van het zbo kan vernietigen. Vooral de toezichthoudende zbo's worden geacht onafhankelijk te zijn (denk aan het onafhankelijkheidsmotief; paragraaf 2.1.6). Het begeleidingsteam Kaderwet zbo's meldt hierover: "in het geval een zbo zijn bestaansrecht vindt in een te waarborgen onafhankelijkheid van de minister of andere politieke organen, past de grootst mogelijke terughoudendheid bij overweging van de mogelijkheid van het vernietigingsrecht" (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 27).

Opmerkelijk is dat artikel 33, een algemene bepaling die stelt dat zbo's een egalisatiereserve vormen, bij verschillende soorten zbo's is uitgezonderd. Zoals in paragraaf 5.4 en in paragraaf 6.2 zal blijken is dit om uiteenlopende, casusspecifieke redenen gedaan.

4.5 Afsluitende opmerkingen

In dit hoofdstuk zijn de rijksbrede ontwikkelingen in met name het laatste decennium besproken. De aandacht van de politiek kwam met het rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995 werkelijk op gang. In het begin was de discussie bovenal gericht op politiek-bestuurlijke vragen omtrent de waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vragen omtrent de financieel-economische aansturing kwamen hierbij nauwelijks aan bod. Dit veranderde enigszins met het rapport van de AR omtrent de vermogensvorming in 2000, wat uiteindelijk leidde tot regels omtrent het Geïntegreerd Middelenbeheer. Echter, inhoudelijke discussies en regelgeving omtrent de wijze waarop ministeries de financieel-economische sturingsrelatie adequaat zouden kunnen inrichten ontbraken wederom.

Inmiddels was er vanuit de Kamer de wens geuit dat er een Kaderwet zbo's diende te komen. Enerzijds geeft de Kaderwet duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft het, zoals in paragraaf 5.1.2 zal blijken, voor een aandachtsimpuls voor de individuele sturingsrelaties gezorgd. Anderzijds kan de Kaderwet beschouwd worden als een politiek zoethoudertje om de illusie te wekken dat er nu middels uniforme regels sprake is van uniforme aansturing. De bepalingen over bijvoorbeeld de begroting en de jaarrekening zeggen nog niets over wijze van aansturing. Dat de minister de begroting dient goed te keuren zegt nog niets over de manier waarop er dan contact over de begroting en de algehele planning en controlcyclus is (en zegt dus ook nog niets over de financieel-economische sturingsrelatie). Kortom, een uniform kader ten aanzien van het zo diverse zbo-veld zegt nog niets over de praktische vormgeving van de individuele sturingsrelaties die de – van elkaar verschillende – ministeries met hun specifieke zbo's hebben. Hier wordt dan ook in het volgende hoofdstuk op ingegaan. Hierbij wordt, zoals inmiddels duidelijk mag worden verondersteld, ingezoomd op de financieel-economische sturingsrelatie.

H5 Resultaten van de meervoudige case-study

Nadat in Hoofdstuk 4 de ontwikkelingen in het rijksbrede financieel-economische beleid ten aanzien van zbo's geschetst zijn wordt in dit hoofdstuk op de individuele financieel-economische sturingsrelaties ingegaan. Er wordt bekeken hoe er invulling gegeven wordt aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die beide partijen gegeven zijn. Zo wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: *hoe is de financieel-economische sturingsrelatie van departementen met zbo's in de praktijk vormgegeven?*

In hoofdstuk 2 zijn een aantal voorspellingen gedaan over de financieel-economische sturingsrelaties ten aanzien van groepen zbo's. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt hier nadere aandacht aan besteed. Het hoofdstuk is zoveel mogelijk opgebouwd aan de hand van de 5 thema's die leidraad waren bij de interviews (zie hoofdstuk 3). Gezien de omvang van de case-selectie is er voor gekozen om niet elke casus afzonderlijk te beschrijven. Dit zou de overzichtelijkheid niet ten goede komen. Deze beschrijvingen zijn wel opgenomen in bijlage III. Per thema worden vergelijkingen gemaakt tussen de cases. Opmerkelijkheden of typerende bevindingen worden in het bijzonder uitgelicht.

5.1 Vormgeving van de relatie

Het eerste thema bekijkt de institutionele vormgeving van de relatie. Hoe is de sturingsrelatie tussen ministerie en zbo belegd? In paragraaf 2.4 zijn verschillende mogelijkheden besproken. Dit leidde onder meer tot de voorspelling dat de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld is bij ministeries waarbij de organisationele inbedding van de interface primair belegd is bij de beleidsmatige directie (geïntegreerde interface) dan bij ministeries die hun interface primair hebben ingebed bij de financieel-economische directie. Op deze voorspelling kan echter pas nader ingegaan worden als de andere thema's besproken zijn. Dan pas ontstaat immers een beeld over de mate waarin er sprake is van financieel-economische sturing. Ook wordt dan pas ingegaan op de praktische invulling van de verschillende rollen die beschreven zijn in paragraaf 2.3. Hier beperk ik me tot de vormgeving van de relatie.

In Tabel 5.1 zijn de resultaten uit de interviews samengevat. Het onderscheid tussen gespreide of geïntegreerde interface is bepaald aan de hand van de vraag of de aansturingsrelatie binnen het ministerie bij één directie was belegd of dat de aansturingsrelatie was gespreid over meerdere directies. In de helft van de onderzochte cases was er in deze zin sprake van een geïntegreerde interface en in de andere helft was er sprake van een gespreide interface.

Het onderscheid tussen gespreide en geïntegreerde interface (zie paragraaf 2.4) bleek in de praktijk niet zuiver te maken. Zoals de toelichting op de tabel laat zien is in de praktijk eerder sprake van een combinatie. Zo wordt er bij gespreide interfaces logischerwijs gezocht naar een bepaald coördinatiemechanisme in de contacten met de zbo's. Zo is er bij het ministerie van BZK voor de relatie met het NIFV een relatiemanager aangesteld die de contacten met het NIFV coördineert, de verschillende overleggen voorbereidt en de rol van secretaris bij deze overleggen vervult (Ministerie van BZK, 2003: 14). Bij Justitie en SZW zijn bij de contactmomenten met hun zbo's veelal vertegenwoordigers van zowel de beleidsmatige als de beheersmatige aansturingsdirectie aanwezig. Zo werkt Justitie richting de onder haar ressorterende uitvoeringsorganisaties - zoals de raden voor rechtsbijstand - met (accountant)teams waarin medewerkers van alle (betrokken) directies zijn vertegenwoordigd.

Tabel 5.1 Vormgeving van de relatie

ZBO	Ministerie	Gespreide interface	Geïntegreerde interface	Relatie-manager	Raad van Toezicht?	Recente veranderingen in de institutionele vormgeving van de relatie
1. NIFV	BZK	X		X	-	2008 Interne reorganisatie bij BZK
2. CBS	EZ	X			-	2006 Notitie 'nadere afspraken over de sturingsrelatie'
3. AFM	Financiën		X		X	-
4. RvdR	Justitie	X			-	2006 Interne reorganisatie bij Justitie
5. SBB	LNV	X			X	2005 Directie Natuur coördinerend geworden. Ook het Bureau Toezicht heeft vorm gekregen.
6. CPE	LNV		X		-	-
7. CvdM	OCW		X		-	-
8. MS	OCW		X	X	-	2008 De Directie Kunsten is bezig met het opstellen van een toezichtskader; de sturingsrelatie dient geprofessionaliseerd te worden
9. SVB	SZW	X			-	2002 Algehele verandering sinds de Wet SUWI
10. Kadaster	VROM	X			X	2004 Toezichtarrangement ZO; 2002 Expliciete scheiding beleidsmatige en toezichthoudende rol middels instelling afdeling TopZo
11. CBR	V&W		X		X	2008 Per 1 februari is er een duidelijkere scheiding aangebracht. Het relatiemanagement is enkel bij de beleidsdirectie neergelegd
12. NZa	VWS		X	X	-	2006 Oprichting NZa en vormgeving relatie
Totaal	10	6	6	3	4	

Toelichting op tabel 5.1 per relatie

1. Er wordt een onderscheid gemaakt in een beleidsmatige en een beheersmatige aansturing. Na de interne reorganisatie zal er een expliciete scheiding gemaakt worden tussen de verschillende rollen ten aanzien van het NIFV. Zo komt er een relatiebeheerder, een aparte eigenaarsfunctie, een beleidsmatige functie en een bekostigingsfunctie.
2. Er wordt een onderscheid gemaakt in een beleidsmatige en een beheersmatige aansturing. Het CBS vormt wat betreft organisationele vormgeving een uitzondering. Zo heeft het CBS twee bestuursorganen: de Directeur Generaal van het CBS en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). Het CCS heeft een zelfstandige positie ten opzichte van het CBS. In feite is het CCS als een Raad van Toezicht te beschouwen, zij het dat het CCS ook beleidsbepalende bevoegdheden heeft.
3. Binnen de directie Financiële Markten is er een onderscheid in de beheersmatige relatie (afdeling Algemeen en Internationaal) en de beleidsmatige relatie (afdeling Markten en Effectenbeheer).
4. Onderscheid beheersmatige (Directie Instrumentatie Rechtspleging en rechtshandhaving) en beleidsmatige aansturing: de twee eerstelijns toezichthouders. Daarnaast tweedelijns toezichthouder (directie FEZ) en de Departementale Accountantsdienst. De Raden gaan op korte termijn fuseren. De sturingsrelatie wordt hiermee ook vereenvoudigd. Zo komt er een centraal aanspreekpunt voor het ministerie. Met de fusie wordt er ook een Raad van Toezicht ingesteld. Momenteel is deze er nog niet.
5. Twee directies en één afdeling onderhouden intensief contact met SBB: de directie Natuur, de directie FEZ en de afdeling Sturing en Toezicht van het Bureau Bestuursraad. Sinds 2005 is er echter meer sprake van een geïntegreerde interface. Zo is de beleidsmatige directie Natuur coördinerend geworden. SBB vormt wat betreft aansturing een uitzondering in vergelijking met de andere zbo's.
6. De Directie Landbouw onderhoudt enkel direct contact met het CPE. Binnen LNV is het Bureau Bestuursraad tweedelijns toezichthouder.
7. Het contact met het CvdM vindt (primair) vanuit de directie MLB plaats. Beleidsinhoudelijk heeft de afdeling Media het meest contact. Financiële aangelegenheden worden primair door de afdeling Financiën en Technische Zaken afgehandeld. Daarnaast heeft de afdeling Juridische Zaken op hun terrein regelmatig contact of zijn zij bij overleggen aanwezig.
8. De MS heeft contact met twee directies van OCW: de Directie Kunsten en de Directie Cultureel Erfgoed. De Directie Kunsten is echter leidend in de sturingsrelatie. Er is sinds enkele jaren een accounthouder benoemd die formeel het aanspreekpunt vormt. Momenteel is het ministerie bezig met het professionaliseren van de relatie. Dit gaat mogelijk leiden tot de komst van een Raad van Toezicht.
9. Ook bij SZW is er een coördinerende afdeling aangewezen binnen de directie Uitvoeringsbeleid. Daarnaast vervult de directie FEZ een belangrijke rol in de P&C cyclus. De contacten vinden vaak in combinatie plaats. In die zin is er dus sprake van een geïntegreerde interface.
10. Ten aanzien van vormgeving van de relatie heeft VROM bij alle zbo's een duidelijke scheiding gemaakt. TopZo is verantwoordelijk voor het toezicht. De beleidsdirecties voor de beleidsmatige aansturing. Ten aanzien van het Kadaster is de beleidsmatige relatie wel veel meer versnipperd, omdat het Kadaster niet echt een beleidsmatige opdrachtgever heeft.
11. Er is geregeld een spanning te constateren tussen de beleidsmatige en toezichthoudende rol. De toezichthouder valt ook onder de beleidsdirectie Wegen & verkeersveiligheid. Om de onafhankelijkheid te waarborgen heeft de toezichthouder de mogelijkheid tot direct contact met de DG, zonder tussenkomst van het afdelingshoofd.
12. De aansturing van de zorgzbo's is integraal belegd bij de directie Markt en Consument. Daarnaast is er een relatiemanager (accounthouder) actief die als eerste aanspreekpunt fungeert voor zowel het zbo als het ministerie. Ten aanzien van beleidsinhoudelijke zaken zijn er ook contacten vanuit andere directies (verschillende directies hebben op ambtelijk niveau (inclusief directeuren). Zodra deze zaken echter politiek gevoelig liggen of budgettaire gevolgen hebben wordt de directie Markt en Consument ingeschakeld. De NZa is in 2006 ontstaan uit een fusie tussen het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ) en het College tarieven gezondheidszorg/Zorgautoriteit in oprichting (CTG/Zaio).

Opvallend is dat de aansturing in geen van de onderzochte cases waarbij er sprake was van een geïntegreerde interface bij de directie FEZ was belegd. In alle cases was de aansturingsrelatie bij de beleidsmatige directie belegd. Zo is bij het ministerie van VWS de aansturing van de 'zorg-zbo's' gepositioneerd bij de directie Markt en Consument en wordt de Mondriaan Stichting aangestuurd vanuit de Directie Kunsten van het ministerie van OCW. Bij de onderzochte cases bleek dat een geïntegreerde interface in de praktijk veelal ook betekende dat andere directies inderdaad geen contacten hebben met de zbo's. Dit geldt niet voor het ministerie van VWS ten aanzien van de NZa en het ministerie van OCW ten aanzien van de MS. Zo zijn heeft de NZa ook contacten met andere directies (dan de directie Markt en Consument). Deze contacten zijn beleidsmatig van aard. Op het moment dat er discussies ontstaan die vastgestelde budgettaire kaders overschrijden of politiek gevoelig liggen wordt de directie Markt en Consument ingeschakeld. Deze is namelijk primair verantwoordelijk voor de aansturingsrelatie.

5.1.1 Problemen ten aanzien van de vormgeving van de relatie

Een belangrijke vraag die uit paragraaf 2.4 naar voren kwam was in hoeverre een geïntegreerde dan wel een gespreide interface problemen oplevert in de praktijk. Bij een aantal cases zijn hier voorbeelden van te geven. Een typisch voorbeeld van het nadeel van een gespreide interface (gebrek aan coördinatie) zien we terug in de relatie tussen Staatsbosbeheer (SBB) en het ministerie van LNV.

Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer werd de relatie tussen ministerie en zbo gesplitst aan de hand van drie rollen. Er werd een onderscheid gemaakt in een horizontale relatie (opdrachtgever) en een verticale relatie (eigenaar en toezichthouder) tussen SBB en LNV. De horizontale relatie was belegd bij de directies Natuur en Platteland, waarbij de directie Natuur als coördinerend opdrachtgever zou gaan fungeren. Daarnaast zou er een verticale relatie bestaan tussen minister als eigenaar (coördinerende directie FEZ) en SBB. De toezichthoudende functie werd later belegd bij het Bureau Toezicht.

Met de directie FEZ was veel contact met betrekking tot de planning en controlcyclus (P&C-cyclus). Het budget werd daar vastgesteld en de jaarverantwoording kwam er terecht. Intern bleken de directies van LNV echter niet goed op elkaar afgestemd. Er waren coördinatieproblemen. Als in het lopende jaar bijvoorbeeld bleek dat het budget niet toereikend was dan ging SBB in eerste instantie naar FEZ toe (terwijl de directie Natuur opdrachtgever was). Bleek het daar moeizaam te gaan dan werd contact met de directie Natuur gezocht. Een ander voorbeeld is dat de directies onderling regelmatig niet goed op de hoogte waren van de afspraken die de ander met SBB gemaakt had. Bij vergaderingen was het zelfs gebruikelijk dat SBB eerst met de ene directie om de tafel zat en op het moment dat dit overleg was afgerond de andere directie binnenkwam en de eerste vertrok. Met de toezichthoudende directie was er tot 2006 in de praktijk helemaal geen contact.

Na 2005 is er veel veranderd. De directie Natuur is coördinerend geworden in de aansturingsrelatie. Het Bureau Toezicht heeft meer vorm gekregen in de vorm van overkoepelend toezichthouder. Dit geldt overigens ten aanzien van meer zbo's die onder LNV vallen. FEZ heeft een adviserende rol gekregen en is formeel op een wat grotere afstand komen te staan. Echter is er in de praktijk nog wel veel contact tussen de directie FEZ en SBB. De herziening van de aansturingsrelatie heeft ertoe geleid dat SBB nu met één blok te maken heeft in plaats van verschillende directies. LNV 'spreekt nu met één mond'. Hierdoor is de ruimte voor SBB, aldus de respondenten van beide partijen, om strategisch bepaalde zaken voor elkaar te krijgen veel beperkter geworden.

Ook de geïntegreerde interface kent zijn nadelen. In dit verband zijn twee voorbeelden relevant. Allereerst is er een voorbeeld dat een geïntegreerde interface voor een vertraging in de communicatie kan zorgen. Binnen een departement blijft de directie FEZ uiteindelijk verantwoordelijk voor de budgettaire allocatie over de verschillende beleidsdirecties. Budgetgefinancierde zbo's vallen onder deze beleidsdirecties. Indien er sprake is van een geïntegreerde interface die belegd is bij de beleidsdirectie kan er ten aanzien van de planning en controlcyclus tussen zbo en beleidsdirectie wel eens vertraging optreden omdat het zbo niet rechtstreeks met de directie FEZ kan onderhandelen. Er is sprake van twee planning en controlcycli.

Zo ondervindt de NZa wel eens vertraging in de communicatie, omdat de financieel-economische informatie bij het ministerie afkomstig is van de Directie FEZ, maar de Directie Markt en Consument het contactpunt is. Voor de NZa zou het in deze handiger zijn als zij direct kon communiceren met de Directie FEZ. Een simpel voorbeeld is de informatie omtrent de loon- en prijsontwikkeling op basis waarvan het budgettaire kader jaarlijks wordt vastgesteld. De NZa ontvangt deze informatie pas in een laat stadium. Bij eventuele vragen over de voorgestelde bijstelling (bijvoorbeeld hoe komt het ministerie aan de voorgestelde loon- en prijsbijstelling) dan moet de directie Markt en Consument eerst naar de directie FEZ voor informatie.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de mogelijkheid van rolconflicten binnen de geïntegreerde interface. Omdat de toezichthoudende rol bij het ministerie van V&W niet bij een aparte directie is belegd, valt de aangewezen toezichtsrol op het CBR onder de beleidsmatige directie Wegen en Verkeersveiligheid. Dit kan binnen de directie tot spanningen leiden. Bij onderbezetting van de toezichthoudende functie schiet de balans vervolgens uit evenwicht. Een goed voorbeeld in deze is de pas opgelegde taakstelling. Ook zbo's vallen onder deze rijksbrede taakstelling. De consequenties van deze taakstelling rijmen niet met ambitieuze beleidsdoelstellingen die vanuit de beleidsdirectie worden opgesteld. De toezichthouder heeft, rekening houdend met de taakstelling, een andere kijk op deze beleidsdoelstellingen. De toezichthouder dient te waken over het takenpakket en het capaciteitsprobleem dat vervolgens zal ontstaan. Een ander voorbeeld is de wachttijdenproblematiek. Bij het CBR was er sprake van een toename van de wachttijden omtrent de rij-examens B. Dit capaciteitsprobleem rijmt niet met de toenemende wensen vanuit de beleidsdirectie (extra taken). Pas op het moment dat er allerlei Kamervragen gesteld werden drong de 'wachttijdenproblematiek' werkelijk bij de beleidsdirectie door.

Het risico van het onderbrengen van de toezichthoudende functie bij de beleidsdirectie is een onvoldoende waarborging van deze rol. In de relatie tussen V&W en het CBR is dit recentelijk getracht op te lossen door een explicietere scheiding tussen de rollen. De toezichthouder heeft de mogelijkheid tot direct contact met de DG, zonder tussenkomst van het afdelingshoofd. Daarnaast is per 1 februari 2008 het relatiemanagement bij de beleidsdirectie neergelegd in plaats van bij de toezichthouder, waardoor de toezichthouder op grotere afstand komt te staan.

5.1.2 Veranderingen in de vormgeving van de relatie

Opmerkelijk is dat er in vrijwel elke casus sprake was van recente veranderingen of vernieuwingen in de sturingsrelatie. Zo blijkt uit tabel 5.1 dat bij 8 van de 12 zbo's sprake is van veranderingen in de institutionele vormgeving van de sturingsrelaties. Deze veranderingen zijn het gevolg van zowel interne als externe ontwikkelingen. Aan de hand van

enkele voorbeelden wordt hier nader op ingegaan. Tevens wordt er in deze paragraaf speciale aandacht gegeven aan de Raden van Toezicht.

Het ministerie van OCW heeft een departementaal brede toezichtsvisie opgesteld ten aanzien van de onder haar ressorterende zbo's. Echter, ten aanzien van de cultuurfondsen (waarvan de Mondriaan Stichting er één van is) ontbreekt een specifieke toezichtsvisie. Dit is wel bij veel andere (onderwijs) zbo's gedaan, zoals de IB-Groep. De directie Kunsten is momenteel bezig met het opstellen van een toezichtskader ten aanzien van de Mondriaan Stichting (en de andere fondsen). 'De sturingsrelatie dient geprofessionaliseerd te worden.' Beleidsmatige aandacht heeft tot op heden altijd primaire aandacht gehad. De rijksbrede aandacht voor zbo's, welke onder andere geleid heeft tot de komst van de Kaderwet, heeft voor een aandachtsimpuls gezorgd.

Het CBS vormt wat betreft organisationele vormgeving een uitzondering. Zo heeft het CBS *twee* bestuursorganen: de Directeur-Generaal (DG) van het CBS en de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). Het CBS is verantwoordelijk voor de productie en publicatie van nationale statistieken. Welke statistieken het CBS produceert en publiceert, wordt vastgesteld door de CCS, op voorstel van de DG statistiek. De CCS is verantwoordelijk voor het programma van het CBS en voor het toezicht op de bedrijfsvoering. In feite is de CCS als een Raad van Toezicht te beschouwen die vergelijkbaar is met een Raad van Commissarissen. Zo geeft het CCS advies over bedrijfsvoeringsaspecten aan de DG, analoog aan een Raad voor Commissarissen bij een onderneming. Daarnaast heeft de CCS ook beleidsbepalende bevoegdheden, omdat zij het programma vaststelt. Deze constellatie maakt de aansturingrelatie complex. Na de verzelfstandiging van het CBS in 2004 was er onduidelijkheid over de positie van de CCS. Zij was voorheen enkel de vaststeller van het programma. Nu is zij medebestuurder geworden. In 2006 zijn er nadere sturingsafspraken vastgesteld. "De rollen van de DG CBS, de CCS en EZ worden in deze Nadere afspraken over de sturingsrelatie nader vorm gegeven ter versterking van ieders verantwoordelijkheden en vermindering van de bureaucratie." (Ministerie van EZ, 2006: 2). Er waren bij beide partijen vraagtekens omtrent de rolverdeling. De Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (CBS-wet) vormt de basis voor de sturingsrelatie.

Het ministerie van Justitie heeft ten aanzien van de aansturing van de Raden voor de Rechtsbijstand op directieniveau een expliciete scheiding gemaakt tussen de beheersmatige en beleidsmatige aansturing. Dit is voortgekomen uit een interne reorganisatie. Twee jaar geleden zijn er 2 directoraten-generaal gefuseerd tot één directoraat-generaal (DG): Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). In tegenstelling tot andere DG's binnen het ministerie is bij de vorming van dit DG niet gekozen voor een opsplitsing in een aantal themagewijze beleidsdirecties, inclusief financiële/beheersmatige functie, maar voor een meer competentiegewijze indeling. Met andere woorden: één directie die alle beheersmatige aangelegenheden van het hele DG behandelt, één directie die de beleidsvraagstukken behandelt, één directie voor bestelvraagstukken en één voor de juridische en operationele aangelegenheden. De 4 directies dienen met betrekking tot de diverse beleidsthema's intensief samen te werken. Ten aanzien van de uitvoeringsorganisaties - zoals de Raden voor Rechtsbijstand - wordt er met (accountant)teams gewerkt waarin medewerkers van alle directies zijn vertegenwoordigd.

Krachtens de wet heeft het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) officieel haar publieke taak verkregen. Het CBR is een privaatrechtelijke stichting waarmee de Staat een overeenkomst heeft gesloten. Hoewel het CBR al lange tijd publieke taken verricht (zoals het

afgeven van rijvaardigheidsverklaringen) is deze overeenkomst (pas) in 2001 gesloten. In de overeenkomst, een informatiestatuut en een toezichtvisie zijn er nadere regels omtrent de taakuitvoering gesteld. Tot op heden is er geen formele wet die de sturingsrelatie (de governancestructuur) inkadert en waarmee waarborgen worden geschapen om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taken volledig gestalte te geven (Ministerie van V&W, 2001). Hier wordt momenteel, mede in het kader van de Kaderwet, aan gewerkt (zie hieronder). In 2004 lag er een concept klaar. Dit werd echter afgewezen door het kabinet. Reden hiervoor was dat de instellingswet voorzag in het uitoefenen van zowel publieke als private activiteiten. “Voortschrijdend inzicht over zelfstandige bestuursorganen heeft geleid tot het standpunt dat deze in beginsel louter publieke taken dienen uit te voeren.” (Ministerie van V&W, 2005: 49). De instellingswet die dus expliciet vorm gaf aan deze vorm van hybriditeit sneuvelde onder politieke druk. Mede op basis van deze discussie werd het CBR verzocht haar deelnemingen te beëindigen.²⁹

De komst van de Kaderwet heeft voor veranderingen in de sturingsrelatie tussen V&W en het CBR gezorgd. Zo gaan veel formele bevoegdheden van de Raad van toezicht naar de minister. Voor V&W is de Kaderwet een steun in de rug geweest om de sturingsrelatie te intensiveren. Er dient wel een hele cultuuromslag gemaakt te worden. Zo was er voorheen (grofweg: voor 1995) sprake van een grote afstand ten opzichte van het ministerie. Er was geen sprake van (intensief) toezicht, laat staan sturing.

Sinds het AR rapport uit 1995 over de ministeriële verantwoordelijkheid wordt er langzamerhand meer invulling gegeven aan deze verantwoordelijkheid. Ook de Kamervragen die als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen verschenen spelen hier een rol. De in de loop der jaren gestegen tarieven en de toegenomen wachttijden zorgden voor negatieve publiciteit in de media en voor kritische Kamervragen. Hierbij werd geconstateerd dat de minister onvoldoende in staat was om kritische Kamervragen, bijvoorbeeld over de totstandkoming van de tarieven, te beantwoorden. Door deze ontwikkelingen begon V&W de toezichtsrelatie op het CBR te intensiveren. Het CBR beriep zich op haar zelfstandigheid en bovendien: er was toch een Raad van Toezicht die het bestuur controleerde?

Langzamerhand is er een verandering te constateren in de relatie tussen het ministerie van V&W en het CBR. Dit komt door een aantal ontwikkelingen. Allereerst geven betrokkenen aan dat de nieuwe leden van de directie zich bewuster zijn van het belang van de publieke verantwoording. Het ministerie van V&W hamert op het belang van publieke verantwoording. Zij geeft dan dat dit een hele ‘cultuuromslag’ vereist en dat dit de nodige tijd vergt. Daarnaast ‘pusht’ het ministerie om het CBR zelf meer aan publieke verantwoording te laten doen, zoals bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) doet in het kader van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Dit zou volgens haar in het belang van beide partijen zijn. V&W hoeft dan immers zelf minder toezicht uit te oefenen (hoewel horizontale publieke verantwoording het ministeriële toezicht nooit kan vervangen). Het CBR kan ‘zelfstandiger’ blijven en zich meer op de kaart zetten richting haar doelgroepen. Ook de komst van de Kaderwet heeft voor een ommekeer gezorgd.

Momenteel wordt dus gewerkt aan het wettelijk verankeren van de governancestructuur en de taken van het CBR. Dit geschiedt via wijzigingen in de Wegenverkeerswet 1994. Het uitgangspunt hierbij is dat het CBR een privaatrechtelijke organisatie blijft. De bevoegdheden

²⁹ Het betreffen een aantal dochter-bedrijven waar het CBR een aandeel in genoot. De netto resultaten waren relatief marginaal. Zo betrof het resultaat in 2005 een netto winst van 400.000 euro op een totale omzet van 90 miljoen euro (= 0,5 %) (CBR, 2006: 15).

van beide partijen (minister en CBR), de taken van het CBR en de governancestructuur worden zo wettelijk in lijn gebracht met de Kaderwetbepalingen. Het CBR wil haar privaatrechtelijke vorm graag behouden. Dit houdt verband met haar historie. Het keuren en certificeren van motorrijtuigbestuurders was een privaat initiatief. Het verstatelijken (publiekrechtelijk maken) van het CBR druist in tegen haar ontstaansgeschiedenis en ligt gevoelig. Het CBR zou gevoelsmatig ‘ingekapseld’ worden door de Staat en dichter onder het ministerie komen te staan.

Reflectie op de veranderingen in de vormgeving van de relatie

De aandacht voor de sturingsrelatie is door een aantal externe ontwikkelingen gegroeid. Respondenten gaven aan dat de komst van de Kaderwet hier een belangrijke oorzaak van was. Zoals in hoofdstuk 4 is besproken hebben de ministeries moeten aangeven welke zbo's waarom en op welke wijze onder de Kaderwet worden gebracht. Daarnaast dienen de instellingsbepalingen Kaderwet-conform gemaakt te worden. Deze ontwikkeling heeft voor een belangrijke impuls gezorgd in de aandacht voor de sturingsrelatie. Een tweede factor is de opgelegde taakstelling door het kabinet. Hierop wordt in paragraaf 5.4 nader ingegaan. Een derde factor die voor een aandachtsimpuls in de sturingsrelatie heeft gezorgd is het beleidsvoornemen vanuit het ministerie van Financiën om eventueel een norm voor het eigen vermogen van zbo's, soortgelijk aan de norm ten aanzien van baten-lastendiensten, te gaan stellen. Hoewel dit tot op heden een proefballonnetje is geweest heeft het wel voor een aandachtsimpuls gezorgd.

Raden van Toezicht

In tabel 5.1 is te zien dat eenderde van de set onderzochte zbo's een Raad van Toezicht heeft. Het gaat om het de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Staatsbosbeheer (SBB), het Kadaster en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Drie van deze vier zbo's worden voor meer dan 70% uit tarieven gefinancierd (zie tabel 3.1). Alleen Staatsbosbeheer wordt voor het merendeel gefinancierd uit de begroting van het ministerie. Wellicht ligt hier een verband. Het zou een indicatie kunnen zijn dat de sturingsrelatie ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's minder intensief is. Immers, het ministerie laat het toezicht ten dele over aan een ander (de Raad van Toezicht). Dit zou de voorspelling dat 'de financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's minder ver ontwikkeld is dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's' (voorspelling 4) tot op zekere hoogte bevestigen. Hier is in dit onderzoek echter geen nadere aandacht aan besteed, maar verdient eventueel nader onderzoek.

Bij het Kadaster is de Raad van Toezicht te vergelijken met een Raad van Commissarissen. De governancestructuur van het Kadaster bestaat naast een Raad van Bestuur uit een Raad van Toezicht en een Gebruikersraad. “De RvT heeft een belangrijke interne rol en ziet toe op het functioneren van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de organisatie.” (Minister van VROM, 2008: 2). De minister beschouwt de RvT als een intern orgaan van het Kadaster. Ondanks dat enkele bevoegdheden door de Kaderwet verschuiven van de RvT naar de minister is hij van plan de positie van de RvT te handhaven, omdat hij tevreden is over het functioneren ervan. Ook kiest hij ervoor om, ten aanzien van de facultatieve artikelen uit de Kaderwet, vooralsnog niet meer te regelen dan reeds is bepaald in de instellingswet (de Organisatiewet Kadaster). “Toezicht op bedrijfsvoeringsbeslissingen blijft daarmee primair bij de RvT.” (Minister van VROM, 2008: 3).

Het functioneren van de Raad van Toezicht van SBB is minder te vergelijken met een Raad van Commissarissen. Politiek-bestuurlijke aspecten lijken te domineren. In het rapport van de

Commissie Witteveen (2006) over de aansturingsrelatie tussen LNV en SBB worden een aantal kritische noten geplaatst bij de manier waarop de Raad van Toezicht functioneert. Zo oordeelde de commissie dat de RvT zich bemoeide met het opdrachtgeverschap (wat niet tot haar taak behoorde) en dat zij onvoldoende toezicht uitoefende op de (kwaliteit van de) interne bedrijfsvoering. In de interviews werd dit beeld bevestigd. De Raad van Toezicht vulde het interne toezicht onvoldoende in. Dit was voor het ministerie aanleiding om haar toezichtsrol aan te scherpen. De verhouding tussen de Raad van Toezicht, SBB en LNV maakt de aansturing voor LNV gecompliceerd. Zo is er over het algemeen geen goed inzicht in de kwaliteit van de besluitvorming van de Raad van Toezicht. De samenstelling van de Raad van Toezicht maakt de sturingsrelatie wellicht complicerend (zie paragraaf 6.1). De aanwezigheid van politieke zwaargewichten in de RvT (zoals de voormalige Secretaris Generaal van LNV, Tjibbe Joustra en voorheen oud-minister Hans Wiegel) maakt het voor de medewerkers bij LNV lastiger om tegen de Raad van Toezicht in te gaan. Politiek-bestuurlijke motieven lijken bij de aanstelling van de leden een grote rol te spelen. Zo krijgen personen met een breed politiek-bestuurlijk netwerk, politiek-bestuurlijke knowhow en ervaring makkelijker bepaalde zaken voor elkaar. Hoewel de minister de leden benoemt, doet SBB een voorstel.

Uit de interviews blijkt dat er bij twee andere zbo's op korte termijn mogelijk ook een Raad van Toezicht wordt ingesteld. Het enige cluster in de case-selectie, de Raden voor Rechtsbijstand, gaan in 2008 fuseren. Momenteel zijn er 5 Raden voor rechtsbijstand. De 5 uitvoeringskantoren blijven bestaan. De fusie is gericht op bestuurlijke centralisatie. Door de bestuurlijke centralisatie zal de sturingsrelatie met het ministerie ook wijzigen. De Raden pleiten voor het instellen van een Raad van Toezicht. Dit besluit is formeel nog niet genomen, maar het lijkt erop dat er inderdaad een Raad van Toezicht komt.

Ook bij de Mondriaan Stichting (MS) wordt er nagedacht over het instellen van een Raad van Toezicht. De MS is een van 6 zbo's die onder Directie Kunsten van het ministerie van OC&W vallen. Deze zbo's zijn allen subsidieverstrekkende fondsen die op soortgelijke wijze worden aangestuurd. De fondsen hebben meerdere malen aangedrongen op het instellen van een Raad van Toezicht. Ook OCW ziet hier wel een toegevoegde waarde van in. Dit heeft te maken met de huidige positie van het bestuur. Het huidige bestuur functioneert nu feitelijk als een soort Raad van Toezicht. Het bestuur vergadert enkele malen per jaar. De afstand tussen de organisatie en het bestuur is groot. Haar mogelijkheden en functioneren komen niet overeen met de aan haar toegekende verantwoordelijkheden. Specifieke kennis van de 'werkvloer' heeft zij niet. Oplossing zou kunnen zijn om de directieleden, die wel dagelijks bij de MS werkzaam zijn in het bestuur zitting te laten nemen en het huidige bestuur om te vormen tot een Raad van Toezicht.

Dit brengt ook voor OCW voordelen met zich mee. De gewenste onafhankelijkheid van de MS wordt hierdoor beter gewaarborgd. Nu benoemt en ontslaat de minister de bestuursleden. Deze bestuursleden dragen de verantwoordelijkheid voor de concrete subsidiebesluiten. Hierdoor bestaat de mogelijkheid van politieke bemoeienis met individuele besluiten feitelijk nog wel. De minister zou immers door Kamerleden aangesproken kunnen worden op het functioneren van het bestuur met betrekking tot bepaalde subsidiebesluiten. Bij de instelling van een Raad van Toezicht ontstaat de mogelijkheid van een trapsgewijze benoeming: de minister benoemt de Raad van Toezicht (RvT) en de RvT benoemt het bestuur.

5.2 Jaarplan, begroting en bekostiging

In paragraaf 2.7 is ingegaan op sturing middels financieel-economische prikkels. Een belangrijk aangrijpingspunt hiervoor was de wijze van bekostiging. Omdat de bekostiging in de praktijk samenhangt met de begroting en het jaarplan worden deze twee thema's binnen één paragraaf behandeld. Een belangrijk onderscheid werd gemaakt tussen tarief- en budgetgefinancierde zbo's. Dit leidde onder andere tot de voorspelling dat de financieel-economische aansturing van tariefgefinancierde zbo's minder ontwikkeld zou zijn dan die van de budgetgefinancierde zbo's. In deze paragraaf worden de cases daarom gegroepeerd besproken aan de hand van dit criterium.

Zoals uit tabel 3.1 reeds bleek kan er slechts bij enkele zbo's een zuiver onderscheid tussen budget en tariefgefinancierde zbo's gemaakt worden. Bij verreweg de meeste zbo's vindt er een combinatie van bekostiging uit tarieven of heffingen plaats en bekostiging op basis van een rijksbijdrage. Onder de budgetgefinancierde zbo's worden hier dan ook de zbo's behandeld die voor meer dan 50% uit rijksbijdrage worden bekostigd. Er wordt echter één uitzondering gemaakt. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt hier onder de budgetgefinancierde zbo's gerekend. De programma-uitgaven van de SVB worden geheel gefinancierd op basis van premies (en niet op basis van tarieven op haar klanten). De apparaatuitgaven daarentegen worden volledig van de begroting van het ministerie van SZW afgeschreven (zie ook paragraaf 5.2.1). Hiermee rekening houdend zijn er 7 budgetgefinancierde zbo's en 5 tariefgefinancierde zbo's te onderscheiden.

5.2.1 Budgetgefinancierde zbo's

In tabel 5.2 is de wijze van bekostiging aangegeven voor de budgetgefinancierde zbo's. Een '+' is bevestigend en een '-' is ontkennend. Er is onderscheid gemaakt tussen inputbudgettering, procesbudgettering, taakbudgettering en outputbudgettering (zie paragraaf 2.7.1). Aan de hand van de twee variabelen (zie figuur 2.1) die genoemd zijn in paragraaf 2.7.1 – kostenstandaardisatie en prestatienormering – is de bekostigingswijze bepaald. De gegevens hiervoor zijn ontleend aan de interviews en de documentenanalyse. Ten aanzien van de documentenanalyse hebben de begrotingsstukken van de zbo's een grote rol gespeeld. In bijlage III zijn de cases uitvoeriger beschreven.

In paragraaf 2.7.2 kwam naar voren dat de aard van de taken zeer bepalend is voor de wijze van budgettering. Wanneer een zbo meerdere taken/activiteiten verricht zou daarom verschillende budgettypen van toepassing kunnen zijn (zie Huijsing et al., 2004: 35). Daarom is het onderscheid niet altijd zuiver. Bij de indeling zoals weergegeven in tabel 5.2 is de dominante vorm van budgettering leidend geweest. Overigens kwam uit het onderzoek naar voren dat er veelal sprake was van één bepaalde wijze van budgettering, ongeacht de eventuele verschillende soort taken van het zbo.

Naast de wijze van budgettering is ten aanzien van het planningsproces gekeken naar de wijze waarop er contact was over de budgettering. Deze contacten hingen (veelal) samen met de indiening van de begroting en het jaarplan. Hierbij was een onderscheid te maken tussen beleidsinhoudelijke contacten en financieel-economische zaken. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de financieel-economische sturingsrelatie is in tabel 5.2 per casus aangegeven of er voor de indiening van de begroting reeds veel/weinig/geen contact was tussen ministerie en zbo over het budget. De zbo's die volgens de tabel weinig/geen contact hadden met het ministerie voor de indiening van de begroting kunnen dus wel regelmatig

contact hebben gehad over beleidsinhoudelijke zaken. Dit komt in de bespreking van de cases nader aan bod.

Tabel 5.2 Wijze van budgettering t.a.v. budgetgefinancierde zbo's

Zbo's	Input budgettering	Proces budgettering	Taak budgettering	Output budgettering	Vooraf regelmatig contact t.a.v. het budget	Vooraf weinig/geen contact t.a.v. het budget
RvdR	-	-	-	+	+	-
SBB	-	+	-		+	-
SVB	-	-	-	+	+	-
CBS	+	-	-	-	-	+
MS	+	-	-	-	-	+
CvdM	+	-	-	-	-	+
NZa	-	-	+	-	+	-
Totaal (7)	3	1	1	2	4	3

Raden voor de Rechtsbijstand (RvdR)

De RvdR worden vrijwel volledig bekostigd op basis van een prijs vermenigvuldigd met de hoeveelheid ('p x q onderbouwing'). De vijf Raden houden toezicht op en dragen zorg voor de organisatie van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. Mensen die een advocaat of mediator niet kunnen betalen kunnen subsidie krijgen van de Raad voor Rechtsbijstand. Burgers die aan bepaalde criteria voldoen hebben recht op deze subsidie. Er is sprake van een open-einde regeling (zie paragraaf 2.7.1). Het ministerie van Justitie financiert deze subsidies.

Ten aanzien van de bekostiging is er sprake van outputfinanciering. Er wordt vastgesteld wat het kost om vast te stellen of een persoon recht heeft op een subsidie, dit administratief te verwerken, de subsidie te verstrekken etc. (de 'p'). De onderscheiden producten (de output) zijn onder andere 'asieltoevoegingen', 'ambthalfve straftevoegingen' en 'civiele toevoegingen'. De hoeveelheid (de 'q') bestaat uit het aantal gevraagde subsidies (de toevoegingen). Op basis van een p maal q berekening wordt het budget voor de programma-uitgaven vastgesteld.

Het budget voor de apparaatskosten wordt voor een groot gedeelte ook op basis van het volume vastgesteld (p x q). Een klein gedeelte bestaat uit een vaste component ten behoeve van de overhead. Deze vaste component is voor elke raad hetzelfde (landelijke prijs). Zo wordt voorkomen dat de wat kleinere raden met budgettaire problemen te maken krijgen met betrekking tot hun apparaatskosten. Voor het variabele deel geldt een p x q systematiek: per product wordt een bedrag voor de dekking van de apparaatskosten opgenomen. Dit bedrag is gebaseerd op de zogenaamde 'next-best-practice' van de Raden onderling. Dit wil zeggen dat de kosten van de op een na beste raad als uitgangspunt genomen worden. Dit zorgt voor een efficiencyprikkel bij de Raden die op een hoger kostenniveau uitkomen. De reden dat niet voor de landelijk beste prijs gekozen is heeft te maken met een te groot verschil, waardoor de andere raden in de financiële problemen zouden komen als deze prijs gehanteerd zou worden. De landelijke prijs wordt elke drie jaar herijkt (behoudens indexerings).

Staatsbosbeheer (SBB)

De totale baten van SBB zijn de laatste jaren gestegen: van 118 miljoen in 2002 naar 139 miljoen in 2008 (+18%). Haar opbrengsten bestaan voor ongeveer 60% uit de bijdrage van LNV. De overige 40% wordt behaald uit marktactiviteiten. De eigen omzet van SBB bestaat voor de helft uit houtverkoop (22 miljoen). De andere helft verdient SBB onder andere met vastgoed, erfpacht, excursies, kampeerterreinen en vakantiewoningen. SBB wordt ten dele op basis van een p x q onderbouwing gefinancierd. Ten aanzien van de door LNV gefinancierde taken dient Staatsbosbeheer (SBB) jaarlijks een offerte in. Deze offerte heeft betrekking op zo'n 80 tot 90% van de totale werkzaamheden die SBB in opdracht van LNV verricht: het terreinbeheer (natuurbeheer en recreatiebeheer) en de taak van voorlichting, educatie en vermaatschappelijking. Het terreinbeheer (in totaal ruim 60% van het LNV budget) wordt aan de hand van een p x q onderbouwing gefinancierd. Dit betreft het zogeheten normkostenstelsel. Zoals we zullen zien is er wel sprake van een zekere mate van kostenstandaardisatie, maar niet van prestatienormering. Daarom kan de bekostigingswijze getypeerd worden als procesbudgettering.

LNV heeft een aantal natuurdoelen gedefinieerd op basis van het natuurbeleid (het zogenoemde 'Wat'). Op basis hiervan zijn door SBB voor de doelen een aantal afgeleide doelen en condities geformuleerd hoe die doelen in de praktijk bereikt kunnen worden (het 'Hoe'). Deze condities zijn vertaald in een scala aan maatregelen, welke genormeerd zijn.³⁰ De maatregelen zijn tenslotte geoperationaliseerd in specifieke activiteiten. Dit leidt uiteindelijk tot een bepaalde prijs waarvoor een bepaalde hectare natuurgrond beheerd kan worden. Zo ontstaat een p x q onderbouwing. Per type grond (bijv. natuur, bos of heide) is een grondige en nauwkeurige berekening van jaarlijkse beheerskosten gemaakt.

Zoals in paragraaf 6.1 nader aan bod zal komen blijkt het huidige normkostenstelsel echter dermate complex dat er van outputsturing door het ministerie geen sprake is. In de offerte worden de producten dermate gespecificeerd dat het onduidelijk is hoe de doelstellingen op strategisch niveau praktisch bereikt worden. Er vindt geen prestatienormering plaats. Beide partijen zijn momenteel bezig met het opstellen van een nieuw normkostenstelsel. Ten aanzien van het nieuwe normkostenstelsel wenst LNV meer op output en outcome te kunnen sturen dan op budget.

Bij de outputgefinancierde zbo's is voor de vaststelling van de begroting reeds veel contact met het ministerie. Tussen SBB en LNV is sprake van een budgetonderhandeling aan de hand van de ingediende offerte (opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie). Tussen Justitie en de Raden voor Rechtsbijstand is er ook veel contact. Dit contact betreft zowel beleidsmatige als financiële aangelegenheden. Aan de hand van de door Justitie opgestelde Kaderbrief, welke de beleidsmatige en financiële kaders aangeeft, stellen de Raden een jaarplan op. Uiterlijk 1 oktober wordt deze ingeleverd. Vooraf is hier grotendeels al afstemming over gezocht. Na indiening van het jaarplan en de begroting volgt van de kant van Justitie de Subsidiebrief. De Subsidiebrief dient als een soort managementcontract waarin de verwachte prestaties en de daartoe ter beschikking gestelde middelen concreet worden vastgelegd.

³⁰ De normen voor beheer (zoals concrete maatregelen) worden berekend door het onderzoeksinstituut Alterra. De normkosten worden 5-jaarlijks vastgesteld. Er is dus een verschil tussen norm en normkosten. De normen zijn algemeen geldend en zeggen bijvoorbeeld iets over de hoeveelheid benodigde mankracht voor het beheer van een stuk grond ('een 1 ha bosonderhoud bestaat uit 10 man-uren en 5 machine-uren'). De normkosten hebben betrekking op de prijs die SBB aan deze normen verbindt (afhankelijk van CAO, schaal bedrijf etc).

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De SVB vormt in dit rijtje een uitzondering, omdat het grootste deel van de uitgaven van dit zbo middels premies wordt gefinancierd. Deze premies worden echter niet gebruikt om de kosten die met de uitvoering van haar taken gemoeid zijn te financieren. Zij worden ‘doorgesluisd’ naar de klanten van de SVB. De SVB voert namelijk een aantal regelingen in het kader van de sociale zekerheid uit. Zij keert voor het ministerie van SZW de gelden ten aanzien van de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Tegemoetkoming Onderhoudskosten uit. Haar klanten zijn dus burgers die recht hebben op een van deze gelden. Zoals gesteld wordt er ten aanzien van de bekostiging een onderscheid gemaakt in de bekostiging van de programma-uitgaven (de ‘uitkeringslasten’) en de bekostiging van de apparaatsuitgaven (de ‘uitvoeringskosten’).

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 is het ministerie van SZW naast beleidsmatige opdrachtgever ook bekostiger geworden van de apparaatsuitgaven. Voor de wet SUWI werd dit budget namelijk vastgesteld door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).³¹ Nu wordt het budget voor de apparaatsuitgaven toegekend door de staatssecretaris van het ministerie.

Tussen het ministerie van SZW en de SVB is ten aanzien van de budgettering en het jaarplan veel contact. Eind januari stuurt de SVB reeds een meerjarenraming op. In mei stuurt SZW vervolgens een brief waarin de algemene budgettaire kaders staan aangegeven (de ‘meibrief’). Hiervoor is kort geleden in samenspraak het ‘Cost accountingmodel’ of ‘light model’ ontwikkeld (zie ook box 6.3 in paragraaf 6.1).³² Dit is een vrij eenvoudig $p \times q$ model dat de globale raming voor het jaar $t + 1$ aangeeft. Deze raming is gebaseerd op de kostprijs per klant per wet, vermenigvuldigd met het volume (een $p \times q$ onderbouwing). Er is sprake van outputbudgettering. Op basis van de meibrief stelt het SVB het jaarplan op. Hierover vindt tussentijds veel overleg/contact plaats.

Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

De budgetteringswijze van de NZa verdient nadere toelichting. Er is sprake van een intensief begrotingsproces. In mei start de begrotingscyclus met de ‘aandachtspuntenbrief’ van het ministerie. Deze aandachtspuntenbrief is niet zo vrijblijvend als de term suggereert. De minister geeft in deze brief aan welke activiteiten hij terug wil zien in het werkprogramma en wat de financiële kaders daarvoor zijn. Daarmee is de aandachtspuntenbrief ook een van de toetsingskader om het werkprogramma en de begroting goed te keuren. Anderzijds stelt de NZa als onafhankelijk toezichthouder, met in achtneming van haar wettelijke taken, het programma vast. Hier bevindt zich een bepaalde spanning. De minister kan slechts gedeeltelijk sturen in de taken en activiteiten die de NZa verricht. De aandachtspuntenbrief geeft dus zowel beleidsoverwegingen als een financieel kader.

³¹ Het Ctsv werd in 1994 opgericht ter vervanging van de Sociale Verzekeringsraad (Svr). Het diende als zelfstandig bestuursorgaan onafhankelijker van de sociale partners te zijn dan de Svr (Website Parlement en Politiek, 2008). Mede vanwege onvrede over het functioneren van de Ctsv is met de inwerkingtreding van de Wet SUWI het Ctsv opgeheven. Het toezicht wordt thans door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) verricht.

³² Het light model is ontwikkeld naar voorbeeld van het model zoals dat sinds kort bij de UWV wordt gehanteerd. De SVB, het UWV (Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) worden ook wel aangeduid met de term ‘SUWI zbo’s’, naar aanleiding van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie, waar deze drie zbo’s onder vallen. De sturingsrelatie ten aanzien van deze drie zbo’s is sinds de SUWI wet soortgelijk ingericht. Daarnaast trachten de drie zbo’s de uitvoeringsprocessen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen (indien nodig) in de zogenaamde ‘SUWI keten’.

Voor 1 oktober dient de NZa het werkplan en de begroting in te dienen. Het ministerie bekijkt of dit concept voldoet aan de door haar gestelde kaders (aandachtspuntenbrief, Wmg, ministeriële regeling). Beleidsinhoudelijk vindt reeds voor indiening veelvuldig contact plaats met de relevante beleidsdirecties van VWS. Het ministerie beoordeelt het plan en veelal vinden er vervolgens ‘accentverschuivingen’ plaats. Het werkplan is pas definitief als het ministerie haar goedkeuring heeft verleend (wettelijk is dit voor 1 december).

Bij het werkprogramma voor het jaar 2007 is de NZa gestart met de invoering van de VBTB-systematiek van begroten en verantwoorden. “Het werkprogramma en de begroting zijn daarmee meer samenhangend en prestatiegericht gemaakt.” (Nza, 2008: 3). Aan de hand van de ‘www-vragen’ (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dit kosten) worden er enkele hoofddoelstellingen gedefinieerd. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling ‘het bevorderen van efficiëntie op de zorgmarkten’ (NZa, 2008: 8). Bij elke hoofddoelstelling worden er jaarlijks allerlei concrete maatregelen bedacht om die doelstellingen te bereiken. Dit leidt in totaal tot zo’n 150 concrete beleidsproducten. Aan deze producten wordt een budget gekoppeld. Ten aanzien van de doelstelling ‘bevorderen van efficiëntie op de zorgmarkten’ zijn in de begroting van 2007 22 beleidsproducten gedefinieerd (NZa, 2008: 14). Eén daarvan is het product ‘prijsplafondmodel ziekenhuisbekostiging’. De kosten per product worden aangegeven met ‘het aantal dagen inzet’ en daarnaast met eventuele kosten van externe deskundigheid. Er vindt dus geen directe kostprijsbepaling plaats.

De budgetteringswijze van het ministerie van VWS kan getypeerd worden als taakbudgettering, alhoewel deze typering niet helemaal zuiver is. Zo is enerzijds intensief contact tussen het ministerie en de NZa over de taken en activiteiten die de NZa dient te verrichten. Er worden kwaliteitseisen gesteld. Echter, de NZa stelt als onafhankelijk toezichthouder, met in achtname van haar wettelijke taken, het werkprogramma op. Er vindt geen kostenstandaardisatie plaats. De reden die het ministerie hiervoor geeft is de heterogeniteit van de producten die de NZa levert. De producten die de NZa levert veranderen in korte tijd. Zo is een toezichtsactiviteit in 2007 niet per se dezelfde als een toezichtsactiviteit in 2009. Ook de doelstellingen zijn niet eenduidig. Het bevorderen van de efficiëntie op de zorgmarkt kan op diverse manieren ingevuld worden. Er is sprake van een zekere prestatienormering, maar geen kostenstandaardisatie. Dit duidt op taakbudgettering.

Met betrekking tot het financiële kader hanteert het ministerie een budgetplafond. Uiteindelijk dient de NZa haar activiteiten te verrichten met een budget van zo’n 29 miljoen euro. Dit kader heeft geen verband met de prestaties van de NZa. Het is een historisch gegroeid budget. Het budget van het lopende jaar wordt bij de opstelling van de begroting van het komende jaar als uitgangspunt gebruikt en wordt op de loon- en prijsontwikkeling aangepast.

Commissariaat voor de Media (CvdM)

Bij de andere inputgefinancierde zbo’s is er voor de indiening van de begroting weinig tot geen contact over financieel-economische sturing aangaande het zbo zelf. Zo is er ten aanzien van het Commissariaat voor de Media (CvdM) wel contact over de beleidsinhoudelijke taak met het ministerie van OCW. In het najaar is er overleg tussen het CvdM en de bewindspersoon over het voorgenomen handhavingsbeleid. Voorafgaand aan dit overleg is er reeds ambtelijk afstemming gezocht met betrekking tot het handhavingsbeleid middels de zogenaamde handhavingsbrief. Bij dit overleg is de financiële afdeling niet betrokken. Dit gaat enkel over beleidsinhoudelijke zaken. De sturingsrelatie met het CvdM is ook geïntegreerd belegd bij de beleidsmatige directie Media, Letteren en Bibliotheek (MLB). In de handhavingsbrief, die door het CvdM wordt opgesteld, worden globale

prestatiedoelstellingen aangegeven. Er worden geen afspraken gemaakt over te leveren prestatie-informatie (zoals prestatie-indicatoren) (zie ook AR, 2006: 61).

Het rijksbudget voor de apparaatskosten ligt al jaren rond de 4 miljoen euro, terwijl de taken van het CvdM de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gegroeid. Dat dit geen financiële problemen heeft opgeleverd houdt verband met de vaste omvang van het apparaat: “Al sinds de oprichting van het Commissariaat bestaat het team van medewerkers uit ongeveer 50 mensen” (CvdM, 2008: 3). Het Commissariaat stuurt primair op het beheersen van het aantal fte’s waarbij werkwijze en prioriteiten in overwegende mate een afgeleide zijn van de beoogde omvang van de staf. Dit duidt op inputbudgettering. Het is de vraag “of indien bij het opstellen van de begroting zou worden uitgegaan van de aard en omvang van de werkzaamheden en een wenselijke geachte kwaliteit de omvang van de organisatie op een vergelijkbaar niveau zou uitkomen”. (ECORYS, 2008: 21).

Er is geen sprake van een diepgaande toetsing van de relatie tussen de voorgelegde begroting en de gevraagde middelen. “De apparaatsbegroting, die alleen inzicht geeft in de omvang en toedeling van de gevraagde middelen, nodigt daar ook niet toe uit.” (ECORYS, 2008: 30). De rijksbijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de Loon- en Prijzontwikkelingen. Er is sprake van inputbudgettering. Daarnaast worden de toezichtskosten die de verschillende omroepen dienen te betalen ook gebuikt voor de financiering van het apparaat (zo’n 1 miljoen euro).

Mondriaan Stichting (MS)

De sturingsrelatie met het andere zbo van het ministerie van OCW, de MS, is ook belegd bij een beleidsmatige directie: de directie Kunsten. Op dit moment is het meerjarige beleidsplan en de bijbehorende begroting geen gezamenlijk document: de MS stelt deze geheel zelf op. Er is voor de indiening weinig sprake van contact. Vanaf 2009 is het streven om hier meer onderlinge afspraken over te maken, zodat het een ‘gezamenlijk’ document wordt. De (MS) heeft tot doel de belangstelling voor en vraag naar beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed te vergroten en te verdiepen. Hiervoor verstrekt de MS subsidies aan diverse cultuurinstellingen. De verstrekking van een subsidie is wat betreft bekostiging niet gestandaardiseerd. Ook vindt er geen prestatienormering plaats. De doelstellingen van de MS, zoals het bevorderen van de belangstelling van hedendaagse kunst, lenen zich moeilijk voor outputbudgettering. Er is, net als bij het CvdM en de NZa een budgetplafond waarbinnen de verschillende activiteiten gerealiseerd dienen te worden. Bij de MS is dit het door OCW vastgestelde subsidiebedrag. Dit alles duidt op inputbudgettering.

Van het ter beschikking gestelde subsidiebedrag worden ook de apparaatskosten betaald: er wordt, ten aanzien van de budgettering, geen onderscheid gemaakt in de programma- en apparaatuitgaven. Er geldt enkel de ‘richtlijn’ dat de MS maximaal 10% van het totale budget aan het apparaat mag besteden. De MS streeft er, volgens beide respondenten, zelf naar dit percentage zo laag mogelijk te houden, zodat er een groter budget beschikbaar komt voor subsidies. In 2007 bedroegen de apparaatskosten 1,7 miljoen, wat neerkomt op 6,3% van de totale uitgaven (MS, 2008).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

In de relatie tussen het ministerie van EZ en het CBS speelt het meerjarenprogramma (MJP) een belangrijke rol in het begrotingsproces. Het MJP van het CBS wordt door het CBS opgesteld. Na goedkeuring door de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) wordt het MJP ingediend bij EZ (zie ook paragraaf 5.1.2). Het MJP geeft voor de komende 5 jaar aan

wat er globaal op het programma staat. Aan het MJP wordt een voorstel voor het budget gekoppeld. De Minister van EZ legt dit budgetvoorstel voor in de ministerraad en geeft er een oordeel over. De ministerraad geeft enkel een oordeel over de 'financiële en personele randvoorwaarden'.

Er is om meerdere redenen sprake van inputbudgettering. Zo heeft de omvang van de middelen geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van het CBS. Ook wordt de begroting van het lopende jaar als uitgangspunt genomen, rekening houdend met de loon- en prijsbijstelling, voor de begroting van het komende jaar. Met betrekking tot de begroting is er vooraf weinig tot geen contact met EZ. Het CBS is binnen de kaders van het meerjarenplan vrij om te bepalen waar zij onderzoek naar doet en hoeveel statistieken zij levert. Enkel met betrekking tot projectmatige opdrachten voor diverse opdrachtgevers is er sprake van taakbudgettering. Zo voert het CBS voor diverse organisaties wel eens opdrachten uit.

Het CBS dient voor 1 december haar begroting ter goedkeuring voor te leggen aan EZ. Het ministerie beoordeelt het jaarplan middels toetsing aan de wet en de kaders van het meerjarenplan. Er is bij EZ geen inzicht in bijvoorbeeld de kostprijs van een statistiek. Er vindt geen directe koppeling plaats tussen activiteiten en kosten. Dit heeft onder andere te maken met de specifieke werkwijze van het CBS (zie tekstbox 6.5 in paragraaf 6.1.4). In 2006 is tussen beide partijen afgesproken dat het CBS EZ inzicht geeft in de opzet van het systeem van toerekening van kosten naar voor het CBS relevante eenheden. Een kostprijsbepaling is nog niet van de grond gekomen. Op aandringen van het ministerie van EZ wordt momenteel het project kostprijsbepaling uitgevoerd.

5.2.2 Tariefgefinancierde zbo's

In deze paragraaf worden de zbo's behandeld die voor meer dan 50% uit tarieven gefinancierd worden. Het kenmerkende van tariefgefinancierde zbo's is dat het budget (of de omzet) waarmee het zbo haar organisatie financiert niet afkomstig is van de begroting van het ministerie. Er is dus, met betrekking tot de financiering, in elk geval sprake van een andersoortige afhankelijkheidsrelatie dan bij budgetgefinancierde zbo's.

In Tabel 5.3 zijn een aantal kenmerken van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de in dit onderzoek onderzochte tariefgefinancierde zbo's weergegeven. Budgettering vindt bij volledig tarief gefinancierde zbo's niet plaats. Wel is de Minister op een andere manier betrokken bij de inkomstenverwerving van het zbo. Zo dient de Minister volgens de Kaderwet de tarieven vast te stellen (zie paragraaf 4.5.1). Dit was overigens voor de Kaderwet al in de meeste instellingswetten vastgelegd. Het vaststellen van de tarieven zegt nog niets over de financieel-economische aansturing van tariefgefinancierde zbo's. Het volgende kenmerk in de tabel is dan ook of er in de sturingsrelatie sprake was van een (wezenlijke) tariefsbeoordeling. Dit is per casus afgewogen en uiteengezet in de beschrijving onder de tabel.

In veel cases bleek van een tariefsbeoordeling door het ministerie geen sprake. Dit hield in enkele gevallen verband met de betrokkenheid van de afzetmarkt (de sector) bij het vaststellen van de tarieven (derde kenmerk). Het vierde kenmerk betreft het contact ten aanzien van de begroting. Eventuele contactmomenten biedt het ministerie kansen om te sturen. Daarnaast waren de meeste zbo's ook ten dele budgetgefinancierd. Contacten ten aanzien van de budgettering vinden doorgaans overlappend plaats met de contacten ten aanzien van de begroting. Het budget wordt immers aan de hand van de begroting vastgesteld.

Tabel 5.3 Contacten met betrekking tot de bekostiging van tariefgefinancierde zbo's

Zbo's	Tariefsvaststelling?	Tariefsbeoordeling?	Afzetmarkt betrokken	Vooraf regelmatig contact t.a.v. de begroting
Kadaster	Ja	Ja	Ja	Ja
NIFV	Nee	Nee	Nee	Ja
CBR	Ja	Nee, tenzij	Nee	Nee
AFM	Ja	Nee	Ja	Nee
CPE	Ja	Nee	Ja	Nee
Totaal (5)	4	1	3	2

Kadaster

Ten aanzien van het Kadaster vindt er voor de officiële indiening van de begroting en het Meerjarenbeleidsplan (MBP) bij het ministerie van VROM reeds veel overleg plaats tussen beide partijen. Zo worden discussies op het hoogste niveau voorkomen. In december wordt in het bestuurlijke overleg tussen minister en PSG enerzijds en de voorzitter van het Bestuur (van het Kadaster) en de voorzitter van de Raad van Toezicht anderzijds de begroting en het MPB officieel goedgekeurd.

Naast de goedkeuring van de begroting dient de minister goedkeuring te geven over de hoogte van tarieven. De tarieven worden door het Kadaster, na overleg met de Gebruikersraad, voorgelegd aan de minister. De Gebruikersraad bestaat uit vertegenwoordigers van de belangrijkste klantengroepen van het Kadaster, zoals notarissen, makelaars, gemeenten, waterschappen, hypothecaire financiers, Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond. Deze vertegenwoordigen de afzetmarkt van het Kadaster. De Gebruikersraad heeft geen formele instrumenten om de tarieven die het Kadaster hanteert te sturen. De raad stelt bovenal de kwaliteit van de dienstverlening voorop. De tariefhoogte is in die zin van ondergeschikt belang. De betrokkenheid van de Gebruikersraad is in tabel 5.3 aangegeven.

De afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO) onderdeel van de directie FEZ, beoordeelt de hoogte van de tarieven aan de hand van de ontwikkeling van het eigen vermogen van het Kadaster (zie ook box 6.1 in paragraaf 6.1). In het verleden had het Kadaster namelijk een relatief hoog vermogen. Er is toen afgesproken een normvermogen in te stellen. Dit normvermogen, bestaande uit een conjuncturele en een structurele reserve, is aan een wettelijk maximum gebonden. Met VROM is afgesproken dat zodra het vermogen boven het normvermogen uitkomt het overschot als financiering gebruikt wordt voor een tariefsverlaging.

Zoals in hoofdstuk 6 nader aan bod zal komen is de tariefsbeoordeling voor het ministerie een lastige exercitie. Specifieke kennis en informatie over de interne bedrijfsvoeringsprocessen bij het Kadaster worden immers gemist. Indien het Kadaster een tariefsverhoging voorstelt wordt er logischerwijs meer aandacht besteed aan de beoordeling dan wanneer er een verlaging wordt voorgesteld.

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)

Ten aanzien van het NIFV kan er een duidelijk onderscheid gemaakt worden in de tariefgefinancierde taken en de budgetgefinancierde taken.³³ Namens het ministerie van BZK is het NIFV verantwoordelijk voor het opleiden van brandweerofficieren en brandweercommandanten, het fungeren als deskundigensteunpunt en het beheren van allerlei kennisdocumenten (haar wettelijk takenpakket). Voor de wettelijke taak ontvangt het NIFV de rijksbijdrage (zo'n 15-20% van het totale budget van zo'n 24 miljoen euro). Daarnaast doet het NIFV veel onderzoeksactiviteiten en projecten voor (met name) het ministerie van BZK. Deze subsidies worden dus tevens uit de begroting van het ministerie gefinancierd. De subsidies vormen zo'n 10% van de omzet. Het grootste deel van de omzet bedragen de post 'overige opbrengsten' (een kleine 70%). Deze overige opbrengsten omvatten de marktactiviteiten die het NIFV verricht. De marktactiviteiten bestaan onder andere uit het doen van onderzoeken (voor overheden en marktpartijen), het geven van cursussen, trainingen en simulaties en het organiseren van congressen.

De relatie met het ministerie van BZK is vrijwel alleen gerelateerd aan de budgetgefinancierde taken en activiteiten. Zoals gesteld betreft dit de wettelijke taak (voornamelijk het opleiden) en individuele subsidieprojecten (onderzoeksprojecten die het NIFV voor het ministerie uitvoert). Met betrekking tot de wettelijke taak is er in de planningsfase van de begrotingscyclus regelmatig contact tussen het ministerie en het NIFV. Uiterlijk 1 februari dient het NIFV haar jaarplan, bestaande uit het beleidsplan, de begroting en een meerjarenraming, in te dienen (Ministerie van BZK, 20003). Voor 1 april dient BZK voorlopige goedkeuring over de begroting te geven en voor 1 oktober volgt de definitieve goedkeuring van de begroting en de meerjarenraming en wordt de 'voorlopige bijdrage' van BZK vastgesteld.

Er is momenteel sprake van een complex bekostigingssysteem op basis waarvan de rijksbijdrage wordt vastgesteld. In 2003 is er gezamenlijk een rekenmodel ontworpen aan de hand waarvan de totale kosten van een voltijdstudent werden berekend. In 2004 en 2005 werd deze 'functiegerichte bijdrage' toegepast. Dit wil zeggen dat de gehele opleiding door BZK werd vergoed, inclusief het onderdak en de begeleiding van de student. Toen de kosten op gingen lopen is de organisatie doorgelicht.³⁴ Eind 2005 is het 'competentiegericht opleiden' gestart. De opleiding is gesplitst in een aantal leergangen/modules. Hierop kunnen studenten (werkgevers) zich inschrijven. Hierdoor betaalt BZK niet meer de gehele opleiding, maar enkel voor de relevante modules. Tevens wordt het onderdak en de begeleiding niet meer gefinancierd. Er wordt nu per module, per student betaald. Ten aanzien van de opleidingstaak is er dus sprake van procesbudgettering. BZK financiert enkel de periode dat de student heeft doorgebracht op het NIFV. Dit houdt in dat als een student tussentijds uitvalt het NIFV een kleiner budget ontvangt dan geraamd. De werkgever betaalt nu een groter deel en is daarnaast verantwoordelijk voor de begeleiding van de student.

Naast de rijksbijdrage worden er veel subsidies verstrekt van BZK voor onderzoekspogramma's. De contacten ten aanzien van deze individuele projecten lopen via de

³³ Vanwege de uitbreiding in het takenpakket is het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) in 2006 omgedoopt tot het NIFV.

³⁴ Reden van de toename aan kosten was voornamelijk een toename in de opleidingsvoorzieningen. De kostprijs uit het rekenmodel steeg echter enkel conform de loon- en prijsontwikkeling (LPO) en was dus niet gebaseerd op dergelijke kostenstijgingen. Dit heeft te maken met het budgetkader waaraan het ministerie is gebonden.

relevante beleidsdirectie die de subsidiebeschikking vaststelt. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van taakbudgettering. Het NIFV stelt een offerte op waarin zij het budget aangeeft waarmee zij aan de opdracht kan voldoen.

Ten aanzien van de (private) onderzoeksprojecten die het NIFV uitvoert behoeft BZK geen goedkeuring te geven over de tarieven. De prijsvaststelling van deze projecten geschiedt aan de hand van onderlinge afspraken met de opdrachtgever (aan de hand van een offerte of een aanbestedingsprocedure).

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Er vindt vooraf geen afstemming tussen het ministerie van V&W en het CBR plaats ten aanzien van de begroting en het jaarplan. In het informatiestatuut dat tussen het CBR en het ministerie is opgesteld, zijn wel regels opgenomen met betrekking tot de inrichting van de begroting, maar de minister hoeft geen goedkeuring te geven over de begroting. Het jaarplan wordt intern opgesteld en gaat ter goedkeuring naar de Raad van Toezicht. Enig overleg vooraf met het ministerie betreft de prognose met betrekking tot nieuwe producten of beleidsonderzoeken die op korte termijn verwacht worden. Na de inwerkingtreding van de nieuwe instellingswet, in het kader van de conformering aan de Kaderwet, gaat er in de sturingsrelatie het een en ander veranderen. Hier wordt in paragraaf 6.1 nader op ingegaan.

De tariefsbepaling staat momenteel los van de begrotingscyclus. De tarieven worden ook op een ander moment vastgesteld. De tarieven worden momenteel jaarlijks verhoogd aan de hand van twee indexen: de Consumenten Prijsindex (deze wordt voor 25% meegenomen in de berekening) en de Index betreffende de regelingslonen voor particuliere bedrijven (deze wordt voor 75% meegenomen in de berekening). Er vindt geen kostprijsberekening plaats. Het CBR doet de indexberekening en legt vervolgens de tarieven voor aan V&W. Onthouding van goedkeuring is nog niet voorgekomen. Het indexmodel is door V&W opgesteld en omvat een onder andere een formule ten aanzien van de loon- en prijsontwikkelingen. Een beoordeling van de tarieven vindt niet plaats, tenzij de tarieven boven de indexering uitkomen. Om deze reden is in tabel 5.3 ten aanzien van de tariefsbeoordeling de toevoeging ‘tenzij’ gedaan.

Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM)

De AFM is belast met het houden van gedragstoezicht op de financiële markten (de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren). De toezichtskosten worden zoveel mogelijk doorberekend aan de marktpartijen waarop de AFM toezicht uitoefent. Zo wordt de AFM voor ongeveer driekwart gefinancierd op basis van tarieven. Het ministerie van Financiën financiert ruim een kwart van de totale omzet. In 2007 bedroeg de totale omzet 74 miljoen euro. Financiën financierde hier 22 miljoen euro van.

Ten aanzien van de begroting en het jaarplan speelt het ministerie van Financiën een marginale rol. De opstelling van het jaarplan (en daarmee ook de begroting) van de AFM begint in april. Vervolgens wordt in de ‘meivergadering’ het Panel van Marktpartijen advies gevraagd over nadere invulling van het takenpakket.³⁵ Het draait met name om de richting

³⁵ “In het kader van het traject ‘Herziening Financiering Toezicht’ dat de financiële toezichthouders in 2003 met het Ministerie van Financiën hebben doorlopen heeft de AFM een ‘Adviserend panel van vertegenwoordigende organisaties’ opgericht. Met de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht is dit ook wettelijk verankerd. Het panel komt twee maal per jaar bijeen onder voorzitterschap van een lid van het bestuur van de AFM.” (Website AFM, 2008). In het panel participeren organisaties van partijen die belang hebben bij het toezicht van de AFM op de financiële markten, zoals het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van Assurantieadviseurs en financiële dienstverleners, de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland.

(waar) en de mate waarin er toezicht uitgeoefend dient te worden. Het AFM neemt deze adviezen mee in de nadere invulling van het jaarplan. Bij deze Panelbijeenkomsten is Financiën als toehoorder aanwezig.

In oktober volgt de ‘oktobervergadering’ met het Panel van Marktpartijen. Deze oktobervergadering heeft een reactief karakter. Het Panel geeft een reactie op het opgestelde jaarplan. Financiën is hier wederom als toehoorder aanwezig. In november wordt vervolgens de begroting, na vaststelling door de Raad van Toezicht, ter instemming voorgelegd aan de minister. De minister heeft echter geen formele instrumenten om, bijvoorbeeld op basis van de reactie van het Panel, aanpassing van de begroting/jaarplan te bewerkstelligen.

De uren die medewerkers spenderen aan directe toezichtsactiviteiten vormen de sleutel voor de toedeling van de kosten. In de begroting worden deze uren geraamd en opgesplitst in de directe en indirecte uren. Vervolgens bepalen de heffingsmaatstaven per toezichtscategorie (bedrijfs categorie) hoe hoog de heffing voor een individueel bedrijf is. Er wordt dus een heffing per bedrijfs categorie vastgesteld. Op basis van categorie specifieke maatstaven, bijvoorbeeld de omzet van het bedrijf, wordt vervolgens de individuele heffing vastgesteld. De voorgestelde heffingen en de heffingsmaatstaven worden in bilaterale consultaties voorgelegd aan de brancheorganisaties. Vervolgens worden ze ter vaststelling voorgelegd aan Financiën. De minister dient immers zijn goedkeuring te verlenen over de gehanteerde tarieven (in casu de heffingen). Er vindt geen bedrijfseconomische beoordeling plaats. Er wordt enkel gekeken of de tarieven in strijd zijn met het recht of het algemeen belang.

De rijksbijdrage van Financiën heeft betrekking op de zogenaamde ‘handhavingsactiviteiten’ van de AFM. De hoogte van de bijdrage was tot voor kort aan de hand van een *vast percentage* gekoppeld aan het bedrag van de kosten die de AFM in het gehele jaar maakt. Als gevolg van ‘exogene factoren’ heeft de AFM geleidelijk aan relatief veel meer capaciteit moeten inzetten voor de met de overheidsbijdrage te financieren handhavingsactiviteiten. Hierdoor is er een mismatch ontstaan tussen de door de Staat te verstrekken vergoeding en de kosten van de activiteiten die met die vergoeding dienen te worden gefinancierd.

De betreffende handhavingskosten werden vervolgens aan de marktpartijen doorberekend. Hierover ontstond onvrede bij het Adviserend Panel. Om deze reden is in 2005 een evaluatie uitgevoerd naar de hoogte van de overheidsbijdrage. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het aanbeveling verdiende om de hoogte van de overheidsbijdrage afhankelijk te stellen van de ontwikkeling van de kosten van de daartoe aangeduide activiteiten. De minister van Financiën heeft aldus besloten. Mede als gevolg hiervan is de overheidsbijdrage ten opzichte van 2005 met 4% gestegen (van 26% van de totale lasten in 2005 naar 30% in 2007).

Controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)

In vergelijking met de betrokkenheid van de afzetmarkt bij de AFM (via het Panel) en het Kadaster (via de Gebruikersraad) hebben vertegenwoordigers van de afzetmarkt bij het CPE verreweg de meeste bevoegdheden. De sector is namelijk in het bestuur van het CPE vertegenwoordigd en stelt (onder andere) de tarieven vast.³⁶ Hierdoor worden de tarieven die het CPE aan de sector berekend intensief onder de loep genomen. Nadat het bestuur akkoord is gegaan dient de minister goedkeuring te geven. De minister heeft nog nooit goedkeuring

³⁶In het bestuur nemen diverse koepelorganisaties plaats, namelijk de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (ANEVEI), de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP), het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (Dierenbescherming) en de Stichting Rechten voor al wat leeft (Animal Freedom).

onthouden. Er vindt weinig tot geen discussie/overleg met het ministerie over de hoogte van de tarieven plaats. LNV laat de tariefsbepaling zoveel mogelijk over aan het 'krachtenspel' in het bestuur (mits de tarieven maar kostendekkend zijn en dit wordt gecontroleerd aan de hand van de begroting en de jaarrekening). Bovendien is het ministerie doorgaans (via de rijkstoezichthouder(s)) als toehoorder in het bestuur aanwezig.

Met betrekking tot de hoogte van de tarieven wordt er per categorie een onderscheid gemaakt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de pakstations zijn er 4 categorieën opgesteld: de pakstations die minder dan 5 miljoen eieren verpakken (categorie IV), de pakstations die tussen de 20 miljoen en de 5 miljoen verpakken (categorie III), die tussen de 50 miljoen en 20 miljoen (categorie II) en die meer dan 50 miljoen verpakken (categorie I). Per categorie geldt een ander tarief (hoe groter het bedrijf des te hoger het tarief). Er wordt daarnaast onderscheid gemaakt naar type marktdeelnemer: producent, pakstation/verzamelaar, grossiers in eieren, slachterij, uitsnijderij of consumenten verkooppunt (detailhandel). Per marktdeelnemer worden de kosten en de baten berekend. Op basis hiervan is het tarief bepaald.

Er worden met het ministerie geen prestatiecriteria vastgesteld. De begroting en het controleplan worden door het bestuur vastgesteld en behoeven geen goedkeuring van de minister van LNV. Het CPE bepaalt haar eigen werkwijze zolang zij maar binnen de regels blijft. Het CPE is verantwoordelijk voor de toezichtstaak. De manier waarop zij hier invulling aan geeft, bijvoorbeeld ten aanzien van de controlefrequentie, bepaalt zij zelf.

5.3 Financieel-economische beoordeling

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de andere kant van p&c cyclus: het controleproces. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop het ministerie aandacht besteedt aan de financieel-economische beoordeling en wat voor gevolg hieraan wordt gegeven. Ten aanzien van de budgettering werden de cases in de vorige paragraaf besproken aan de hand van het onderscheid in budget en tariefgefinancierde zbo's. In deze paragraaf worden de cases besproken aan de hand van het onderscheid in de drie typen zbo's, zoals dat in paragraaf 2.1.6 gemaakt werd. Sommige typen taken zouden zich minder makkelijk lenen voor een adequate financieel-economische aansturing vanwege problemen met het meten van bijvoorbeeld de doelmatigheid. Dit leidde tot de voorspelling dat de financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo's die onder type 'massa- of serieproductie diensten' vallen verder is ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van de zbo's die onder het type 'professioneel autonome dienst' of het type 'toezicht, controle en/of inspectiedienst' vallen.

5.3.1 Massa- of serieproductiediensten: de RvdR, SBB, de SVB en het Kadaster

Raden voor de Rechtsbijstand (RvdR)

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam vindt er ten aanzien van de bekostiging van de RvdR een p x q onderbouwing plaats. Het uniforme inzicht in de kostprijs van het afgeven van een rechtsbijstandsubsidie geeft goede mogelijkheden voor Justitie om de Raden onderling te vergelijken. Er wordt dan ook gebruik gemaakt van interne benchmarks tussen de Raden.³⁷ Justitie kan de apparaatskosten van de verschillende Raden aan de hand van de benchmark goed met elkaar vergelijken. Dit geeft Justitie de mogelijkheid een raad op

³⁷ De Raden voeren de benchmarks sinds 2005 zelf uit en omvatten een waslijst aan prestatie-indicatoren, zoals het aantal afgehandelde bezwaarprocedures per FTE, de gemiddelde productie per FTE en de gemiddelde doorlooptijd.

‘ondermaatse prestaties’ aan te spreken. Zo hebben de Raden die meer dan 5% over de gemiddelde prijs heen gaan wat uit te leggen aan Justitie.

Met betrekking tot de ambtshalve toevoegingen was er een uitschieter bij een van de Raden. Justitie heeft deze Raad hierop aangesproken. De afgelopen jaren is de doelmatigheid van deze Raad aanzienlijk verbeterd en was zij recentelijk de ‘next-best’ raad. De apparaatskosten zijn ondanks de benchmarks de afgelopen jaren wel toegenomen. De oorzaak hiervan is een stijging in de ICT-kosten. De Raden hebben een vernieuwingsslag gemaakt om klantgerichter te werken en kwalitatief betere prestaties te leveren. Gevolg hiervan is wel dat de ICT kosten gestegen zijn.

Het belangrijkste prestatie criterium waar Justitie verder naar kijkt zijn de doorlooptijden (van de aanvragen tot de afgifte van toevoegingen). Mochten deze doorlooptijden uit de hand lopen dan kan de Raad daarop aangesproken worden. Directe instrumenten heeft Justitie echter niet. Wel wordt er door de Raden zelf al nauwlettend op de doorlooptijden gelet. Zo zal het bestuur (elke Raad heeft zijn eigen bestuur) de directie aanspreken indien de Raad ondermaats presteert.³⁸

De kwaliteit van de bedrijfsvoering wordt jaarlijks door een externe accountant getoetst op basis van een steekproef: de zogeheten dossiercontrole. Er worden bij deze steekproef zo’n 600 individuele dossiers doorgelicht. Op basis van deze steekproef wordt bepaald wat het onzekerheidspercentage is en wat het foutpercentage is. Het onzekerheidspercentage geeft aan in hoeveel procent van de gevallen er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de toevoeging (de rechtsbijstandsubsidie). Dit percentage bedraagt zo’n 0,02%. Het foutpercentage is 0. Dit zijn enorme verbeteringen in vergelijking met de percentages voordat de Raden werkzaam waren.³⁹

Staatsbosbeheer (SBB)

De doelmatigheidsbeoordeling van SBB wordt bemoeilijkt door een gebrek aan aansluiting tussen de interne en externe planning- en controlcyclus (zie ook paragraaf 6.1). Er is geen duidelijke aansluiting tussen het proces op rijksniveau (het opstellen van de beleidsdoelen en de operationele doelen) en de interne bedrijfsvoering van SBB (de producten en diensten van SBB). Het contract (de offerte) met het ministerie van LNV staat eigenlijk geheel los van de interne bedrijfsvoering. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het gebrek aan aansluiting tussen de offerte en de jaarverantwoording in het jaarverslag. Het jaarverslag en de jaarrekening hebben een hoger abstractieniveau dan de verantwoording van LNV vraagt. Er is op het niveau van de producten en diensten sprake van *beleidsinhoudelijke verantwoording*. Bovendien verantwoordt SBB zich in het jaarverslag over veel meer (ook financieel) dan de bijdrage van LNV. Zo biedt het jaarverslag veel informatie, maar is deze informatie niet te herleiden tot de opdracht die een belangrijk onderdeel vormt van de begroting (Taskforce Witteveen, 2006: 18). Dit bemoeilijkt de rechtmatigheids- en doelmatigheidsbeoordeling door het departement.

Een doelmatigheidsbeoordeling door LNV wordt, volgens de respondent van SBB, daarnaast bemoeilijkt, omdat SBB over alle kosten en baten bij elkaar verantwoord. Zo is het voor LNV

³⁸ In het bestuur zijn diverse maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd. Zo zitten er advocaten in, een burgemeester, een korpschef, een wethouder en een wetenschapper.

³⁹ De Raden voor de Rechtsbijstand zijn namelijk in het leven geroepen om de toevoegingen strenger te controleren. In de wet was deze taak toebedeeld aan een aantal stichtingen (de ‘bureaus rechtshulp’). Het bleek dat over 25% van de afgiften onzekerheid bestond over de rechtmatigheid. Om dit te verbeteren zijn in 1994 de Raden voor de Rechtsbijstand opgericht (Van Dijk, 2007; Interview RvdR, 2008).

niet duidelijk hoe efficiënt SBB met de LNV bijdrage omgaat. Alle baten worden bij elkaar genomen. In de interne P&C-cyclus krijgen de regio's een deel van het totale budget toegewezen. De koppeling met de specifieke beleidsdoelen verdwijnt daardoor.

Met betrekking tot de financieel-economische beoordeling voert Staatsbosbeheer zelf Interne Kwaliteitsbeoordelingen (IK's) uit ten aanzien van de vraag in hoeverre (planning van) beleidsdoelen behaald worden. Deze IK's worden jaarlijks over ongeveer 10% van het areaal, steekproefsgewijs uitgevoerd. "De IK heeft een gestandaardiseerde indeling die voor alle objecten van SBB van toepassing zijn. De beoogde doelen zijn landelijk vastgelegd en beschreven in diverse catalogi. Het opstellen van de IK is de verantwoordelijkheid van het districthoofd. De regiodirecteur stelt de IK formeel vast waarbij de resultaten als input dienen voor de jaarlijkse verantwoording in de Doelrealisatie richting het ministerie van LNV." (Externe Audit 2007: 8). Over de IK's worden externe audits verricht. De externe audits hebben tot doel de juistheid, betrouwbaarheid en objectiviteit van de uitgevoerde interne beoordelingen te bepalen.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Zoals uit het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) valt op te maken is de SVB het verst in het inzichtelijk maken van haar doelmatigheid en bedrijfsvoeringsprocessen in vergelijking met de andere SUWI-zbo's. Zij heeft onlangs bijvoorbeeld nog een prijs gewonnen voor haar jaarverslag. Een van de instrumenten waarmee de SVB inzicht geeft in haar doelmatigheid is de kosten per klant per wet. De trend is dat deze kosten afnemen. Een belangrijke efficiencyprikkel is de doelstelling dat de kosten per klant per wet onder de loon- en prijsontwikkeling blijven. De efficiencygraad van de SVB wordt gemeten aan de hand van de vergelijking tussen de kosten die op basis van het jaar t in het jaar t+1 gemaakt zouden worden (gezien de loon- en prijsontwikkeling etc.). Na afloop van jaar t+1 worden de werkelijk gemaakte kosten hiermee vergeleken. Zo is het percentage aan 'bespaarde' kosten te berekenen.

Daarnaast hebben SZW en de SVB in samenspraak een aantal andere prestatie-indicatoren opgesteld. Over het algemeen scoort de SVB goed op deze indicatoren. Tevens is de SVB actief bezig met publiek verantwoorden. Zo was zij een van de initiatiefnemers van de Handvestgroep en neemt zij klanttevredenheidsonderzoeken af.

Er vindt sinds kort eens in de vier maanden (in plaats van per kwartaal) verantwoording plaats. Hierop geeft de minister een schriftelijke reactie. Hieruit kunnen zogenaamde aandachtspunten voortvloeien (AR, 2006: 45). Deze aandachtspunten worden vervolgens besproken in het bestuurlijk overleg dat hierop volgt.

De SVB is bezig met de uitvoering van het veranderprogramma SVB10.⁴⁰ Dit project is op eigen initiatief geïnitieerd en omvat grotendeels het verbeteren van de interne werkprocessen middels ICT vernieuwingen. Met het SVB10 project tracht de SVB over 5 jaar structureel circa 30 miljoen euro te besparen. Los van deze, op eigen initiatief ingezette, besparingen dient de SVB te voldoen aan de efficiencytaakstelling van het kabinet (zie paragraaf 5.4.3).

Kadaster

De beoordeling van het functioneren van het Kadaster geschiedt middels kwartaalrapportages en het jaarverslag. De kwartaalrapportages betreffen zowel financiële als beleidsmatige

⁴⁰ SVB10 staat voor de doelstelling een '10' te behalen voor de service in het jaar 2010. Destijds was het mikpunt 2010. Inmiddels is duidelijk geworden dat het project ongeveer in 2013 afgerond zal zijn.

aspecten. Een grondige doelmatigheids- en effectiviteitsbepaling vindt eens in de 5 jaar plaats tijdens de meerjarenevaluatie. Deze evaluatie wordt verricht door een extern bureau in opdracht van VROM. De vraag die VROM centraal stelt in de financieel-economische beoordeling is of het Kadaster bedrijfseconomische 'in control' is. Het ministerie van VROM beoordeelt aan de hand van de volgende criteria:

- de gemiddelde wijziging in de tarieven;
- de kostendekkendheid van activiteiten;
- de kostenontwikkeling;
- de ontwikkeling van het eigen vermogen;
- de kostprijzen; en
- de scores op kwaliteitsnormen.

Zoals in paragraaf 5.2 naar voren kwam worden er vooraf geen prestatiecriteria afgesproken. De kwaliteitsnormen die het ministerie beoordeelt zijn door het Kadaster zelf aangegeven in het jaarverslag. Voor het toezicht op het Kadaster wordt er bij het ministerie 0,3 fte ingezet. Beoordeling van de kwaliteit van de bedrijfsvoering vindt dan ook voornamelijk plaats aan de hand van rapportages en periodiek overleg. Nadat het jaarverslag in de Gebruikersraad en de Raad van Toezicht is behandeld wordt deze opgestuurd naar de minister. Topzo geeft een beoordeling over het verslag (aan de hand van bovengenoemde punten). Deze beoordeling wordt naar het Kadaster gestuurd en vormt tevens het uitgangspunt voor de minister in het daaropvolgende bestuurlijke overleg. Het Kadaster heeft dan intussen de tijd gehad zich voor te bereiden op eventuele kritische noten of vragen. Eventuele suggesties/adviezen/kritiekpunten worden voor het komende jaar meegenomen. Over de kwartaalrapportages is nauwelijks overleg. Deze wordt naar VROM opgestuurd en hier worden vindt, zo nodig, informeel contact over plaats. Daarnaast komen eventuele vragen over de stand van zaken in het eerstvolgende ambtelijke overleg aan de orde.

5.3.2 Professioneel autonome diensten: het CBS, de MS, het NIFV en het CBR

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Voor 1 september levert het CBS een door de CCS vastgestelde halfjaarrapportage op aan de minister in afschrift aan de directie FEZ (zie ook de 'nadere afspraken over de sturingsrelatie', 2006: 6).⁴¹ Hierin wordt verslag gedaan van de voortgang in de prestatie-indicatoren van het beleidsartikel CBS van de ontwerp-begroting van EZ, de staat van baten en lasten en de voortgang in de door de accountant en het CBS geconstateerde verbeterpunten ten aanzien van het financieel beheer.

Tot voor kort was er bij EZ weinig inzicht in de doelmatigheid van het CBS. Hier is reeds aan gewerkt en tot op heden wordt hier nog steeds aan gewerkt. Het jaarplan 2007 bevat bijvoorbeeld veel meer prestatie-indicatoren dan de voorgaande jaarplannen. Het probleem met betrekking tot de doelmatigheidsbeoordeling is dat er geen één op één koppeling tussen de kosten en de producten/activiteiten gemaakt wordt. Er is geen kostprijsmodel. Na indiening van de halfjaarrapportage volgen er veelal vragen van EZ. Er is sprake van een beoordeling, maar er is geen referentielijst van prestatie-indicatoren waaraan prestaties worden gekoppeld. Als direct toezichthouder heeft de CCS veel meer informatie over en inzicht in de

⁴¹ De CCS heeft een Audit Committee (AC). Hierin zitten deskundigen op het gebied van de bedrijfsvoering. De kwartaalrapportages van het CBS gaan naar het AC + de externe accountant. Het AC bereidt het CCS advies over bedrijfsvoeringsaspecten aan de DG voor, analoog aan een Raad voor Commissarissen bij een onderneming. In de kwartaalrapportages wordt verslag gedaan van de uitputting van de lopende begroting. De AC kan op basis van deze gegevens bijvoorbeeld adviseren een factuurstop in te stellen.

bedrijfsvoering van het CBS. De minister steunt zoveel mogelijk op het toezicht dat de CCS uitoefent (zie ook de ‘nadere afspraken over de sturingsrelatie’, 2006: 6).

De reden waarom een doelmatigheidsbeoordeling lastig blijkt te zijn heeft te maken heeft met de huidige (vernieuwde) werkwijze van het CBS (zie box 6.5 in paragraaf 6.1). ICT applicaties hebben een centrale plaats gekregen. Hierdoor kunnen er veel meer statistieken in een veel kortere tijd gemaakt worden en kunnen informatiesystemen aan elkaar gekoppeld worden. Datasets worden voor meerdere statistieken (de producten van het CBS) gebruikt. Het gevolg is wel dat productieprocessen met elkaar verweven zijn. Het is niet duidelijk wat de kosten van de productie van één statistiek is.

De huidige werkwijze maakt een doelmatigheidsbeoordeling lastig. Er kan alleen op de personeelslasten gestuurd worden. Op aanvraag van EZ is recentelijk het project ‘kostprijsbepaling’ gestart. Doelstelling is om te bezien in hoeverre het toch mogelijk is (en doelmatig is) om kostprijzen vast te stellen. Daarnaast zijn er in samenspraak met het ministerie nieuwe prestatie-indicatoren opgesteld.

Mondriaan Stichting (MS)

Bij de beoordeling van de MS ligt de nadruk, net als bij de andere fondsen die onder de Directie Kunsten van het ministerie van OC&W vallen, tot op heden erg op *de rechtmatigheid* van de uitgaven. Hiervoor wordt er veel aandacht besteed aan de financiële verantwoording. De accountantsdienst van OCW controleert jaarlijks bij de accountants van twee fondsen (de zogenaamde reviews). De dienst is het afgelopen jaar bij de MS zelf langs geweest. Daarbij was sprake van een uitgebreidere controle dan in een review gedaan wordt: de financiële huishouding is uitgebreid gecontroleerd. De reviews leiden doorgaans enkel tot boekhoudkundige vragen. Daarnaast dient een onafhankelijke accountant een verklaring af te geven over de jaarrekening van de stichting. Hierbij dient deze zich aan de regels van het controleprotocol te houden.

Er worden geen prestatiecriteria vastgesteld. Er vindt geen formele doelmatigheids- of doeltreffendheidsbeoordeling plaats. De MS is erg afhankelijk van de kwaliteit van de aanvragen. Doelen worden dan ook voornamelijk op een abstracter niveau geformuleerd. Mede vanwege de grote afhankelijkheid van de aanvragen krijgt de MS een grote beleidsmatige vrijheid om te schuiven met haar budgetten. Formeel heeft de MS hier toestemming voor nodig van de minister.⁴² In de praktijk gebeurt dit echter enkel bij de grote budgetverschuivingen.

Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV)

Voor de beoordeling van het NIFV door het ministerie van BZK vormen de kwartaalrapportages een belangrijke input. Daarnaast wordt er eens in de vijf jaar door een onafhankelijke partij een audit verricht. BZK is hiervoor opdrachtgever. Sinds de komst van het informatieprotocol (2003) wordt er meer aandacht besteedt aan de verantwoording richting BZK. Er zijn nu tijdige rapportages en er is frequenter overleg. De (financiële) verantwoording van het NIFV was voorheen vrij onduidelijk. Zo was deze erg gedetailleerd en daardoor onoverzichtelijk.

⁴² Zo bepaalt art. 22 van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen dat de subsidieontvanger zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling doet aan de Minister van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie.

Ten aanzien van de hoofdtak van het NIFV, het opleiden van studenten, wordt er achteraf bekeken of alle begrote uitgaven werkelijk zijn besteed. Daarnaast wordt bekeken hoeveel studenten er in het jaar een opleiding hebben genoten. Zijn dit er minder dan beraamd dan wordt er teruggevorderd. Met betrekking tot studenten die tussentijds uitvallen wordt enkel de periode betaald die de student heeft doorgebracht op het NIFV. Dit is tevens een prikkel om te zorgen dat de student slaagt en om tussentijdse uitval te beperken.

Voor de subsidieprojecten die het NIFV voor individuele beleidsdirecties van BZK uitvoert wordt er gebruikt gemaakt van de integrale kostprijs. Het NIFV stelt een offerte op waarin zij de integrale kostprijs van het project dient aan te geven. In wederzijds overleg dient het NIFV aan te tonen dat de gevraagde prijs reëel is. Op basis van de offerte krijgt het NIFV voorschotten van BZK. De bevoorschotting is recentelijk bijgesteld (verlaagd) om de subsidies meer synchroon met de prestaties te laten verlopen. Voorheen werden de benodigde subsidies geregeld te hoog ingeschat door het NIFV. Het kwam daarnaast regelmatig voor dat prestaties achterbleven (vertragingen in de projecten) bij de gerelateerde subsidies, terwijl de subsidies gewoon doorliepen. Daar is nu verandering in gekomen. Zo worden de voorschotten ten aanzien van de subsidies (bijvoorbeeld de prijs voor een onderzoek/project) op een lager percentage van de totaal geraamde kosten gebaseerd. Ook vinden er kwartaalrapportages plaats. En wordt er voor het laatste kwartaal bekeken of het project volgens schema loopt. Mocht er vertraging zijn of zijn bepaalde prestaties niet nagekomen dan wordt de subsidie stop gezet en/of gevorderd. Bij overschrijding van het vooraf begrootte budget draait het NIFV op voor de kosten. Bij onderschrijding dient het NIFV het overschot aan budget terug te geven aan BZK.

Ten aanzien van de financiële controle zijn er de accountantscontrole en de wettelijke regels met betrekking tot de begroting en de jaarverantwoording. Het financieel beleid en de administratieve organisatie worden jaarlijks gecontroleerd door een accountant. Hierbij wordt onder andere bekeken of de rijksbijdrage werkelijk voor de wettelijke taken zijn gebruikt en niet voor de marktactiviteiten.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Er is bij het ministerie van V&W geen inzicht in de manier waarop de tarieven die het CBR hanteert tot stand komen: er is enkel de indexformule op basis waarvan de tarieven jaarlijks met een bepaald percentage stijgen.⁴³ Hier komt verandering in. Naar aanleiding van Kamervragen over de hoogte van de tarieven wat betreft het rijexamen B (verreweg de grootste inkomstenbron voor het CBR) is er vanuit het ministerie op aangedrongen een ander model op te stellen aan de hand waarvan er inzicht komt in de totstandkoming van de tarieven (zie ook paragraaf 1.1). De Minister was namelijk niet in staat de Kamervragen adequaat te kunnen beantwoorden, vanwege het gebrek aan informatie hierover.

Met de nieuwe instellingswet van het CBR, die moet voldoen aan de Kaderwetbepalingen, zullen de tarieven ook op basis van een kostprijsmodel berekend worden. Zo dient er in het vervolg per product of cluster van producten de kostprijs berekend te worden. Kostendeckende tarieven wordt het uitgangspunt. Doel hierbij is een stabiel tariefbeleid. Dit zou in principe goed kunnen aansluiten bij de huidige methodiek. De huidige methodiek is volgens de respondenten niet verkeerd. Echter, het model biedt geen transparantie. Momenteel wordt er in samenspraak gewerkt aan het nieuwe model.

⁴³ Het indexmodel is door V&W opgesteld. Daarbij heeft zij een automatische efficiëncyprikkel ingebouwd. Het percentage dat via de index wordt berekend is namelijk lager dan het percentage dat uit de loon- en prijsontwikkeling blijkt. Kortom: de kostenkant stijgt sneller dan de opbrengstenkant.

Er worden vooraf geen prestatiecriteria vastgesteld. Met betrekking tot de doorlooptijden de wachttijden van rijexamenkandidaten is er enkel de ‘zachte richtlijn’ van 6-8 weken. Het afgelopen jaar heeft het CBR te kampen met een enorm gebrek aan capaciteit om de toegenomen vraag aan te kunnen. Onlangs werd nog in diverse media bericht gedaan over wachttijden van 6 maanden. Hier kan het ministerie in principe niets aan doen, tenzij er gebruik wordt gemaakt van bepaalde noodbevoegdheden, zoals het geven van aanwijzingen. Afgelopen jaar heeft minister Eurlings uiteindelijk van dit ultimatum remedium gebruik gemaakt (TK, 2008: 3).

5.3.3 Toezicht/controle/inspectiediensten: het CvdM, de NZa, de AFM en het CPE

Commissariaat voor de Media (CvdM)

Het jaarverslag van het CvdM gaat ter informatie naar het ministerie van OCW. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de voorgenomen taken die in de handhavingsbrief waren aangegeven. Concrete prestatie-informatie is er niet. Hier zijn ook geen afspraken over gemaakt (zie ook AR, 2006: 61-62). Met betrekking tot de omvang van het apparaat is het uitgangspunt dat deze op hetzelfde peil wordt gehouden (zie ook paragraaf 5.2.1).

In het verantwoordingsproces wordt er voornamelijk aandacht besteedt aan de rechtmatigheid van de uitgaven. Hierbij speelt de accountantscontrole van de jaarrekening een grote rol. De jaarrekening dient voor 1 september 2008 bij het ministerie van OCW te worden ingediend. In het handboek/controleprotocol staan richtlijnen voor de accountantscontrole.

In de Mediawet is de bepaling opgenomen dat er eens in de vier jaar een evaluatieonderzoek dient plaats vinden over het functioneren van het CvdM. Deze bepaling is in de Mediawet opgenomen naar aanleiding van de VBTB operatie. Het eerste evaluatierapport is in juli 2008 verschenen. Het onderzoeksbureau ECORYS heeft in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (directie Media Letteren en Bibliotheken) deze evaluatie uitgevoerd ten aanzien van in de periode 2003 tot en met 2006. Het rapport bevat voornamelijk positieve oordelen over het functioneren van het Commissariaat. Ten aanzien van de beschrijving van de relatie met het ministerie van OCW valt op te merken dat de contacten bijna volledig gefocust zijn op beleidsmatige zaken. Dit bevestigt het beeld dat uit de interviews naar voren kwam.

Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

De Minister van VWS stuurt jaarlijks zijn oordeel over het functioneren van de onder VWS ressorterende zorg-zbo's, waaronder de NZa, naar de Tweede Kamer.⁴⁴ Hierbij maakt hij gebruik van een beoordelingskader (zie box 5.1). Momenteel wordt er gewerkt aan het opstellen van een nieuw beoordelingskader dat nauwkeuriger dient te worden. Er komen zes toezichtsvelden waaronder de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenhang tussen missie, doelstellingen en prestaties. Het huidige beoordelingskader is (voor beide partijen) te abstract: de criteria zijn dermate subjectief dat het onduidelijk is waarop de NZa wordt afgerekend.

Bij de verantwoording wordt er gekeken naar de aansluiting van het jaarverslag op het jaarplan. De Nza werkt op basis van de VBTB-systematiek (Van Beleidsbegroting tot

⁴⁴ Dit betreffen het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College bouw zorginstellingen (CBZ), het College sanering zorginstellingen (CSZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Beleidsverantwoording) (zie paragraaf 5.2.1). In het jaarverslag vindt daardoor een koppeling plaats met de doelstellingen, producten en diensten die in het jaarplan zijn onderscheiden. Naast het jaarverslag en de overleggen die in dat kader gevoerd worden is er de halfjaarrapportage ('midterm-review'). Hierbij wordt bekeken in hoeverre de jaarbegroting reeds uitgeput is.

Box 5.1 Beoordelingskader ministerie van VWS ten aanzien van de zorg-zbo's

- Wat is de algemene indruk van het (inhoudelijk) functioneren?
- Realiseerden de zbo's wat in het werkplan was voorgenomen?
- Sluiten de uitgevoerde werkzaamheden aan bij de wettelijke taken?
- Is voldoende rekening gehouden met het beleid van VWS?
- Zijn de activiteiten en producten van voldoende kwaliteit?
- Is er een koppeling gelegd tussen gerealiseerde activiteiten, totale kosten en overheadkosten?
- Hoe verantwoorden de zbo's zich over de bedrijfsvoering?

Dit leidt tot een beoordeling over het functioneren van de zbo's aan de hand van de waardering 'naar behoren' of 'niet naar behoren'.

Bron: (AR, 2007: 2)

Het beoordelen van de doelmatigheid van de NZa is lastig. Een vergelijking van kostprijzen heeft alleen zin als de producten stabiel zijn. De NZa levert producten en diensten die niet erg homogeen zijn. Zo veranderen productspecificaties gedurende jaren (een toezichtactiviteit uit 2007 is niet dezelfde als een uit 2009 bijvoorbeeld). Daarnaast zijn er verschillende vormen van toezicht. Er worden jaarlijks producten gewijzigd, toegevoegd of geschrapt (onder meer afhankelijk van de politiek en de problemen uit het veld). Met betrekking tot de bepaling hoeveel fte er bij bepaalde taken nodig zijn wordt voornamelijk de 'historie' gebruikt: het budget van vorig jaar voor een bepaalde (bestaande/reguliere) taak wordt als uitgangspunt genomen. Voor nieuwe taken vindt er een budgetonderhandeling plaats waarbij de NZa een voorstel doet en het ministerie toetst.

Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Ook ten aanzien van de AFM worden er problemen ervaren bij het beoordelen van de doelmatigheid. Hier wordt met name bedoeld op de doelmatigheid van het beleid: de beoogde effecten gerelateerd aan de ingezette middelen (dus de *outcome* versus de *input*). De AFM stelt hierover dat het niet goed mogelijk is om de boogde beleidseffecten, zoals een 'goede werking van de markt' of 'vertrouwen in de markt', te kwantificeren (AFM, 2008).

De doelmatigheid van de bedrijfsvoering zou gemakkelijker te meten moeten zijn (de *output* versus de *input*). Sinds 2006 heeft de AFM hier een groot aantal prestatie-indicatoren voor opgesteld.⁴⁵ Zo bevatte het jaarverslag 2006 bevat een uitgebreide verslaggeving met veel

⁴⁵ De reden dat er voorheen nog geen indicatoren waren opgesteld heeft voornamelijk met de ontwikkeling van de organisatie te maken. Zo bestaat de organisatie in de huidige vorm pas sinds 2002. Daarnaast heeft de AFM de afgelopen jaren een explosieve groei in haar takenpakket meegemaakt. Deze snelle ontwikkeling maakte het lastig om de bedrijfsvoering 'up to date' te houden en deze verder te ontwikkelen/te verbeteren (Interview AFM, 2008).

cijfertabellen en prestatie-indicatoren. Deze indicatoren zijn op eigen initiatief tot stand gekomen. Hier is geen overleg met Financiën over geweest. Het gevolg was dat de verschillende indicatoren het ministerie niet zoveel zeiden, aldus Financiën. Er is recentelijk overleg geweest met Financiën over hoe nu de doelmatigheid van de AFM beoordeeld kan worden. Aanleiding voor dit gesprek was de doelmatigheidsbeoordeling van de accountant over 2007. De accountant dient namelijk in zijn accountantbeoordeling ook een oordeel over de doelmatigheid te geven. Hierbij was de vraag tot hoever de doelmatigheidsbeoordeling van de accountant diende te gaan. Dit was tevens aanleiding om te bezien op welke wijze de doelmatigheid beoordeeld en verantwoord zou kunnen worden.

De belangrijkste indicator met betrekking tot de doelmatigheid van de AFM is het percentage direct toezicht: hoeveel directe toezichtsuren worden er gemaakt in verhouding met de indirecte uren. Hoe hoger het percentage directe toezichturen hoe doelmatiger de AFM werkt. Dit percentage is sinds 2003 van 37% naar 52% in 2007 gestegen. “Verwacht wordt overigens dat dit percentage in de komende jaren niet veel verder zal kunnen stijgen.” (AFM, 2008: 100).

Vanuit de Kamer zijn er de afgelopen jaren zeer kritische vragen gesteld over de omvang van de AFM. Deze is in de afgelopen jaren namelijk sterk gegroeid. Hierbij werden zelfs uitspraken als ‘zelfrijzend bakmeel’ gehanteerd. De verklaring voor de toename in omvang van de AFM is de toename van het verplichte takenpakket. Mede vanwege de komst van een aantal EU-richtlijnen is het takenpakket van de AFM uitgedijd. Probleem hierbij is echter wel dat er op de toename van het takenpakket geanticipeerd dient te worden. De vertaling van een EU-richtlijn in nationale wetgeving vergt een aantal jaren. Op het moment dat de wet wordt vastgesteld wordt er van de AFM verwacht dat ze deze direct kan uitvoeren. Hierop wordt geanticipeerd door vroegtijdig extra personeel aan te trekken. Hierdoor nemen de kosten toe, terwijl de feitelijke taak nog niet is vastgesteld.

Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)

Evenals de tariefsbepaling wordt de financieel-economische beoordeling ten aanzien van het CPE door het ministerie van LNV ‘overgelaten aan het krachtenspel in het bestuur’ waar de koepelorganisaties van de onder toezicht staande bedrijven vertegenwoordigd zijn. Het CPE dient aan het bestuur, de eigenaar van de stichting, verantwoording af te leggen. De verantwoording van het CPE geschiedt middels het jaarverslag en de jaarrekening. Bij de jaarrekening zit een goedkeuringsverklaring van een accountant. Dit is volgens het ministerie van LNV in principe voldoende. Eventuele onduidelijkheden of vragen worden in het halfjaarlijkse aansturingsoverleg besproken. Voor zover er over prestatie-indicatoren gesproken kan worden vormen de controlefrequenties het belangrijkste uitgangspunt.

5.4 Vermogensnormering, doelmatigheidsprikkels en de rijksbrede taakstelling

In deze paragraaf wordt ingegaan op het laatste thema – ‘doelmatigheidsprikkels en nevenactiviteiten’ – aan de hand waarvan de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministerie en zbo is onderzocht. Tabel 5.4 geeft een overzicht van de resultaten op dit thema. In paragraaf 2.7.2 is ingegaan op de vermogensstructurering van zelfstandige organisaties en de mogelijke risico’s van een hoog eigen vermogen. In tabel 5.4 is aangegeven bij welke zbo’s uit mijn case-selectie er regels zijn opgesteld ten aanzien van de omvang van het vermogen.

Tabel 5.4 Vermogen, doelmatigheidsprikkels en taakstelling

Zbo	Regels t.a.v. het vermogen?	Omvang eigen vermogen 2007 (mln)	Totale baten 2007 (mln)	Vermogen afgezet tegen totale baten (procenten)	Doelmatigheidsprikkels vanuit het ministerie	Taakstelling? ^d
<i>Budgetgefinancierde zbo's</i>						
RvdR ^a	5% norm	N.v.t.	371	N.v.t.	Ja	Ja
SBB	Neen	74	139	53	Neen	Ja
SVB ^b	5% norm	70	33.925	0,2	Ja	Ja
CBS	5% norm	3,1	189	1,6	Neen	Ja
MS	Neen	7,9	23	34	Neen	Neen
CvdM ^c	Neen	6,4	5,8	110	Neen	Neen
NZa	5% norm	0,2	28	0,7	Neen	Ja
<i>Tariefgefinancierde zbo's</i>						
Kadaster	Normvermogen	59	184	32	Neen	Ja
NIFV	Neen	15	29	52	Neen	Ja
CBR	Neen	22	100	22	Neen	Ja
AFM	Geen norm, wel afspraken	N.v.t.	74	N.v.t.	Neen	Ja
CPE	Neen	0,5	1,9	26	Neen	Neen

Toelichting tabel 5.4

- a) De Raden hebben geen eigen vermogen, slechts een egalisatiereserve. De omvang van de egalisatiereserve dient tussen de -5% en de 5% van het budget te liggen.
- b) Dit bedrag bestaat uit de bestemmingsreserve en de bestemmingsfondsen en is exclusief fondsvermogen voor de AOW/ANW
- c) Ten aanzien van het CvdM zijn enkel de gegevens uit de balans en de exploitatierekening van het apparaat verwerkt. De programmabalans is niet meegenomen, omdat OCW over dit geld beschikt. Het CvdM beheert slechts deze gelden.
- d) Gegevens afkomstig uit de Nota Vernieuwing Rijksdienst 2007 en/of de interviews

Eén van de speerpunten van dit kabinet is het terugdringen van de overheidsbureaucratie. Eén van de genomen maatregelen hiervoor betrof een rijksbrede taakstelling, inclusief zbo's (zie bijv. SGO, 2007). Tijdens de interviews bleek dit een veel aangehaald thema door de respondenten. Daarom is in tabel 5.4 tevens aangegeven op welke zbo's de rijksbrede taakstelling op budget en/of functies van toepassing is verklaard. De wijze waarop beide partijen (ministerie en zbo) met deze maatregel zijn omgesprongen kan een indicatie vormen voor de wijze waarop de financieel-economische sturingsrelatie functioneert. Bij de taakstelling werd aangegeven dat er per uitvoeringsorganisatie gekeken dient te worden in hoeverre de bezuinigingen mogelijk zijn zonder dat hiermee de specifieke uitvoeringstaak aangetast zou worden. De informatie-asymmetrie tussen ministerie en zbo speelt hierbij een belangrijke factor. Hier wordt in het volgende hoofdstuk meer aandacht aan besteed. In deze

beschrijvende paragraaf is enkel aangegeven op welke zbo's de taakstelling van toepassing is verklaard en op welke wijze hiermee is omgegaan.

5.4.1 Vermogensposities zbo's

Ten aanzien van de vraag of er vermogensnormeringsregels zijn vastgesteld is er een verschil te zien tussen de budget- en de tariefgefinancierde zbo's. Bij vier van de zeven budgetgefinancierde zbo's uit de case-selectie is er een norm afgesproken. Bij alle vier geldt een norm van 5%. Deze norm houdt in dat de omvang van het eigen vermogen maximaal 5% van de totale baten behelst.⁴⁶ Dit is vergelijkbaar met de norm die er ten aanzien van baten-lastendiensten wordt gehanteerd. De exploitatiereserve van een baten-lastendienst is namelijk gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar (art. 17 (4) Regeling bld's 2007).⁴⁷ Ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's waarbij geen vermogensnormering wordt toegepast is te constateren dat deze zbo's relatief hoge vermogens hebben.

Bij geen van de tariefgefinancierde zbo's is de 5% norm afgesproken en alle tariefgefinancierde zbo's (behalve de AFM) hebben een vermogen ruim boven de 5%. Het ministerie van VROM heeft met het Kadaster een normvermogen afgesproken. Dit normvermogen behelst een conjuncturele en een structurele component en heeft met de specifieke situatie van het Kadaster te maken (zie box 6.1 in paragraaf 6.1). Vermeldenswaardig is verder dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) sinds 2007 geen eigen vermogen (in de vorm van een reservefonds) meer heeft. De AFM had tot voor kort een reservefonds. Echter, Financiën achtte het niet nodig dat de AFM een reservefonds opbouwde, omdat zij in het uiterste geval toch garant staat voor de continuïteit van de AFM. Daarnaast zou het vormen van een reservefonds volgens Financiën niet passend zijn met de gestegen heffingen die doorberekend worden aan de marktpartijen. De gestegen heffingen in de afgelopen jaren houden overigens enkel verband met nieuwe toezichtsactiviteiten die de AFM erbij heeft gekregen.

Het ministerie van OCW heeft met de onder haar ressorterende zbo's uit deze case-selectie geen afspraken gemaakt over de omvang van het eigen vermogen. Het Commissariaat voor de Media (CvdM) heeft relatief het grootste eigen vermogen van de case-selectie. Dit vermogen heeft enkel betrekking op de balans voor het apparaat. Dit vermogen is in de loop der jaren gegroeid wegens structurele 'overschotten'. De reden hiertoe is dat er veelal 'voorzichtig' begroot werd met betrekking tot de ontvangsten van de toezichtskosten. In november dient namelijk een schatting gemaakt te worden ten aanzien van deze ontvangsten. Gedurende het jaar worden pas de inkomsten ontvangen. Deze vallen veelal hoger uit. Nu wordt er de laatste jaren structureel op een licht negatief exploitatiesaldo begroot, zodat het eigen vermogen geleidelijk aan kan worden afgebouwd. Desondanks blijkt het gerealiseerde exploitatiesaldo de laatste jaren nog steeds positief uit te vallen, waardoor het eigen vermogen de laatste jaren groter in plaats van kleiner is geworden.

⁴⁶ In het geval van de RvdR betreft het een norm ten aanzien van de egaliseringsreserve. Het t-2 systeem op basis waarvan de Raden voorschotten krijgen van Justitie met betrekking tot de programma-uitgaven leidde in enkele jaren tot enorme tekorten. Vanwege de toenemende vraag naar rechtsbijstand liep de bevoorschotting vanuit Justitie die op het jaar t-2 was gebaseerd niet meer synchroon met de uitgaven. Dit leidde bij enkele Raden tot continuïteitsbedreigende exploitatietekorten. Daarom is besloten dat de Raden niet onder een bepaald minimum mogen komen. Er geldt de regel dat de egaliseringsreserve niet meer dan 5% en niet minder dan -5% van de subsidie mogen bedragen.

⁴⁷ Een baten-lastendienst mag slechts als vormen van eigen vermogen een exploitatiereserve en een verplichte reserve als gevolg van activering van immateriële activa aanhouden (art. 5 (4) Regeling bld's. 2007).

Het overgrote deel van het eigen vermogen van de Mondriaan Stichting betreffen bestemmingsfondsen. Deze reserves zijn door de MS gereserveerd aan om bijvoorbeeld bepaalde kunstaankopen te doen en kunnen niet naar eigen goeddunken gespendeerd worden. Boekhoudkundig heeft de MS dan ook een eigen vermogen van 7,9 miljoen, maar betreft de algemene reserve ‘slechts’ 2,7 miljoen (12% van de totale baten 2007). De MS verwoordt het als volgt: “De Mondriaan Stichting streeft niet naar het vormen van een substantieel eigen vermogen; alle ontvangen middelen zijn immers bedoeld voor het verlenen van ondersteuning. In geval van een eventuele liquidatie van de Mondriaan Stichting neemt het ministerie van OCW de verplichtingen over; daarom hoeft geen liquidatiereserve te worden aangehouden.” (MS, 2008: 199). Daarnaast is het bestuur van de MS voornemens om de algemene reserve in 2008 toe te voegen aan het budget voor nog te verlenen subsidies, zodat de algemene reserve ultimo 2008 aanzienlijk zal zijn afgenomen (MS, 2008: 209).

Afgezien van het CvdM hebben Staatsbosbeheer (SBB) en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) de grootste vermogens. Beide organisaties verrichten marktactiviteiten. Ten aanzien van het NIFV is dit ook de verklaring voor de omvang van haar vermogen. Het werd door de respondenten van zowel het ministerie van BZK als het NIFV als expliciete reden genoemd. Het verrichten van marktactiviteiten brengt namelijk bepaalde risico's met zich mee (zie ook paragraaf 2.5). Volgens het ministerie van BZK is het risico op kruissubsidiëring niet aan de orde. Er wordt immers een gescheiden boekhouding gehanteerd. Eerder andersom: in de praktijk is het ‘waarschijnlijk’ meerdere malen voorgekomen dat het NIFV tekorten ten aanzien van de financiering van haar wettelijke taken heeft opgevangen met het opgebouwde vermogen uit haar marktactiviteiten. Daarnaast gebruikt het NIFV de gegenereerde kennis bij haar marktactiviteiten, zoals onderzoeken, bij de ontwikkeling van haar wettelijke opleidingsactiviteiten.

Het relatief hoge vermogen van SBB (74 miljoen) is voor meer dan 90% afkomstig uit de post ‘beginvermogen’ (68 miljoen euro). Dit beginvermogen bestaat voornamelijk uit vaste bedrijfsmiddelen, zoals gebouwen en voertuigen, dat bij de verzelfstandiging van SBB in 1998, als ware het een ‘bruidsschat’, in het bezit van SBB is gekomen (Interview ministerie van LNV, 2008; SBB, 2008). Dit vermogen kan niet door SBB aangewend worden om andere kosten te dekken. Daarnaast valt in het jaarverslag te lezen dat SBB wel de juridische, maar niet de economische eigenaar is van een aantal gebouwen. Bij eventuele verkoop van deze onroerende goederen worden de opbrengsten afgedragen aan het ministerie van LNV (SBB, 2008: 11). Door het hoge beginvermogen wordt de schijn gewekt dat SBB een ‘rijke’ organisatie is. Dit is, volgens de respondenten, echter een misvatting. Het beginvermogen ligt namelijk ‘vast’ in bedrijfsmiddelen. Het beginvermogen is door afspraken tussen het ministerie van LNV en SBB ontstaan. Ten tijde van de verzelfstandiging is afgesproken dat SBB de vaste bedrijfsmiddelen, waar LNV eigenaar van was, als een bruidsschat werden meegegeven. Dit bracht voor SBB het voordeel met zich mee dat deze bedrijfsmiddelen niet met vreemd vermogen (waarover rente dient te worden betaald) behoefde te worden gefinancierd. Voor LNV gaf deze constructie mogelijk het voordeel dat het ministerie economisch eigenaar blijft.

Tussen het ministerie van V&W het CBR zijn geen afspraken gemaakt over de omvang van het vermogen. Het vermogen van het CBR schommelt sinds 2003 rond de 20% van de totale baten (CBR, 2008: 54). Het CPE had nog een reserve uit het verleden. Het bestuur is voornemens te besluiten dat het CPE geen reserves hoeft aan te houden. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst heeft het CPE nog een reserve ter beschikking die in het verleden is

opgebouwd. Daarnaast is het CPE veel minder kwetsbaar dan voorheen omdat de inkomstenbronnen over meer marktdeelnemers verspreid zijn.

Voorspelling 5 bezien

In hoofdstuk 2 werd de voorspelling (voorspelling 5) gedaan dat ‘tariefgefinancierde zbo’s een hoger eigen vermogen (procentueel) hebben, omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo’s hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd’. Tabel 5.4 geeft een heel wisselend beeld op dit aspect. Casusspecifieke redenen verklaren veelal de hoogte van het vermogen. Wel blijkt dat bij de zbo’s waar geen vermogensnormering van toepassing is, er sprake is van een relatief hoog vermogen. Ten aanzien van de case-selectie geldt dat bij 57% van de budgetgefinancierde zbo’s en bij 40% van de tariefgefinancierde zbo’s er afspraken zijn gemaakt over de hoogte van het vermogen. De populatie onderzochte zbo’s is te klein om statistisch gefundeerde uitspraken te kunnen doen ten aanzien van voorspelling vijf. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden. De stelling dat tariefgefinancierde zbo’s een hoger eigen vermogen hebben dan budgetgefinancierde zbo’s is in dit onderzoek in ieder geval niet ontegenzeggelijk bewezen. De budgetgefinancierde zbo’s waarbij geen vermogensafspraken zijn gemaakt hebben immers ook een relatief hoog eigen vermogen.

Ten aanzien van het tariefgefinancierde NIFV kwam in het interview met het ministerie van BZK het ‘motiveringsargument’ van het eigen vermogen overigens wel expliciet naar voren. Zo stelde de respondent van het ministerie van BZK dat het demotiverend zou zijn indien het door het NIFV zelf opgebouwde vermogen zou worden afgeroomd. ‘Het NIFV heeft dit vermogen immers zelf verdiend’. Daarnaast heeft het NIFV ten aanzien van haar marktactiviteiten een buffer nodig, aangezien zij eventuele tekorten op deze activiteiten zelf dient op te vangen.

5.4.2 Doelmatigheidsprikkels

In tabel 5.4 is aangegeven dat enkel de Raden voor Rechtsbijstand en de Sociale Verzekeringsbank doelmatigheidsprikkels vanuit het ministerie ontvangen. Dit zijn beide outputgefinancierde zbo’s waarbij het ministerie inzicht heeft in de doelmatigheid, zo bleek uit paragraaf 5.2 en 5.3.

De grootse doelmatigheidsprikkel in de financieel-economische sturingsrelatie van de RvdR is gelegen in de benchmarks. Justitie kan de apparaatskosten van de verschillende Raden aan de hand van de benchmark goed met elkaar vergelijken. Dit geeft Justitie de mogelijkheid een raad op ‘ondermaatse prestaties’ aan te spreken. Zo hebben de Raden die meer dan 5% over de gemiddelde prijs heen gaan wat uit te leggen aan Justitie. Daarnaast wordt het apparaatsbudget vastgesteld op basis van de landelijke next-best prijs. Dit geeft de Raden die onder deze prijs produceren een belangrijke prikkel om efficiënter te werken. Ook ten aanzien van de programma-uitgaven komt de benchmark van pas. Raden die gemiddeld op relatief hoge subsidiebedragen uitkomen hebben wat uit te leggen. Zo was er een Raad die met betrekking tot de ambtshalve toevoegingen een bijzonder hoge prijs had. Aan de hand van de benchmark kon Justitie de Raad hier op aanspreken. De afgelopen jaren is de doelmatigheid van deze raad aanzienlijk verbeterd en was zij recentelijk, op dit punt, zelfs de ‘next-best’ raad.

De doelmatigheid van de SVB wordt met name gepeild door enkele, in wederzijds overleg afgesproken, prestatie-indicatoren. Een belangrijke indicator is de kosten per klant per wet. Door beide partijen wordt hier op gestuurd. Deze kosten zijn in de afgelopen jaren gemiddeld gedaald. Ten aanzien van de meeste wetten geldt een aanzienlijke daling (SVB, 2008: 8). Zo zijn de uitvoeringskosten van de Anw per klant afgenomen van 228 euro in 2003 naar 208 euro in 2007. Voor de TOG en de AKW geldt dat de uitvoeringskosten ten opzichte van 2003 respectievelijk zijn afgenomen van 135 naar 102 euro en van 38 naar 34 euro. Enkel de AOW kosten zijn ten opzichte van 2003 lichtelijk gestegen: van 39 naar 41 euro per klant.

Voor de andere zbo's uit de case-selectie geldt dat het ministerie ofwel een budgetplafond hanteert (bij budgetgefinancierde zbo's) ofwel naar de ontwikkeling van de tarieven kijkt (bij tariefgefinancierde zbo's) ofwel geen inzicht heeft in de doelmatigheid van het zbo en er (dus) ook niet op stuurt. Het ministerie van VWS hanteert ten aanzien van de NZa een budgetplafond. Ondanks de 'www-begroting en verantwoording' (zie paragraaf 5.2.1 en 5.3.3) van de NZa focust het ministerie van VWS op de omvang van het totale budget. De NZa dient niet boven de 28/29 miljoen euro uit te komen. Sinds kort is er ook een fte-plafond ingesteld (!) (zie ook paragraaf 6.2.2). Over extra (onderzoeks)activiteiten vindt een budgetonderhandeling plaats. Dit geldt hetzelfde voor de budgetgefinancierde taken van het NIFV. Het ministerie van BZK hanteert een uitgavenplafond met betrekking tot de rijksbijdrage.

Ten aanzien van de meeste zbo's uit de case-selectie is er bij het ministerie geen inzicht in de doelmatigheid van de betreffende organisatie. Ten aanzien van sommige zbo's wordt dit als een gebrek ervaren. Dit is het geval bij het CBS en SBB (zie paragraaf 5.2 en 5.3). Zo streeft het ministerie van LNV naar een verzakelijking van de sturingsrelatie en streeft hierbij naar outputsturing. In deze gewenste professionalisering stuit LNV echter op enkele problemen. Zo heeft het ministerie weinig greep op Staatsbosbeheer: een oordeel over de prestaties is moeilijk te vormen en het is onduidelijk of wat het ministerie wil ook werkelijk gebeurt (Taskforce Witteveen, 2006: 3). In hoofdstuk 6 wordt nader op deze problematiek ingegaan. Ook het CBS is voor het ministerie van EZ, zo blijkt uit de interviews, een 'black box'. In beide sturingsrelaties wordt momenteel getracht verbetering te brengen in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. In de relatie LNV – SBB is medio 2007 het Programma Verbetering Sturing van start gegaan en wordt de bekostigingssystematiek herzien (SBB, 2008: 4). Bij het CBS is, op aandringen van EZ, het project 'kostprijsbepaling' gestart.

Ook ten aanzien van de MS en het CvdM heeft het ministerie (OCW) geen inzicht in de doelmatigheid, maar wordt dit door het ministerie niet als een gebrek ervaren. In beide gevallen betreffen de apparaatskosten een budget kleiner dan zes miljoen euro. Er wordt enkel naar de rechtmatigheid van (programma)uitgaven gekeken en of de apparaatskosten niet buiten proportie zijn. Doelmatigheidsprikkels zijn niet aan de orde.

Bij veel tariefgefinancierde zbo's geldt dat het ministerie enkel de ontwikkeling van de hoogte van de tarieven in de gaten houdt. Hierbij ontbreekt veelal het inzicht hoe deze tarieven nu tot stand komen. Zo is het voor het ministerie van V&W respectievelijk VROM onduidelijk of de gehanteerde tarieven door het CBR en het Kadaster een directe relatie hebben met de kostprijzen van de producten en of de hoogte van de tarieven een acceptabel efficiëncyniveau weergeven. Ten aanzien van de AFM en het CPE worden discussies over de hoogte van de tarieven aan de sector overgelaten. Het ministerie bemoeit zich hier niet mee.

5.4.3 Taakstelling

In de inleiding van deze scriptie werd gewezen op de SG notitie omtrent de rijksbrede fte-reductie. In de Nota Vernieuwing rijksdienst is deze taakstelling nader beschreven. Departementen dienen voor zichzelf en voor de onder hen ressorterende zbo's te komen tot een reductie in *budget en functies* (Ministerie van BZK, 2007: 8). De plannen hiervoor zijn bij veel ministeries in een ver stadium. Zo zijn er ook ten aanzien van de zbo's uit mijn case-selectie in veel gevallen afspraken gemaakt over de manier waarop de zbo's aan de rijksbrede taakstelling (van budget en functies) dienen bij te dragen. Uit tabel 5.4 blijkt dat de taakstelling in negen van de twaalf cases van toepassing is verklaard. De taakstelling is enkel van toepassing verklaard op zbo's waarbij meer dan 50 fte's werkzaam zijn (Ministerie van BZK, 2007: 65). Dit verklaart waarom het CvdM, de MS en het CPE niet hoeven bij te dragen aan de rijksbrede bezuinigingen.

De taakstelling is met name gericht op het afslanken van het overheidsapparaat. Een taakstelling op het apparaat van zbo's zou de bedrijfseconomische zelfstandigheid van zbo's aantasten. Dit wordt in de Nota enerzijds erkend wanneer gesteld wordt dat de zbo's in beginsel zelfstandig zijn in hun bedrijfsvoering en de vrijheid hebben zelf te bepalen waar zij hun productiemiddelen en -capaciteit op inzetten (Ministerie van BZK, 2007: 52). Anderzijds worden zbo's toch meegenomen bij de taakstelling. Dit heeft in de praktijk tot de nodige discussies geleid. Hierop wordt in paragraaf 6.2 nader ingegaan.

In gezamenlijk overleg tussen ministerie en zbo is in veel cases invulling gegeven aan de taakstelling. De diversiteit van het zbo-veld gaf in enkele gevallen aanleiding om af te wijken van de genoemde reductiepercentages in de Nota. Zo was een van de uitgangspunten bij de verdeling van de afslanking dat de omvang van het personeel van de inspectiediensten binnen vier jaar met 20% verkleind zou worden. Dit leidde bij de AFM (een inspectiedienst) tot de nodige kritiek. Dit had te maken met het gegeven dat de AFM personeel met een gemiddeld hoger salaris in dienst heeft. Wat betreft kosten is een reductie van 20% van het aantal fte's bij de rijksoverheid te vergelijken met een reductie van 8% bij de AFM. In gezamenlijk is voor deze 'vertaling' van de taakstelling gekozen.

Ook tussen het ministerie van VROM en Kadaster is voor een andere oplossing gekozen. Vanwege de op eigen initiatief ingezette reorganisatie en de efficiencyverbeteringen die daarbij worden nagestreefd, is besloten dat het Kadaster reeds aan de eisen van de taakstelling voldoet. Het streven bij de huidige reorganisatie van het Kadaster is een fte reductie van zo'n 20%. Dit moet bewerkstelligd worden middels automatiseringsprocessen, ICT vernieuwingen en centralisatie processen.

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst wordt expliciet rekening gehouden met het onderscheid in budget- en tariefgefinancierde zbo's. De voorgenomen bezuinigingen op het apparaat betreffen 630 miljoen euro. Inkrimping van de tariefgefinancierde diensten dragen hier niet aan bij. Deze worden immers niet gefinancierd door het begrotingsgeld. "Omdat het echter voor de hand ligt dat ook deze diensten evenals de budgetgefinancierde diensten efficiënter kunnen werken en wellicht ook taken kunnen afstoten, is voor hen ook een afslankingtaakstelling in functies aangehouden." (Ministerie van BZK, 2007: 52). Dat heeft in sommige gevallen tot onbedoelde effecten geleid. Zo is het apparaat van het CBR wat betreft fte's gekrompen, maar is het hierdoor ontstane tekort van personeel opgevangen met uitzendkrachten. In paragraaf 6.2 wordt hier nader op ingegaan.

5.5 De ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelaties beoordeeld en de voorspellingen bezien

In Tabel 5.5 is per zbo de ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie aangegeven. Hierbij is een onderscheid gemaakt in vijf categorieën: de relaties waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks is ontwikkeld, matig is ontwikkeld, middelmatig/ tot op zekere hoogte is ontwikkeld, ruim is ontwikkeld en die relaties waarbij de financieel-economische sturingsrelatie (relatief) sterk is ontwikkeld. Deze indeling is gebaseerd op de uitkomsten van de verschillende thema's (paragraaf 5.1 t/m 5.4). Hierbij dient onderstreept te worden dat tabel 5.5 *geen normatief oordeel* is over de verschillende sturingsrelaties. Dat een organisatie bijvoorbeeld in de linkerkolom (een niet of nauwelijks ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie) is geplaatst wil allerm minst zeggen dat dit problematisch is (zie ook paragraaf 5.5.3). Alvorens te bezien in hoeverre de voorspellingen, gemaakt in hoofdstuk 2, zijn uitgekomen wordt eerst de indeling per kolom toegelicht.

Tabel 5.5 *Ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de case-selectie*

Nauwelijks/ weinig ontwikkeld	Matig ontwikkeld	Redelijk/tot op zekere hoogte ontwikkeld	Ruim ontwikkeld	Sterk ontwikkeld
<i>Budgetgefinancierde zbo's</i>				
<u>MS</u> CvdM	CBS	SBB NZa		RvdR SVB
<i>Tariefgefinancierde zbo's</i>				
<u>CBR</u> <u>AFM</u> <u>CPE</u>	Kadaster	NIFV		

Legenda bij Tabel 5.5

Rood: massa- of serieproductie diensten
 Blauw: Professioneel autonome diensten
 Groen: Toezicht/controle/inspectie diensten
 Onderstreepte zbo's: privaatrechtelijke zbo's

5.5.1 De mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld

Ten aanzien van de begroting en de jaarplanning is er gekeken naar de intensiteit van de contacten. Vervolgens is gekeken naar de inhoud van de contacten: in hoeverre betroffen deze contacten financieel-economische zaken. Hierbij is tevens gekeken naar de 'kwaliteit' van deze contacten. Een p x q bekostiging geeft in het algemeen betere sturingsmogelijkheden voor een ministerie. Het duidt op een zakelijkere aansturing dan wanneer er 'slechts' sprake is van inputbudgettering, waarbij beleidsoverwegingen die geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van de organisatie bepalend zijn voor de omvang van het ter beschikking gestelde budget (zie Groot en Van Helden, 2003: 123; paragraaf 2.7.1). Met betrekking tot de financieel-economische beoordeling is er gekeken in hoeverre het ministerie een financieel-economische beoordeling gaf en hiertoe in staat was. Daarnaast werd er bekeken in hoeverre

deze eventuele beoordeling gebruikt werd bij de bekostiging van het daaropvolgende jaar. Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's was een belangrijk criterium in hoeverre het ministerie in staat was te beoordelen of de gehanteerde tarieven kostprijsdekkend waren en of er duidelijkheid was over de totstandkoming van de tarieven.

De linkerkolom van tabel 5.5 (een nauwelijks ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie) bevat twee budget- en drie tariefgefinancierde zbo's. Opvallend is dat hier geen massa- of serieproductiediensten bij zitten. Bij alle vijf is er, zo blijkt uit paragraaf 5.2, voor de indiening van het jaarplan en/of de begroting nauwelijks tot geen contact wat betreft financieel-economische zaken. Ten aanzien van de AFM en het CBR is er überhaupt weinig contact met het ministerie. Bij de MS en het CvdM betreffen de contacten bovenal beleidsmatige aangelegenheden. Financieel-economische beoordeling vindt ook niet of nauwelijks plaats. Ten aanzien van de MS en het CvdM wordt enkel naar de rechtmatigheid van de uitgaven gekeken. Hierbij speelt de accountantscontrole een grote rol. Bij het CPE en de AFM spelen voornamelijk andere partijen dan het ministerie een rol bij de tariefsbepaling en de verantwoording, namelijk de sector waar beide organisaties toezicht op houden. Bij het CPE heeft de sector in deze zelfs besluitvormende bevoegdheden. Ten aanzien van het CBR is er een ontwikkeling gaande. Tot op heden is er echter nog geen inzicht in de totstandkoming van de tarieven. Het CBR staat op relatief 'grote afstand' van het ministerie.

Hoewel er van een intensieve financieel-economische sturingsrelatie allerm minst sprake is zijn de relaties EZ – CBS en VROM – Kadaster relatief meer ontwikkeld dan de relaties in de linkerkolom. Er is nog relatief weinig inzicht in het werkelijk functioneren van de organisaties, maar er zijn wel meer contacten. Bij beide organisaties is sprake van een ontwikkeling. Zo tracht EZ meer inzicht te krijgen in het functioneren van het CBS. De set prestatie-indicatoren zijn in samenspraak vernieuwd. Een doelmatigheidsbeoordeling blijkt echter erg lastig te zijn. Tussen VROM en Kadaster is er relatief meer contact, bijvoorbeeld ten aanzien van de begroting. Echter de kwaliteitsnormen die het ministerie beoordeelt worden door het Kadaster zelf gegeven in het jaarverslag. Beide ministeries zijn erg afhankelijk van het toezicht door andere partijen. Zo wordt de toezichtsrelatie op het CBS grotendeels overgelaten aan de CCS. Ten aanzien van het Kadaster is er naast een Gebruikersraad een Raad van Toezicht.

De middelste kolom (een redelijk ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie) bevat, wat betreft typen, de meest diverse zbo's. In vergelijking met de kolommen aan de linkerkant vindt er relatief veel meer contact plaats tussen ministerie en zbo wat betreft de planning- en controlcyclus. Hier is wel een duidelijk onderscheid te maken in het planningsproces en het controleproces. Zo is bij alledrie de relaties de aandacht gefocust op het planningsproces. Er zijn relatief veel contacten met betrekking tot de begroting en het jaarplan. LNV tracht op basis van output SBB te bekostigen. Het gehanteerde normkostenstelsel is echter dermate complex en onoverzichtelijk dat er van outputsturing weinig sprake is. Ook ten aanzien van de NIFV is er sprake van een complex bekostigingssysteem (zie bijlage III voor meer details). Wel is bij beide organisaties een ontwikkeling gaande. Ten aanzien van het NIFV is reeds veel veranderd in de bekostigingswijze van de opleidingstaak. Bij alledrie de organisaties is er een hoge mate van transparantie over de verschillende producten en diensten die de organisaties leveren. Bij alledrie de organisaties zijn er minder of kwalitatief mindere contacten ten aanzien van de verantwoording. Zo is er bij LNV weinig inzicht in de doelmatigheid van het CBS. Ook wordt er geen koppeling gemaakt met de begroting voor het daaropvolgende jaar. Dit geldt ook voor het ministerie van VWS: de NZa dient jaarlijks binnen het 'budgetplafond' te blijven. In dit verband is er dus geen koppeling met het

functioneren van de Nza zelf. Budgetonderhandelingen ten aanzien van extra of nieuwe activiteiten in het lopende jaar worden aan de hand van een kostenplaatje gevoerd. Dit duidt op een ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie. Beide partijen waren te spreken over de ‘transparantie’ in de relatie, met name bewerkstelligd door de VBTB-systematiek van begroten en verantwoorden. Ten aanzien van SBB werd er een gebrek geconstateerd in de aansluiting tussen het jaarplan en de jaarverantwoording. De jaarverantwoording is voornamelijk beleidsmatig van aard.

De RvdR en de SVB worden beide middels een p x q onderbouwing bekostigd. Er is duidelijkheid over kostprijs per product. Ook kan hier budgettair op gestuurd worden. Voor de goedkeuring van de begroting is er relatief veel contact tussen ministerie en zbo. Er is sprake van een intensieve (sturings)relatie. Ten aanzien van de financieel-economische beoordeling speelt de benchmark bij de RvdR een belangrijke rol. Deze wordt door het ministerie van Justitie gebruikt bij de bekostiging voor het volgende jaar (aan de hand van de ‘next-best prijs’). Er is op deze wijze een directe koppeling tussen het functioneren van het zbo en het budget voor het volgende jaar. SZW heeft in samenspraak met de SVB een aantal prestatie-indicatoren opgesteld aan de hand waarvan SZW relatief goed kan beoordelen in hoeverre de SVB de doelstellingen van het afgelopen heeft bereikt en hoe efficiënt de organisatie, in vergelijking met voorgaande jaren, werkt.

5.5.2 De voorspellingen bezien

Aan de hand van de tabel zijn de voorspellingen die in hoofdstuk 2 zijn gemaakt te beschouwen. In tabel 5.6 zijn de uitkomsten weergegeven. De *eerste voorspelling* luidde: ‘zbo’s die niet (extern) verzelfstandigd zijn, maar verstatelijkt ervaren een grotere afstand en dus een beperktere financieel-economische aansturing’. Ten aanzien van tabel 5.5 geldt hoe verder het zbo naar links staat hoe minder de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld. In tabel 5.5 is te zien dat alle privaatrechtelijke zbo’s (de onderstreepte organisaties) in de meest linker kolom staan. Hiermee is de eerste voorspelling ten aanzien van de case-selectie uitgekomen.

De *tweede voorspelling* luidde: ‘de financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo’s die onder het type massa- of serieproductie vallen is verder ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo’s die onder het type professioneel-autonome dienst of het type toezicht-, controle- en/of inspectiedienst vallen’. Deze voorspelling lijkt post te vatten. Ten aanzien van tabel 5.5 geldt hoe verder het zbo naar rechts staat hoe meer de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld. De met rood aangegeven zbo’s vallen onder het type ‘massa- of serieproductie dienst’. De rode zbo’s staan in de middelste of rechter kolom in tegenstelling tot de blauwe en groene zbo’s die in drievierde van de cases in de twee linkerkolommen te vinden zijn. Het Kadaster is hierop echter een uitzondering. Dit houdt wellicht verband met het onderscheid in tarief- en budgetgefinancierde zbo’s. Het Kadaster staat in vergelijking met de drie andere massa- of serieproductie diensten op relatief grote afstand van het ministerie.

Ten aanzien van de *derde voorspelling* – bij ministeries waarbij de organisationele inbedding van de interface primair is belegd bij een beleidsmatige directie is de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld dan bij ministeries die hun interface hebben ingebed bij de financieel-economische directie – kan geen uitspraak worden gedaan, omdat er geen vergelijkingsmateriaal is. Zo bleek uit paragraaf 5.1 dat in geen van de cases er een geïntegreerde interface was bij een financieel-economische directie. De sturingsrelatie die hier het meest bij in de buurt kwam is het Kadaster. Het toezichthoudende orgaan TopZO van het

ministerie van VROM valt onder de directie FEZ. Echter, dit is niet de enige directie die betrokken is in de relatie. Zo zijn er beleidsmatige directies die een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie hebben met het Kadaster.

Tabel 5.6 De voorspellingen bezien

Voorspelling	Uitgekomen?
(1) <i>Zbo's die niet (extern) verzelfstandigd zijn, maar verstatelijkt ervaren een grotere afstand en dus een beperktere financieel-economische aansturing.</i>	Ja
(2) <i>De financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo's die onder het type 'massa- of serieproductie diensten' vallen is verder ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van de zbo's die onder het type 'professioneel-autonome dienst' of het type 'toezicht, controle en/of inspectiedienst' vallen.</i>	Ja
(3) <i>Bij ministerie waarbij de organisationele inbedding van de interface primair belegd is bij een beleidsmatige directie is de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld dan bij ministeries die hun interface (primair) hebben ingebed bij de financieel-economische directie.</i>	Kan geen uitspraak over gedaan worden
(4) <i>De financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is minder ver ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's.</i>	Ten dele
(5) <i>Tariefgefinancierde zbo's hebben een hoger eigen vermogen (procentueel), omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo's hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd.</i>	Ten dele

Er kan ten aanzien van de interfaces wel een andere uitspraak gedaan worden. Als tabel 5.1 naast tabel 5.5 wordt gelegd dan valt op dat de financieel-economische sturingsrelaties bij de zbo's die middels een geïntegreerde interfaces worden aangestuurd – de AFM, het CPE, het CvdM, de MS, het CBR en de NZa – allemaal, op de NZa na, in de linkerkolom van tabel 5.5 terug te vinden zijn. Aangezien de geïntegreerde interfaces bij alle cases bij de beleidsmatige directie was belegd ligt hier wellicht een verband. Ten aanzien van de case-selectie uit dit onderzoek blijkt in elk geval dat de financieel-economische sturingsrelatie bij gespreide interfaces verder is ontwikkeld. Dit is verklaren uit het gegeven dat in deze sturingsrelaties de directie/afdeling FEZ een individuele sturingsrelatie met het zbo heeft.

De vierde voorspelling – ‘de financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is minder ver ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's – is deels te bevestigen. De financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's zijn gemiddeld verder ontwikkeld. De case-selectie is echter dermate klein om hier werkelijk een goede uitspraak over te kunnen doen. Wel zijn een aantal opmerkingen op zijn plaats. Zo is het NIFV als tariefgefinancierd zbo in de middelste kolom geplaatst. Het NIFV wordt voor grofweg een

derde door de begroting van BZK gefinancierd. Uit de beschrijving van de sturingsrelatie bleek dat de financieel-economische sturingsrelatie tussen het ministerie van BZK en het NIFV zich focust op de werkzaamheden die met dit deel van de financiering gemoeid zijn. De financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de tariefgefinancierde taken is niet/nauwelijks ontwikkeld. Dit verstrekt de voorspelling. Een ander argument dat de stelling ondersteunt dat ministeries ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's minder belang hechten aan een adequate financieel-economische sturingsrelatie – het argument op basis waarvan voorspelling vier is gedaan – houdt verband met de inrichting van de interface. De interface ten aanzien van de drie tariefgefinancierde zbo's waarbij de sturingsrelatie nauwelijks is ontwikkeld is bij alledrie belegd bij de beleidsmatige directie. De financieel-economische directie speelt geen rol. Aangezien er ook geen budget van het ministerie naar die drie zbo's gaat is dit ook niet opmerkelijk. Het is wel een indicatie dat financieel-economische kennis wellicht een ondergeschikte rol speelt in de sturingsrelatie. De nadruk ligt bovenal op beleidsmatige aangelegenheden. Bovendien zijn de twee budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks is ontwikkeld, de MS en het CvdM, beide relatief kleine zbo's. Dit omvang van de apparaatskosten (< 50 fte's) vormen op de begroting van het ministerie van OCW een dermate klein bedrag dat hier waarschijnlijk weinig aandacht aan besteed wordt.

De *vijfde voorspelling* – tariefgefinancierde zbo's hebben een hoger eigen vermogen (procentueel), omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo's hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd - kan, wat betreft regelingen/afspraken hieromtrent, niet zonder meer worden bevestigd, zoals reeds bleek uit paragraaf 5.4.1. Casusspecifieke redenen verklaarden veelal de hoogte van het vermogen. Wel bleek dat bij de zbo's waar geen vermogensnormering van toepassing is, er sprake is van een relatief hoog vermogen en dat dit vaker het geval was bij de tariefgefinancierde zbo's.

5.5.3 Afsluiting

Zoals reeds gesteld wordt met tabel 5.5 geen normatief oordeel gedaan over de verschillende sturingsrelaties. Er wordt enkel aangegeven in hoeverre de financieel-economische sturingsrelatie 'ontwikkeld' is. Dit hoofdstuk ging immers in op de beschrijvende deelvraag 'hoe is de financieel-economische sturingsrelatie van departementen met zbo's in de praktijk vormgegeven?'. In Hoofdstuk 6 wordt bekeken welke problemen er in de financieel-economische sturingsrelaties geconstateerd werden en wat hiervan de oorzaken waren (deelvraag 3 en 4). Uiteindelijk wordt bezien in hoeverre de ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie hieraan debet is. Op dat moment wordt pas een uitspraak gedaan over de vraag in hoeverre een minder ontwikkelde sturingsrelatie problematisch is.

H6 Problemen in de financieel-economische sturingsrelatie

In het vorige hoofdstuk is de financieel-economische sturingsrelatie besproken. In deze beschrijving kwamen impliciet al enkele problemen naar voren. In dit hoofdstuk zullen deze expliciet benoemd worden. Er wordt beschreven welke problemen er in de verschillende cases naar voren kwamen en in hoeverre hier algemene spraken over te doen zijn. Hoewel elke casus uniek is, zijn er wel degelijk overkoepelende problemen te constateren. Met name op deze overkoepelende problemen wordt ingezoomd. Hierbij wordt tevens naar de achterliggende oorzaken van deze problemen gekeken. Hiermee wordt de derde deelvraag beantwoord. Er komen meerdere soorten problemen aan bod. De eerste paragraaf gaat in op problemen die ontstaan bij het verzakelijken of intensiveren van de financieel-economische sturingsrelaties. Deze verzakelijking is veelal een gevolg van een gebrek aan inzicht in het functioneren van de zbo's. De tweede paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre het departement als zodanig in staat is om een zakelijke aansturing te bewerkstelligen.

6.1 Gebrek aan inzicht in het functioneren van het zbo en problemen bij het verzakelijken van de sturingsrelatie

In veel onderzochte sturingsrelaties ontbreekt het bij het ministerie, als gevolg van een enorme informatie-asymmetrie, aan kennis over het functioneren van het onder haar ressorterende zbo. Hiervan worden hieronder enkele voorbeelden gegeven. Zodra het ontbreken van kennis als problematisch wordt ervaren (het tekort wordt een gebrek), wordt er veelal getracht de sturingsrelatie te verzakelijken. Door de sturingsrelatie te verzakelijken kan het zbo immers afgerekend worden op haar prestaties. Met de term verzakelijken wordt bedoeld op het streven naar een aansturing op basis van het afrekenen op prestaties. Veelal wordt hierbij getracht de omvang van het budget afhankelijk te maken van geleverde producten en diensten (indien mogelijk) en niet van politieke of beleidsmatige overwegingen die geen oorzakelijke relatie hebben met het functioneren van het op afstand opererende zelfstandige bestuursorgaan.

6.1.1 Tariefsverhoging bij het Kadaster: informatie-asymmetrie staat adequate beoordeling in de weg

Ten aanzien van het Kadaster is een recentelijk probleem in de financieel-economische sturingsrelatie de discussie omtrent de tariefsverhoging. De tarieven worden door het Kadaster, na overleg met de Gebruikersraad, voorgelegd aan de minister. De afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO) onderdeel van de directie FEZ, beoordeelt de hoogte van de tarieven op basis van de koppeling met het eigen vermogen van het Kadaster (zie box 6.1). In het verleden had het Kadaster namelijk een relatief hoog vermogen. Er is toen afgesproken een normvermogen in te stellen. Dit normvermogen, bestaande uit een conjuncturele en een structurele reserve, is aan een wettelijk maximum gebonden. Met VROM is afgesproken dat zodra het vermogen boven het normvermogen uitkomt het overschot als financiering voor een tariefsverlaging gebruikt wordt.

De reden dat het Kadaster in vergelijking met andere publieke organisaties een zeer hoog eigen vermogen aanhoudt heeft te maken met de conjunctuur gevoelige taak van het Kadaster. Zo was het vermogen, als percentage van de omzet, in 2006 58% (129 tegenover 222 miljoen euro) en in 2007 nog slechts 32% (59 tegenover 184 miljoen euro). De omzet van het

Kadaster is erg afhankelijk van de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Een hoog eigen vermogen zorgt voor een buffer waardoor stabiele tarieven gerealiseerd kunnen worden.

Box 6.1 Het eigen vermogen van het Kadaster

Het normvermogen bestaat uit drie componenten. Allereerst is er de structurele reserve. Deze is in het kader van bedrijfseconomische overwegingen en naar aanleiding van de verzelfstandiging gevormd. In de Memorie van Toelichting op de Organisatiewet Kadaster is aangegeven dat de structurele reserve een derde deel van het structurele balanstotaal dient te bedragen. Het Kadaster toont hierbij een bedrijfsmatige financieringsstructuur, is solvabel en heeft een gezonde matching tussen vermogens- en kapitaalstructuur.

De conjuncturele reserve van het eigen vermogen wordt gevoed in tijden van hoogconjunctuur in de vastgoedmarkt. Tijdens laagconjunctuur wordt hier uit geput. In de Memorie van Toelichting op de Organisatiewet Kadaster is aangegeven dat de Minister en het Kadaster periodiek overleg kunnen voeren over de maximale hoogte van de conjuncturele component, bijvoorbeeld voorafgaande aan de goedkeuring van de jaarrekening of het Meerjarenbeleidsplan. Op basis van lineaire meerjarenprognoses van omzetten, de aanname inzake conjuncturele schommelingen, de mate van beïnvloedbaarheid van het kostenniveau en de kostenflexibiliteit is een conjuncturele reserve berekend van maximaal €34,0 miljoen.

De derde component bestaat uit de reserve nevenactiviteiten en wordt opgebouwd uit overschotten die uit de nevenactiviteiten worden gegenereerd. Deze component blijft gescheiden van de structurele en conjuncturele componenten voor de wettelijke taken en is aan een maximumbedrag van €3,6 miljoen gebonden. Als dit maximum wordt overschreden, wordt het meerdere toegevoegd aan het wettelijk resultaat, zodat de resultaten uit de nevenactiviteiten bijdragen aan het zo laag mogelijk houden van de tarieven voor de wettelijke taken. Eventuele tekorten op de nevenactiviteiten worden afgeboekt van de reserve nevenactiviteiten.

(Bron: Kadaster, 2008: 76)

Het afgelopen jaar was het verlies van het Kadaster tweemaal zo groot als verwacht (71 miljoen euro). Het afgelopen jaar is het eigen vermogen daardoor meer dan gehalveerd. Dit jaar zijn de voorspellingen nog slechter dan vorig jaar. Door het Kadaster worden er kortweg twee redenen gegeven voor deze omzetsdaling. Zoals reeds gesteld is de afzetmarkt enorm conjunctuurgevoelig. De huizenmarkt schommelt enorm en momenteel gaat het erg slecht met de huizenmarkt (denk bijvoorbeeld aan de kredietcrisis in de VS). Dit leidt tot een enorme verlaging van de vastgoedtransacties en dus tot een lagere omzet. Tweede reden is de tariefsverlaging die in de voorgaande twee jaren was doorgevoerd. Vanwege enorme vermogenoverschotten in 2004 en 2005 zijn in 2006 en in 2007 tariefsverlagingen doorgevoerd, nadat er een onderzoek is geweest naar het gewenste normvermogen. Dit onderzoek was onder andere opgezet naar aanleiding van het vijfjarige evaluatierapport en vragen over de vermogenoverschotten vanuit het ministerie van Financiën en VROM. Uiteindelijk voerde het Kadaster tweemaal een tariefsverlaging van 10% door. Dit leidde tot een omzetverlaging van zo'n 35 miljoen euro.

Ten aanzien van het jaar 2008 werd, gezien het slechte resultaat in 2007, een tariefsverhoging voorgesteld. Het ministerie is als politiek verantwoordelijke kritisch over tariefsverhogingen

en wenst (vanzelfsprekend) stabiele tarieven of, indien mogelijk, lagere tarieven. Gezien de situatie ging de minister akkoord. Deze verhoging bleek gedurende dit jaar echter niet voldoende te zijn om de enorme teruggang in de omzet tegen te gaan. Daarom is er door het Kadaster aangestuurd op een aanzienlijke verhoging tijdens het lopende jaar. Dit is tegen de gebruikelijke gang van zaken in, maar volgens het Kadaster een noodzakelijk redmiddel om de continuïteitsbedreigende situatie voorlopig op te lossen. Over de tussentijdse tariefsverhoging is langdurig gediscussieerd met het ministerie. TopZO (VROM) wijst het Kadaster in dit verband op haar kostenkant. Met het oog op de monopolistische positie van het Kadaster dient ervoor gewaakt te worden dat een tariefsverhoging niet enkel als instrument gebruikt wordt om negatieve bedrijfsresultaten op te vangen. TopZO heeft vanwege de informatie-asymmetrie echter onvoldoende kennis van de interne bedrijfsvoering om hierover een adequate beoordeling te geven. Het ministerie is afhankelijk van de aangeleverde informatie van het Kadaster. VROM heeft als ultimum remedium de afkeuring van de tarieven. Dit instrument is echter nog nooit gehanteerd. Uiteindelijk is er een compromis gesloten. Per 1 juli zijn de tarieven van de verschillende producten verhoogd met gemiddeld 30%.

Met betrekking tot het beoordelen van de tarieven speelt de Gebruikersraad ook nog een rol. Volgens de respondenten van mijn interviews focust de Gebruikersraad echter voornamelijk op de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening en dus niet op de prijs van de producten. Dit kan worden verklaard door het gegeven dat veel vertegenwoordigende partijen uit de Gebruikersraad de prijzen die het Kadaster hanteert over het algemeen kunnen doorberekenen aan hun klanten. Zo zijn er onder andere makelaars, notarissen en gemeenten in de Gebruikersraad vertegenwoordigd. VROM (TopZO) houdt voornamelijk toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening (beoordeling van scores op kwaliteitsnormen) en als eigenaar op de continuïteit van de organisatie en beoordeelt over het algemeen door naar de gemiddelde wijziging in de tarieven te kijken. Er worden vooraf geen prestatiecriteria opgesteld. Voor het toezicht op het Kadaster wordt 0,3 fte ingezet. Beoordeling van de kwaliteit van de bedrijfsvoering vindt dan ook niet plaats op dagelijkse basis. Dit geschiedt veelal aan de hand van rapportages en op basis van het periodiek overleg.

De tariefskwestie heeft, volgens het ministerie, overigens niet geleid tot een verandering in de sturingsrelatie. In deze casus kwam wel de vraag naar voren in hoeverre het ministerie in staat is een adequate beoordeling van de tarieven te geven. Er is enerzijds een gebrek aan informatie, vanwege de zelfstandigheid van het Kadaster en anderzijds is het voor het ministerie onduidelijk op welke waarde de aangeleverde informatie geschat kan worden. Voor een adequate tariefsbeoordeling is in feite inzicht nodig in de interne bedrijfsvoering. Met de verzelfstandiging van het Kadaster is dit nu juist op afstand geplaatst.

6.1.2 Problemen bij het opbouwen van een sturingsrelatie: het ministerie van V&W versus het CBR

Ten aanzien van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) ondervindt het ministerie van V&W problemen met de ‘afstand’ tussen zbo en ministerie. Het CBR is een verstatelijkte privaatrechtelijke organisatie. Zij is afkomstig uit het private domein (zie box 6.2). Het CBR is nooit onderdeel geweest van het ministerie. Er was dus geen ‘natuurlijke band’. De toezichtsrelatie had dan ook een heel ander karakter dan die met bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), dat een verzelfstandigd, publiekrechtelijk zbo is.

Box 6.2 Ontstaansgeschiedenis van het CBR in een notendop

Het (voormalige) CBR is oorspronkelijk door brancheorganisaties (private partijen), met het oog op het groeiende autoverkeer, reeds voor W.O.II opgericht. Na W.O.II groeide het wagenpark explosief. Hierdoor ontstond meer behoefte aan controle op de rijvaardigheid van bestuurders. Het examineren van autobestuurders werd een publieke taak. Omdat het CBR (de toenmalige organisatie) deze taak al jaren verzorgde kreeg zij deze publieke taak toegewezen.

(Bron: Interview ministerie van V&W, 2008)

Intensief toezicht op het CBR werd tot grofweg 1995 niet als wenselijk/noodzakelijk ervaren (bron: interview ministerie van V&W). Er was immers een Raad van Toezicht. Daarnaast werden de taken van het CBR kwalitatief goed verricht. De expertise en de deskundigheid van de rij-examinatoren is groot. Zolang er zich vanuit het perspectief van het ministerie geen bijzonderheden voordeden werd de grote afstand ten aanzien van het CBR niet als problematisch ervaren. Het CBR wordt daarnaast middels tarieven gefinancierd. Een financieel belang heeft het ministerie dus ook niet. Een prikkel voor het ministerie om te investeren in de sturingsrelatie was met andere woorden afwezig. Daarnaast vergt het opbouwen van een adequate sturingsrelatie de nodige tijd en energie. Het levert bovendien spanningen op. Dit geldt des te meer wanneer een van beide organisaties totaal niet op deze sturingsrelatie zit te wachten en er ook de redenen niet van in ziet. Waarom zou een zelfstandig en privaat CBR van het ene op het andere moment intensief verantwoording gaan afleggen aan een ministerie uit Den Haag?

Sinds het AR rapport uit 1995 over de ministeriële verantwoordelijkheid wordt er door het ministerie van V&W langzamerhand meer invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid door te investeren in de toezichtsrelatie. Ook de Kamervragen die als reactie op maatschappelijke ontwikkelingen verschenen spelen hier een belangrijke rol. De in de loop der jaren gestegen tarieven en de toegenomen wachttijden zorgden voor negatieve publiciteit in de media en voor kritische Kamervragen. Hierbij bleek dat de minister veelal geen antwoord kon geven op vragen over bijvoorbeeld de totstandkoming van de tarieven. Er was enkel de indexformule (zie paragraaf 5.2.2) op basis waarvan de tarieven getoetst werden.

Deze politieke en maatschappelijke aandacht heeft bij het ministerie van V&W voor een intensivering van de toezichts- en sturingsrelatie gezorgd. Ondanks dat de minister bedrijfsmatig niet verantwoordelijk is voor het CBR wordt hij door de Kamer nog altijd als politiek verantwoordelijke aangesproken. Het 'naderhand' opbouwen van een sturingsrelatie is echter een moeilijke aangelegenheid. Het CBR ervaart de toenemende 'bemoeienis' uit Den Haag als een aantasting van haar zelfstandigheid. Zo stuitte het voornemen om het bekostigingsmodel inzake de goedkeuring van de tarieven te veranderen in eerste instantie op weerstand vanuit het CBR. Het indexmodel voldeed volgens haar prima en bracht zelf ook weinig kosten met zich mee. Met de komst van de Kaderwet en het opstellen van een instellingswet wordt er nu toch vormgegeven aan een nieuw rekenmodel. Het CBR wenst overigens, in het licht van de Kaderwet, haar privaatrechtelijke status te behouden. Het eventueel publiekrechtelijk maken van het uit het private domein afkomstige CBR ligt erg gevoelig.

6.1.3 Problemen bij het veranderen van de sturingsrelatie: het ministerie van LNV versus Staatsbosbeheer

Ook ten aanzien van Staatsbosbeheer (SBB) wenste het ministerie de sturingsrelatie te verzakelijken. Het opdrachtgeverschap van LNV en het opdrachtnemerschap van SBB diende geprofessionaliseerd te worden (SBB, 2008: 4). In dit kader wordt er momenteel gestreefd meer outputsturing in praktijk te brengen. De motieven achter het ‘verzakelijken’ van de sturingsrelatie hebben te maken met een gebrek aan inzicht in het functioneren van SBB. Daarnaast is het voor het ministerie van LNV lastig in te schatten in hoeverre de budgettaire wensen van SBB redelijk zijn. De ‘Taskforce’ Witteveen, in het leven geroepen om oplossingen voor de problemen in de onderlinge relatie te geven, vat de problematiek als volgt samen (Taskforce Witteveen, 2006: 3-4):

“Het ministerie heeft het gevoel weinig greep op Staatsbosbeheer te hebben. Onduidelijk is of wat het ministerie wil ook werkelijk gebeurt. Een oordeel over de prestaties van Staatsbosbeheer is moeilijk te vormen. Ook de redelijkheid van budgettaire wensen van Staatsbosbeheer is lastig in te schatten. En omdat de prestaties van Staatsbosbeheer niet gemakkelijk op waarde te schatten zijn, zijn eventuele sancties op tekortkomingen in de beleidsuitvoering een illusie. Bovendien loopt de minister voortdurend de kans naar de Kamer te worden geroepen als de handelwijze van Staatsbosbeheer daar aanleiding toe geeft.”

“Omgekeerd heeft Staatsbosbeheer juist het gevoel te pas en te onpas door het ministerie gestuurd te worden. Het kost erg veel procedures en papier om tot opdrachten te komen, waarbij bovendien Staatsbosbeheer zelf veelal de opdrachten formuleert. Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie maar wil. Er bestaat overigens ook geen enkele neiging om informatie achter te houden. De kwaliteit van de professionals bij Staatsbosbeheer wordt onderschat, terwijl de ruimte voor ondernemerschap ten onrechte wordt beperkt. De manier waarop Staatsbosbeheer zich moet verantwoorden sluit weliswaar aan op de manier waarop de ministeries functioneren, doch allerminst op de realiteit van het natuurbeheer.”

Het verzakelijken van de sturingsrelatie leidt in de praktijk tot enkele problemen. Hieronder wordt ingegaan op de problemen die beide partijen en met name het ministerie van LNV ondervinden bij het verzakelijken van de sturingsrelatie. De genoemde oorzaken zijn uit de interviews naar voren gekomen.

Gebrek aan aansluiting tussen interne en externe p&c-cyclus

Wil het ministerie van LNV kunnen toetsen of de gemaakte afspraken in de offerte over de te leveren prestaties in praktijk zijn gebracht dan dient de jaarverantwoording aan te sluiten op de offerte die aan het begin van het jaar is afgesloten. Tot op heden is dit nog niet gelukt: het jaarverslag biedt veel (beleidsmatige) informatie, maar deze informatie is niet te herleiden tot de opdracht die in de offerte besloten lag (zie paragraaf 5.3.1). De oorzaak hiervan is gelegen in de interne bedrijfsvoering van SBB die niet is afgestemd op deze ‘wens’ van het ministerie. SBB beschikt over onvoldoende managementinformatie om over doelmatigheid een uitspraak te kunnen doen. “De bedrijfssystemen zijn niet afgestemd op verantwoording op prestatieniveau. Sterker nog, de systematiek van kostentoe rekening (normkosten) is momenteel vooral rekenkundig van aard, waarmee geen betekenisvolle relatie bestaat tussen kosten en kostenobjecten.” (Taskforce Witteveen, 2006: 18).

In paragraaf 2.2.1 werd erop gewezen dat een complicerende factor in de financieel-economische sturingsrelatie tussen een ministerie en een zbo is dat de beschreven functies van het financieel management als het ware opgesplitst zijn. In de sturingsrelatie tussen het ministerie van LNV en SBB levert deze wederzijdse afhankelijkheid problemen op. Dit probleem heeft te maken met *een gebrek aan aansluiting tussen de interne en de externe planning- en controlcyclus* (p&c cyclus). Met de interne planning- en controlcyclus wordt gedoeld op de interne bedrijfsvoering van het zbo. De externe p&c cyclus van het zbo verwijst naar het planning- en controlproces dat zich tussen ministerie en zbo afspeelt. Dit is een belangrijk onderdeel van de financieel-economische sturingsrelatie. Een van de oorzaken waardoor een verzakelijking van de sturingsrelatie tussen het ministerie van LNV en SBB moeizaam van de grond komt is een gebrek aan aansluiting tussen de interne planning- en controlcyclus (de interne bedrijfsvoering) en de externe p&c-cyclus (de afspraken tussen LNV en SBB ten aanzien van de offerte en de jaarverantwoording). In de sturingsrelatie tussen het ministerie van SZW en de Sociale Verzekeringsbank heeft dit probleem ook gespeeld (zie box 6.3). Tussen LNV en SBB speelt dit probleem momenteel nog steeds.

Box 6.3 De afstemming tussen de interne en externe p&c-cyclus van de SVB

Zoals in paragraaf 5.2.1 reeds naar voren kwam is het ministerie van SZW sinds de inwerkingtreding van de Wet Structuur Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 naast beleidsmatige opdrachtgever ook bekostiger van de apparaatsuitgaven van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) geworden.

Na de inwerkingtreding van de Wet SUWI en de nieuwe rollen van beide partijen ontstonden er enkele problemen in het budgetteringsproces. Het voornaamste probleem was dat de beide cycli op de belangrijkste besluitvormingsmomenten niet op elkaar aansloten. Dit gold ook voor de andere SUWI-zbo's. Zoals onderstaand citaat laat zien stonden de SUWI-zbo's, op het moment dat in het rijksbegrotingsproces de budgettaire kaders voor het departement vastgesteld worden in overleg met Financiën, nog maar aan de vooravond van de opstelling van hun eigen jaarplan en de bijbehorende begroting.

In het voorjaar dient het Ministerie van SZW in de beleidsbrief zijn claims in bij het Ministerie van Financiën, inclusief de mutaties in de uitvoeringskosten voor de ZBO's. Daarbij gaat het zowel om beleidsmatige wijzigingen, als de doorwerking van volumeontwikkelingen op de uitvoeringskosten. Na de discussie in de Ministerraad wordt in de kaderbriefbesluitvorming de hoogte van de begroting van SZW en daarmee de hoogte van de uitvoeringskosten voor de ZBO's vastgesteld. Deze ruimte voor de uitvoeringskosten wordt vervolgens gecommuniceerd in het meibriefkader, dat basis is voor de opstelling van het concept-jaarplan en de bijbehorende begroting van de ZBO's. Hoewel het budgettaire kader voor jaar t+1 in april daarmee voor het Ministerie vast stond, werd de meibrief door de ZBO's gezien als opening in het onderhandelingsproces, waarna het concept-jaarplan het 'tegenbod' van het ZBO was. (Bron: Wassenaar, 2008).

Dit leidde tot moeizame discussies over de budgettaire ruimte. Formeel wordt het jaarplan namelijk pas in het najaar beoordeeld, na indiening door de SVB in oktober. Daarnaast werden de ramingen van de uitvoeringskosten door beide partijen afzonderlijk en op eigen wijze geraamd, waardoor over de hoogte van de begroting moeizame onderhandelingen plaatsvonden.

(vervolg op de volgende pagina)

(vervolg van de vorige pagina)

Een concreet voorbeeld waar het gebrek aan aansluiting toe leidde was de afkeuring van de begroting van de SVB door de minister in 2006. Er was namelijk een meningsverschil ontstaan over de hoogte van het apparaatsbudget (de uitvoeringskosten). Hier kwamen de partijen gezamenlijk niet uit. Uiteindelijk heeft SZW een lager budget vastgesteld. SZW nam het standpunt in dat dit budget toereikend genoeg was. Zou in het jaar blijken dat dit niet het geval zou zijn dan kon het budget eventueel verhoogd worden. Het problematische was dat SZW zich genoodzaakt zag de begroting van de SVB af te keuren, omdat in een laat stadium het verschil in mening pas naar voren kwam.

Naar aanleiding van de hierboven beschreven problemen werd besloten gezamenlijk de hele planning- en controlcyclus tegen het licht te houden (het symfonie project). Voortaan zou er al in een veel eerder stadium contact zijn over het jaarplan en de begroting. Voor de beschreven problemen zijn maatregelen genomen en het onderhandelingsproces verloopt nu een stuk beter. Zo is nu afgesproken dat de SVB eind januari een meerjarenraming indient. Hierdoor kan het ministerie in het rijksbegrotingsproces meer rekening houden met meerjarige mutaties in de kosten. In mei stuurt de directie UB de meibrief richting de SVB. Hierin staan de algemene budgettaire kaders. Op basis van deze meibrief stelt het SVB het jaarplan op. Hierover vindt tussentijds overleg/contact plaats met de afdeling aansturing.

Voor het probleem van de verschillende ramingen is in samenspraak het 'kosten light model' ontwikkeld. Dit is een vereenvoudigd p x q model dat de globale raming voor het jaar t + 1 aangeeft. Intern hanteert de SVB een veel gedetailleerder systeem.

(Bron: Interviews SVB en SZW, 2008)

Het gebrek aan aansluiting tussen de interne en de externe p&c-cyclus vertaalt zich bijvoorbeeld in het gebrek aan aansluiting tussen de offerte en de jaarverantwoording in het jaarverslag. Het jaarverslag en de jaarrekening hebben een hoger abstractieniveau dan de verantwoording van LNV vraagt. Er is op het niveau van de producten en diensten sprake van *beleidsinhoudelijke verantwoording*. Bovendien verantwoordt SBB zich in het jaarverslag over veel meer (ook financieel) dan de bijdrage van LNV. Zo biedt het jaarverslag veel informatie, maar is deze informatie niet te herleiden tot de opdracht die een belangrijk onderdeel vormt van de begroting (Taskforce Witteveen, 2006: 18).

Andere motieven ten tijde van verzelfstandiging

Eén van de oorzaken van een gebrek aan aansluiting tussen interne en externe p&C-cyclus is dat ten tijde van de verzelfstandiging er geen afspraken gemaakt zijn over een adequate financieel-economische verantwoording. Er was enkel de verplichting van het leveren van de jaarrekening (ingesteld op het inzicht verschaffen in de *rechtmatigheid* van de uitgaven en dus *niet de doelmatigheid*). Daarnaast stond tot kort geleden altijd de beleidsmatige verantwoording voorop. Volgens de respondenten is de reden dat SBB verzelfstandigd is ook niet gelegen in een doelmatigheidsbevordering. Het ging om de effectiviteit van het beleid: Staatsbosbeheer diende 'vermaatschappelijkt te worden'. LNV wenst nu dus een andersoortige verantwoording, bijvoorbeeld: hoeveel geeft SBB uit aan het 'doeltype' bos? Hier heeft SBB tot nog toe geen adequate informatie over bijgehouden. De interne bedrijfsvoering van SBB is niet afgestemd op de verantwoordingswensen van het ministerie.

Aanwezigheid Raad van Toezicht compliceert verzakelijking sturingsrelatie

Naast het ministerie van LNV is er nog een andere toezichthouder actief: de Raad van Toezicht. Zoals in paragraaf 2.6.1 kort is beschreven kan een Raad van Toezicht (RvT) dienstbaar zijn voor de principaal in het kader van de financieel-economische aansturing van de agent. Het zou de informatie-asymmetrie kunnen of dienen te verkleinen. Analooq aan een Raad van Commissarissen zou het de principaal terzijde moeten staan.

In de sturingsrelatie tussen het ministerie van LNV en SBB lijkt de Raad van Toezicht momenteel niet bij te dragen aan een verzakelijking van de sturingsrelatie. Eerder lijkt andersom het geval te zijn. Volgens de Commissie Witteveen (2006) wordt het interne toezicht door de RvT in de praktijk nog niet op de gewenste wijze ingevuld. Zo gaat de RvT in de jaarverantwoording nauwelijks in op onderwerpen als de realisatie van de doelstellingen en de opzet en werking van de interne beheersing.⁴⁸ Daarnaast lijkt het huidige functioneren van de RvT een zakelijke aansturing van het ministerie in de weg te staan. “Ten aanzien van de opdrachtverstrekking zou de Raad van Toezicht een slechts beperkte betrokkenheid moeten hebben. De brief van de Raad van Toezicht van begin 2005 aan de minister van LNV betreffende de normkosten is in dat licht opmerkelijk en niet passend in het beoogde sturingsconcept. De directie van Staatsbosbeheer is immers het eerste aanspreekpunt voor het ministerie van LNV als het gaat om de opdrachtverstrekking.” (Taskforce Witteveen, 2006: 19).

Zoals in paragraaf 5.1.2 werd aangegeven kan de aanwezigheid van politieke zwaargewichten in de RvT de sturingsrelatie complicerend maken. Indien politiek-bestuurlijke aangelegenheden de relatie gaan domineren kan dit een zakelijke aansturing in de weg staan. In hoeverre dit het geval is ten aanzien van de relatie LNV – RvT – SBB kan ik niet beoordelen. Hier is geen onderzoek naar gedaan.

6.1.4 Gebrek aan inzicht functioneren: het CBS als blackbox

Net als LNV ten aanzien van SBB problemen ervaart in het bewerkstelligen van een adequate financieel-economische beoordeling ervaart het ministerie van EZ problemen met het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid van het CBS. Al jaren (decennia) lang vinden er reorganisaties plaats om de organisatie efficiënter te maken (zie box 6.4). Bij haar verzelfstandiging in 2004 heeft het CBS dan ook een efficiencytaakstelling meegekregen. Deze loopt tot 2012. Hierbij is een budget van 24 miljoen beschikbaar gesteld om ICT verbeteringen door te voeren zodat de bedrijfsprocessen vernieuwd kunnen worden en er op langere termijn minder personeel nodig is voor hetzelfde of zelfs een groter takenpakket. Deze taakstelling wordt momenteel nog in praktijk gebracht.

Bij de verzelfstandiging van het CBS zijn geen afspraken gemaakt over het inzichtelijk maken van de doelmatigheid. Hier ondervindt het ministerie van EZ nu de gevolgen van. Het CBS is, zo blijkt uit de interviews, voor EZ praktisch gezien een ‘black box’. Er wordt momenteel getracht hier verandering in te brengen. Zo bevat het jaarplan 2007 bijvoorbeeld veel meer prestatie-indicatoren dan de voorgaande jaarplannen. Daarnaast is het project ‘kostprijsbepaling’ gestart. Het inzichtelijk maken van de doelmatigheid blijkt bij het CBS echter een lastige exercitie te zijn (zie box 6.5). Daarnaast is het CBS verzelfstandigd en heeft zij volledige verantwoordelijkheid over de interne bedrijfsvoering gekregen. Bovendien is er

⁴⁸ Onderwerpen die in de ‘Code Goed Bestuur’ van Staatsbosbeheer wel staan aangegeven. De Code Goed Bestuur is een in 2005 opgestelde variant van Code Goed Bestuur van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (zie de website van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden) (Taskforce Witteveen, 2006: 19).

nog een toezichtsorgaan actief: de CCS. Dit zorgt in de relatie met het ministerie van EZ voor een nog grotere afstand.

Box 6.4 Geschiedenis CBS

In 1982 was het CBS uitgegroeid tot een Bureau met een personeelsbestand van 3 531 medewerkers. Het grootste aantal in de geschiedenis van het Bureau. Vanwege een aantal gegroeide problemen in de daaropvolgende jaren besloot de toenmalige Directeur-Generaal van het CBS in 1992 de operatie TEMPO, gericht op verandering van de structuur en cultuur van het Bureau, te starten. TEMPO staat voor: Tijdigheid, Efficiency, Moderne presentatie, Professionaliteit en Onafhankelijkheid.

Het jaar 1999 werd overheerst door de plannen van Minister Jorritsma van Economische Zaken om de vestiging in Heerlen te sluiten, als onderdeel van een plan om de efficiency en effectiviteit van het CBS te vergroten. Deze voornemens leidden tot een storm aan reacties van het personeel, de medezeggenschap, de vakbonden, regionale bestuurders en anderen. Na een aantal maanden wist het CBS aannemelijk te maken dat de kosten van een sluiting van de Heerlense vestiging hoog zouden oplopen en dat er onherstelbare schade aan de lopende statistiekproductie zou worden toegebracht.

In samenwerking met de Ondernemingsraad en de CCS werd een alternatief plan op hoofdlijnen ontwikkeld waardoor de vestiging Heerlen behouden kon blijven. In september 2000 kreeg de nieuwe organisatie zijn beslag. Vanaf januari 2001 tot de periode 2003 vervielen circa 100 functies, naast de ongeveer 200 banen die reeds waren verdwenen.

Bron: (Website CBS, 2008)

Box 6.5 De werkwijze van het CBS

Met de ICT vernieuwingen en de daarmee gepaard gaande verbeteringen in de bedrijfsprocessen is de werkwijze van het CBS drastisch veranderd. Vroeger waren er min of meer autonome werkgroepen die aan bepaalde statistieken werkten. Bij deze (handmatige) werkwijze kon heel goed inzichtelijk worden gemaakt hoeveel mensen hoeveel tijd aan een bepaalde statistiek gewerkt hadden. Hierdoor was het mogelijk om kostprijzen te bepalen. Het proces was in gedeeld in de deelprocessen: ‘waarnemen’, ‘verwerken’, ‘analyseren’ en ‘publiceren’.

Bij de huidige werkwijze hebben ICT applicaties een centrale plaats gekregen. Hierdoor kunnen er veel meer statistieken in een veel kortere tijd gemaakt worden. Dit wordt mede bewerkstelligd door het koppelen van informatiesystemen. Datasets worden voor meerdere statistieken (de producten van het CBS) gebruikt. Het gevolg is wel dat de deelprocessen ‘verwerken en waarnemen’ min of meer een black box zijn geworden. Het is niet duidelijk wat de kosten voor 1 statistiek op deze punten zijn. Daarnaast is het tevens onmogelijk geworden om het productieproces (een ‘productiekolom’) van 1 statistiek volledig te verwijderen: de dataset die voor deze statistiek nodig is wordt namelijk ook voor tal van andere statistieken gebruikt.

Bron: (Interview CBS, 2008)

6.2 Het departement als zakelijke contractpartner?

In paragraaf 6.1 zijn enkele problemen besproken die in de financieel-economische sturingsrelatie tussen zbo's en ministeries spelen. In veel cases wordt er gestreefd naar een verzakelijking van de aansturing. De vraag is vervolgens wel of het departement tot een zakelijke aansturing in staat zou zijn. Met name onverwachte (vanuit de politiek opgelegde) taakstellingen druisen in tegen een zakelijke aansturing.

6.2.1 Budgettaire ingrepen versus een zakelijke aansturing: de reserve van de SVB afgeroomd

Uit hoofdstuk 5 bleek dat de financieel-economische sturingsrelatie tussen de het ministerie van SZW en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) relatief sterk ontwikkeld is. Er wordt op basis van outputbesteding gefinancierd en er is bij het ministerie relatief veel inzicht in het functioneren en de doelmatigheid van het zbo. De SVB heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt in het inzichtelijk maken van haar doelmatigheid en in verbeteringen in haar bedrijfsvoeringsprocessen. Zo heeft zij in de afgelopen jaren een nieuw besturingssysteem en een managementinformatiesysteem ontwikkeld en geïmplementeerd. “Hierin wordt een aantal resultaatgebieden met daarbij succesbepalende factoren en bijpassende prestatie-indicatoren onderscheiden. De SVB presenteert in rapportages deze prestatie-indicatoren in de vorm van een dashboard waardoor in één oogopslag duidelijk is op welke indicatoren goed en welke indicatoren minder goed wordt gescoord.” (AR, 2006: 45). Het dashboard systeem werd in de rijksbrede Benchmark Uitvoeringsorganisaties 2005 (RBB-III) aangewezen als best practice. De SVB is, volgens de respondenten en het AR rapport, te typeren als een professionele organisatie dat goed presteert op diverse onderdelen. “SVB profileert zich al jaren als een organisatie, die de volksverzekeringen op hoog niveau uitvoert. Dit niveau betreft voornamelijk de technische uitvoering van het werk, zoals de rechtmatigheid en tijdigheid.” (IWI, 2007: 3).

De SVB is momenteel bezig met het verandertraject ‘SVB 10’ dat in het teken staat van het vergroten van de klantgerichtheid en een verbetering van de flexibiliteit van de werkprocessen waardoor nieuwe taken eenvoudiger zijn in te passen. Hiermee wordt getracht “om – in elk geval – in het jaar 2010 een excellente dienstverlening aan burgers te (blijven) garanderen, de uitvoeringskosten te verlagen, doorlooptijden te verkorten en flexibel te kunnen aansluiten op innovaties binnen de overheid” (IWI, 2007: 7). De belangrijkste punten uit het project zijn het realiseren van efficiencywinst, het verbeteren van de klantgerichtheid en dienstverlening en het inzetten van moderne technologieën (AR, 2006: 45).

In het kader van SVB 10, gericht op het verbeteren van bedrijfsvoeringsprocessen voor de lange termijn, had de SVB structureel 9 miljoen euro gespaard voor meerjarige ICT investeringen. De staatssecretaris van het ministerie van SZW besloot echter ten tijde van budgettaire krapte dit budget terug te vorderen. De SVB draaide kortweg op voor budgettaire problemen op het ministerie. Deze ingreep druist in tegen een zakelijke aansturing op basis van outputbesteding. Een dergelijke ingreep heeft immers niets te maken met het functioneren van de SVB. Het past meer bij inputbudgettering (zie ook Groot en Van Helden, 2003: 123).

Een ander voorbeeld waarin de aanpak van het ministerie van SZW indruist tegen een zakelijke aansturing betreft het besluit dat de SUWI-zbo's geen exploitatiereserve mogen aanhouden. Volgens de Kaderwet zou dit wel mogelijk moeten zijn (artikel 33) (zie ook paragraaf 4.5.2). De minister van SZW heeft hier met betrekking tot de SUWI-zbo's een

uitzondering op gemaakt en stelt hierover: “in de wijze waarop de financiële relatie met deze zbo’s is vormgegeven, ontbreekt – anders dan bijvoorbeeld bij louter tariefgefinancierde zbo’s – de noodzaak van een egaliseringsreserve. De minister moet bovendien zicht en grip kunnen houden op belangrijke en langdurige verplichtingen van de – in een dynamische context opererende – SUWI-zbo’s. De bestaande mogelijkheid van reservevorming via – door de minister te fiatteren – bestemmingsreserves, voldoet aan deze voorwaarde.” (Minister van SZW, 2008: 18).

De SVB ziet het aanhouden van een exploitatiereserve juist als een prikkel voor efficiënt gedrag waarmee beter ingespeeld kan worden op ontwikkelingen in het veld. De SVB denkt dat deze in plaats van SZW voornamelijk te maken heeft met een vertrouwenskwestie. SZW houdt liever (volledige) volledige controle over eventuele reserves of overschotten. Zo is de SVB wel bevoegd om bestemmingsreserves en –fondsen aan te leggen.⁴⁹ Bij bestemmingsreserves en -fondsen zijn de bedragen geormerkt. Het is dan voor het ministerie volstrekt helder voor welk doel de reserve bestemd is (de reserve is immers exclusief gelabeld). Bovendien dient SZW toestemming te geven voor het aanleggen van een bestemmingsreserve of –fonds (Minister van SZW, 2008: 18). Het ministerie stelt zich overigens wel bereidwillig op ten aanzien van het aanleggen van bestemmingsreserves als de SVB echter de voorkeur. Een egaliseringsreserve is veel flexibeler. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op onvoorziene ontwikkelingen en dus de langere termijn.

De SVB geeft aan dat er sprake is van een zakelijke aansturing, maar dat het ministerie wel erg gefocust is op haar rol als budgetverstrekker (het financiële aspect). In dit kader richt SZW zich dan ook vooral op het behalen van de budgettaire doelstellingen en prestatie-indicatoren. Zo wordt de nadruk in de beoordeling van het functioneren van de SVB gelegd op het behalen van *korte termijn* doelstellingen: is de SVB wel binnen de budgettaire kaders gebleven? Vragen met betrekking tot de *lange termijn*, zoals investeert de SVB wel voldoende in haar toekomst, komen minder aan bod.

Budgetkortingen bij SBB versus lange termijn doelstellingen

Ook bij Staatsbosbeheer (SBB) zijn er budgetkortingen te constateren die, volgens SBB, indruisen tegen kwaliteitsdoelstellingen voor de lange termijn. Zoals in paragraaf 6.1 naar voren kwam was er (bij beide) partijen onvrede over het gehanteerde norm-kostenstelsel. Dit leidde tot bepaalde spanningen in de relatie en was uiteindelijk mede debet aan een budgetkorting door het ministerie van LNV. De offerte Staatsbosbeheer 2006, gebaseerd op het voorstel normkosten 2001-2005, leidde tot een budget van 88,1 miljoen euro (de LNV bijdrage). Uiteindelijk stelde het ministerie van LNV slechts 80,4 miljoen euro ter beschikking. Volgens SBB zijn er geen goede meerjarenafspraken te maken. Zo meldt het jaarverslag van SBB: “Bezuinigingsronden doen een ingreep in het overeengekomen vigerende meerjaren- en normkostenstelsel. Dit leidt op termijn tot erosie op het gebied van kwaliteit en duurzaamheid in het bereiken van de gestelde lange termijn natuurdoelen, recreatiedoelen en vermaatschappelingsdoelen.” Zoals bij de SVB reeds naar voren kwam zijn doemt de vraag op in hoeverre de overheid als contractpartner consistent beleid voert. Er is geen sprake van een gelijkwaardigheid in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer.

⁴⁹ Het verschil tussen een fonds en een bestemmingsreserve is in dit geval dat bij een fonds het ministerie beslist over de vraag of het geld mag worden uitgegeven, ook nadat het fonds is gevormd.

6.2.2 Politieke taakstellingen versus een zakelijke aansturing

Naast specifieke bezuinigingen en de kans dat departementen, vanwege budgettaire nood, het budget voor de onder hun ressorterende zbo's verkleinen is er de mogelijkheid dat het kabinet een rijksbrede bezuinigingstaakstelling oplegt. In paragraaf 5.4.3 is de rijksbrede taakstelling op budget en functies besproken. Op negen van de twaalf zbo's uit mijn case-selectie is de taakstelling van toepassing verklaard. In nader overleg tussen ministerie en zbo is deze taakstelling nader vorm gegeven. In veel gevallen was er sprake van kritiek of onbegrip bij het zbo over de taakstelling. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Onbegrip bij de Raden voor Rechtsbijstand

Bij enkele zbo's leidden de taakstelling tot forse kritiek. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Raden voor de Rechtsbijstand. Naast bezuinigingen op de apparaatsuitgaven (voor 2008 - 1,25%) dient er ook bezuinigd te worden op de programma-uitgaven, terwijl de vraag naar rechtsbijstand de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen. Nadat de Raden de Kamer duidelijk hadden gemaakt wat de gevolgen waren van de bezuinigingsoperaties is besloten de taakstellingspercentages voor komend jaar bij te stellen. Voor 2008 zijn de geplande bezuinigingen van 25 miljoen – middels het amendement Heerts – teruggebracht naar 10 miljoen euro. De bezuinigingen van 10 miljoen worden gerealiseerd door het schrappen van bepaalde administratieve vergoedingen en het aanpassen van de voorschotregeling voor advocaten (TK, 2008c). Deze laatste maatregel houdt praktisch gezien uitstel van betalingen in (de periodieke *voorschotten* worden verlaagd). Dit roept bij de Raden grote vraagtekens op hoe de geplande bezuinigingen voor 2009, 50 miljoen euro (!), gerealiseerd kunnen worden.

Vanuit de Raden is er met name kritiek vanwege het gegeven dat de gesubsidieerde rechtsbijstand aan het eind van de keten zit. Dit houdt in dat de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand van allerlei factoren afhankelijk zijn waar de Raden zelf niets aan kunnen doen. Zo is de groei in het aantal afgegeven toevoegingen gegroeid vanwege een intensivering van het veiligheidsbeleid, de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de introductie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Van Dijk, 2007). “Als er sprake is van juridificering van de samenleving, ligt uitbreiding van het budget voor rechtsbijstand voor de hand. Als je dit wilt veranderen, moet je niet bij het eind beginnen, maar bij de oorzaken.” (Van Dijk, 2007). De totale toevoegproductie is inmiddels gegroeid tot bijna 400.000. Dit betekent een stijging van zo'n 16% ten opzichte van 2004. Het standpunt van de Raden is dan ook dat de bezuinigingen niet rijmen met andere maatregelen die juist leiden tot meer vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand.

Met betrekking tot de financieel-economische sturingsrelatie zijn grotere vraagtekens te plaatsen bij de bezuinigingen op de apparaatsuitgaven. De kortingen op de programma-uitgaven is een politieke afweging. Deze grijpt in op de beleidsuitvoering. De korting op de apparaatsuitgaven grijpt echter op de organisatie zelf in. Zoals uit tabel 5.5 blijkt is er sprake van een sterk ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie. Er wordt bekostigd op basis van een $p \times q$ onderbouwing. Een politieke taakstelling volgens de 'kaasschaafmethodiek' rijmt niet met een op outputbekostigde aansturing.

Ook ten aanzien van het andere zbo in de case-selectie dat op basis van een $p \times q$ model wordt bekostigd, de SVB, wordt de politieke taakstelling van toepassing verklaard. Met het SVB10 project tracht de SVB over 5 jaar structureel circa 30 miljoen euro te besparen. Los van deze, op eigen initiatief ingezette, besparingen dient de SVB te voldoen aan de efficiencytaakstelling van het kabinet. Deze taakstelling rijmt niet met een $p \times q$ bekostiging.

Volgens de SVB typeert deze taakstelling de ongelijkwaardigheid in de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie.

De taakstelling ten aanzien van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft de nodige discussies opgeleverd. Volgens Financiën had de op afstand opererende toezichthouder moeite om zich te conformeren aan de vanuit Den Haag opgelegde taakstelling. De AFM wordt immers ook bekostigd op basis van tarieven. Het budgetgefinancierde deel is inmiddels direct gekoppeld aan de handhavingsactiviteiten en wordt niet meer bepaald aan de hand van een vast percentage (zie paragraaf 5.2.2). Daarnaast leverde de wijze waarop de taakstelling in eerste instantie bepaald was problemen op. De taakstelling was in eerste instantie uitgedrukt in een percentage van het aantal fte's (20%). De gemiddelde kosten voor de AFM waren hiermee veel hoger, omdat een gemiddelde fte bij de AFM meer kost dan een gemiddelde fte bij het Rijk. Dit percentage is dan ook aan de hand van de gemiddelde lasten per fte bij het Rijk vertaald naar een bedrag. Als gevolg daarvan kon de taakstelling 'beperkt' blijven tot 8%. Er dient in de periode tot 2011 8% van de begroting van 2007 bezuinigd te worden. De AFM is hierbij zelf verantwoordelijk over de wijze waarop zij deze bezuiniging tot stand gaat brengen.

Indien er reeds sprake is van een sterk ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie dan is het voor beide partijen helder wat de gevolgen zijn voor een bezuiniging. Er kan inzichtelijke worden gemaakt wat de gevolgen zijn voor de uitvoering van de taak. De afweging deze bezuiniging vervolgens door te zetten is een politieke aangelegenheid. Bij met name inputbudgetteerde zbo's is het minder duidelijk wat de directe gevolgen voor de uitvoering van de taak zijn. Dit brengt voor het zbo het gevaar met zich mee dat er niet inzichtelijk kan worden gemaakt wat de eventuele negatieve consequenties voor het beleid zijn. De Raden voor de Rechtsbijstand waren, vanwege het p x q model, in staat precies aan te geven wat de (negatieve) gevolgen van de bezuinigingen waren. Hierdoor zijn de taakstellingspercentages uiteindelijk ook aangepast.

Een fte-reductie versus bedrijfseconomische zelfstandigheid

In de 'Nota Vernieuwing Rijksdienst' wordt expliciet ingegaan op de wijze waarop zbo's kunnen bijdragen aan een verkleining van de overheidsuitgaven en van het overheidsapparaat. Hierbij wordt aangegeven dat zbo's in beginsel zelfstandig zijn in hun bedrijfsvoering en de vrijheid hebben zelf te bepalen waar zij hun productiemiddelen en -capaciteit op inzetten (Ministerie van BZK, 2007a: 52). Wel worden de departementen verzocht om, ter uitvoering van de taakstelling, voor henzelf *en de onder hen ressorterende zbo's* plannen van aanpak op te stellen, binnen de kaders die daarbij waren gesteld in geld én functies (Ministerie van BZK, 2007a: 53). Dit heeft in enkele gevallen tot opmerkelijke afspraken geleid.

Het ministerie van VWS heeft nu ten aanzien van de NZa niet alleen een budgetplafond ingesteld, maar ook een fte-plafond. De vraag die hierbij gesteld kan worden is in hoeverre de NZa nog bedrijfseconomische zelfstandigheid geniet. Bovendien staat het instellen van een budgetplafond en/of een fte-plafond geheel los van een zakelijke aansturing. In hoeverre heeft een 'www-begroting en verantwoording' van de NZa dan nog toegevoegde waarde?

Tariefgefinancierde zbo's zijn per definitie uitgesloten van budgettaire kortingen. Tariefgefinancierde zbo's zijn bij de huidige taakstelling echter niet gevrijwaard van bezuinigingen op functies. In de Nota Vernieuwing Rijksdienst is dit als volgt beargumenteerd: "Omdat het [...] voor de hand ligt dat ook deze diensten evenals de budgetgefinancierde diensten efficiënter kunnen werken en wellicht ook taken kunnen

afstoten, is voor hen ook een afslankingtaakstelling in functies aangehouden. Deze diensten kennen ca. 18.000 functies, en omdat het hier om uitvoering gaat, is daarvoor een taakstelling van 10% ingeboekt.” (Ministerie van BZK, 2007a: 52).

Het voor tweederde tariefgefinancierde NIFV is voor de continuïteit en financiering van haar organisatie erg afhankelijk geworden van haar marktactiviteiten. De fte-taakstelling is bij het NIFV niet alleen op het budgetgefinancierde deel van toepassing verklaard, maar op de gehele organisatie. Het NIFV vindt deze manier van bezuinigen erg onrechtvaardig. Voor de marktactiviteiten krijgt het NIFV immers geen budget van het ministerie en daarnaast ondervindt zij concurrentie van private partijen. De betrokken personen in de financieel-economische sturingsrelatie bij het ministerie van BZK hebben begrip voor de kritiek van het NIFV. De minister van BZK heeft echter besloten dat de taakstelling desondanks over de gehele organisatie van toepassing is.

Ook ten aanzien van het CBR is er een fte-reductie opgelegd. Hier is echter sprake van een ‘schijnbezuiniging’. Zo levert de fte-reductie in de praktijk nauwelijks een kostenbesparing op, omdat de fte-reductie ingrijpt op het vaste personeelsbestand en het CBR het tekort aan personeel opvangt door meer uitzendkrachten in dienst te nemen (Interview CBR, 2008). De vraag is vervolgens in hoeverre de kwaliteit van de organisatie hierdoor achteruit gaat. Het CBR geeft aan dat er niet op de examinatoren gekort kan worden, vanwege de expertise en deskundigheid van deze mensen. Hierdoor wordt enkel op de omvang van het ondersteunende personeel gekort. Zoals gesteld wordt dit tekort opgevangen met uitzendkrachten.

Te verklaren zijn de ingrepen van de ministeries in bovengenoemde voorbeelden overigens wel. Zo hebben de ministeries dus naast een bezuinigingstaakstelling ook een fte-taakstelling gekregen. Zij dienen hierbij ook naar de onder hen ressorterende zbo’s te kijken. Vervolgens geldt het principe: ‘hoe meer ministeries fte-reducties bij de onder hen ressorterende zbo’s kunnen bewerkstelligen des te minder hoeft het departementale apparaat afgeslankt te worden’. Dergelijke principes hebben weinig met ‘zakelijke aansturing’ van doen...

6.3 Reflectie op de geconstateerde problemen: probleem A en B

Uit paragraaf 6.1 en 6.2 zijn twee hoofdproblemen te constateren. Enerzijds een gebrek aan financieel-economische aansturing waardoor inzicht in het financieel-economisch presteren van zbo’s ontbreekt (probleem A). Anderzijds het probleem dat departementen een zakelijke financieel-economische sturingsrelatie niet altijd kunnen waarmaken (probleem B). In de financieel-economische sturingsrelatie zijn drie rollen van belang (zie ook paragraaf 2.3): opdrachtgever, bekostiger en eigenaar. De twee problemen zijn te vertalen naar gebreken in één van de drie rollen.

6.3.1 Probleem A: een gebrek aan financieel-economische aansturing

In paragraaf 6.1 zijn er aantal voorbeelden besproken waarbij het ministerie weinig tot geen inzicht had in het functioneren van het zbo. Het naderhand verzakelijken van de sturingsrelatie, bijvoorbeeld vanwege publieke aandacht of budgettaire problemen, is vervolgens een moeilijke aangelegenheid. Zo kan de interne bedrijfsvoering van het zbo, waar de minister in principe niets (meer) over te zeggen heeft, of de gegroeide afstand hier parten spelen. Aan de hand van tabel 5.5 (op de volgende pagina nog een keer afgebeeld) kan bekeken worden bij welke zbo’s deze problemen zich voornamelijk voordeden. Daarnaast kan bekeken worden in hoeverre de mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie ontwikkeld is problematisch is.

Ten aanzien van meerdere zbo's is er sprake van weinig kennis bij het ministerie wat betreft het financieel-economisch presteren, zoals de doelmatigheid (zo bleek uit hoofdstuk 5). Dit geldt voor de organisaties waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks of matig is ontwikkeld (de linkertwee kolommen van de tabel). De volgende vraag is of de informatie-asymmetrie omtrent het presteren van het zbo ook als een gebrek wordt ervaren of als een gebrek kan worden getypeerd. Uit paragraaf 6.1 bleek dat deze informatie-asymmetrie omtrent het financieel-economisch presteren alleen ten aanzien van het CBS, SBB, het CBR en het Kadaster door de respondenten als problematisch werd ervaren.

Tabel 5.5 *Ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de case-selectie*

Nauwelijks/ weinig ontwikkeld	Matig ontwikkeld	Redelijk/tot op zekere hoogte ontwikkeld	Ruim ontwikkeld	Sterk ontwikkeld
<i>Budgetgefinancierde zbo's</i>				
<u>MS</u> CvdM	CBS*	SBB* NZa		RvdR SVB
<i>Tariefgefinancierde zbo's</i>				
<u>CBR*</u> <u>AFM</u> <u>CPE</u>	Kadaster*	NIFV		

* = Informatie-asymmetrie wordt als problematisch ervaren

Niet bij alle zbo's waarbij er sprake was van een weinig ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie werden er problemen ervaren. Ten aanzien van de twee budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks is ontwikkeld, de MS en het CvdM, werd dit niet als problematisch ervaren. De omvang van de apparaatskosten (< 50 fte's) van de MS en het CvdM zijn op de begroting van het ministerie van OCW dermate klein dat OCW hier minder (of geen) aandacht aan besteed. Daarnaast is er sprake van een vast budget en een relatief stabiele omvang van het apparaat. Beleidsinhoudelijke contacten staan hier bovenal centraal.

Bij de vier tariefgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks of matig is ontwikkeld worden ook niet in elke casus problemen ervaren. In paragraaf 6.1 kwam naar voren dat in de financieel-economische sturingsrelatie tussen respectievelijk het ministerie van V&W en het CBR en het ministerie van VROM en het Kadaster bepaalde problemen werden ervaren. In de relatie tussen het ministerie van LNV en het CPE worden geen problemen ervaren. Hetzelfde geldt voor het ministerie van BZK en het NIFV. Hier wordt verderop nader op ingegaan.

Probleem A ten opzichte van budgetgefinancierde zbo's

Naar aanleiding van de drie onderscheiden rollen kan er een onderscheid gemaakt worden tussen budget- en tariefgefinancierde zbo's. Ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's wordt van het ministerie in de huidige praktijk verwacht dat zij alle drie de rollen vervult. Ten aanzien van de twee budgetgefinancierde zbo's die in paragraaf 6.1 behandeld zijn, SBB en het CBS, kunnen de geconstateerde problemen vertaald worden in een gebrek aan professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Dit leidt weer tot problemen in de rol

van bekostiger. Het is dus niet alleen het ministerie die in de financieel-economische sturingsrelatie tekort schiet.

Ten aanzien van SBB is getracht de beheerstaken aan de hand van talrijke natuurdoeltypen inzichtelijk te maken. Hiermee zou, zo is het idee, een p x q bekostiging in de praktijk kunnen worden gebracht. In paragraaf 6.1 werd duidelijk dat van werkelijke outputbekostiging of sturing nauwelijks sprake is. De interne en externe planning- en controlcyclus sluit onvoldoende op elkaar aan. En hoewel Staatsbosbeheer in de offerte van 2007 een eerste poging heeft gedaan om de gewenste koppeling te leggen blijft het voor het ministerie van LNV onduidelijk welke kosten nu daadwerkelijk gemaakt worden om bepaalde prestaties te realiseren (Taskforce Witteveen, 2006: 21). Daarnaast is er bij LNV onvoldoende inzicht in het functioneren van SBB. Dit duidt op een te grote informatie-asymmetrie. Anderzijds is er wel sprake van een grote informatiestroom. “Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie maar wil. Er bestaat overigens ook geen enkele neiging om informatie achter te houden.” (Taskforce Witteveen, 2006: 4). Blijkbaar is de informatie die geleverd wordt niet toereikend om een adequaat oordeel over het functioneren van SBB te kunnen geven. Binnen SBB is de gewenste informatie niet aanwezig. Concluderend stelt de Commissie Witteveen dat de professionaliteit van zowel het opdrachtgeverschap als het opdrachtnemerschap niet op orde is. Naar aanleiding van dit onderzoek sluit ik me bij deze conclusie aan.

Ten aanzien van het CBS geldt hetzelfde. Er is onvoldoende transparantie in de bedrijfsvoering van het CBS. Het CBS is een ‘black box’ voor het ministerie van EZ. Informatie over de doelmatigheid van de organisatie ontbreekt. Dit geeft aan dat net als in het geval van Staatsbosbeheer, het CBS niet aan de wensen van het ministerie omtrent de financieel-economische verantwoordingsinformatie kan voldoen. Het gevolg is dat het ministerie het CBS niet geheel kan beoordelen op haar functioneren. Vervolgens kan het ministerie in haar twee rollen als bekostiger en opdrachtgever geen prestatienormering toepassen. In het geval van het CBS ontbreekt tevens kostenstandaardisatie. Gegeven de twee variabelen omtrent de budgettering – kostenstandaardisatie en prestatienormering – volgt hier inputbudgettering uit (zie paragraaf 5.2.1).

Hoe komt het dan dat de interne bedrijfsvoering van beide zbo’s niet de gewenste informatie oplevert? Er is geen onderzoek gedaan naar de interne bedrijfsvoering van de zbo’s. Hier is dus lastig antwoord op te geven. Er kunnen echter wel enkele achterliggende verklaringen gegeven worden.

Zo bleek ten tijde van de verzelfstandiging onvoldoende nagedacht te zijn over de benodigde verantwoordingsinformatie ten aanzien van de financieel-economische aansturing. De reden dat Staatsbosbeheer is verzelfstandigd had ook niet zozeer met het verbeteren van de doelmatigheid te maken (zie paragraaf 6.1.3) Het ging om de effectiviteit van het beleid: Staatsbosbeheer diende ‘vermaatschappelijkt te worden’. LNV wenst nu dus een andersoortige verantwoording, bijvoorbeeld: hoeveel geeft SBB uit aan het ‘doeltype’ bos? Hier is de interne bedrijfsvoering van SBB helemaal niet afgestemd.

De reden dat het CBS is verzelfstandigd heeft wel te maken met de wens van efficiencyverbetering. Echter, er is blijkbaar niet voldoende aandacht besteed aan de wijze waarop het CBS dan inzichtelijk dient te maken of deze efficiëncyslag ook daadwerkelijk plaatsvindt of plaats heeft gevonden.

Probleem A ten opzichte van tariefgefinancierde zbo's

Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's speelt een heel ander probleem. Met betrekking tot de budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks of matig was ontwikkeld geldt dat het ministerie momenteel de rol van opdrachtgever en bekostiger onvoldoende in praktijk kan brengen. Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's is het ministerie geen bekostiger heeft, maar slechts beleidsmatige opdrachtgever. Hierdoor ontbreekt de prikkel om het zbo te stimuleren zo efficiënt mogelijk met haar bedrijfsmiddelen om te gaan. Het geven van doelmatigheidsprikkels is niet aan de orde. De principaal (het ministerie) acht de 'monitoring costs' (zie paragraaf 2.6.1) te hoog ten opzichte van de baten die het haar oplevert: de monitoring kosten overtreffen de veronderstelde baten voor het ministerie. *Hierdoor ontbreekt er een effectieve financieel-economische 'tegenkracht' die het zbo bedrijfseconomische prikkels geeft om zo effectief en efficiënt als mogelijk met haar publieke middelen om te gaan.*

Geldt dit dan voor alle tariefgefinancierde zbo's? Neen. Zodra de rol van bekostiger effectief wordt betrokken in de financieel-economische sturingsrelatie ontstaat er een 'tegenkracht' die bedrijfseconomische prikkels kan geven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het CPE. In het bestuur van het CPE zitten de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties van de diverse marktdeelnemers waar het CPE controles op uitvoert, zoals de pakstations en de pluimveehouders. Deze organisaties dienen de tarieven van deze controles te betalen. Het bestuur stelt de tarieven die het CPE hanteert vast. Uiteindelijk worden de tarieven vastgesteld door het ministerie van LNV.

Op basis van het ontbreken van een effectieve invulling van de rol als bekostiger (financieel-economische tegenkracht) kunnen de financieel-economische sturingsrelaties tussen respectievelijk het ministerie van VROM, V&W en Financiën met het Kadaster, het CBR en de AFM als gebrekkig worden getypeerd. In vergelijking met het bestuur van het CPE heeft het Panel van Marktpartijen van de AFM weinig mogelijkheden om efficiencyprikkels te geven. Het Panel heeft geen formele bevoegdheden. Daarnaast kan de vraag gesteld worden in hoeverre de onder toezicht staande marktpartijen zich kritisch durven te uiten tegen hun toezichthouder. Bij het Kadaster is de Gebruikersraad betrokken. Deze speelt in de financieel-economische sturingsrelatie volgens betrokkenen een marginale rol. Zij heeft geen bevoegdheden en let voornamelijk op de kwaliteit van de dienstverlening. Bij het ministerie van VROM speelt de informatie-asymmetrie parten als het gaat om de tariefsbeoordeling. Zo is het voor het ministerie onduidelijk in hoeverre tariefsverhogingen gecompenseerd kunnen worden met structurele bezuinigingen op de omvang van de organisatie. Ten aanzien van het CBR is er geen derde partij betrokken in de financieel-economische sturingsrelatie. Wel heeft het CBR een Raad van Toezicht die toezicht houdt op het bestuur van het CBR. Bij het ministerie ontbreekt inzicht over de vraag of de tariefhoogte bedrijfseconomisch gerechtvaardigd is. Er ontbreekt transparantie ten aanzien van de totstandkoming van de tarieven. Dit werd als problematisch ervaren.

Ten aanzien van het NIFV geldt een hele andere situatie. Met betrekking tot het budgetgefinancierde deel vervult het ministerie van BZK de rol van bekostiger en heeft zij een duidelijk belang om de kosten zo laag mogelijk te houden. Met betrekking tot de wettelijke opleidingstaak wordt het NIFV inmiddels op resultaten gefinancierd (zie paragraaf 5.2.2). De andere inkomsten van het NIFV komen voort uit marktactiviteiten. Daarom is het NIFV feitelijk geen tariefgefinancierd zbo. De prijzen die het NIFV voor de markt of nevenactiviteiten in rekening brengt zijn geen (wettelijke) tarieven.

Het naderhand verzakelijken van de sturingsrelatie om op deze wijze meer inzicht te krijgen in het financieel-economisch presteren van de uitvoeringsinstellingen is een lastige exercitie, omdat de interne bedrijfsvoering van de zbo's daar niet altijd op ingesteld is. Dit geldt bijvoorbeeld voor Staatsbosbeheer, maar ook voor het CBR. De plotselinge wens van het ministerie om meer inzicht te krijgen in het financieel-economisch reilen en zeilen van de zbo's komt veelal voort uit politieke beweegredenen. Dit lieten de tarievenkwesie bij het Kadaster en de politieke aandacht omtrent de tarieven en de wachttijdenproblematiek bij het CBR zien. Het ministerie wordt in dergelijke gevallen geconfronteerd met een situatie waar zij *de facto* niets meer aan kan doen. Ook is de informatie-asymmetrie dermate groot dat het ministerie geen adequaat inzicht heeft in de problematiek die op een dergelijk moment speelt.

Ook voor de zbo's kan de te grote informatie-asymmetrie omtrent de bedrijfsvoering uiteindelijk problematisch zijn. In tijden van budgettaire krapte zal het departement als bekostiger van budgetgefinancierde zbo's naar bezuinigingsmogelijkheden zoeken. Gezien de informatie-asymmetrie liggen dan bezuinigingen volgens de kaasschaafmethodiek voor de hand. In een dergelijke situatie wordt de informatie-asymmetrie ook voor het zbo (de agent) problematisch. Niet geformaliseerde bezuinigingen op basis van politieke beweegredenen brengt onzekerheid met zich mee. Daarnaast kan dit als onrechtvaardig worden ervaren. Bovendien levert het spanningen in de relatie op. Het zbo kan zich beroepen op zijn zelfstandigheid, maar de recente taakstelling van het kabinet heeft laten zien dat dit niet meer als een legitiem argument wordt beschouwd.

6.3.2 Probleem B: waar is de eigenaar?

Bij de budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie redelijk of sterk ontwikkeld waren (SBB, de NZa, de RvdR en de SVB) was er sprake van een meer zakelijke aansturing, hoewel een doelmatigheidsbeoordeling bij SBB en de NZa nog niet geheel van de grond komt. Voornaamste probleem dat bij deze groep speelde was de botsing tussen budgettaire ingrepen enerzijds en een zakelijke aansturing anderzijds. Het ministerie kan niet garanderen werkelijk op basis van output te bekostigen. In tijden van budgettaire nood worden lange termijn afspraken geschonden of investeringen voor de lange termijn onderkend.

De achterliggende vraag die in paragraaf 6.2 aan de orde kwam was in hoeverre het ministerie in staat is om een zakelijke aansturing ook waar te maken. Hierbij kwam naar voren dat lange termijn afspraken moeilijk te maken zijn. Daarnaast legt het ministerie de nadruk op het behalen van (korte termijn) budgettaire doelstellingen. Aan de bedrijfsmatige continuïteit van de organisatie en de taak wordt minder aandacht besteed. Dit geldt zeer zeker in tijden van budgettaire nood (zie bijvoorbeeld de Rijksbreed opgelegde taakstellingen). Beide aspecten duiden op een structurele 'verwaarlozing' van de eigenaarsrol. Als eigenaar dient het ministerie namelijk toe te zien op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en waarborging van de continuïteit van 'haar' zbo (zie paragraaf 2.3). Kortom, *een effectieve financieel-economische waakhond ontbreekt*.

Deze problematiek komt het duidelijkste naar voren bij de budgetgefinancierde zbo's waarbij er sprake is van een sterk ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie: de Raden voor de Rechtsbijstand en de Sociale Verzekeringsbank. Bij deze organisaties is er namelijk wel sprake van een intensieve financieel-economische sturingsrelatie die relatief verder is ontwikkeld dan de financieel-economische sturingsrelatie bij de andere zbo's. Ten aanzien van de SVB en de RvdR is er sprake van outputbekostiging en zijn er bepaalde doelmatigheidsprykkels ingebouwd. Zowel het opdrachtgeverschap als het

opdrachtnemerschap is relatief professioneel te noemen. Ondanks deze ‘zakelijke sturingsrelatie’ worden er in de praktijk – met name in tijden van budgettaire nood – onverwachte budgettaire ingrepen toegepast. Hiervoor kunnen allerlei verklaringen geven worden. Het ministerie is immers bekostiger. Indien de bekostiger minder geld te besteden heeft kan een gevolg zijn dat er minder producten worden gevraagd. Dit is echter niet het geval. Het aantal producten dient hetzelfde te blijven, maar de prijs wordt *van bovenaf* omlaag gedaan. Bij beide zbo’s is dit gebeurd (zie paragraaf 6.2). Dit duidt op een *ongelijkwaardige opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie*.

Daarnaast werden er problemen geconstateerd in het realiseren van lange termijn afspraken en zelfs het schenden van lange termijn afspraken. Zbo’s kunnen moeilijkheden ondervinden in het realiseren van bedrijfsmatige lange termijn investeringen vanwege de ongelijkwaardigheid in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Zonder in juridische conflicten te verzeilen dient het zbo, afhankelijk van het budget van het ministerie, deze schendingen te accepteren. Als eigenaar zou het ministerie ook oog dienen te hebben voor de lange termijn, zoals de continuïteit van de organisatie en de (toekomstige) kwaliteit van de dienstverlening. *Blijkbaar is zij hiertoe niet altijd in staat*. Dit is begrijpelijk als de context van het ministerie in ogeschouw genomen wordt.

Het ministerie werkt in een politiek-bestuurlijke omgeving. Gebeurtenissen in met name de politieke omgeving hebben doorwerking in het functioneren van een ministerie. De bestuurlijke top van het ministerie (Staatssecretaris en minister) bestaat uit politici. De politieke waan van de dag of *korte-termijn belangen kunnen hierdoor gaan prevaleren boven lange-termijn belangen*. Met name op zulke momenten kan de eigenaarsrol in het gedrang komen. Een voorbeeld hiervan zijn de genoemde budgettaire ingrepen die geheel los staan van het functioneren van de twee zbo’s. Meerdere respondenten bij de zbo’s gaven aan dat ‘de overheid als contractpartner niet altijd te vertrouwen is’. Hierbij werd tevens gesteld dat dit nu eenmaal ‘inherent is aan het constitutionele systeem van Nederland’. Deze laatste stelling is mijns inziens tekort door de bocht.

H7 Mogelijke oplossingen

In hoofdstuk 6 werden twee hoofdproblemen geconstateerd. Probleem A betrof gebreken in de financieel-economische aansturing waardoor inzicht in het financieel-economisch presteren van zbo's ontbreekt. Dit had te maken met de rol van bekostiger in het geval van tariefgefinancierde zbo's en de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer in het geval van budgetgefinancierde zbo's. Probleem B betrof gebreken in de het waarmaken van de eigenaarsrol bij met name budgetgefinancierde zbo's. In dit hoofdstuk worden hier achtereenvolgens mogelijke oplossingen voor gegeven.

7.1 *Mogelijke oplossingen voor probleem A*

De zbo's waarbij er sprake is van een nauwelijks of matig ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie hebben, op het CPE na, gemeen dat er een financieel-economische tegenkracht ontbreekt die het zbo bedrijfseconomische prikkels geeft. *Het ministerie wil of kan deze rol (momenteel) niet waarmaken.* Een onderscheid kan gemaakt worden tussen budget- en tariefgefinancierde zbo's. Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's geldt dat het ministerie niet gemotiveerd wordt om deze rol waar te maken. De oplossing ligt deels in het introduceren of activeren van een financieel-economische tegenkracht die dit wel is. Deze tegenkracht dient vervolgens ook werkelijk in staat te zijn om effectieve bedrijfseconomische prikkels te geven. De manier waarop dit vorm gegeven kan worden verschilt per type zbo en de wijze waarop het zbo bekostigd wordt. Ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's waarbij er sprake is van een nauwelijks of matig ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie geldt dat het ministerie tot op heden de rol van financieel-economische tegenkracht niet kan waarmaken.

7.1.1 **Het verbeteren van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's**

Het voornaamste probleem ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's waarbij sprake was van een nauwelijks of matig ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie betrof gebreken in de gerelateerde rollen van bekostiger en opdrachtgever. In theorie zou het soort activiteiten dat een zbo verricht leidend moeten zijn met betrekking tot de wijze van bekostiging. Indien de producten/activiteiten van het zbo homogeen zijn kan er kostenstandaardisatie plaatsvinden. In een dergelijk geval zijn activiteiten aan de input te relateren (zie paragraaf 2.7.1).”Indien een output te identificeren is en deze te relateren is aan de uitgevoerde activiteiten is het mogelijk prestaties te normeren.” (Huijsing et al., 2004: 34). Hieronder wordt voor Staatsbosbeheer en het Centraal Bureau voor Statistiek voor zover mogelijk binnen dit onderzoek nagegaan welke budgetteringswijze passend zou zijn en hoe verder bijgedragen kan worden aan een verbetering van de financieel-economische sturingsrelatie.

Staatsbosbeheer

Ten aanzien van SBB is getracht de beheerstaken aan de hand van talrijke natuurdoeltypen inzichtelijk te maken. Hiermee zou, zo is het idee, een p x q bekostiging in de praktijk kunnen worden gebracht. In paragraaf 6.1 werd duidelijk dat van werkelijke outputbekostiging of sturing nauwelijks sprake is. De interne en externe planning- en controlcycli sluiten onvoldoende op elkaar aan. En hoewel Staatsbosbeheer in de offerte van 2007 een eerste poging heeft gedaan om de gewenste koppeling te leggen blijft het voor het ministerie van LNV onduidelijk welke kosten nu daadwerkelijk gemaakt worden om bepaalde prestaties te realiseren (Taskforce Witteveen, 2006: 21).

Een massa- of serieproductiedienst leent zich in theorie makkelijker voor outputbudgettering, omdat er meestal zowel prestatienormering als kostenstandaardisatie kan worden toegepast. In de case-selectie was hier ten aanzien van de Raden voor de Rechtsbijstand en de Sociale Verzekeringsbank sprake van. Ten aanzien van de andere (budgetgefinancierde) massa- of serieproductiedienst, Staatsbosbeheer, niet. Er wordt momenteel getracht hier verandering in te brengen. Zo wordt het bekostigingssysteem herzien. Dit is mijns inziens een positieve ontwikkeling.

Ten aanzien van een aantal typen activiteiten zou outputbudgettering tot de mogelijkheden moeten behoren. Een van de belangrijkste taken die LNV budgetteert – het natuurbeer (28 miljoen euro) – voldoet aan de criteria om outputbudgettering toe te passen. De beheersactiviteiten zijn te standaardiseren. Ook prestatienormering is mogelijk. Hiervoor is het van belang dat de koppeling tussen interne en externe planning- en controlcyclus wordt gemaakt. De concrete beheersactiviteiten dienen gekoppeld te worden aan de doelstellingen die het ministerie stelt. Zoals gesteld wordt dit momenteel aan de hand van het normkostenstelsel gedaan, maar is de interne bedrijfsvoering hier niet op toegespitst. Hierdoor ontbreekt de benodigde managementinformatie om de verantwoording op de offerte te laten aansluiten.

Indien er werkelijk outputbudgettering wenst te worden toegepast (voor de taken/activiteiten die daarvoor in aanmerking komen) dan zal Staatsbosbeheer veel moeten investeren in haar bedrijfsvoering, met name in management accounting: de kern van het financieel management (zie paragraaf 2.2.1). Management accounting behelst het verzamelen, bewerken, ordenen en presenteren van gegevens over kosten en opbrengsten van activiteiten en taken die een organisatie uitvoert. Deze functie valt volledig onder de interne bedrijfsvoering en dus onder de verantwoordelijkheid van Staatsbosbeheer. Aangezien de interne bedrijfsvoering van zbo's niet de focus van dit onderzoek was en hier ook geen gegevens over verzameld zijn kan ik hier verder geen uitspraken doen over het financieel management van Staatsbosbeheer.

Er kan wel een vergelijking worden getrokken met een van de andere massa- of serieproductiediensten waardoor een aanbeveling gedaan kan worden over de manier waarop meer transparantie wordt bewerkstelligd. Dit is in het kader van de principaal-agenttheorie van wezenlijk belang. Er bij LNV namelijk onvoldoende zicht op het functioneren van SBB. Dit duidt op een te grote informatie-asymmetrie. Anderzijds is er wel sprake van een grote informatiestroom. “Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie maar wil. Er bestaat overigens ook geen enkele neiging om informatie achter te houden.” (Taskforce Witteveen, 2006: 4). Blijkbaar is de informatie die geleverd wordt niet toereikend om een adequaat oordeel over het functioneren van SBB te kunnen geven. Binnen SBB is de gewenste informatie niet aanwezig.

In paragraaf 2.6.1 zijn meerdere mogelijkheden gegeven aan de hand waarvan de principaal de informatie-asymmetrie tot op zekere hoogte kan beperken (de informatiekosten). Het verkrijgen van inzicht in de interne bedrijfsvoering is ten aanzien van zelfstandige bestuurorganen waarschijnlijk geen realistische optie. Bovendien is het de vraag of het ministerie hier iets mee op schiet. Naast de stijgende toezichtskosten werd uit de casusbehandeling duidelijk (paragraaf 6.1) dat de interne bedrijfsvoering van SBB niet is afgestemd op outputbekostiging.

Een betere oplossing is wellicht het organiseren van ‘concurrerende agencies’. Hiermee doel ik niet op het oprichten van meerdere SBB’s, maar doel ik op de wijze waarop de Raden voor Rechtsbijstand hun bedrijfseconomische prestaties en processen inzichtelijk maken: *de interne benchmark* (zie paragraaf 5.3.1). Middels de interne benchmark en de consequenties die hieraan verbonden zijn (de next-best prijzen) wordt er tot op zekere hoogte een prestatiemechanisme ingebouwd. De Raden voor de Rechtsbijstand zijn op basis van geografische decentralisatie georganiseerd. Elke Raad heeft zijn eigen werkgebied (regio). Aangezien elke Raad exact dezelfde taken uitvoert (homogene producten) zijn ze goed met elkaar te vergelijken. Door elke Raad prestatiegegevens te laten bijhouden wordt via een interne benchmark duidelijk welke Raad bijvoorbeeld tegen de laagste kosten heeft gepresteerd en welke Raad de kortste doorlooptijd had. Daarnaast worden ook kwalitatieve aspecten vergeleken worden, zoals rechtmatigheidspercentages en het aantal afgehandelde bezwaarprocedures. Zo fungeren de Raden als een soort *concurrerende agencies*. In de praktijk zijn de Raden geen concurrenten van elkaar, maar aan de hand van de benchmark wordt er wel een vergelijking tussen hen gemaakt. Deze vergelijking heeft invloed op het budget.

De organisatie van Staatsbosbeheer is opgebouwd uit vier regio’s (zie website Staatsbosbeheer, 2008). Binnen deze regio’s zijn er weer meerdere districten. De regio’s zouden vergelijkbaar kunnen gaan functioneren als de vijf Raden voor Rechtsbijstand. Er is immers ook sprake van geografische decentralisatie. In principe zijn de taken van deze regio’s ook homogeen. Het financiële management van de regio’s dient er op gericht te zijn de gevraagde verantwoordingsinformatie boven water te halen. De regio’s kunnen vervolgens vergeleken worden op een aantal uniforme prestatie-indicatoren. Dit leidt tot meer transparantie over de prestaties van die regio’s. Het ministerie is voor deze oplossing echter afhankelijk van SBB. SBB is immers verantwoordelijk voor haar interne organisatiestructuur. Deze scriptie gaat alleen over de financieel-economische sturingsrelatie. Daarom wordt hier niet verder op de organisatiestructuur ingegaan. De manier waarop SBB meer transparantie bewerkstelligt is geheel aan haar. Het doel is enkel dat de afstemming tussen beide partijen verbeterd wordt en dat het ministerie enerzijds ‘weet waarvoor zij betaald’ en Staatsbosbeheer anderzijds ‘weet waarop zij wordt afgerekend’.

Een volgende punt van aandacht is het toezicht op de interne bedrijfsvoering. Dit is in principe de taak van de Raad van Toezicht. Hierbij kom ik bij een ander probleem dat in de sturingsrelatie tussen LNV en SBB speelt, namelijk de *rolverdeling tussen ministerie, Raad van Toezicht en SBB*. Uit het onderzoek van de Commissie Witteveen blijkt dat het interne toezicht door de Raad van Toezicht momenteel niet effectief functioneert. De Raad van Toezicht gaat in haar verslaggeving van haar toezichtsactiviteiten nauwelijks in op de realisatie van doelstellingen en de opzet en werking van de interne beheersing, onderwerpen die in de Code voor goed Bestuur staan aangegeven (Taskforce Witteveen, 2006: 17). Daarnaast zou de Raad van Toezicht met betrekking tot de opdrachtverstrekking een beperktere betrokkenheid moeten hebben. Zoals hierboven werd gesteld dient de interne bedrijfsvoering van de opdrachtnemer dermate ontwikkeld te zijn dat het voor de opdrachtgever duidelijk wordt hoeveel kosten alle activiteiten met zich mee brengen en wat de activiteiten bijdragen aan de doelstellingen die aan de organisatie ten grondslag liggen. De Raad van Toezicht zou hier op toe moeten zien.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat de balans tussen de twee betrokken financieel-economische tegenkrachten scheef is. Er zijn in deze situatie twee oplossingen denkbaar: de Raad van Toezicht afschaffen of de Raad van Toezicht op een andere wijze vorm en inhoud

geven. In het eerste geval wordt het ministerie van LNV de enige financieel-economische tegenkracht. Naast de rol van opdrachtgever en budgetverstrekker dient zij dan ook toezicht te houden op de continuïteit en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Zoals in paragraaf 6.2 en 6.3 naar voren kam levert dit in de praktijk de nodige problemen op (zie probleem B). De tweede mogelijkheid heeft tot doel de Raad van Toezicht als een financieel-economische waakhond te laten fungeren. In deze optiek is de samenstelling van de Raad van Toezicht uitermate belangrijk. In de huidige praktijk spelen politiek-bestuurlijke motieven hier echter een te grote rol om de geschetste functie van de Raad van Toezicht effectief in praktijk te brengen. Het verdient daarom aanbeveling om SBB of de Raad van Toezicht, maar ook het ministerie van LNV niet de leden te laten voordragen, maar een ‘onafhankelijke’ actor. Hier kom ik in paragraaf 7.2 op terug.

Centraal Bureau voor de Statistiek

Het verbeteren van de financieel-economische sturingsrelatie tussen CBS en het ministerie van EZ is volgens het ministerie van EZ vooral gelegen in het inzichtelijk maken van de kostprijzen van de producten die het CBS levert. Het ontbreekt het ministerie aan inzicht in de doelmatigheid van het CBS. Momenteel is het CBS bezig met het project ‘kostprijsbepaling’. “Het CBS heeft in 2007 eerste stappen gezet voor het formuleren van een op output geënt kostprijsmodel in samenwerking met KPMG. Met het ministerie van EZ is daarover contact. Daarbij zullen de relaties tussen de producten van het CBS (de output) en de verbruikte middelen (arbeidstijd en geld) inzichtelijk worden gemaakt. Het model zal in 2009 operationeel moeten worden.” (CCS, 2008: 4). Mocht deze lastige exercitie werken dan is de vraag hoe het ministerie hier vervolgens mee om kan gaan. Dit houdt verband met de wijze van budgettering. Het inzichtelijk maken van kostprijzen heeft pas zin als hier ook op gestuurd wordt. Belangrijke vraag is welke wijze van budgettering passend zou zijn, gegeven de twee variabelen uit paragraaf 2.7.1: kostenstandaardisatie en prestatienormering.

Gezien de complexe werkwijze van het CBS is deze vraag hier lastig te beantwoorden. Enerzijds kan verwacht worden dat kostenstandaardisatie ten aanzien van onderzoeken lastig is, omdat elk onderzoek uniek is. Wel zijn er waarschijnlijk gradaties in onderzoeken te maken, zoals een onderscheid tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken. Kwantitatieve onderzoeken zijn wellicht beter te standaardiseren dan kwalitatieve onderzoeken. Ook geven de ICT-applicaties, waardoor er grote aantallen statistieken geproduceerd kunnen worden, wellicht mogelijkheden om kostenstandaardisatie toe te passen. Uit het interview met het CBS bleek dat het vaststellen van kostprijzen dankzij de nieuwe werkwijze en de rol van ICT hierin juist erg lastig is, vanwege de diverse koppelingen tussen de informatiesystemen (zie box 6.5). Prestatienormering zou wel mogelijk moeten zijn. Ongeacht de onafhankelijkheid van het CBS, kunnen opdrachtgevende organisaties bepaalde kwaliteitseisen aan de onderzoeksrapporten van het CBS stellen. Daarnaast is het inzichtelijk maken van verbruikte middelen per product of productgroep, waaraan nu wordt gewerkt, noodzakelijk. Taakbudgettering zou daarom een mogelijke wijze van budgettering zijn.

Een probleem dat bij de budgettering speelt is dat er meerdere opdrachtgevers en eindgebruikers zijn, maar slechts één hoofdbekostiger. Het ministerie van EZ gebruikt slechts enkele statistieken van het CBS. De ‘doelgroep’ van het CBS, de gebruikers van de statistieken, is enorm breed: diverse overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en wetenschappelijke instanties. Daarnaast is het CBS juist in het leven geroepen om ‘onafhankelijk’ onderzoek te doen. Het is dus bij voorbaat niet altijd duidelijk wie de doelgroep is. De statistieken kunnen achteraf door diverse organisaties gebruikt worden. Dit hoeft overigens een meer resultaatgerichte bekostigingswijze niet in de weg te staan. Ook op

universiteiten zijn bijvoorbeeld vormen van prestatiemeting ingevoerd. Het CBS stelt zelf haar onderzoeksprogramma samen. Over het meerjarenprogramma vindt vooraf wel overleg plaats met diverse ministeries, maar de richting van het programma ligt ongeveer voor 70% wettelijk vast.

Ten aanzien van het door EZ gefinancierde deel wordt er jaarlijks door het CBS gepolst bij de verschillende departementen waar vraag naar is. Een mogelijke oplossing voor het budgetteringsprobleem zou kunnen zijn dat ministeries voortaan zelf de door hun gewenste onderzoeken financieren. Hiermee wordt het probleem omzeild dat het ministerie van EZ voortaan niet meer opdrachten of onderzoeken financieren die zij niet gebruikt. Er kunnen op deze wijze ook beter eisen gesteld worden aan de onderzoeken. Het worden individuele offertes. Natuurlijk dient het CBS ook nog de op eigen initiatief verrichtte onderzoeken te kunnen blijven doen. Hiervoor kan een standaard budget voor worden vrijgemaakt. Dit deel blijft dan door EZ gefinancierd.

Een andere aanbeveling is gericht op het bevorderen van transparantie. Het CBS is een 'black box' voor het ministerie van EZ. Bepaalde aspecten in de verhouding tussen het ministerie van EZ en het CBS zijn vergelijkbaar met de relatie tussen het ministerie van VWS en de NZa. Ook de NZa dient onafhankelijk te zijn en stelt haar werkprogramma samen. In vergelijking met het ministerie van EZ heeft VWS wel meer invloed op de inhoud van het programma. De transparantie in de financieel-economische sturingsrelatie heeft tussen de NZa en het ministerie van VWS voor veel duidelijkheid en begrip voor elkaanders positie geleid. Uiteraard zijn ook hier verbeterpunten mogelijk. Dit geldt met name voor de beoordeling en de bemoeienis van het ministerie met de interne bedrijfsvoering van de NZa (zie paragraaf 7.2).

De NZa, opgericht in 2006 door een samenvoeging van het College tarieven gezondheidszorg (CTG) en het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ), tracht sinds 2007 haar planning- en controlcyclus in te richten aan de hand van de VBTB systematiek. Dit levert een uitgebreid verslag op van de werkzaamheden die de NZa heeft verricht. Per doelstelling zijn concrete beleidsproducten benoemd en die zijn, wat betreft kosten, vervolgens in termen van aantal dagen/uren inzet verantwoord. De transparantie die hiermee is bewerkstelligd maakt dat er ten aanzien van extra activiteiten in het lopende jaar concrete budgetonderhandelingen plaatsvinden. De NZa geeft vrij nauwkeurig aan wat deze extra vraag naar haar producten gaat kosten en wat de consequenties zijn als er toch binnen het budgetplafond van het ministerie gebleven dient te worden. Dit dwingt het ministerie (de opdrachtgever) tot het maken van keuzes. Zo ontstaat een meer professionele manier van opdrachtgever en opdrachtnemerschap.

Wat de casus VWS – NZa leert is dat transparantie in de bedrijfsvoering voor een zakelijkere sturingsrelatie kan zorgen. Zoals gesteld wordt hier momenteel aan gewerkt middels het project 'kostprijsbepaling'. Een oplossing die hiermee samenhangt is het begroten middels de VBTB-systematiek zoals de NZa dat doet. Op basis van doelstellingen worden reeds concrete productgroepen en producten benoemd, maar er ontbreekt informatie over de vraag wat concrete producten dan precies kosten en wat de streefwaarden hierbij zijn.

7.1.2 Het verbeteren van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's

Met betrekking tot de budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks of matig was ontwikkeld geldt dat het ministerie momenteel de rol van financieel-economische tegenkracht nauwelijks of matig in praktijk brengt. Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's geldt dat het ministerie geen wezenlijke prikkel heeft om deze rol in praktijk te brengen. Hier dienen dus andersoortige oplossingen voor bedacht te worden.

Het argument waarom het ministerie in het geval van de tariefgefinancierde zbo's niet werkelijk gemotiveerd is om bedrijfseconomische prikkels te geven heeft te maken met de andere rol die het ministerie vervult. In het geval van budgetgefinancierde zbo's is het ministerie bekostiger en opdrachtgever tegelijk. Dit zorgt ervoor dat het ministerie er belang bij heeft om het zbo bedrijfseconomische prikkels te geven. In het geval van (volledig) tariefgefinancierde zbo's is het ministerie hoogstens aan te merken als beleidsmatig opdrachtgever. Hierdoor ontbreekt de prikkel om het zbo te stimuleren zo efficiënt mogelijk met haar bedrijfsmiddelen om te gaan. Het geven van doelmatigheidsprikkels is niet aan de orde. Dit doet overigens niet af aan de rol van eigenaar. De rol van 'financieel-economische waakhond' zou zij in deze positie juist goed kunnen vervullen (zie paragraaf 7.3).

Kortweg gesteld heeft het ministerie er minder belang bij om de rol van financieel-economische tegenkracht adequaat in te vullen. *Dan moet zij deze rol ook niet krijgen.* Deze rol is wel van wezenlijk belang aangezien de zbo's geen tucht van de markt ondervinden. De vraag is vervolgens wie dan wel deze rol effectief kan vervullen.

Het betrekken van de bekostigers in de vaststelling van de tarieven

Een oplossing is wellicht gelegen in het betrekken van de klanten die de tarieven dienen te betalen: de bekostigers. Dit is tevens een extra impuls voor publieke verantwoording. Het bestuur van het Controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) is een goed voorbeeld van de manier waarop een dergelijke constellatie in de praktijk kan worden gebracht. In het bestuur van het CPE zitten de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties van de diverse marktdeelnemers waar het CPE controles op uitoefent, zoals de pakstations en de pluimveehouders. Deze organisaties dienen de tarieven van deze controles te betalen. Het bestuur stelt de tarieven die het CPE hanteert vast. Uiteindelijk worden de tarieven vastgesteld door het ministerie van LNV.

Het grote voordeel van deze constellatie is dat de belanghebbende partijen in het bestuur een wezenlijke prikkel hebben om de tarieven die het CPE hanteert nauwlettend in de gaten te houden. Er vinden jaarlijkse discussies plaats omtrent de hoogte van de tarieven. Het CPE dient aannemelijk te maken dat de hoogte van de tarieven bedrijfseconomisch gerechtvaardigd zijn. Dit is een groot verschil met de manier waarop de tarieven van het CBR en het Kadaster worden vastgesteld. Het ministerie van V&W respectievelijk het ministerie van VROM heeft weinig inzicht in de totstandkoming van de tarieven van het CBR respectievelijk het Kadaster. 'Incidenten' als de kredietcrisis (Kadaster) en de wachttijdenproblematiek (CBR) intensiveren de aandacht van het ministerie voor de bedrijfsvoering (slechts) tijdelijk. Structurele bedrijfseconomische prikkels blijven achterwege. Het is geen onderdeel van het krachtenspel.

Bij het achterwege blijven van dergelijke prikkels ligt het gevaar van 'moral hazard' op de loer met alle gevolgen van dien. In dit kader kan gewezen op de al dan niet terechte uitspraak van een Kamerlid om het CBR 'een ongecontroleerd monopolistisch koninkrijk' te noemen

(zie paragraaf 1.1; TK, 2008). Als systeemverantwoordelijke zou het ministerie ervoor moeten zorgen dat er een effectieve financieel-economische kracht wordt geactiveerd die deze bedrijfseconomische prikkels wel geeft. Suggestie zou zij om de bekostigers van beide zbo's meer bevoegdheden te geven ten aanzien van de vaststelling van de tarieven.

De partijen die de tarieven betalen zullen inzicht willen verkrijgen in de totstandkoming van de tarieven. Worden de integrale kostprijzen van de activiteiten weergegeven? Een jaarlijkse vergelijking geeft vervolgens meer transparantie met betrekking tot de doelmatigheid. Voor massa- of serieproductiediensten kan dit goed werken, zoals de SVB en de RvdR laten zien. Ook ten opzichte van het Kadaster zou dit mogelijk moeten zijn. De huidige Gebruikersraad van het Kadaster wordt momenteel reeds gedeeltelijk bij de vaststelling van de tarieven. Echter, de betrokken partijen in de Gebruikersraad kunnen de tarieven doorberekenen aan hun klanten (zie paragraaf 6.1.1).

Ook ten aanzien van het CBR stuiten we op dit probleem. Zo zouden de rijsschoolhouders in een vergelijkbare Gebruikersraad zitting kunnen nemen. Echter, ook de rijsschoolhouders kunnen de tarieven doorberekenen aan hun klanten. Wel kunnen zij met betrekking tot bijvoorbeeld de wachttijdenproblematiek als een kritische, constructieve kracht fungeren.

De AFM tracht haar doelmatigheid inzichtelijk te maken aan de hand van het percentage directe toezichtsuren of toezichtsactiviteiten. Belangrijke vraag is of dit niet in kosten is uit te drukken. Vervolgens zou een vergelijking in jaren mogelijk zijn. Dit geeft de onder toezicht staande marktpartijen een beter beeld van de doelmatigheid van de AFM. Ook zijn er dan concrete cijfers waarop de AFM aangesproken kan worden.

7.2 Mogelijke oplossing voor probleem B

Een mogelijke oplossing voor probleem B is gelegen in het expliciet beleggen van de eigenaarsrol. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in budget- en tariefgefinancierde zbo's. Zoals hierboven gesteld werd kan de *eigenaarsrol in het geval van de budgetgefinancierde zbo's niet bij het verantwoordelijke ministerie worden belegd*. Immers, het ministerie heeft te veel andere belangen die, afhankelijk van de situatie, het eigenaarsbelang kunnen doen ondersneeuwen. Dit werd duidelijk in de ongeformaliseerde budgettaire ingrepen in de bedrijfsvoering van de SVB. Ook de taakstellingen lieten dit zien. De taakstelling ging tot aan een fte-plafond bij de NZa toe.

De eigenaren van publieke organisaties zijn de belasting betalende burgers. Dit impliceert dat de werkelijke eigenaarsrol niet is te beleggen in een orgaan. Zou een Raad van Toezicht dan toch een goed alternatief zijn? Alvorens hier op in te gaan wordt kort de taak van eigenaar geschetst.

De rol van eigenaar omvat het toezicht op de bedrijfsvoering. De continuïteit en de kwaliteit van de organisatie staat hierbij centraal. De eigenaar dient op aspecten als innovatie, duurzaamheid, doelmatigheid, klanttevredenheid en rechtmatigheid te letten (zie ook Slootmaker, 2004). Daarnaast is het van belang dat de eigenaar risico-analyses ten aanzien van de continuïteit van de organisatie uitvoert. De eigenaar dient ook toe te zien op een gezonde en bedrijfseconomisch verantwoorde vermogensopbouw.

Ook het zbo zelf kan moeilijk de rol van eigenaar op zich nemen. Vergelijk bijvoorbeeld de constructie bij ondernemingen in het bedrijfsleven. De aandeelhouders vervullen de rol van eigenaar. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de directie van de onderneming en

legt verantwoording af aan de aandeelhouders (de werkelijke eigenaren). Dit geeft tevens aan dat een Raad van Toezicht analoog aan een Raad van Commissarissen in essentie niet de rol van eigenaar omvat.

7.2.1 Eigenaarsrol budgetgefinancierde zbo's: toch een Raad van Toezicht?

Een Raad van Toezicht zou uitkomst kunnen bieden, niet voor toezicht op de taakuitvoering, maar op de bedrijfsvoering. Van de budgetgefinancierde zbo's in deze case-selectie had alleen Staatsbosbeheer een Raad van Toezicht. In de beschrijving van de sturingsrelatie tussen ministerie van LNV, RvT en SBB kwam naar voren dat de huidige wijze waarop de RvT functioneert niet in lijn is met de werkzaamheden die een eigenaar op zich zou moeten nemen.

Wat de casus LNV – RvT – SBB leert is dat er bij de instelling van een Raad van Toezicht goed moet worden nagedacht over de rol die alle partijen hebben. Het verdient aanbeveling om de leden van een Raad van Toezicht door een onafhankelijke partij die verstand van financieel-economische zaken heeft te laten benoemen. Natuurlijk dienen de leden van een Raad van Toezicht gevoel te hebben voor het politiek-bestuurlijke spanningsveld waar zij zich in begeven, maar hun financieel-economische expertise dient voorop te staan.

Het eigenaarschap onder brengen bij een onafhankelijk orgaan: een Adviescollege?

Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn het eigenaarschap te beleggen bij een orgaan dat zich specialiseert op dit gebied. Een orgaan dat het eigenaarschap op zich neemt van meerdere zbo's en ook wezenlijke bevoegdheden krijgt. Zo'n orgaan dient wel voldoende bevoegdheden en gezag te hebben om ook een wezenlijke rol in de financieel-economische sturingsrelatie te kunnen vervullen. Gedacht kan worden aan een adviescollege.

Adviescolleges zijn er in verschillende soorten en maten. Enkele voorbeelden zijn: de Raad voor Cultuur, de Sociaal-economische Raad, de Kiesraad en de Raad voor het Landelijk Gebied. Adviescolleges hebben een eigen instellingswet waarin hun benoeming, schorsing, taken en bevoegdheden worden geregeld. Een Raad voor zelfstandige bestuurorganen zou zich kunnen richten op het vervullen van de eigenaarsrol. Het voordeel van een dergelijke constellatie is dat er een aansprekingspunt komt voor meerdere zbo's. De raad kan zich specialiseren in zbo-beleid. Financieel-economische aspecten kunnen hierdoor ook meer aandacht krijgen. Ministeries kunnen zich anderzijds volledig richten op de opdrachtgevers en bekostigersrol. Het adviescollege richt zich in de jaarlijkse budgetonderhandelingen volledig op bedrijfseconomische aspecten die van belang zijn voor de kwaliteit en continuïteit van de organisatie. Zo zou het adviescollege ook over een bedrijfseconomisch verantwoorde vermogensopbouw kunnen adviseren.

Het gevaar bestaat dat zbo's hierdoor op een 'te grote afstand' van het ministerie kunnen komen te staan. Middels een dergelijke constructie kunnen mijns inziens juist politiek-bestuurlijke aspecten beter geneutraliseerd worden. Professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dient meer centraal te staan. Daarnaast waarborgt een adviescollege de politieke onafhankelijkheid die met name voor toezicht/controle/inspectie diensten en sommige professioneel-autonome diensten zo van belang is.

Budgettaire taakstellingen door de regering zijn in de toekomst zeker niet uitgesloten. Mocht er expliciet voor gekozen worden om een dergelijke taakstelling ook op zbo's van toepassing te verklaren dan kan een dergelijk adviescollege betrokken worden om te bekijken wat redelijkerwijs mogelijk is. Nu is daar rijksbreed veelal onduidelijkheid over (zie paragraaf 1.1; SGO, 2007: 15). Overigens, een professioneel opdrachtgeverschap is er zoveel mogelijk

op gericht dergelijke ongeformaliseerde, los van het functioneren van de opdrachtnemer, budgetkortingen te voorkomen!

7.2.2 De eigenaarsrol ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's

Ten aanzien van *tariefgefinancierde zbo's* ligt de situatie anders. Zoals in paragraaf 6.4.1 naar voren kwam heeft het ministerie geen budgettaire belangen ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's. Dit zorgt er tegelijkertijd voor dat er (nagenoeg) geen risico bestaat op budgettaire ingrepen die botsen met het eigenaarsbelang (de continuïteit) van het zbo. Het ministerie is daarnaast wel gebaat bij een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de wettelijke taak die het tariefgefinancierde zbo verricht (de minister blijft immers politiek verantwoordelijk). Het ministerie is hierdoor ook gebaat bij de continuïteit van de organisatie. Hiermee zou het ministerie in aanmerking kunnen komen om de rol van eigenaar te vervullen, maar, zoals we zullen zien, treedt hier nog een andere complicatie op.

Zolang er geen rijksbrede taakstellingen in het geding zijn is het risico op onverwachte ingrepen op bijvoorbeeld het personeelsbestand uitgesloten. In een dergelijk geval kan het ministerie het eigenaarschap op zich nemen. Zoals gesteld is financieel-economische expertise een vereiste. Daarom zou de directie FEZ van een ministerie een belangrijke functie kunnen vervullen met betrekking tot het uitoefenen van de rol van eigenaar. Dit gebeurt momenteel ook vaak ten opzichte van baten-lastendiensten. Zo wordt in het baten-lastendienstmodel de secretaris-generaal als eigenaar aangewezen en krijgt hij bij deze taak veelal ondersteuning van de directie FEZ (zie bijv. Smullen & Van Thiel, 2002; zie ook paragraaf 2.4.1). Dit versterkt het argument om het eigenaarschap bij deze directie te beleggen.

Een voorbeeld waarbij het ministerie de rol van eigenaar vervult betreft de relatie tussen het ministerie van LNV en het Controle Bureau voor Pluimveehouders, Eieren en Eiproducten. LNV speelt als toezichthouder op het CPE en systeemverantwoordelijke een rol op afstand. Zij dient er voor te waken dat de continuïteit van het CPE – en daarmee de door haar verrichte wettelijke taak – niet in gevaar komt. Een voorbeeld waarbij het ministerie van LNV in de rol van eigenaar uiteindelijk een belangrijke beslissing nam geschiedde ten tijde van de vogelpestcrisis.

De uitbraak in de vogelpest in 2004 leidde tot financiële problemen voor het CPE. Vanwege de uitbraak kon het CPE nauwelijks meer controles uitvoeren (bedrijven waren bang voor besmetting), waardoor het CPE een tijdlang een gebrek aan inkomsten had. De continuïteit van het CPE was in gevaar. Hierop werd er intensief overlegd met LNV. Het CPE wenste financiële steun van het ministerie. Ondanks het gegeven dat de financiële wens van het CPE op de begroting van LNV geen marginaal bedrag betekende besloot LNV dat het onwenselijk zou zijn om uit publieke middelen het CPE en haar werkzaamheden te financieren. Het CPE diende op basis van (geleidelijke) tariefsverhogingen haar tekorten op te vangen. Het risico van onstabiele tarieven (piek en daltarieven) wordt gewaarborgd door het bestuur. Het CPE heeft momenteel nog een klein tekort.

Het ministerie van VROM wordt in het kader van het Kadaster ook getypeerd als eigenaar. De eigenaarsrol is expliciet belegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal. De afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen, onderdeel van de directie FEZ, ondersteunt de PSG bij deze taak. In paragraaf 6.1.1 werd de problematiek van het snel dalende vermogen besproken. Dit probleem leidde tot tussentijdse verhogingen van de tarieven. Hier bleken tussen het ministerie van VROM en het Kadaster langdurige en intensieve discussies aan vooraf te zijn gegaan. VROM dient als eigenaar toezicht te houden op de bedrijfsvoering, de kwaliteit en de

continuïteit van het Kadaster. Risico-analyses horen hier ook bij. TopZO voert jaarlijks een toezichtsanalyse uit. Deze analyse is erop gericht de intensiteit van het toezicht te bepalen: zijn er bijvoorbeeld aanleidingen/ontwikkelingen die intensiever toezicht vereisen?

Desondanks hebben beide partijen de enorme omzetsdalingen niet zien aankomen. Dit roept de vraag op in hoeverre dit voorkomen had kunnen worden. Wellicht is in deze casus sprake van een extreme situatie, gezien de enorme omvang van de kredietcrisis en de invloed die dit onder andere heeft op de huizenmarkt. Wel kan de vraag gesteld worden in hoeverre het Kadaster flexibel op de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt kan reageren. Een organisatie die zo afhankelijk is van de conjunctuur dient flexibel te zijn om snel en adequaat te kunnen reageren. Dit zijn vragen waarover de eigenaar zich dient te buigen.

Het voorbeeld van het Kadaster laat zien dat in moeilijke situaties bedrijfseconomische beslissingen politiek gevoelig kunnen worden. Het ministerie van VROM was er alles aan gelegen om de tariefsverhogingen zo beperkt mogelijk te houden. De vraag is in hoeverre dit bedrijfseconomisch verantwoord is. In die situaties waarin bedrijfseconomische beslissingen politiek gevoelig worden kan het ministerie de rol van eigenaar niet adequaat waarmaken.

Daarnaast speelt hier nog een ander probleem. Zo is het de vraag of het ministerie als eigenaar wel alle gewenste informatie krijgt. In de sturingsrelatie tussen het ministerie van VROM en het Kadaster bleek dat het ministerie weinig inzicht heeft in de interne bedrijfsvoering van het Kadaster. Dit is niet zo vreemd als bedacht wordt dat zbo's zelf verantwoordelijk zijn voor hun interne bedrijfsvoering. Dit betekent echter wel dat er *een complicatie optreedt indien het ministerie de rol van eigenaar wenst te vervullen*. Het zbo zal als agent niet gauw geneigd zijn de principaal volledig openheid van zaken te geven. Als eigenaar zal het ministerie wel inzicht moeten verkrijgen over de interne bedrijfsvoering van het zbo. Dit strookt niet met de zelfstandigheid van het zbo op dit gebied.

Een andere mogelijkheid zou zijn om daarom een onafhankelijk orgaan de rol van eigenaar te laten vervullen. Deze mogelijkheid is in paragraaf 7.2.1 reeds besproken.

Eén ministerie als overkoepelende eigenaar?

Indien een derde orgaan of partij niet gewenst is bestaat nog mogelijkheid om toch het eigenaarschap van meerdere zbo's te integreren, namelijk binnen één ministerie. Dit zou uiteraard een vergaande stap zijn. Een van de voordelen hiervan is dat één aanspreekpunt is en dat de onafhankelijkheid van het eigenaarschap wordt vergroot, omdat het opdrachtgevende ministerie een gelijkwaardige positie heeft. De volgende vraag betreft: welke ministerie zou hiertoe in staat zijn?

Een ministerie dat reeds de rol van eigenaar ten aanzien van meerdere bedrijven vervult is het ministerie van Financiën. Het ministerie van Financiën is namens de Nederlandse Staat namelijk eigenaar van een aantal bedrijven waar de staat deelnemingen in heeft. Zo is zij eigenaar van luchthaven Schiphol en de Nederlandse Spoorwegen. Hierbij heeft het ministerie van Financiën een actieve rol als toezichthouder van de bedrijfsvoering. De belangrijkste doelstellingen in beheer van staatsdeelnemingen zijn (Website ministerie van Financiën, 2008):

- toenemende mate van pro-actieve deelneming van overheidswege en actief beleid op gebied van financieel-economisch toezicht;
- toetsing en bewaking van naleving Corporate Governance Code;
- kritische toetsing bezoldigingsbeleid en beloningenstructuur;

- toetsing rendement en dividendbeleid; en
- toetsing vermogensstructuur en borgen van passende, evenwichtige vermogensverhoudingen.

Dit ministerie heeft het grote voordeel dat zij veel financieel-economische expertise bezit. Bovendien sluit deze rol goed aan bij haar taak als schatkistbankierder. In paragraaf 4.3.1 kwam aan de orde dat het ministerie van Financiën in dit kader leningen kan verstrekken aan zbo's die onder het Geïntegreerd Middelenbeheer vallen. Financiën zou hierbij als eigenaar kunnen adviseren over bedrijfseconomische investeringen.

Hoofdstuk 8 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

In deze scriptie stond de vraag centraal hoe eventuele gebreken in de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's opgelost kunnen worden. Na het theoretisch inkaderen van diverse concepten en het schetsen van financieel/economische sturingsinstrumenten, mede op basis van de principaal-agenttheorie, is eerst een beschrijving van het rijksbrede financieel-economische kader ten aanzien van zbo's gegeven. Vervolgens zijn de individuele sturingsrelaties van twaalf cases beschreven aan de hand van vijf thema's. In hoofdstuk 6 kwamen concrete problemen die in de financieel/economische sturingsrelatie speelden aan bod. Hoofdstuk 7 gaf een aantal mogelijke oplossingen. In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen gegeven ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's. Daarna volgt een reflectie op dit onderzoek uitmondend in aanbevelingen voor nader wetenschappelijk onderzoek.

8.1 *Antwoorden op de deelvragen*

8.1.1 Wat zijn de rijksbrede kaders van het ministerie betreffende de financieel-economische aansturing van zbo's?

In de beschrijving van de ontwikkeling van het rijksbrede financieel-economische beleid aangaande zbo's in hoofdstuk 4 valt op dat financieel-economische aspecten slechts een klein onderdeel vormen van het rijksbrede beleid. De politiek-bestuurlijke discussies naar aanleiding van enkele kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer waren bovenal gericht op politiek-bestuurlijke vragen omtrent de waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vragen omtrent de financieel-economische aansturing kwamen nauwelijks aan bod. Een eerste rijksbrede kader gericht op de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's waren de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, die als voorloper van de Kaderwet beschouwd kunnen worden. Deze aanwijzingen dienden echter alleen als richtsnoer voor 'nieuwe' zbo's.

Financieel-economisch beleid richtte zich vervolgens op het ontwikkelen van gedragsregels inzake bedrijfsmatige praktijken van zbo's. De vrijheid die zbo's met betrekking tot hun bedrijfsvoering hadden verkregen had mede het ongewenste effect tot gevolg dat zij verschillende soorten marktactiviteiten gingen ontplooiën. Mede onder druk vanuit ondernemingsorganisaties startte de overheid de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsoperatie en werd de Commissie Cohen in het leven geroepen. Als gevolg hiervan verschenen in 1998 de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst. Er werden regels opgesteld die kruissubsidiëring en de bevoordeelde posities van publieke organisaties dienden tegen te gaan. De gewenste wijzigingen van de Mededingingswet in dit kader bleek een lastige exercitie. Pas in februari 2008 werd de beoogde wetswijziging ingediend bij de Tweede Kamer.

De perceptie dat er in toenemende mate sprake was van vermenging tussen publieke en private gelden was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om de vermogenspositie van zbo's onder de loep te nemen. In het in 2000 verschenen rapport werd onder andere geconcludeerd dat er op het gebied van financieel beleid onvoldoende geregeld was. Dit had onder andere tot gevolg dat veel instellingen steeds meer geld gingen lenen, uitlenen en/of beleggen. Het rapport van de AR vormde de aanleiding voor de minister van Financiën om

RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak) onder het Geïntegreerde Middelenbeheer te laten vallen. In 2004 verscheen een lijst met zelfstandige organisaties die hun publieke middelen verplicht dienden aan te houden bij het ministerie van Financiën. Hierdoor werd risicovol beleggen voortaan voorkomen.

Een rijksbreed kader omtrent de financieel-economische aansturing ontbreekt tot op dat moment nog steeds. Voorlopig sluitstuk in het rijksbrede zbo-beleid is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In deze Kaderwet is een apart hoofdstuk omtrent het financiële toezicht opgenomen. De bepalingen blijven echter relatief oppervlakkig en zeggen niets over de inrichting van de sturingsrelatie. Dat de minister de tarieven van tariefgefinancierde zbo's dient goed te keuren of de begroting van budgetgefinancierde zbo's zegt nog niets over de financieel-economische sturingsrelatie. De Kaderwet kan gezien worden als een reactie op de politieke wens uit de Kamer om meer duidelijkheid omtrent het beleid aangaande zbo's en de regels die gelden voor zbo's.

Concluderend kan gesteld worden dat het rijksbrede kader omtrent de financieel-economische sturingsrelatie niet verder gaat dan een bevoegdheidsverdeling tussen ministerie en zbo. Het rijksbrede beleid aangaande zbo's leek enkel stapsgewijs naar aanleiding van incidenten tot stand te komen. Kritische onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer of druk vanuit de ondernemingswereld zorgde voor concrete maatregelen. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is op dit moment het rijksbrede aangrijpingspunt als het gaat om de sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's. Een nadere regeling omtrent de inrichting van de sturingsrelatie wordt geheel aan de ministeries overgelaten. Dit houdt in dat een rijksbreed inzicht omtrent de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's momenteel ontbreekt.

8.1.2 Hoe is de financieel-economische sturingsrelatie van departementen met zbo's in de praktijk vormgegeven?

In hoofdstuk vijf werd aan de hand van vijf thema's de financieel-economische sturingsrelatie tussen de ministeries en door mij onderzochte zbo's beschreven. Uit de beschrijving van de vormgeving van de relatie kwam naar voren dat in de helft van de onderzochte cases sprake was van een geïntegreerde interface en in de andere helft van de cases van een gespreide interface. Opvallend was dat de aansturing in geen van de onderzochte cases waarbij er sprake was van een geïntegreerde interface bij de directie FEZ was belegd. Uit de beschrijving van de vormgeving van de relatie kwam verder naar voren dat een derde van de zbo's een Raad van Toezicht heeft. Het gaat om de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Staatsbosbeheer (SBB), het Kadaster en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Alleen Staatsbosbeheer is van deze vier zbo's te typeren als budgetgefinancierd zbo.

De beschrijving van de financieel-economische sturingsrelaties aan de hand van de vijf thema's leidde uiteindelijk tot een indeling van de sturingsrelaties waarbij een onderscheid gemaakt werd naar de mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie ontwikkeld was (zie tabel 5.5, volgende pagina). Aan de hand van deze tabel kon bekeken worden in hoeverre de voorspellingen, gedaan in hoofdstuk 2, uit waren gekomen (zie tabel 5.6, op pagina 155 nog een keer weergegeven). Het bleek dat de financieel-economische sturingsrelaties ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's gemiddeld verder ontwikkeld waren dan de financieel-economische sturingsrelaties ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's (voorspelling 4). Dit geldt met name voor de massa- of serieproductiediensten (voorspelling 2).

Tabel 5.5 Ontwikkeling van de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van de case-selectie

Nauwelijks/ weinig ontwikkeld	Matig ontwikkeld	Redelijk/tot op zekere hoogte ontwikkeld	Ruim ontwikkeld	Sterk ontwikkeld
<i>Budgetgefinancierde zbo's</i>				
<u>MS</u> CvdM	CBS	SBB NZa		RvdR SVB
<i>Tariefgefinancierde zbo's</i>				
<u>CBR</u> <u>AFM</u> <u>CPE</u>	Kadaster	NIFV		

Legenda bij Tabel 5.5

Rood: massa- of serieproductie diensten
 Blauw: Professioneel autonome diensten
 Groen: Toezicht/controle/inspectie diensten
 Onderstreepte zbo's: privaatrechtelijke zbo's

Uit tabel 5.5 blijkt verder dat de financieel-economische sturingsrelatie ten aanzien van alle privaatrechtelijke zbo's nauwelijks is ontwikkeld (voorspelling 1). De vijfde voorspelling, die betrekking had op de hoogte van het vermogen, kon ten dele worden bevestigd. Casusspecifieke redenen verklaarden veelal de hoogte van het vermogen. Het bleek dat bij de zbo's waar geen vermogensnormering van toepassing is, er sprake was van een relatief hoog vermogen en dat dit vaker het geval was bij de tariefgefinancierde zbo's. Over de derde voorspelling kon geen uitspraak gedaan worden, omdat bij geen van de onderzochte sturingsrelaties de interface primair was belegd bij de financieel/economische directie. Wel bleek dat de financieel-economische sturingsrelatie bij gespreide interfaces verder ontwikkeld was dan bij sturingsrelaties die bij één directie waren belegd. Dit is verklaren uit het gegeven dat in deze sturingsrelaties de directie FEZ een individuele sturingsrelatie met het zbo heeft.

8.1.3 Wat zijn de eventuele problemen in de financieel-economische sturingsrelatie tussen departementen en zbo's en hoe zijn deze problemen te verklaren?

In hoofdstuk 6 werden twee hoofdproblemen geconstateerd. Het eerste probleem betrof het gebrek aan financieel-economische aansturing (probleem A). Hierbij werd een onderscheid gemaakt in budget- en tariefgefinancierde zbo's. In het geval van de budgetgefinancierde zbo's waarbij er sprake is van een nauwelijks of matig ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie wordt de rol van opdrachtgever in combinatie met die van bekostiger niet adequaat in praktijk gebracht.⁵⁰ Een gebrek aan zowel professioneel opdrachtgever- (ministerie) als opdrachtnemerschap (zbo) bleek het geval te zijn.

⁵⁰ Hierbij werd enkel naar de zbo's gekeken waarbij de respondenten dit als problematisch ervoeren. Zo zijn de kleinste budgetgefinancierde zbo's, de MS en het CvdM, hier niet onder geschaard, omdat hun apparaatskosten dermate klein zijn dat het ministerie zich, in de rol van bekostiger, alleen richt op de beleidsmatige uitgaven.

Tabel 5.6 De voorspellingen bezien

Voorspelling	Uitgekomen?
(1) <i>Zbo's die niet (extern) verzelfstandigd zijn, maar verstatelijkt ervaren een grotere afstand en dus een beperktere financieel-economische aansturing.</i>	Ja
(2) <i>De financieel-economische aansturing ten aanzien van zbo's die onder het type 'massa- of serieproductie diensten' vallen is verder ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing ten aanzien van de zbo's die onder het type 'professioneel-autonome dienst' of het type 'toezicht-, controle- en/of inspectiedienst' vallen.</i>	Ja
(3) <i>Bij ministerie waarbij de organisationele inbedding van de interface primair belegd is bij een beleidsmatige directie is de financieel-economische aansturing minder ontwikkeld dan bij ministeries die hun interface (primair) hebben ingebed bij de financieel-economische directie.</i>	Kan geen uitspraak over gedaan worden
(4) <i>De financieel-economische aansturing ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is minder ver ontwikkeld dan de financieel-economische aansturing van budgetgefinancierde zbo's.</i>	Ten dele
(5) <i>Tariefgefinancierde zbo's hebben een hoger eigen vermogen (procentueel), omdat ze op deze wijze meer gemotiveerd worden efficiënt te werken (tot op bepaalde hoogte) en ze niet vanuit het budget van het ministerie worden bekostigd. Budgetgefinancierde zbo's hebben een lager eigen vermogen, omdat ze middels het budget uit de begroting van het ministerie worden bekostigd.</i>	Ten dele

Overkoepelende oorzaken hadden bovenal met ondoordacht verzelfstandigingsbeleid te maken. Het naderhand verzakelijken van de sturingsrelatie om op deze wijze meer inzicht te krijgen in het financieel-economisch presteren van de zbo's is vervolgens een lastige exercitie, omdat de interne bedrijfsvoering van de zbo's daar niet op ingesteld is.

In het geval van de tariefgefinancierde zbo's die onder probleem A vallen (het CBR, het Kadaster en in mindere mate de AFM) *ontbreekt een effectieve financieel-economische tegenkracht*. De bekostigersrol wordt in het krachtenspel van financieel-economische 'checks and balances' niet adequaat vertegenwoordigd. Het ministerie heeft onvoldoende belang in het vervullen van de financieel-economische tegenkracht en heeft deze functie ook niet aan een andere partij gegeven. De principaal (het ministerie) acht de 'monitoring costs' te hoog ten opzichte van de baten die het haar oplevert: de monitoring kosten overtreffen de baten. Het ministerie is immers slechts beleidsmatig opdrachtgever. Bij politieke incidenten, zoals de tarievenkwestie bij het Kadaster of de wachttijdenproblematiek bij het CBR, ontstaat plots wél de behoefte aan meer inzicht in het financieel-economisch functioneren van de op afstand opererende zbo's. Hierdoor worden plotseling veel monitoring kosten gemaakt en ontstaat het gevaar dat beide partijen hoge kosten moeten maken om de informatie-asymmetrie te beteugelen. Er ontstaat het gevaar dat de agent zich over veel zaken moet verantwoorden, terwijl deze verantwoordingsdwang niet direct tot adequate oplossingen zal leiden.

Het tweede probleem (probleem B) had betrekking op *het ontbreken van een financieel-economische waakhond*: de eigenaarsrol wordt niet voldoende waargemaakt. Dit kwam met name bij de budgetgefinancierde zbo's waarbij de financieel-economische sturingsrelatie redelijk of sterk ontwikkeld waren (SBB, de NZa, de RvdR en de SVB) naar voren. Het voornaamste probleem dat bij deze groep speelde was de botsing tussen budgettaire ingrepen enerzijds en een zakelijke aansturing anderzijds. Het ministerie kan niet garanderen werkelijk op basis van financieel-economische prestaties te sturen. In tijden van budgettaire nood kunnen lange termijn afspraken worden geschonden of investeringen voor de lange termijn worden onderkend.

Als eigenaar zou het ministerie ook oog dienen te hebben voor de lange termijn, zoals de continuïteit van de organisatie en de (toekomstige) kwaliteit van de dienstverlening. Hiertoe is zij niet altijd in staat. Dit is te verklaren als de context van het ministerie in ogenschouw genomen wordt. Het ministerie werkt in een politiek-bestuurlijke omgeving. Gebeurtenissen in de omgeving hebben doorwerking in het functioneren van een ministerie. De bestuurlijke top van het ministerie (Staatssecretaris en minister) bestaat uit politici. De politieke waan van de dag of korte-termijn belangen kunnen hierdoor gaan prevaleren boven lange-termijn belangen. Met name op zulke momenten kan de eigenaarsrol in het gedrang komen.

8.1.4 Wat zijn eventuele oplossingen voor de geconstateerde problemen?

Met betrekking tot mogelijke oplossingen voor probleem A – het gebrek aan financieel-economische aansturing – werd een onderscheid gemaakt in budget- en tariefgefinancierde zbo's. Ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's werd als oplossing aangedragen te investeren in een professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap door zowel het ministerie als het zbo. Het type taak zou de wijze van budgettering dienen te bepalen. Staatsbosbeheer zou voor een groot deel van haar beheerstaken op basis van output gefinancierd kunnen worden. Het verbeteren van de budgetteringswijze van het CBS is complexer gezien werkwijze en de soort activiteiten die het CBS verricht. In beide gevallen dient het zbo te investeren in het management accounting van haar bedrijfsvoering. In de vormgeving van de relatie is daarnaast het toezicht op de bedrijfsvoering van belang.

Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's die onder probleem A vallen geldt dat het ministerie er minder belang bij heeft om de rol van financieel-economische tegenkracht adequaat in te vullen. Dan moet zij deze rol ook niet krijgen. De oplossing is gelegen in het betrekken van een actor die bereid is de noodzakelijke monitoring kosten te maken om de informatie-asymmetrie op het gebied van het financieel-economisch functioneren van het zbo te beteugelen. Dit zou in theorie de bekostigers kunnen zijn. De werkelijke bekostigers van tariefgefinancierde zbo's hebben er zelf belang bij om deze informatie-asymmetrie te verkleinen. Dit zou immers mogelijk kunnen leiden tot lagere tarieven. Als illustratief voorbeeld werd het systeem van checks and balances in het bestuur van het CPE genoemd.

Ook ten aanzien van probleem B – het gebrek aan eigenaarschap – kan er een onderscheid gemaakt worden in budget- en tariefgefinancierde zbo's. De eigenaarsrol zou in het geval van de budgetgefinancierde zbo's niet bij het verantwoordelijke ministerie moeten worden belegd. Immers, het ministerie heeft te veel andere belangen die, afhankelijk van de situatie, het eigenaarsbelang kunnen doen ondersneeuwen. Een onafhankelijk adviescollege gericht op de rol van eigenaar vormt een mogelijke oplossing.

Ten aanzien van de tariefgefinancierde zbo's zou het ministerie wel in aanmerking kunnen komen om de rol van eigenaar te vervullen. De directie FEZ van het ministerie ligt dan het

meest voor de hand. Hierbij werd echter gewezen op een belangrijk risico: op het moment dat bedrijfseconomische beslissingen politiek gevoelig kunnen worden kan het ministerie niet in staat worden geacht het eigenaarschap adequaat uit te oefenen. Een ander probleem is dat de eigenaar inzicht nodig heeft in de interne bedrijfsvoering van de organisatie. Dit strookt niet met de zelfstandigheid die zbo's op dit gebied hebben. Zbo's zullen niet geneigd zijn deze informatie ten alle tijden aan het moederdepartement te verstrekken. Daarom werd een andere mogelijkheid geopperd: één ministerie als van eigenaar van alle tariefgefinancierde zbo's. Hierbij werd het ministerie van Financiën als het daarvoor geschikte ministerie aangedragen, gezien haar bedrijfseconomische expertise en haar ervaring in het 'eigenaarschap' ten aanzien van de staatsdeelnemingen.

8.2 *Antwoord op de hoofdvraag*

De hoofdvraag luidde: *Hoe kunnen eventuele gebreken in de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zbo's worden opgelost?* De diversiteit van het zbo-veld maakt dat er veelal geen rijksbrede oplossingen zijn te geven die voor elke financieel-economische sturingsrelatie opgeldt kan doen. Uit dit onderzoek zijn wel enkele gemeenschappelijke problemen naar voren gekomen die tot enkele uniforme maatregelen kunnen leiden. Hierbij gaat het om het expliciet beleggen van de eigenaarsrol. Uit dit onderzoek bleek dat de eigenaarsrol – die het ministerie in de financieel-economische sturingsrelatie vervult – momenteel onvoldoende uit de verf komt. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag die per type zbo verschillen: ten aanzien van budgetgefinancierde zbo's kunnen korte termijn belangen gaan prevaleren boven lange termijnbelangen waardoor de eigenaarsrol in de verdrukking komt. De verschillende rollen die het ministerie ten opzichte van haar zbo vervult botsen te veel met elkaar. Ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is het ministerie veelal onvoldoende betrokken in de financieel-economische sturingsrelatie.

Daarnaast is het de vraag of het moederdepartement überhaupt wel in staat is de eigenaarsrol waar te maken, gezien de zelfstandigheid die het zbo ten aanzien van haar bedrijfsvoering heeft. Een eigenaar heeft immers inzicht nodig in de interne bedrijfsvoering. Hiervoor is de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent te groot. Een rijksbrede oplossing is dan ook gelegen in het elders beleggen van de eigenaarsrol. Hierbij werden enkele mogelijke vormen aangedragen. De meest vergaande oplossing is het beleggen van de eigenaarsrol bij een onafhankelijk instituut (zie ook paragraaf 8.3). Daarnaast zou één ministerie deze functie kunnen gaan vervullen. Hiervoor werd het ministerie van Financiën het meest voor de hand liggende ministerie geacht, gezien haar financieel-economische expertise en haar soortgelijke taak inzake de staatsdeelnemingen. Een derde mogelijke vorm is de reeds bekende Raad van Toezicht. Hierbij kan direct de kanttekening geplaatst worden dat bij de instelling van een dergelijk orgaan de financieel-economische expertise voorop dient te staan en dat de leden door een onafhankelijke derde worden benoemd. Ook dient dit orgaan een 'neutrale' positie in te nemen in de driehoeksverhouding die is ontstaan.

Andere problemen die werden geconstateerd hielden verband met gebreken in de mate waarin de financieel-economische sturingsrelatie is ontwikkeld. Maatregelen die hiervoor genomen kunnen worden dienen categoriespecifiek te zijn en hebben voornamelijk een verband met het financieel-economisch sturingsmechanisme van de bekostiging. Zo is allereerst het onderscheid tussen tariefgefinancierde en budgetgefinancierde zbo's van belang. De problemen ten aanzien van deze groepen zbo's zijn verschillend van aard. Voor tariefgefinancierde zbo's geldt dat het ministerie onvoldoende geprikkeld wordt om het zbo bedrijfseconomische 'incentives' te geven: de veronderstelde baten wegen niet op tegen de

veronderstelde 'monitoring costs'. Het ministerie is immers geen bekostiger, maar slechts beleidsmatig opdrachtgever. De oplossing ligt dan in het betrekken van de bekostigers in de financieel-economische sturingsrelatie. Deze hebben immers een sterker belang om de noodzakelijke monitoring costs te maken.

Voor budgetgefinancierde geldt dat het ministerie een groot belang heeft bij een adequate invulling van de rol van bekostiger. Daarnaast is zij beleidsmatig opdrachtgever. Deze twee rollen samen nopen tot professioneel opdrachtgeverschap. Dit veronderstelt een nauwe samenwerking tussen de directie FEZ van een departement en de beleidsmatige afdeling onder wiens verantwoordelijkheid het zbo de aan haar toegekende taken uitvoert. Een relatiemanager kan een spil vormen tussen beide departementsonderdelen. Aan de hand van de mate waarin er kostenstandaardisatie (kostprijzen) en prestatienormering kan worden toegepast dient er een adequate financieringswijze gevonden te worden. Hiervoor is het van belang de specifieke taken van het zbo onder de loep te nemen. Ook het zbo dient te investeren in haar eigen bedrijfsvoering. Deze dient aan te sluiten op de verantwoordingswensen van het ministerie. Het ministerie dient als principaal in staat te zijn een doelmatigheidsbeoordeling te geven.

8.3 *Rijksbrede beleidsaanbevelingen voor de financieel-economische sturingsrelaties met zbo's*

In deze paragraaf worden eerst enkele aanbevelingen gegeven voor toekomstig in te stellen zbo's. Uit het onderzoek bleek dat rijksbrede maatregelen lastig te geven zijn. Een uitzondering betrof het expliciet beleggen van de eigenaarsrol. In deze paragraaf worden hiervoor enkele aanbevelingen gegeven. Daarnaast wordt ingegaan op categoriespecifieke aanbevelingen.

8.3.1 Een aanvangsdoorlichting voor nieuw in te stellen zbo's

Gezien de problematiek waar ministeries en zbo's veelal pas na verzelfstandiging tegen aanlopen verdient het aanbeveling vooraf veel grondiger en professioneler naar de inrichting van de sturingsrelatie te kijken. Er vindt momenteel wel een toetsing plaats van de oprichtingsmotieven, maar een toetsing van de in te richten sturingsrelatie ontbreekt. Zoals uit hoofdstuk 4 bleek zeggen oppervlakkige bepalingen als 'de minister keurt de begroting goed' niets over de sturingsrelatie zelf. Van een uniforme aansturing is dan ook allerminst sprake. Ten aanzien van elke sturingsrelatie gelden weer andere gedragsregels. Hiermee pleit ik overigens niet om een wettelijk kader omtrent de inrichting van de sturingsrelatie. Dit is gezien de diversiteit van het zbo-veld zeker niet aan te bevelen. Wel verdient het aanbeveling een ex ante toetsing met betrekking tot de in te richten sturingsrelaties te laten plaatsvinden.

Ten aanzien van baten-lastendiensten is er de regeling baten-lastendiensten. Deze regeling omvat specifieke bepalingen over de instellingsvoorwaarden, procedure, verslaggevingsvoorschriften, leen- en depositofaciliteiten etc. Een belangrijke bepaling die ook ten aanzien van zbo's interessant zou kunnen zijn is *de aanvangsdoorlichting*. Het ministerie van Financiën voert een aanvangsdoorlichting uit om te bepalen of de kandidaat baten-lastendienst reeds voldoet aan de kernvoorwaarden. Het baten-lastenmodel dient een resultaatgericht besturingsmodel in praktijk te brengen. Hiervoor dient de interne bedrijfsvoering van de dienst afgestemd te zijn op deze nieuwe vorm van sturing en verantwoording. Onafhankelijk van de oprichtingsmotieven van de zbo's kan er voorafgaand aan de verzelfstandiging ook een aanvangsdoorlichting plaats vinden waarbij wordt getoetst

in hoeverre de interne bedrijfsvoering van het zbo na de verzelfstandiging kan voldoen aan de verantwoordingswensen van het ministerie. Het zbo krijgt namelijk de verantwoordelijkheid over haar eigen bedrijfsvoering. Het ministerie blijft echter wel opdrachtgever en dient jaarlijks te kunnen vaststellen in hoeverre aan zijn opdrachten zijn voldaan en hoeveel kosten hiermee gemoeid zijn. Ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en budgetgefinancierde zbo's is daarnaast erg belangrijk dat vooraf de budgetteringswijze getoetst wordt. De 'toekomstige' informatie-asymmetrie dient op een zodanige wijze beteugeld te worden zodat beide partijen hier zo min mogelijk hindernis van ondervinden. Het type taak dient uitgangspunt te zijn voor de wijze van budgettering. Een ander belangrijk punt in deze aanvangsdoorlichting is het beleggen van de eigenaarsrol. Het verdient aanbeveling deze niet bij het ministerie te beleggen. Dit geldt vooral voor budgetgefinancierde zbo's.

De coördinerende ministeries ten aanzien van het 'zbo-beleid' dienen de verantwoordelijkheid voor deze aanvangsdoorlichting op zich te nemen. Dit zijn het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën. Een team waarin afgevaardigden van beide ministeries zitten kunnen deze aanvangsdoorlichting in praktijk brengen.

8.3.2 Oprichtingsmotieven en type taken ten aanzien van nieuwe zbo's

Volgens de huidige Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen zbo's enkel worden opgericht vanwege de volgende motieven (zie ook paragraaf 2.1.6):

- a) behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b) indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; en
- c) indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Het problematische ten aanzien van met name tariefgefinancierde zbo's is dat bedrijfseconomische prikkels ontbreken. Ten opzichte van bestaande tariefgefinancierde zbo's werd in paragraaf 7.1.2 aanbevolen de bekostigers een grotere betrokkenheid te geven. Aangezien dit een lastige exercitie is kan aanbevolen worden dergelijke constructies zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij doel ik met name op instellingsmotief 'b'. Als voorbeeld van een zbo met dit instellingsmotief wijs ik op het Kadaster (het enige tariefgefinancierde zbo uit mijn onderzoek dat onder dit oprichtingsmotief valt). Vooraf wil ik benadrukken dat ik hiermee geen normatief oordeel wens te geven over de kwaliteit van het Kadaster. Hier wordt enkel aangegeven dat bepaalde bedrijfseconomische prikkels ontbreken.

In de toelichting op de Kaderwet wordt reeds gesteld dat voorzichtigheid dient te worden geboden als het gaat om nieuw op te richten zbo's die onder instellingsmotief 'b' vallen. Zo stelt het begeleidingsteam Kaderwet zbo's dat de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven om een zbo in het leven te roepen bovenal geldt voor dit instellingsmotief. Waar het Begeleidingsteam een restrictieve interpretatie beargumenteert met het oog op het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid (een politiek-bestuurlijk argument) vloeit uit dit onderzoek een bedrijfseconomisch argument voort: het risico dat bij dergelijke organisaties bedrijfseconomische prikkels achterwege blijven terwijl het risico op moral hazard, vanwege de informatie-asymmetrie, relatief groot is. Het begeleidingsteam Kaderwet zbo's stelt ten aanzien van deze organisaties dat er in eerste instantie bekeken dient te worden in hoeverre de vorm van een baten-lastendienst, waarbij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid behouden blijft, meer passend is (Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, 2007: 6).

Naar aanleiding van dit onderzoek sluit ik mij bij deze stelling aan. In die situatie dat overwogen wordt om alleen op grond van instellingsmotief b een dienst te verzelfstandigen kan er beter voor een baten-lastendienst gekozen worden. Het ministerie kan langs deze weg namelijk beter als financieel-economische tegenkracht fungeren, want zij behoudt veel meer bevoegdheden. Daarnaast is de regeling baten-lastendiensten (zie paragraaf 8.3.1) toegespitst op een resultaatgericht besturingsmodel. Het uitgangspunt van het instellen van een baten-lastendienst dient volledig op bedrijfseconomische gronden gebaseerd te zijn. Het professionaliseren van de opdrachtgever en de opdrachtnemersrol staat centraal.

Voor de huidige zbo's die alleen onder instellingsmotief b geschaard kunnen worden valt het niet aan te bevelen deze in baten-lastendiensten om te zetten. Een dergelijke operatie zal waarschijnlijk meer kosten dan baten met zich mee brengen. In het kader van reorganisaties die met andere motieven te maken hebben kan wel overwogen worden om bij een nieuw vorm te geven organisatie te kiezen voor het baten-lastendienstmodel. Dit is bijvoorbeeld gedaan in het kader van de reorganisatie van de IB-Groep. De IB-Groep fuseert per 1 januari 2010 met de Centrale Financiële Instellingen (CFI) waardoor er één nieuwe uitvoeringsorganisatie voor het onderwijs komt (Minister van OCW, 2008). Deze nieuwe organisatie krijgt de status van een baten-lastendienst. De minister voert als een van de redenen om te kiezen voor het baten-lastenmodel aan: "De doorlichting van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) op basis van de Kaderwet ZBO's leidt tot de conclusie dat de uitvoeringsprocessen van IBG vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid dichter bij de Minister moeten zitten. Door de uitvoering geheel onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen is het voor mij mogelijk om directer en slagvaardig te kunnen sturen." (Minister van OCW, 2007). Ook vanuit bedrijfseconomisch oogpunt lijkt dit een goede keuze.

De vraag die op basis van het bovenstaande gesteld kan worden is waarom instellingsmotief b dan nog in de huidige kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt genoemd. Dit instellingsmotief mag, volgens het begeleidingsteam en het kabinet, namelijk niet als hoofdmotief aanleiding vormen voor het instellen van een zbo. Om verwarring en onduidelijkheid in de toekomst te voorkomen verdient het daarom aanbeveling wetsartikel 3 (lid 1) aan te passen en instellingsmotief b daar te verwijderen. De andere twee motieven dienen de werkelijke aanleiding te vormen. De verantwoordelijkheid voor een eventuele aanpassing van de Kaderwet ligt bij het ministerie van BZK.

8.3.3 Op zoek naar een juiste balans tussen de verschillende financieel-economische rollen

In dit onderzoek is meerdere malen naar voren gekomen dat de balans tussen de verschillende financieel-economische rollen onevenwichtig is. In paragraaf 2.3 zijn de verschillende rollen besproken. In de financieel-economische sturingsrelatie zijn de bekostigersrol, de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol van belang. Afhankelijk van de financieringsstructuur van het zbo vindt er overlapping tussen de verschillende rollen plaats. Ten aanzien van alle sturingsrelaties geldt dat het ministerie onmogelijk alledrie de rollen tegelijkertijd op een evenwichtige en adequate manier kan vervullen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in situaties van budgettaire taakstellingen of in situaties waarin bedrijfseconomische beslissingen politiek gevoelig liggen. Deze constatering gaat verder dan de theoretische stelling in hoofdstuk 2 dat de verschillende rollen met elkaar kunnen botsen (zie paragraaf 2.3 en 2.4). In dit onderzoek kwam namelijk naar voren dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever niet alleen met elkaar botsen, maar het ministerie niet in staat is de eigenaarsfunctie te vervullen. Deze rol moet dan

ook elders worden belegd. Zo wordt tevens een potentiële botsing tussen de rollen *binnen het ministerie* voorkomen.

Eigenaarsrol elders beleggen

Om een evenwichtiger balans te vinden dient de eigenaarsrol expliciet belegd te worden. Er dient een vorm gekozen te worden waarin de rol van eigenaar op gelijke hoogte staat als de rol van opdrachtgever/bekostiger. In hoofdstuk 7 werden hiervoor meerdere mogelijkheden gegeven. Het is de taak van de coördinerende ministeries om in samenspraak met de ministeries en zbo's hier nader vorm aan te geven. De meest vergaande oplossing is de eigenaarsrol over te dragen aan een apart instituut dat middels een eigen instellingswet wordt opgericht, bijvoorbeeld een Adviescollege. Dit overkoepelende instituut kan met betrekking tot de financieel-economische sturingsrelatie als een spin in het web gaan fungeren.

Een iets minder vergaande maatregel is het eigenaarschap onder te brengen bij één ministerie. Dit ministerie verkrijgt dan – in het perspectief van de andere ministeries – wel veel macht. In hoofdstuk 7 werd het ministerie van Financiën als kandidaat naar voren geschoven. Bedacht dient te worden dat dit ministerie reeds een soortgelijke rol op zich neemt ten aanzien van de staatsdeelnemingen. Om de onafhankelijkheid van de eigenaar te waarborgen kan een aparte directie binnen het ministerie deze rol toebedeeld krijgen. Door de eigenaarsrol bij het ministerie van Financiën te beleggen kan de nadruk wellicht beter op het financieel-economische aspect gelegd worden en worden politiek-bestuurlijke aangelegenheden – die bij sommige Raden van Toezicht nog wel eens de bovenhand kunnen krijgen – meer vermeden. Financieel-economische expertise dient in elk geval voorop te staan.

De minst vergaande maatregel is de Raad van Toezicht de eigenaarsrol te laten vervullen. Dit is in de huidige praktijk een bekende variant. Het toezicht en de monitoring van de agent (het zbo) wordt door de principaal (het ministerie) overgedragen aan een Raad van Toezicht. In het kader van de financieel-economische sturingsrelatie draait het hierbij om het toezicht op de bedrijfsvoering. De continuïteit en de kwaliteit van het zbo dient door de eigenaar bewaakt te worden. Indien één van beide partijen – principaal of agent – de benoeming van de Raad van Toezicht op zich neemt kan verwacht worden dat de benoeming politiek beladen wordt. Hier is geen onderzoek naar gedaan. Het verdient in elk geval aanbeveling dat het criterium van financieel-economische expertise voorop staat. Als er gekozen wordt voor een Raad van Toezicht dan dient deze natuurlijk wel voldoende gezag te hebben. Hier zit waarschijnlijk ook de knel. Indien het gezag van de personen (bijv. hun netwerk, reputatie of bestuurlijke ervaring) centraal komt te staan in plaats van hun financiële expertise zal dit invloed hebben op de manier waarop een Raad van Toezicht functioneert. Politiek-bestuurlijke aspecten komen meer centraal te staan. Beter is het om het instituut zo vorm te geven dat het uit zichzelf voldoende gezag heeft. Bijvoorbeeld door het meer bevoegdheden te geven. Het gevaar van een Raad van Toezicht is dat de neutraliteit niet gewaarborgd is. In deze sluit ik me bij de Algemene Rekenkamer aan die stelt dat het verschijnsel dat bepaalde belangengroepen in de Raad van Toezicht worden vertegenwoordigd in tegenspraak is met het waarborgen van de neutraliteit (AR, 2004). Hoewel verder geen onderzoek naar Raden van Toezicht is gedaan kan nog wel gewezen worden op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de wijze waarop ministers hun relatie met de raden van toezicht hebben vormgegeven verre van eenduidig is en daardoor niet transparant (AR, 2004).

Bekostigersrol ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's expliciet beleggen

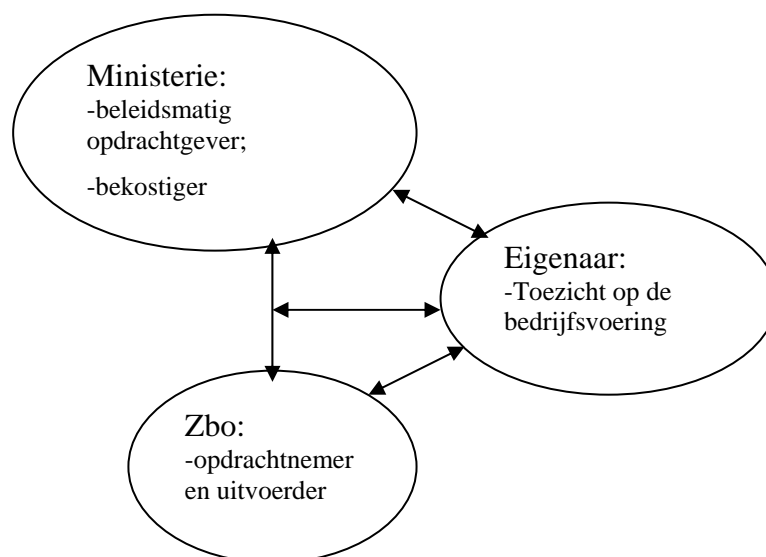
Naast problemen in het vervullen van de eigenaarsrol werden problemen in de opdrachtgeversrol geconstateerd. Ten aanzien van budgetgefinancierde zbo's werden in dit

onderzoek enkele tekortkomingen in professioneel opdrachtgever en opdrachtnemerschap geconstateerd. Hier worden in paragraaf 8.4 enkele aanbevelingen voor gedaan. Ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's vervulde het ministerie wel de rol van (beleidsmatige) opdrachtgever, maar ontbrak een vertegenwoordiging van de bekostigers. Hierdoor kregen de zbo's geen bedrijfseconomische prikkels. Het verdient daarom aanbeveling deze rol expliciet te beleggen. Een oplossing is om – analoog aan het bestuur van het CPE – de bekostigers direct te betrekken. Omdat het zbo verschillend zal zijn hoe dit vorm gegeven kan worden kan de principaal hier verantwoordelijk voor gesteld worden: het verantwoordelijke ministerie. Zij is verantwoordelijk voor een evenwichtige financieel-economische sturingsrelatie. Hierbij kan zij bepaalde rollen elders beleggen, maar ze blijft systeemverantwoordelijke.

Investeren in professioneel opdrachtgever en opdrachtnemerschap bij budgetgefinancierde zbo's

Ten aanzien van de budgetgefinancierde zbo's waarbij tekortkomingen in professioneel opdrachtgeverschap en/of opdrachtnemerschap werden geconstateerd is het van belang dat de bekostigingswijze aansluit bij het type taak van het zbo. Sommige taken lenen zich immers niet of nauwelijks voor kostenstandaardisatie en/of prestatienormering en andere wel. Zo kan de richtlijn voor massa- of serieproductiediensten outputbudgettering zijn. Voor toezicht, controle- en/of inspectiediensten is dit lastiger aan te geven (zie ook paraaf 8.4). In eerste instantie is het de verantwoordelijkheid voor het ministerie om te investeren in een adequate bekostigingswijze. Echter, de interne bedrijfsvoering van het zbo dient op de verantwoordingswensen van het ministerie aan te sluiten. De interne bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van het zbo. Van wezenlijk belang is de aansluiting van de interne planning- en controlcyclus op de externe planning- en controlcyclus. Hier wordt bij het geven van aanbevelingen voor de individuele sturingsrelaties nader aandacht aan besteed (paragraaf 8.4).

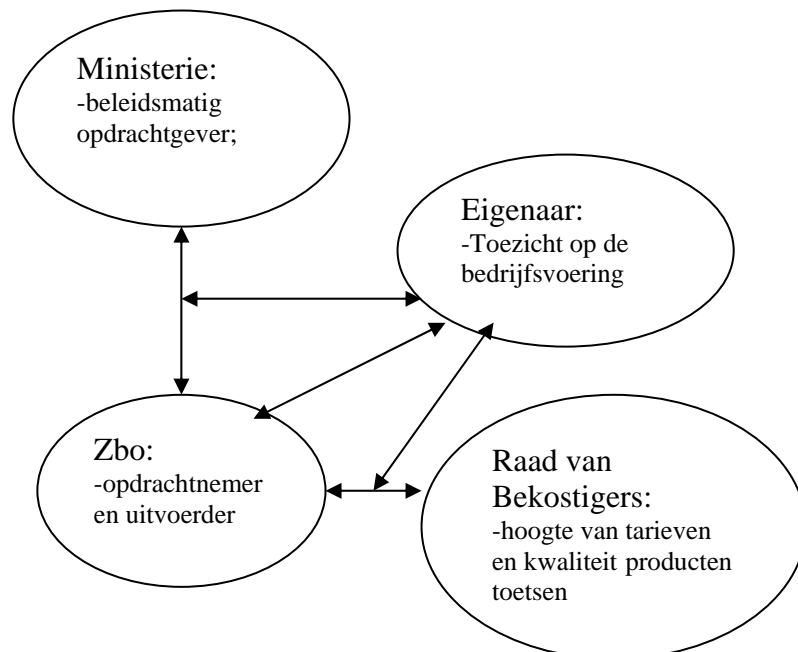
Samenvattend komt de nieuwe geschetste sturingsrelatie ten aanzien van de verschillende rollen in de financieel-economische sturingsrelatie van zbo's er als volgt uit te zien. In figuur 8.1 is de situatie voor budgetgefinancierde zbo's geschetst en in figuur 8.2 voor tariefgefinancierde zbo's.



Figuur 8.1 De financieel-economische sturingsrelatie van budgetgefinancierde zbo's opnieuw vormgegeven

Het ministerie is zowel bekostiger als beleidsmatig opdrachtgever. Dit veronderstelt een nauwe samenwerking tussen de directie FEZ en de directie die verantwoordelijk wordt gehouden voor de beleidsmatige aansturing. Een relatiemanager kan als coördinator een belangrijke rol gaan spelen in de afstemming tussen beide directies. De relatiemanager is tevens het aanspreekpunt voor het zbo. Als professioneel opdrachtgever dient het ministerie duidelijk te maken wat haar wensen zijn ten opzichte van de kwantiteit en de kwaliteit van de producten en diensten die het zbo levert. De mate waarin er prestatienormering en kostenstandaardisatie plaats kan vinden is mede afhankelijk van het type taak van het zbo. De 'onafhankelijke' eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op de bedrijfsvoering van het zbo. Hiervoor dient zij inzicht te verkrijgen in de werking van de interne bedrijfsvoering van het zbo. Zij dient te waken over de continuïteit en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Hiervoor kan zij bijvoorbeeld risico-analyses uitvoeren. Hierbij zijn aspecten als innovatie, doelmatigheid en rechtmatigheid ook van belang. De eigenaar heeft met beide partijen contact. In de budgetonderhandelingen kan zij een beslissende rol krijgen als opdrachtgever en opdrachtnemer het niet eens kunnen worden. Het zbo blijft uiteraard wel verantwoordelijk voor haar eigen bedrijfsvoering en de uitvoering van haar taken. Zij dient te (kunnen) investeren in de kwaliteit en duurzaamheid van haar organisatie. Hierbij krijgt zij advies van de eigenaar.

Ten aanzien van tariefgefinancierde zbo's is de situatie wat complexer, omdat er een vierde partij is bijgekomen. Het ministerie is immers niet de bekostiger. Financieel-economische prikkels komen voornamelijk van een andere actor: de 'Raad van Bekostigers'. Hierin zijn de klanten van het zbo vertegenwoordigd. Het zbo dient aan deze Raad verantwoording af te leggen over de hoogte van de tarieven en de kwaliteit van de producten. Het ministerie is verantwoordelijk voor het beleid op hoofdlijnen. Dit uit zich bijvoorbeeld in het formuleren van uitvoerbare beleidsdoelen (Plug et al., 2004). De eigenaar vormt een spil tussen de drie partijen. Zij dient in samenspraak met het zbo te bezien in hoeverre de eisen van de bekostigers en het ministerie de bedrijfsvoering van het zbo niet in gevaar brengen.



Figuur 8.2 De financieel-economische sturingsrelatie van tariefgefinancierde zbo's opnieuw vormgegeven

8.3.4 Politieke taakstellingen

Indien er geïnvesteerd wordt in professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dan dienen hiervan ook de consequenties getrokken te worden ten aanzien van eventuele bezuinigingsmaatregelen. Een beoordeling van het functioneren van zbo's op basis van geleverde prestaties dient te allen tijden het uitgangspunt te zijn. Indien het zbo inzichtelijk kan maken voor welke prijs welke hoeveelheid producten en diensten met welke kwaliteit geleverd kunnen worden dan kan het ministerie niet op basis van politieke motieven het zbo duperen. Indien de financieel-economische sturingsrelatie hierop toegesneden is dan dienen zbo's buiten een taakstelling te blijven. Dit geldt in ieder geval voor de apparaatsuitgaven. Of er bezuinigd wordt op de programma-uitgaven is een politieke keuze.

Het onderscheid tussen programma- en apparaatsuitgaven impliceert dat een fte-reductie uit den boze is indien er sprake is van professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Het aantal fte's dat een zbo in dienst heeft is geheel aan haar. Zij moet de vrijheid behouden om te bepalen op welke wijze zij haar taken het beste en het efficiëntste kan invullen. Zij heeft immers ook zelf de verantwoordelijkheid voor haar bedrijfsvoering gekregen. In het geval van de budgetgefinancierde zbo's bepaalt het ministerie als opdrachtgever altijd het budget wat zij wenst uit te geven, afhankelijk van de hoeveelheid taken en activiteiten.

8.3.5 Een rijksbrede vermogensnorm?

Bij het vaststellen van de omvang van het eigen vermogen gaat het om de afweging om enerzijds de nodige beleidsvrijheid te geven aan instellingen om reserves en voorzieningen te vormen voor het opvangen van bedrijfsrisico's en het doen van investeringen en anderzijds de mogelijkheid van het rijk om bij te sturen en het inbouwen van waarborgen dat publiek geld uiteindelijk efficiënt en effectief wordt ingezet voor de doelen waarvoor het ter beschikking is gesteld (AR, 2000: 6). Een te ruime vermogenspositie kan tot inefficiënt gedrag leiden. Anderzijds kan een te beperkte vermogenspositie de inzet van het zbo verzwakken (zie ook Hazeu, 2000: 71). De hoogte van de vermogens is momenteel te casusspecifiek om een rijksbrede normering toe te passen. De hoogte van het vermogen wordt verder bepaald door de bedrijfseconomische risico's die het zbo loopt. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen budget- en tariefgefinancierde zbo's.

Een 5% norm voor de apparaatsbalans van budgetgefinancierde zbo's

Budgetgefinancierde zbo's hebben met hele andere bedrijfseconomische risico's te maken dan tariefgefinancierde zbo's. Over het algemeen zijn budgetgefinancierde zbo's voor hun apparaatsuitgaven veel meer verzekerd van hun inkomsten. Hierdoor zou een beperkter eigen vermogen gerechtvaardigd zijn. In veel gevallen is reeds de 5% norm van toepassing. Dit zou, ten aanzien van de apparaatbalans, in principe voor elk budgetgefinancierde zbo kunnen gelden. Voor de programmabalans verdient het aanbeveling geen rijksbrede norm in te stellen. Het vermogen op de programmabalans (veelal aangeduid als 'beheerbalans') is erg afhankelijk van het soort activiteiten dat het zbo verricht. Sommige zbo's hebben bijvoorbeeld een financieringstaak (beheren het geld of doen uitkeringen/subsidies) ten aanzien van andere organisaties. Dit leidt in sommige cases tot het vormen van fondsen om een evenwichtiger en kwalitatief hoogwaardiger financieringsbeleid te kunnen voeren. Hierbij valt te denken aan de bestemmingsfondsen van de Mondriaan Stichting en de Algemene Omroepreserve van het Commissariaat voor de Media.

Voor hun apparaatsbalans kan wel een norm gesteld worden. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is wel dat er een onderscheid gemaakt wordt in een programma- en een apparaatbalans. Dit gebeurt in de meeste cases reeds. Met betrekking tot de zbo's waarbij dit

onderscheid nog niet wordt gemaakt geeft deze maatregel tegelijkertijd het inzicht hoe het met eventuele overschotten of onderschotten op de apparaatbalans gesteld is en dus ook hoe het met de bedrijfseconomische continuïteit gesteld is (!).

Hoogte vermogen tariefgefinancierde zbo's: taak van de eigenaar

Tariefgefinancierde zbo's hebben met grotere bedrijfseconomische risico's te maken. Dit laten de huidige problemen bij het Kadaster maar al te goed zien. Afhankelijk van de specifieke bedrijfseconomische risico's voor de continuïteit – die per zbo verschillend zijn – zou de hoogte van het vermogen bepaald kunnen worden. Dit is een taak van de eigenaar. Gezien de eigen verantwoordelijkheid die zbo's hebben voor hun bedrijfsvoering en de incentives die met het opbouwen van eigen vermogen gepaard gaan dient hier een balans gevonden te worden.

8.3.6 GMB regeling

Middels de regeling betreffende het geïntegreerde middelenbeheer is het zbo's verboden zbo's geld te beleggen bij (risicovolle) commerciële instellingen. Het idee is: 'elders beleggen wordt verboden om risicovol te beleggen te voorkomen'. Deze gedachte is in de huidige kredietcrisis meer dan actueel. Indien de zbo's zich aan de regels hebben gehouden dan zullen er geen zbo's zijn die bijvoorbeeld geld bij de IJslandse bank Icesave gestald hadden. In hoeverre dit het geval is kan hier niet beantwoord worden. Het beleggen van overtollige middelen is één zijde van de medaille. Het bleek dat lang niet alle zbo's (en ministeries) op de hoogte zijn van de leenfaciliteiten die er bij het ministerie van Financiën zijn. Lenen bij het ministerie is over het algemeen goedkoper dan lenen bij commerciële banken. Daarnaast geeft het schaalvoordelen voor het beheer van de Rijksgelden. Het verdient daarom aanbeveling ministeries en zbo's hier meer bewust van te maken. Dit vereist een degelijke informatievoorziening. Dit is een taak voor de coördinerende ministeries en dan in het bijzonder voor het ministerie van Financiën.

8.4 Aanbevelingen voor individuele sturingsrelaties

In hoofdstuk 6 en 7 is speciale aandacht besteed aan concrete problemen die in de individuele sturingsrelaties naar voren zijn gekomen. Hiervoor zijn enkele aanbevelingen te geven. Er kunnen veelal aanbevelingen gegeven te worden door lessen te trekken uit de ervaringen bij andere financieel-economische sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige organisaties.

Ten aanzien van *Staatsbosbeheer* wenst het ministerie te sturen via outputbesteding. Gezien het type taken dat Staatsbosbeheer voor het ministerie verricht zou dit inderdaad een passende bestedingsvorm zijn. Ten aanzien van de beheersactiviteiten is prestatienormering en kostenstandaardisatie immers mogelijk. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de interne bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer hier op wordt toegespitst. Dit is momenteel niet het geval. Het verdient daarom aanbeveling dat Staatsbosbeheer in haar bedrijfsvoering investeert. Het draait hierbij bovenal op de functie van management accounting: het verzamelen, bewerken, ordenen en presenteren van gegevens over kosten en opbrengsten. Dit is echter niet voldoende.

Er dient natuurlijk ook werkelijk iets met de gegevens te gebeuren. Het ministerie heeft geen gegevens van vergelijkbare organisaties (concurrenten) op basis waarvan zij een onderdeel kan geven over de geleverde prestaties. Prestatiecijfers krijgen pas nut zodra zij vergeleken kunnen worden met bijvoorbeeld een norm of met andere, vergelijkbare, prestatiecijfers. In paragraaf 7.1.1 werd daarom voorgesteld, analoog aan de wijze waarop de doelmatigheid van

de Raden voor de Rechtsbijstand wordt bepaald, de regio's van Staatsbosbeheer met elkaar te vergelijken. Dit leidt tot meer transparantie over het functioneren van de verschillende regio's. Er kan directer bekeken worden welke regio's relatief veel geld kosten en wat hiervoor eventueel de verklaring is.

De interne bedrijfsvoering verbeteren is een taak van Staatsbosbeheer. Eisen stellen over de verantwoordingsinformatie en een doelmatigheidsbeoordeling geven is een taak van het ministerie van LNV. Een actor die ten aanzien van de interne bedrijfsvoering een belangrijke rol kan spelen is de Raad van Toezicht. Momenteel heeft de Raad van Toezicht wat betreft haar bijdrage aan de interne bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer de schijn tegen (zie de Commissie Witteveen, 2006). De Raad van Toezicht zou zich op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de continuïteit van Staatsbosbeheer moeten richten. Hierbij is financieel-economische expertise uitermate belangrijk. Op basis van dit criterium dient de Raad van Toezicht ingericht te worden. Om politiek-bestuurlijke motieven bij de benoeming zoveel mogelijk te vermijden zou een onafhankelijke actor de leden kunnen gaan benoemen.

Ook bij het *Centraal Bureau voor de Statistiek* dient er in de interne bedrijfsvoering geïnvesteerd te worden. Momenteel is er sprake van een 'black box' gevoel bij het ministerie van EZ. Dit is de reden geweest voor het project kostprijsbepaling. Het is momenteel nog niet duidelijk wat hier de uitkomst van zijn. In paragraaf 7.1.1 kwam naar voren dat kostenstandaardisatie lastig zal zijn door te voeren, maar dat prestatienormering tot de mogelijkheden behoort. Het verdient mijns inziens aanbeveling dat het CBS op zoek gaat naar een vergelijking met andere onderzoeksinstellingen, zoals universiteiten en consultancybureaus, die wat betreft prestatiemeting en prestatieverantwoording ook een ontwikkeling hebben doorgemaakt.

De huidige kredietcrisis en de gevolgen die dit heeft voor de huizenmarkt voor een financiële crisis bij *het Kadaster* gezorgd. Het opgebouwde vermogen was binnen een mum van tijd als sneeuw onder de zon verdwenen. Zowel het Kadaster als het ministerie hadden de enorme omzetsdalingen niet zien aankomen. Het Kadaster kan het financieringstekort slechts opvangen door de tarieven aanzienlijk te verhogen. Dit ligt politiek gevoelig. De vraag is of de tariefsverhogingen de enige oplossing zijn en hoe deze situatie in de toekomst voorkomen kan worden. Is de interne bedrijfsvoering van het Kadaster wel toegesneden op de conjunctuurafhankelijke inkomsten? Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken om explosieve tariefsverhogingen in de toekomst te vermijden. Dit is een taak voor de eigenaar. Momenteel is deze functie belegd bij het ministerie van VROM (directie FEZ, afdeling TopZO). Het problematische van deze constellatie is dat het Kadaster aan het ministerie weinig inzicht verschaft over haar interne bedrijfsvoering. Zij is immers zelfstandig. Dit belemmert een goede taakvervulling van de eigenaarsrol.

Oplossingen voor individuele sturingsrelaties hoeven niet altijd opnieuw uitgevonden te worden. Dit laat de aanbeveling voor Staatsbosbeheer zien om analoog aan de Raden voor de Rechtsbijstand te investeren in interne benchmarking. De vraag die gesteld kan worden is of ministeries en zbo's momenteel 'leren' van elkaar. Een argument hier tegen is dat elke sturingsrelatie weer anders is en dat het zbo-veld dermate divers is dat dit een lastige aangelegenheid is. Het onderscheid in verschillende typen zbo's en bekostigingswijze kan hier uitkomst bieden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat veel ministeries en zbo's met soortgelijke problemen kampen. Dit impliceert dat ministeries en zbo's wel degelijk van elkaar zouden kunnen leren. Hier kunnen de coördinerende ministeries inzake het zbo-beleid een rol gaan spelen. Er zijn inmiddels diverse onderzoeken naar de sturingsrelaties tussen

ministeries en zbo's verschenen. Een database op dit gebied zou uitkomst kunnen bieden met betrekking tot het vastleggen van kennis. Ten aanzien van de financieel-economische sturingsrelatie kan het ministerie van Financiën deze taak op zich nemen. De directie Begrotingszaken (afdeling Bedrijfsvoering en Verzelfstandiging) kan als adviespunt gaan fungeren inzake het professionaliseren van de sturingsrelaties (opdrachtgever- en opdrachtnemerschap). Zij heeft reeds een vergelijkbare taak voor baten-lastendiensten.

8.5 Aanbevelingen voor nader onderzoek

In deze paragraaf worden aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. Eerst wordt een korte reflectie op het onderzoek gegeven.

8.5.1 Reflectie op het onderzoek

In dit onderzoek werd gefocust op de problemen tussen principaal en agent, waarbij de verantwoordelijkheid voor eventuele problemen vooral bij de principaal zijn gezocht. Dit is gezien de gekozen theorie niet vreemd. In de principaal-agenttheorie wordt de verantwoordelijkheid ten aanzien van de vormgeving van de relatie namelijk geheel bij de principaal gelegd. In de relatie tussen ministerie en zbo is dit niet altijd terecht. De consequentie van deze insteek was dan ook dat problemen bovenal werden toegeschreven aan het ministerie.

Een ander minpunt van de principaal-agenttheorie is dat er uitgegaan wordt van het 'negatieve' mensbeeld van de homo economicus. Dit leidt tot de veronderstelling dat dankzij de informatie-asymmetrie – wat in de relatie tussen een principaal en agent een gegeven is – het risico van 'moral hazard' op de loer ligt en dat de agent – indien hij daar de mogelijkheid voor heeft – moral hazard gedrag zal vertonen. De strijd tussen principaal en agent is er – vanuit het perspectief van de principaal – dan ook op gericht dit veronderstelde gedrag te voorkomen. Deze perceptie van de relatie geeft een eenzijdige blik. Dit is niet altijd terecht.

Op culturele aspecten gaat de economische theorie niet in. Dit aspect is in dit onderzoek nauwelijks aan bod gekomen. Wel zijn er indicaties te vinden die duiden op verschillende manieren van aansturing door de ministeries. Dit is niet opmerkelijk. In de selectie van de cases is er bewust voor gekozen om van vrijwel alle ministeries ten minste één sturingsrelatie in kaart te brengen. In de analyse van de problemen is verder niet ingegaan op de verschillen tussen ministeries an sich.

8.5.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Naar aanleiding van de genoemde minpunten van de gebruikte theorie verdient het aanbeveling ook vanuit andere perspectieven naar de financieel-economische sturingsrelaties te kijken. Daarnaast verdient het aanbeveling verschillen in aansturing tussen de ministeries te beschouwen. Hierdoor kan bekeken worden of de voorgestelde oplossingen ook wel passen binnen de culturen op de ministeries en wat mogelijkerwijs andere oplossingen kunnen zijn.

In dit onderzoek is regelmatig (impliciet dan wel expliciet) de spanning tussen de diversiteit van het zbo veld en de wens om uniforme maatregelen naar voren gekomen. Duidelijk werd dat er wel een middenweg bestaat: *categoriespecifiek beleid*. Hiermee wordt zowel aan de pluriformisten als uniformisten tegemoet gekomen. Een indeling naar type taak en financieringswijze heeft mij in dit onderzoek in elk geval vooruit geholpen. De uitkomsten van het empirische onderzoek lieten zien dat de sturingsrelatie ten aanzien van budget en

tariefgefinancierde zbo's verschillend is. Het verdient aanbeveling meer onderzoek te doen naar het verschil in type zbo's waardoor categoriespecifiek beleid ontwikkeld kan worden en de diversiteit niet meer als excuus gebruikt kan worden om rijksbreed beleid te ontwikkelen.

In dit onderzoek zijn twaalf financieel-economische sturingsrelaties onderzocht. Gezien de omvang van het zbo-veld zijn twaalf zbo's lang niet representatief. Er werd een belangrijk onderscheid gemaakt tussen tarief- en budgetgefinancierde zbo's. Het verdient aanbeveling om meer zbo's op basis van dit onderscheid te vergelijken om te bezien in hoeverre dit onderscheid inderdaad relevant is en of de uitspraken die in dit onderzoek zijn gedaan ook van toepassing zijn op andere sturingsrelaties. Zo kan onderzocht worden of het ook voor andere tariefgefinancierde zbo's geldt dat de financieel-economische sturingsrelatie nauwelijks is ontwikkeld (voorspelling 4). Dit geldt eveneens voor de toetsing van de andere voorspellingen.

Het verdient verder aanbeveling te onderzoeken bij welke andere budgetgefinancierde zbo's de financieel-economische sturingsrelatie onvoldoende is ontwikkeld. In dit onderzoek bleek deze groep te bestaan uit het CBS, de MS en het CvdM. De MS en het CvdM zijn relatief erg kleine zbo's waardoor het 'gebrek' aan financieel-economische sturing voor betrokkenen niet problematisch is. De vraag is of in deze categorie nog meer zbo's zitten (zoals het CBS) waarbij de nauwelijks ontwikkelde financieel-economische sturingsrelatie wel problematisch is. Het zijn met name deze organisaties die nadere aandacht verdienen.

In hoofdstuk 5 kwam naar voren dat drie van de vier zbo's die een Raad van Toezicht hadden tariefgefinancierde zbo's waren. Dit sloot aan bij de stelling dat ministeries minder belang hechten aan de financieel-economische sturingsrelatie met tariefgefinancierde zbo's dan met budgetgefinancierde zbo's en het daarom eerder 'overlaten' aan een Raad van Toezicht. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden. Ook de rol van de Raad van Toezicht kan nader onderzocht worden. Hierbij is het van belang te bezien in hoeverre politiek-bestuurlijke motieven een rol spelen in de benoeming en wat voor uitwerking dit heeft op het functioneren van een Raad van Toezicht. Zo kan ook beter bekeken worden in hoeverre een Raad van Toezicht een goede alternatief is om de rol van eigenaar waar te maken.

Literatuur

Aanvulling van de aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. 5 september 1996/Nr. 96M006572.

Algemene Rekenkamer (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriele verantwoordelijkheid.* Vergaderjaar 1994-1995, 24130 (nr.3).

Algemene Rekenkamer (2000). *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak.*

Algemene Rekenkamer (2000). *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk.* Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 1999-2000, 27066 (nr. 2). Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4.* Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2003-2004, 29450 (nr. 2). Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Rapport van de Algemene Rekenkamer over het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2006-2007, 30850, nr. 6. 's Gravenhage.

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk.* Den Haag.

Autoriteit Financiële Markten (2005). *Jaarverslag 2007.*

Begeleidingsteam Kadewet zbo's (2007). *Zbo's binnen Kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.*

Bekkers, V. en M. Thaens (2005). *Sturing, informatie en ICT.* In: M. Lips, V. Bekkers en A. Zuurmond (red.). (2005). *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid.* Lemma, Utrecht.

Bestebreuer, A., A.D. Kraak, C. van der Burg (2001). *Modern financieel management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht.* Sdu Uitgevers, Den Haag.

Blokhuis, M. en J. Slootmaker (2002). *De rol van de eigenaar.* In: A. Kraak en R. van Oosterom (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.* Public controlling reeks nr. 1, pp. 104-111. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Braak, H.J.M. ter, en C.M.M. Paardekooper (2005). *Hybride organisaties en (hybride) overheden in een gehorizontaliseerde wereld.* In: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling.* Public controlling reeks nr. 11. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Braam, A. van (1989). *Filosofie van de bestuurswetenschappen.* Nijhoff, Leiden.

Bruijn, J.A. de (2004). *Prestatiemeting in de publieke sector*. In: P. van der Knaap en N.A.C. Schilder (red.). *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*. Public Controlling Reeks nr. 5, pp. 195-203. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Burgess, S. en M. Ratto (2003). *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*. Oxford Review of Economic Policy. Volume 19, pp. 285-300.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (2006). *Jaarverslag 2005*.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (2008). *Jaarverslag 2007*.

Commissariaat voor de Media (2008). *Jaarverslag 2007*.

Damme, E. van, (2002). *Het wetsvoorstel Markt en Overheid: een economisch perspectief*. Universiteit van Tilburg.

Defares, K. en J. Langer (2008). *Gedragsregels voor de bijklussende overheid*. Stek Signaal, tijdschrift van het Nederlands advocatenkantoor Stek.

Dijk, J. van, (2007). *Toespraak van de directeur van de Raad van Rechtsbijstand op het 20 jarige jubileumcongres van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland van 8 november 2007*.

ECORYS Nederland BV (2008). *Evaluatie Commissariaat voor de Media*. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; directie Media, Letteren en Bibliotheken. 8 juli 2008, Rotterdam.

Gradus, R.H.J.M. (2005). *Marktactiviteiten een panacee voor publiek falen? ...Schoenmaker blijf bij je leest!* Public controlling reeks nr. 11. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Tweede herziene druk. Coutinho, Bussum.

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Coutinho, Bussum.

Hendrikse, G.W.J. (1993). *Coördineren en motiveren: een overzicht van de economische organisatietheorie*. Academic Service, Schoonhoven.

Hoek, F.H., C. van Liere, P.A. Neelissen (2000). *Vermogensvorming bij zelfstandige uitvoerders van publieke taken*. Privatisering: 7 (4). SDU.

Homburg, V.M.F. & S. van Thiel (2002). *Lessen en inzichten voor zbo-beleid*. Openbaar Bestuur: 12 (2), pp. 21-24.

Huijsing, E., J. de Kruijf, T. Schleedoorn en R. Snijders (2004). *Prestatiesturing bij inspectiediensten*. In: R. van Oosteroom & J. Slootmaker (red.). *Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering bij het Rijk*. Public controlling reeks nr. 7. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (Commissie Kohnstamm) (2004). Een herkenbare staat: investeren in de overheid. IBO Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau.

Kadaster (2008). *Jaarverslag 2007*.

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

Kickert, W.J.M. (2005). *Overheidshervormingen in het verleden. Reflecties door betrokkenen*. Bestuurswetenschappen (4), pp. 326-350.

Knaap, P. van der, en J. Sylvester, (2000). *Toezicht op en financieel beheer van verzelfstandigde organisaties in Nederland*. Tijdschrift Privatisering: 7 (1), pp. 12-16.

Kruijf, J.A.M. de, en M.J.F. Wouters (2004). *Prestatiemeting en vergelijkende kengetallen: meten is ... ook maar meten*. Tijdschrift voor Openbare Financien. Volume 36 (3), pp. 121-137.

Kuiper, G.M. (1999). *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*. Vakgroep Bestuursrecht en bestuurskunde Groningen. Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen.

Künneke, R.W. (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights-theorie*. In: Mol, N.P. & H.A.A. Verbon. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Tweede herziende druk. VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.

Leerdam, J. van (1999). *Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Eburon, Delft.

Luursema, M., M. van Twist, F. Beemer. R. Timmerman en F. Gronheid (2003). *Toekomst voor raden van toezicht?* Berenschot Fundatie en Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.

Leeuw, F.L. (1997). *Doorlichting zelfstandige bestuursorganen en beleidsdoelmatigheid*. Bestuurskunde: 6 (6), pp. 269-276.

Meijerink, M.H. (2005). *Het einde van de hybriditeit?* In: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Public controlling reeks nr. 11. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Minderman, G.D. (2000). *Tweede Kamer en Rijksfinanciën: een studie naar parlementaire sturing van de rijksfinanciën in Nederland*. Den Haag.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1995). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 1994-1995, 24130 (nr. 5). Den Haag.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Memorie van*

Toelichting. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2000-2001, 27426 (nr. 3). Den Haag.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Kabinetsstandpunt Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur.* Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. 30 juni 2004.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Zelfstandige bestuursorganen.* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1 april 2008. Vergaderjaar 2007-2008, 25268 (nr. 63). Den Haag.

Minister van Financiën (2004). *Brief van de minister van Financien aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.* 15 juni 2004. Eerste Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2003-2004, 28035 (nr. A). Den Haag.

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Nieuwe Uitvoeringsorganisatie Onderwijs (NUO). 26 september 2007, Den Haag.

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Nieuwe Uitvoeringsorganisatie Onderwijs (NUO). 14 juli 2008, Den Haag.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enkele andere wetten in verband met de evaluatie van deze wet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering. Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 31514, nr. 3

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008). *Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 25268, nr. 52.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007). *Bijlage 1 bij het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging Nza 2007. Werkwijze Nza. Sturing en verantwoording.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Informatieprotocol BZK – NIBRA.* 10 januari 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a). *Nota Vernieuwing Rijksdienst.*

Ministerie van Economische Zaken (2006). *Nadere afspraken over de sturingsrelatie tussen Minister EZ, DG CBS en CCS.* 16 maart 2006.

Ministerie van Financiën (2002). *Referentielijst RWT's en ZBO's. Rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen.* Directie Begrotingszaken, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2005). *Geïntegreerd Middelenbeheer*. Brochure. Afdeling Centraal Kasbeleid, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Toelichting op de overeenkomst tussen de Staat en het CBR*.

Ministerraad (2008). *Kabinet legt topbeloningen semipublieke sector aan banden*. Persbericht van 27 juni 2008.

Ministers van Economische Zaken, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2004). *Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid)*. Brief van de Ministers van Economische Zaken, Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2003-2004, 28050 (nr. 8). Den Haag.

Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Tweede herziende druk. VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.

Mol, N.P., H.A.A. Verbon en P. de Vries (1997). *Verzelfstandiging: interpretatiekaders vanuit de neo-institutionele economie*. In: Mol, N.P. & H.A.A. Verbon. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Tweede herziende druk. VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.

Mol, N.P. (1998). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Samson, Alphen aan den Rijn.

Mondriaan Stichting (2008). *Jaarverslag 2007*.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (2003). *ZBO's in actie: handreikingen voor de praktijk*. Redactie en Samenstelling: S. van Thiel en P. Karré. NSOB, Den Haag.

Neelen, G.H.J.M. (1997). *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*. In: Mol, N.P. & H.A.A. Verbon. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Tweede herziende druk. VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.

Olde Bijvank, S. (2004). *Typologie van agentschappen*. In: R. van Oosteroom en J. Slootmaker (red.). *Agentschappen: actualiteiten. Voortgaande professionalisering van de uitvoering bij het Rijk*. Public controlling reeks nr. 7. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Plug, P., R. Timmerman en A. Dekker (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties. Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Berenschot Fundatie.

Raad voor Rechtsbijstand Den Haag (2005). *Jaarplan en begroting 2006*.

Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam (2006). *Jaarplan en begroting 2007*.

Rainey, H.G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey Bass, San Francisco.

Regeling Baten-lastendiensten 2007. *Regeling van de Minister van Financiën van 20 februari 2007 over instelling, opzet en werking van baten-lastendiensten.*

Robson, C. (2002). *Real World Research*. Blackwell Publishers, Oxford.

Schillemans, T. (2005). *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*. Werkdocument 11. Den Haag.

Schroten, K. (2000). *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.

SGO (2007). *De verkokering voorbij...Naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*. Notitie van het SG-overleg aan de informateur, via de minister-president. 18 januari 2007. Den Haag.

Simon, M. (1990). *De strategische functietypologie*. Dissertatie. 's Gravenhage.

Simon, M. (2005). *De strategische functie van een organisatie-eenheid en hybriditeit*. In: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Public controlling reeks nr. 11. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Slootmaker, J. (2004). *Hoe word je professioneel toezichthouder op agentschappen?* Bestuurskunde: 13 (7), pp. 328-331.

Smullen, A. en S. van Thiel (2002). *Agentschappen: eenheid in verscheidenheid*. In: *Agentschappen: Innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. In: A. Kraak en R. van Oosterom (red.). Public controlling reeks nr. 1, pp., 36-52. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Sociaal-Economische Raad (1999). *Advies Markt en Overheid. Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Justitie*. Publicatienummer 12. Den Haag.

Sociale Verzekeringsbank (2008). *Jaarverslag 2007*.

Staatsbosbeheer (2006). *Offerte 2007*.

Staatsbosbeheer (2008). *Verantwoording bij jaarverslag '07*.

Stevens, H. (1998). *Hanteerbare hybriditeit. Inzichten uit internationaal havenbestuur*. Bestuurskunde, jaargang 7 (8), pp. 336-347.

Sylvester, J.J. (2002). *De praktijk van toezicht op zelfstandige bestuursorganen*. Management in overheidsorganisaties 35 (A5180), pp. 1-14.

Sylvester, J.J. en T. Strijtveen (2000). *Toezicht in de praktijk*. In: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.). *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering*. Den Haag, Sdu. Pp. 33-43.

Taskforce Witteveen (2006). *Sturen in het bos. Op weg naar een volwassen sturingsrelatie*. Advies van de taskforce “Witteveen”: verbeteren aansturingsrelatie LNV – Staatsbosbeheer. T.A.M. Witteveen, P.H. van der Jagt en L.B. Tänzer. 22 december 2006.

Thiel, S. van, F.L. Leeuw, H.D. Flap, en J.J. Siegers (1999). *Oorzaken van verzelfstandiging. Een empirische verklaring voor de toename in verzelfstandiging*. Bestuurskunde, 8 (1), pp. 28-43.

Thiel, S. van, (2001). *Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid?* Bestuurswetenschappen. Volume 2, pp. 189-193.

Thiel, S. van en A. van Buuren (2001). *Ontwikkeling van het aantal zbo's tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?*. Bestuurswetenschappen (nr. 5).

Thiel, S. van, (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Management in overheidsorganisaties, 39 (mei), A5215, pp. 1-25.

Thiel, S. van, A. Jansen, R. Timmerman en P. Plug (2004). *Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties in*. Bestuurswetenschappen, 58 (6), pp. 495-514.

Thiel, S. van, (2007). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1995). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Motie van het lid Scheltema-De Nie c.s.* Vergaderjaar 1994-1995, 24130 (nr. 11). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997). *Zelfstandige bestuursorganen. Motie van het lid Scheltema-De Nie*. Vergaderjaar 1996-1997, 25268 (nr. 4). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000). *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk. Verslag van een algemeen overleg*. Vergaderjaar 2000-2001, 27066 (nr. 3). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001). *Regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en socialeverzekeringswetten (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen). Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2000-2001, 27588 (nr. 3). 's Gravenhage.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). *Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een Algemeen Overleg*. Vastgesteld 26 juli 2005. Vergaderjaar 2005-2006, 25268 (nr. 22). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005a). *Zelfstandige bestuursorganen. Motie van het lid Fierens*. Vergaderjaar 2005-2006, 25268 (nr. 28). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Maatregelen verkeersveiligheid. Verslag van een Algemeen Overleg*. Vastgesteld 24 juni 2008. Vergaderjaar 2007-2008, 29398 (nr. 97). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008a). *Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een Algemeen Overleg*. Vastgesteld op 16 september 2008. Vergaderjaar 2008-2009, 25268 (nr. 69). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008b). *Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid)*. Voorstel van Wet. Vergaderjaar 2007-2008, 31354 (nr. 3). Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008c). *Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces. Verslag van een schriftelijk overleg*. Vergaderjaar 2007-2008, 30143 (nr. 108). Den Haag.

Veld, R.J, in 't, (1995). *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*. VUGA, Den Haag.

Veld, R.J, in 't, (2005). *Verzelfstandiging en hybriditeit*. In: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*. Public controlling reeks 11. Bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Verhaak, F.O.M., R. Bagchus en M.J.W. van Twist (1996). *Kerndepartementen: een analytisch kader*. In: M.J.W. van Twist, R. Bachus en F.O.M. Verhaak (red.). *Kerndepartementen op afstand?* Eburon, Delft.

Verra, G.J. (1998). *Account management in de praktijk*. Kluwer, Bedrijfsinformatie.

Wassenaar, M. (2008). *De p&c-cyclus van de Suwi-ZBO's onder handen genomen*. [De auteur is werkzaam als afdelingshoofd Arbeidsverhoudingen en Uitvoeringsbeleid bij de directie Financieel-economische Zaken van het Ministerie van SZW. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.]

Weber, M. (1969). *Gezag, Bestuur en Bureaucratie*. Uit: A. van Braam (red.). *Sociologie van het staatsbestuur*. Universitaire Pers, Rotterdam. Oorspronkelijk: Weber, M. (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehende Soziologie*. Johannes Winckelman, Köln-Berlin. Pp. 157. 159, 161-166.

Website Autoriteit Financiële Markten (2008).

Website CBS (2008). *Over het CBS. Geschiedenis*.

Website Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (2008). *Over het CBR*. Link: <http://www.cbr.nl/cbr.pp>

Website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *ZBO-register. Wat is het verschil tussen een ZBO en een RWT?* Juni 2008.

Website ministerie van Financiën (2006). *Antwoorden op kamervragen over het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie*. 13 april 2004.

Werkgroep Markt en Overheid (Commissie Cohen) (1997). Eindrapport. Project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. In opdracht van het ministerie van economische zaken. 's Gravenhage.

Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press, New York.

Bijlage 1 Globale vragenlijst interviews

Vormgeving relatie

- Hoe is de relatie met het ministerie vanuit het zbo vormgegeven? Welke contracten/instituten/protocollen zijn er opgesteld?
- Met welke directies heeft het zbo het meeste contact (hoe vaak) en waarover?
- Hoe is de relatie tussen het ministerie en het zbo te omschrijven? Hoe is de reputatie van het ministerie bij het zbo (en andersom)? Houdt het ministerie 'gepaste' afstand?
- Zijn er nog aspecten in de relatie veranderd sinds de komst van de Kaderwet?

Werkplan en begroting

- Hoe komt het werkplan en de begroting tot stand? Vindt er vooraf (voordat het zbo de begroting indient) overleg plaats? Wat is de frequentie hiervan? Waar gaan de contacten concreet over?
 - Worden er op voorhand prestatiecriteria vastgesteld?
- Indien van toepassing: -De minister dient de hoogte van de tarieven goed te keuren. Is er voor de indiening van de voorgestelde tarieven reeds overleg met het ministerie?

Financieel-economische beoordeling

- Hoe wordt er toezicht gehouden op de kwaliteit van de bedrijfsvoering?
- Op welke wijze wordt de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het zbo beoordeeld? Is er bijvoorbeeld een beoordelingskader? Hoe wordt de kwaliteit van de activiteiten en producten beoordeeld? Zijn er prestatie-indicatoren?
- In hoeverre is hier contact over met het ministerie?
- In hoeverre is er contact over het jaarverslag van het zbo?
- Zijn er naast de bepalingen in de instellingswet en de Kaderwet verder nog regels opgesteld die de financiële verantwoording en/of sturing regelen?

Efficiency prikkels & Motivatie

- Ondervindt het zbo nog bepaalde doelmatigheidsprikkels van het ministerie?
- Zijn er regels met betrekking tot de hoogte van bijvoorbeeld het eigen vermogen? Zo ja, hoe is men bij deze norm gekomen? Zo nee, waarom niet?
- Verricht het zbo nog bepaalde marktactiviteiten (op eigen initiatief)?

Bijlage 2 Lijst met Respondenten

Per casus zijn de namen van de geïnterviewde respondenten gegeven. De eerste naam (of namen) heeft (of hebben) betrekking op de respondent(en) van het ministerie. De tweede naam (of namen) heeft (of hebben) betrekking op de respondent(en) van het zbo.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

- Sandra Comis, beleidsmedewerker afdeling Financiën, DG Veiligheid;
- Kees Huijben (cotroller managementteam)

Economische Zaken – Centraal Bureau voor de Statistiek

- Ilse Jansen (directie FEZ afdeling bedrijfsvoering, controller CBS) en Jeroen Offermans (directie FEZ afdeling bedrijfsvoering);
- Peter Spanenburg, Secretaris CCS en senior beleidsadviseur van het CBS.

Financiën – Autoriteit Financiële Markten

- Egbert Kortekaas, senior beleidsmedewerker directie Financiële Markten, afdeling Algemeen en Internationaal;
- Paul Vooijs, hoofd afdeling Control van het Cluster Control en Financiën.

Justitie – Raden voor de Rechtsbijstand

- Frank Gunters (directie Financien, bedrijfsvoering en control);
- Jos Kleihorst, Manager Beheer Raad voor de Rechtsbijstand Den Haag.

Landbouw Natuur en Visserij – Controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten

- André van Straaten (sectormanager niet grondgebonden veehouderij, directie Landbouw);
- Paul Smakman, directeur CPE

Landbouw Natuur en Visserij – Staatsbosbeheer

- Ernst-Jan Broeckhuijsen (afdeling Sturing en Toezicht, Bureau Bestuursraad);
- Franke Hoekstra, accountmanager.

Onderwijs Cultuur en Wetenschap – Commissariaat voor de Media

- Jan Kooreman (senior beleidsmedewerker van de afdeling Financiën en Technische Zaken, directie Media, Letteren en Bibliotheken);
- Mariska Mones (hoofd Bureau Bedrijfsvoering).

Onderwijs Cultuur en Wetenschappen – Mondriaan Stichting

- Dennis Stam (coördinerend beleidsmedewerker, Directie Kunsten, afdeling instellingenbeleid en informatie)
- Joost Cras (Hoofd bedrijfsvoering).

Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Sociale Verzekeringsbank

- J. Kapteijns (Afdelingshoofd/plaatsvervangend directeur Directie Uitvoeringsbeleid, afdeling aansturing) en M.C. Wassenaar (Hoofd Arbeidsverhoudingen en Uitvoeringsbeleid (AVU), directie Financieel-economische Zaken);
- Herpert Trouw (directeur directie bestuurlijke en strategische zaken SVB) en Eelko Plomp (afdelingshoofd planning en control FEZ).

Verkeer en Waterstaat – Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

- Gerlof Buurman (DG Personenvervoer, Directie Wegen en Verkeersveiligheid, Toezichthouder RDW, CBR en Innovam);
- Ruud Pot, hoofd directie Controlling en Financiën.

Volksgesondheid Welzijn en Sport – Nederlandse Zorgautoriteit

- Leo van der Lubbe (directie Markt & Consument; voornamelijk betrokken bij de financiële aansturing van de zorg-zbo's) en Rudo van der Brink (accounthouder NZa; 'relatiemanager' tevens directie Markt en Consument);
- Josefiën Kursten, Unithoofd Financiën.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – Kadaster

- Richard Igel, Adviseur Toezicht (Concernstaf, directie FEZ, afdeling TopZO);
- Mirjam Deelen, adviseur Public Affairs.

Naast interviews in het kader van de Case-selectie zijn er gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen op het gebied van financieel-economische aansturing en/of (rijksbrede) toezicht op en sturing van zbo's:

- Lars Canté (medewerker Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, ministerie van Financiën, directie Begrotingszaken);
- Wouter Brand (medewerker Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Personeel, Organisatie en Informatie).
- Johan A.M. de Kruijf (Universitair docent aan de Universiteit van Twente, o.a. gespecialiseerd in financiële controle en verantwoording in de publieke sector en bedrijfsvoeringsvraagstukken bij publieke organisaties).

Bijlage 3 Samenvatting case-beschrijvingen

In deze bijlage worden beknopte beschrijvingen van de cases gegeven. De beschrijvingen vormen een beknopte samenvatting van de documentenanalyse en de interviews. De cases zijn op alfabetische volgorde gerangschikt.

Autoriteit Financiële Markten (AFM)

De Stichting Autoriteit Financiële Markten is belast met het houden van gedragstoezicht op de financiële markten (de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren) ter bevordering van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, en de bescherming van de consument (ZBO-register, 2008). De toezichtskosten worden zoveel mogelijk doorberekend aan de marktpartijen waarop de AFM toezicht uitoefent. De overheidsbijdrage van het ministerie van Financiën betreffen de kosten van de repressieve handhaving en een deel van de kosten van de preventieve handhaving. De AFM tracht zoveel mogelijk directe toezichtsactiviteiten bij de betreffende marktpartijen in rekening te brengen. Echter, bij het merendeel van de toezichtactiviteiten zijn de werkzaamheden niet gekoppeld aan concrete verzoeken en acties van instellingen. De kosten daarvan worden gedekt door jaarlijkse heffingen aan alle onder toezicht staande instellingen (AFM, 2008: 104). Zo wordt de AFM voor ongeveer driekwart gefinancierd op basis van tarieven. Financiën financiert een kwart. De totale omzet in 2007 bedroeg 74 miljoen euro.

De opstelling van het jaarplan (en daarmee ook de begroting) begint in april. Vervolgens wordt in de ‘meivergadering’ het Panel van Marktpartijen advies gevraagd over nadere invulling van het takenpakket.⁵¹ De AFM stelt als input van de vergadering een begrotingskader. Het Panel kan vervolgens binnen dat kader aangeven hoe zij denkt dat de AFM het komende jaar haar taken dient in te vullen (waar dienen de accenten te liggen). Het draait met name om de richting (waar) en de mate waarin er toezicht uitgeoefend dient te worden. Het AFM neemt deze adviezen mee in de nadere invulling van het jaarplan. Bij deze Panelbijeenkomsten is Financiën als toehoorder aanwezig.

In oktober volgt de ‘oktobervergadering’ met het Panel van Marktpartijen. Deze oktobervergadering heeft een reactief karakter. Het Panel geeft een reactie op het opgestelde jaarplan. Financiën is hier wederom als toehoorder aanwezig. Dit geeft haar de kans om te bezien hoe het Panel reageert op het jaarplan. Daarnaast geeft deze bijeenkomst haar een indicatie van de verstandhouding tussen het Panel en de AFM.

Op basis van de oktobervergadering kunnen er nog kleine wijzigingen worden doorgevoerd. Veelal betreffen het details, zoals de formulering van bepaalde zinsneden. Bij het jaarplan geeft zij een toelichting (zienswijze) op de manier waarop zij is omgegaan met de reactie van het panel. In november wordt de begroting, na vaststelling door de Raad van Toezicht, ter instemming voorgelegd aan de minister. Deze dient voor 1 december zijn instemming gegeven te hebben. Ook Financiën geeft sinds kort een toelichting op de manier waarop er

⁵¹ “In het kader van het traject ‘Herziening Financiering Toezicht’ dat de financiële toezichthouders in 2003 met het Ministerie van Financiën hebben doorlopen heeft de AFM een ‘Adviserend panel van vertegenwoordigende organisaties’ opgericht. Met de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht is dit ook wettelijk verankerd. Het panel komt twee maal per jaar bijeen onder voorzitterschap van een lid van het bestuur van de AFM.” (Website AFM, 2008). In het panel participeren organisaties van partijen die belang hebben bij het toezicht van de AFM op de financiële markten, zoals het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van Assurantied adviseurs en financiële dienstverleners, de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland.

met de inbreng van de marktpartijen is omgegaan. Dit vergroot de transparantie. De minister heeft echter geen formele instrumenten om, bijvoorbeeld op basis van deze reactie, aanpassing van de begroting/jaarplan te bewerkstelligen. Het dwingt de AFM anderzijds wel tot een uitgebreidere verantwoording over de wijze waarop er met het advies van het Panel is omgegaan. Het Panel bezit tegenover de AFM geen instrumenten om bepaalde aanbevelingen werkelijk in het jaarplan te laten verwerken. Middels de formele reactie van de Minister is getracht meer transparantie te bewerkstelligen over de wijze waarop er met het Advies van het Panel is omgesprongen.

De huidige financiering van de toezichthouders is gebaseerd op een in 2003 verricht onderzoek, waarbij is teruggevallen op een rijksbreed te hanteren toetsingskader voor het kunnen doorberekenen van toezichtkosten. Dit kader is vastgelegd in het rapport 'Maat Houden'.⁵² Volgens het rapport 'Maat Houden' kunnen toezichtkosten volgens het profijtbeginsel worden doorberekend aan de sector. Dit geeft echter ruimte voor een verschil in interpretatie. Daarom hebben de marktpartijen erop aangedrongen om zoveel mogelijk heffingen op maat vast te stellen in verband met het vermijden van kruissubsidiëring. Kruissubsidiëring geschiedt op het moment dat een bepaalde bedrijfscategorie een bijdrage levert aan de toezichtsactiviteiten op een andere bedrijfscategorie. Om dit te vermijden dienen de kosten zoveel mogelijk per bedrijfsgroep en per taak (direct toezicht of repressief toezicht) gespecificeerd te worden. Dit maakt het systeem erg complex en tijdrovend.

De uren die medewerkers spenderen aan directe toezichtsactiviteiten vormen de sleutel voor de toedeling van de kosten. In de begroting worden deze uren geraamd en opgesplitst in de directe en indirecte uren. Vervolgens bepalen de heffingsmaatstaven per toezichtscategorie (bedrijfscategorie) hoe hoog de heffing voor een individueel bedrijf is. Er wordt dus zoals gezegd een heffing per bedrijfscategorie vastgesteld. Op basis van categorie specifieke maatstaven, bijvoorbeeld de omzet of het aantal fte, wordt vervolgens de individuele heffing vastgesteld. De voorgestelde heffingen en de heffingsmaatstaven worden in bilaterale consultaties voorgelegd aan de brancheorganisaties. Vervolgens worden ze ter vaststelling voorgelegd aan Financiën. De minister dient immers zijn goedkeuring te verlenen over de gehanteerde tarieven (in casu de heffingen).

Een probleem in de bekostigingswijze was dat Financiën en de AFM in 2003 hadden afgesproken dat de hoogte van de overheidsbijdrage gefixeerd was op 14% van de door de AFM gemaakte kosten. Als gevolg van 'exogene factoren' heeft de AFM geleidelijk aan relatief veel meer capaciteit moeten inzetten voor de met de overheidsbijdrage te financieren handhavingsactiviteiten. Hierdoor is er een mismatch ontstaan tussen de door de Staat te verstrekken vergoeding en de kosten van de activiteiten die met die vergoeding dienen te worden gefinancierd. De betreffende handhavingskosten werden vervolgens aan de marktpartijen doorberekend. Hierover ontstond logischerwijs onvrede bij het Adviserend Panel. Om deze reden is in 2005 een evaluatie uitgevoerd naar de hoogte van de overheidsbijdrage. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het aanbeveling verdiende om de hoogte van de overheidsbijdrage afhankelijk te stellen van de ontwikkeling van de kosten van de daartoe aangeduide activiteiten. De minister van Financiën heeft aldus besloten.

⁵² Aanleiding voor het onderzoek naar een nieuw bekostigingssysteem was de fusie (afgerond in 2004) tussen de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) en de De Nederlandse Bank (DNB). Beide toezichthouders hadden een verschillende bekostiging. Zo bracht de DNB de kosten ten aanzien van haar toezichthoudende functie ten laste van de exploitatierekening. Omdat de Staat der Nederlanden enig aandeelhouder is, financierde deze laatste indirect alle toezichtsactiviteiten. De PVK bracht haar toezichtskosten ten laste van de sector. Toen beide organisaties gingen fuseren diende de bekostigingssystematiek te worden herzien.

Grootste probleem bij de financieel-economische beoordeling is het doelmatigheidsvraagstuk: hoe kan nu de effectiviteit van het toezicht gemeten worden? Sinds 2006 heeft de AFM hier een groot aantal prestatie-indicatoren voor opgesteld. De reden dat er voorheen nog geen indicatoren waren opgesteld heeft voornamelijk met de ontwikkeling van de organisatie te maken. Zo bestaat de organisatie in de huidige vorm pas sinds 2002. Daarnaast heeft de AFM de afgelopen jaren een explosieve groei in haar takenpakket meegemaakt. Deze snelle ontwikkeling maakte het lastig om de bedrijfsvoering 'up to date' te houden en deze verder te ontwikkelen/te verbeteren. Het jaarverslag 2006 bevat een uitgebreide verslaggeving met veel cijfertabellen en prestatie-indicatoren. Deze indicatoren zijn op eigen initiatief tot stand gekomen. Er is recentelijk overleg geweest met Financiën over hoe nu de doelmatigheid van de AFM beoordeeld kan worden. Aanleiding voor dit gesprek was de doelmatigheidsbeoordeling van de accountant over 2007. De accountant dient namelijk in zijn accountantbeoordeling ook een oordeel over de doelmatigheid te geven. Hierbij was de vraag tot hoever de doelmatigheidsbeoordeling van de accountant diende te gaan. Dit was tevens aanleiding om te bezien op welke wijze de doelmatigheid beoordeeld en verantwoord zou kunnen worden.

De belangrijkste indicator met betrekking tot de doelmatigheid van de AFM is het percentage direct toezicht: hoeveel directe toezichtsuren worden er gemaakt in verhouding met de indirecte uren. Hoe hoger het percentage directe toezichturen hoe doelmatiger de AFM werkt. Dit percentage is sinds 2003 van 37% naar 52% in 2007 gestegen. "Verwacht wordt overigens dat dit percentage in de komende jaren niet veel verder zal kunnen stijgen." (AFM, 2008: 100).

Vanuit de Kamer zijn er de afgelopen jaren zeer kritische vragen gesteld over de omvang van de AFM. Deze is in de afgelopen jaren namelijk sterk gegroeid. Hierbij werden zelfs uitspraken als 'zelfrijzend bakmeel' gehanteerd. De verklaring voor de toename in omvang van de AFM is de toename van het verplichte takenpakket. Mede vanwege de komst van een aantal EU-richtlijnen is het takenpakket van de AFM uitgedijd. Probleem hierbij is echter wel dat er op de toename van het takenpakket geanticipeerd dient te worden. De vertaling van een EU-richtlijn in nationale wetgeving vergt een aantal jaren. Op het moment dat de wet wordt vastgesteld wordt er van de AFM verwacht dat ze deze direct kan uitvoeren. Hierop wordt geanticipeerd door vroegtijdig extra personeel aan te trekken. Hierdoor nemen de kosten toe, terwijl de feitelijke taak nog niet is vastgesteld.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

Het CBR is als privaatrechtelijke stichting door het ministerie van Verkeer en Waterstaat belast met het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek (Website CBR, 2008). Hiervoor heeft zij een overeenkomst met de Staat afgesloten. Haar grootste en bekendste taak is het afnemen van de rijexamens op basis waarvan mensen een rijbewijs kunnen behalen.

Er vindt vooraf geen afstemming met het ministerie plaats over de begroting dan wel het jaarplan van het CBR. Het jaarplan wordt intern opgesteld en gaat ter goedkeuring naar de Raad van Toezicht. Enig overleg vooraf met het ministerie betreft de prognose met betrekking tot nieuwe producten of beleidsonderzoeken die op korte termijn verwacht worden. Volgens de huidige regelgeving (vastgelegd in de overeenkomst tussen Staat en CBR) dient de Raad van Toezicht de begroting goed te keuren. De begroting wordt ter kennisneming naar het ministerie verzonden. In het informatiestatuut zijn wel regels opgenomen met betrekking tot

de inrichting van de begroting, maar de minister hoeft geen goedkeuring te geven over de begroting.

De tariefsbepaling staat momenteel los van de begrotingscyclus. De tarieven worden ook op een ander moment vastgesteld. Dit verandert met de nieuwe instellingswet waarbij er een nieuw model wordt gebruikt voor de tariefsbepaling. De tarieven worden momenteel jaarlijks verhoogd via twee indexen: de Consumenten Prijsindex (deze wordt voor 25% meegenomen in de berekening) en de Index betreffende de regelingslonen voor particuliere bedrijven (deze wordt voor 75% meegenomen in de berekening). Het CBR doet de indexberekening en legt vervolgens de tarieven voor aan V&W. Onthouding van goedkeuring is nog niet voorgekomen. Het indexmodel is door V&W opgesteld. Daarbij heeft zij een automatische efficiencyverbetering ingebouwd. Als de tarieven namelijk geheel parallel aan de loon- en prijsontwikkeling zouden stijgen dan zouden de tarieven sneller stijgen. Met andere woorden: de kostenkant stijgt sneller dan de opbrengstenkant. Hierdoor moet er automatisch efficiënter gewerkt worden wil het exploitatiesaldo niet negatief uitvallen.

Met de nieuwe instellingswet van het CBR, die moet voldoen aan de Kaderwetbepalingen, zullen de tarieven op basis van een kostprijsmodel berekend worden. Zo dient er in het vervolg per product of cluster van producten de kostprijs berekend te worden. Momenteel zijn er werkgroepen bezig met het vormgeven van de nieuwe sturingsrelatie. Hiervan is het nieuwe kostprijsmodel een onderdeel. In deze werkgroepen dient in samenspraak invulling gegeven te worden aan de verschillende voornemens.

Er was reeds eerder intensief overleg tussen het ministerie van V&W en het CBR over eventuele wijziging van het bekostigingsmodel. Het ministerie wilde eerder al een dergelijk kostprijsmodel doorvoeren. Het CBR zag hier geen reden toe en deed een beroep op haar zelfstandigheid. Uiteindelijk werd besloten de discussie te staken en in het voortraject van de wetwijziging (de nieuwe instellingswet) hier opnieuw over te overleggen.

Met de komst van de nieuwe instellingswet gaat het CBR ook een bedrijfsvoeringsverklaring afgeven. Het streven is een rechtmatigheidsverklaring. Momenteel geschiedt de beoordeling over de bedrijfsvoering intern. Hiervoor worden enkele prestatie-indicatoren gebruikt, waarvan de wachttijden, het aantal klachten, het slagingspercentage en de reserveringstermijnen de belangrijkste zijn. Maandelijks wordt er intern een rapportage opgesteld die betrekking heeft op de ontwikkeling in de opbrengsten en kosten. Daarnaast gaan er kwartaalrapportages naar de RvT en het ministerie van V&W.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is verantwoordelijk voor de productie en publicatie van nationale statistieken. Er werken een kleine 2300 fte's bij het CBS. Met betrekking tot de hoogte van het eigen vermogen wordt de 5% norm aangehouden die ook voor baten-lastendiensten geldt.

In de relatie tussen het ministerie van EZ en het Centraal bureau voor de Statistiek (CBS) speelt het meerjarenprogramma (MJP) een belangrijke rol in het begrotingsproces. Het MJP van het CBS wordt door het CBS opgesteld. Na goedkeuring door de CCS wordt het MJP ingediend bij EZ. Het MJP geeft voor de komende 5 jaar aan wat er globaal op het programma staat. Aan het MJP wordt een voorstel voor het budget gekoppeld. De Minister van EZ legt dit budgetvoorstel voor in de ministerraad en geeft er een oordeel over. De ministerraad geeft enkel een oordeel over de 'financiële en personele randvoorwaarden'. Met

betrekking tot de begroting is er vooraf weinig tot geen contact met EZ. De begroting van het lopende jaar wordt, rekening houdend met de loon- en prijsbijstelling, als uitgangspunt genomen voor de begroting van het komende jaar.

In de ‘Nadere sturingsafspraken’ tussen EZ, het CBS en de CCS wordt een onderscheid gemaakt in de EZ-begroting en de CBS-begroting. Voor de departementale begrotingsvoorbereiding wordt er door de directeur van de directie FEZ (van EZ) uiterlijk 1 januari een aanschrijving verstuurd aan de DG CBS. “Voorstellen die een mutatie betekenen ten opzichte van het meerjarenkader worden op de in de aanschrijving genoemde datum ingediend.” (Nadere sturingsafspraken). De DG CBS levert vervolgens, conform het in de aanschrijving opgenomen format, een bijdrage aan voor het beleidsartikel CBS in de ontwerp-begroting van EZ. Daarnaast dient het CBS voor 1 december haar begroting ter goedkeuring voor te leggen aan EZ.

Er is voor de indiening van het jaarplan van het CBS geen contact met EZ. Dit komt mede door de abstracte doelstelling van het CBS. Zo is het CBS vrij om te bepalen wat nodig is voor haar missie, wel binnen de kaders van het meerjarenplan. Daarnaast krijgt het concrete opdrachten van allerlei verschillende opdrachtgevers. Het ministerie beoordeelt het jaarplan middels toetsing aan de wet en de kaders van het meerjarenplan.

Voor 1 september levert het CBS een door de CCS vastgestelde halfjaarrapportage op aan de minister in afschrift aan FEZ (zie Ministerie van EZ, 2006: 6).⁵³ Hierin wordt verslag gedaan van de voortgang in de prestatie-indicatoren van het beleidsartikel CBS van de ontwerp-begroting van EZ, de staat van baten en lasten en de voortgang in de door de accountant en het CBS geconstateerde verbeterpunten ten aanzien van het financieel beheer.

Tot voor kort was er bij EZ weinig inzicht in de doelmatigheid van het CBS. Hier is reeds aan gewerkt en tot op heden wordt hier nog steeds aan gewerkt. Het jaarplan 2007 bevat bijvoorbeeld veel meer prestatie-indicatoren dan de voorgaande jaarplannen. Het probleem met betrekking tot de doelmatigheidsbeoordeling is dat er geen één op één koppeling tussen de kosten en de producten/activiteiten gemaakt wordt. Er is nog geen kostprijsmodel. De minister steunt zoveel mogelijk op het toezicht dat de CCS uitoefent (zie ook Ministerie van EZ, 2006: 6).

De reden waarom een doelmatigheidsbeoordeling lastig blijkt te zijn heeft te maken heeft met de huidige vernieuwende werkwijze van het CBS te maken. De huidige werkwijze maakt een doelmatigheidsbeoordeling lastig. Er kan enkel via de personeelslasten gestuurd worden. Op aanvraag van EZ is recentelijk *het project ‘kostprijsbepaling’* gestart. Doelstelling is om te bezien in hoeverre het toch mogelijk is (en doelmatig is) kostprijzen te kunnen vaststellen. Daarnaast zijn er in samenspraak met het ministerie nieuwe prestatie-indicatoren opgesteld.

Commissariaat voor de Media

Als zelfstandig bestuursorgaan ziet het CvdM erop toe dat de bepalingen uit de Mediawet worden nageleefd. Zo hield het in 2007 toezicht op 292 lokale, 13 regionale, 32 landelijke publieke omroepen en 473 commerciële omroepen. Daarnaast beheert het Commissariaat de

⁵³ De CCS heeft een Audit Committee (AC). Hierin zitten deskundigen op het gebied van de bedrijfsvoering. De kwartaalrapportages van het CBS gaan naar het AC + de externe accountant. Het AC bereidt het CCS advies over bedrijfsvoeringsaspecten aan de DG voor, analoog aan een Raad voor Commissarissen bij een onderneming. In de kwartaalrapportages wordt verslag gedaan van de uitputting van de lopende begroting. De AC kan op basis van deze gegevens bijvoorbeeld adviseren een factuurstop in te stellen.

Algemene Omroepreserve en verzorgt het de bevoorschotting van (onder meer) de landelijke publieke omroep. Sinds de oprichting van het Commissariaat bestaat het team van medewerkers ongeveer uit 50 personen (CvdM, 2008). Op 31 december 2007 waren er 56 personen in dienst (45,3 fte's).

De contacten van het ministerie van OC&W met het CvdM vinden plaats vanuit de directie Media, Letteren en Bibliotheken (MLB). In het najaar is er overleg tussen het CvdM en de bewindspersoon over het voorgenomen handhavingsbeleid. Vooraf aan dit overleg is er reeds ambtelijk afstemming gezocht met betrekking tot het handhavingsbeleid middels de zogenaamde handhavingsbrief. Bij dit overleg is de financiële afdeling niet betrokken. Dit gaat enkel over beleidsinhoudelijke zaken. Deze handhavingsbrief wordt door het CvdM opgesteld. In de handhavingsbrief worden globale prestatiedoelstellingen aangegeven. Verder worden er geen afspraken gemaakt over te leveren prestatie-informatie (zoals prestatie-indicatoren) (zie ook AR, 2006: 61). Sinds 2008 komt er een formeel schriftelijke reactie van de minister op de handhavingsbrief (het voorgenomen beleid in algemene zin).

De Mediawet ligt ten grondslag aan de begroting. Deze bepaalt de voorschotten voor de verschillende omroepen. Het CvdM fungeert als 'doorgeefluik' met betrekking tot de subsidies aan de verschillende media. De publieke omroepen worden gefinancierd door het Rijk (de rijksbijdragen) en voor een deel uit de reclamegelden van de Ster. Het commissariaat beheert deze gelden. Daarom wordt er in de begroting en in de jaarrekening een onderscheid gemaakt in baten en lasten ten aanzien van het beheer en het apparaat. Er zijn dus twee gescheiden begrotingen en jaarrekeningen.

De begroting gaat voor 1 november naar OCW, zoals vastgelegd in de instellingswet van het Commissariaat (art. 12 Mediawet). Ten aanzien van de bekostiging is er sprake van inputbudgettering in combinatie met lump-sumbudgettering: het CvdM is geheel autonoom om binnen het gegeven budget te schuiven met de kostenposten. Zo kan zij zelf bepalen om minder budget aan het personeel te besteden en meer aan kapitaalgoederen. Eventuele tekorten dienen uit de eigen reserves te worden bekostigd. Het rijksbudget voor de apparaatskosten bedraagt ruim 4 miljoen euro en is afkomstig uit de Mediabegroting. Daarnaast wordt het Commissariaat bekostigd uit de toezichtskosten die de commerciële omroepinstellingen dienen af te dragen (de 'extra baten'). De ontvangsten uit de toezichtskosten bedragen in totaal zo'n 1 miljoen euro. De rijksbijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de Loon- en Prijsontwikkelingen.

Het jaarverslag van het CvdM gaat ter informatie naar het ministerie van OCW. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de voorgenomen taken die in de handhavingsbrief waren aangegeven. Concrete prestatie-informatie is er niet. Hier zijn ook geen afspraken over gemaakt (zie ook AR, 2006: 61-62). Met betrekking tot de omvang van het apparaat is het uitgangspunt dat deze op hetzelfde peil wordt gehouden.

In het verantwoordingsproces wordt er voornamelijk aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de uitgaven. Hierbij speelt de accountantscontrole van de jaarrekening een grote rol. De jaarrekening dient voor 1 september 2008 bij het ministerie van OCW te worden ingediend. In het handboek/controlerprotocol staan richtlijnen voor de accountantscontrole.

In de Mediawet is de bepaling opgenomen dat er eens in de vier jaar een evaluatieonderzoek dient plaats vinden over het functioneren van het CvdM. Deze bepaling is in de Mediawet opgenomen naar aanleiding van de VBTB operatie. Het eerste evaluatierapport is in juli 2008

verschenen. Het onderzoeksbureau ECORYS heeft in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (directie Media Letteren en Bibliotheken) deze evaluatie uitgevoerd ten aanzien van in de periode 2003 tot en met 2006. Het rapport bevat voornamelijk positieve oordelen over het functioneren van het Commissariaat. Ten aanzien van de beschrijving van de relatie met het ministerie van OCW valt op te merken dat de contacten bijna volledig gefocust zijn op beleidsmatige zaken.

Ondanks het uitbreiden van het takenpakket in de afgelopen jaren is de omvang van het apparaat nagenoeg hetzelfde gebleven. Volgens leidinggevende functionarissen van het Commissariaat is dit mogelijk dankzij efficiëntere werkwijzen en doelmatiger toezichtmethoden, aldus ECORYS. Echter valt niet uit te sluiten dat het Commissariaat de opgedragen taken zou kunnen vervullen met een kleinere formatie. “Als primair wordt gestuurd op het gelijk houden van het aantal formatieplaatsen is de kans aanwezig dat verbeterde werkwijzen resulteren in de inzet van capaciteit voor andere [...] niet strikt noodzakelijke werkzaamheden” (ECORYS, 2008: 85).

Het Controlebureau voor Pluimveehouders, Eieren en Eiproducten (CPE)

Het CPE is in 1988 opgericht om toezicht uit te oefenen op de naleving van de voorschriften met betrekking tot eieren. In de loop der jaren is haar takenpakket, vanwege nadere EU en/of nationale regelgeving, uitgebreid en verricht zij ook controles ten aanzien van pluimveevlees. Sinds 1996 is het CPE officieel een zelfstandig bestuursorgaan geworden en kreeg zij met een intensievere sturing vanuit het ministerie van LNV te maken. Voorheen lag de aansturingstaak van het CPE namelijk bij het productschap, maar omdat de Europese Unie besloot dat de overheid en dus de minister volledig verantwoordelijk werd gehouden voor de toezichtstaak kwam de aansturingstaak volledig bij LNV te liggen. Sinds 2002 voert het CPE uitsluitend controles op basis van het Landbouwkwaliteitsbesluit uit (100% overheidstaak). Hierdoor wordt zij vanaf dat moment 100% middels tarieven op de sector gefinancierd.

Het bestuur van het CPE, waarin alle onder toezicht staande marktdeelnemers vertegenwoordigd zijn, speelt een grote rol bij het vaststellen van de tarieven, het controleplan (soort jaarplan) en de begroting.⁵⁴ Er zijn gemiddeld drie bestuursvergaderingen per jaar. De bestuursvergadering in het najaar heeft betrekking op het vaststellen van de begroting en de tarieven. Omdat alle marktdeelnemers vertegenwoordigd zijn in het bestuur worden de tarieven kritisch onder de loep genomen. Nadat het bestuur akkoord is gegaan dient de minister goedkeuring te geven. De minister heeft nog nooit goedkeuring onthouden. Er vindt dan ook weinig tot geen discussie/overleg met het ministerie over de hoogte van de tarieven plaats. LNV laat de tariefsbepaling zoveel mogelijk over aan het ‘krachtenspel’ in het bestuur (mits de tarieven maar kostendekkend zijn en dit wordt gecontroleerd aan de hand van de begroting en de jaarrekening). Bovendien is het ministerie via de rijkstoezichthouder(s) doorgaans in het bestuur als toezichthouder aanwezig. Er worden met het ministerie geen prestatiecriteria vastgesteld.

Ten aanzien van de bepaling van de tarieven hanteerde het CPE voorheen het omslagstelsel. Dit hield in dat op basis van het aantal eieren het tarief bepaald werd. Voor grootte houderijssystemen hield dit dan getalsmatig een aanzienlijk bedrag in, maar naar verhouding betaalde zij net zoveel als kleine houderijssystemen. Een bedrijf dat 900 miljoen eieren

⁵⁴In het bestuur nemen diverse koepelorganisaties plaats, namelijk de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (ANEVEI), de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP), het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren (Dierenbescherming) en de Stichting Rechten voor al wat leeft (Animal Freedom).

produceert betaalde bijvoorbeeld 40.000 euro aan controle en toezichtskosten. Met name vanuit de Nederlandse Vakbond voor Pluimveehouders (NVP) was er kritiek op het omslagstelsel.⁵⁵

Het omslagstelsel is komen te vervallen. Nu zijn er naar bedrijfsgrootte een aantal categorieën gemaakt. Bijvoorbeeld ten aanzien van de pakstations zijn er 4 categorieën opgesteld: de pakstations die minder dan 5 miljoen eieren verpakken (categorie IV), de pakstations die tussen de 20 miljoen en de 5 miljoen verpakken (categorie III), die tussen de 50 miljoen en 20 miljoen (categorie II) en die meer dan 50 miljoen verpakken (categorie I). Per categorie geldt een ander tarief (hoe groter het bedrijf des te hoger het tarief). Overigens betalen categorie I en II een zelfde tarief per locatie per keer (800 euro). De indeling in categorieën maakt de tariefbepaling veel gemakkelijker en leidt tot een aanzienlijke vermindering in administratieve lasten en dus tot een lager tarief.

Er wordt daarnaast onderscheid gemaakt naar type marktdeelnemer: producent, pakstation/verzamelaar, grossiers in eieren, slachterij, uitsnijderij of consumenten verkooppunt (detailhandel). Per marktdeelnemer worden de kosten en de baten berekend. Op basis hiervan is het tarief bepaald.

De verantwoording van het CPE geschiedt middels het jaarverslag en de jaarrekening. Bij de jaarrekening zit een goedkeuringsverklaring van een accountant. Dit is voor LNV voldoende. Het CPE is een stichting. Het bestuur is eigenaar. De directeur van het CPE dient daarom verantwoording af te leggen aan het bestuur. De voorzitter van het bestuur is de eindverantwoordelijke.

Recentelijk is voorgesteld is dat het CPE geen reserves hoeft aan te houden. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Allereerst heeft het CPE nog een reserve ter beschikking die in het verleden is opgebouwd. Daarnaast is het CPE veel minder kwetsbaar dan voorheen omdat de inkomstenbronnen over meer marktdeelnemers verspreid zijn. Voorheen was het CPE geheel afhankelijk van de pluimveehouders en de pakstations. Met name de pluimveehouders is de meest kwetsbare groep (zie bijvoorbeeld de vogelpestcrisis). Vervalt vanwege externe factoren een deel van de inkomsten van deze groep dan heeft het CPE genoeg andere inkomstenbronnen. Ook kan zij besluiten dan meer controles bij de andere deelnemers te gaan verrichten.

Kadaster

Het Kadaster is volgens haar instellingswet (de Organisatiewet Kadaster) verantwoordelijk voor het houden van de openbare registers en het bijhouden van de kadastrale registratie en de kadastrale kaart, de registratie van schepen en luchtvaartuigen, het in stand houden van een net van coördinatiepunten (Rijksdriehoeksmeting), het registreren en cartografisch weergeven van topografische gegevens en het verstrekken van informatie op basis van deze registraties.

⁵⁵ De onvrede die binnen de NVP heerste is ook vanwege andere redenen ontstaan. In het bestuur van het CPE nemen de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren (ANEVEI) en de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders (NOP) deel. Binnen de NOP groeide de onvrede onder andere vanwege de aansluitingsverplichting voortkomende uit EU regelgeving. De Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP) is uit deze tweestrijd ontstaan. De NVP vertegenwoordigde vooral de batterijboeren. Deze waren niet bij het CPE aangesloten. In 2002 besloot de EU dat er een aansluitingsverplichting kwam. De NVP zette zich vervolgens sterk af tegen de NOP en hierdoor ook tegen het CPE.

Vanwege de politiek ongevoelige en beleidsarme taak van het Kadaster was er tot voor kort nauwelijks sprake van een beleidsmatige relatie met VROM. Het Kadaster was ook geen opdrachtnemer van VROM. Haar klanten zijn immers de burgers, makelaars, notarissen, gemeenten, provincies e.d.. Sinds kort is er wel een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met de afdeling DIO van VROM in het kader van de GEO informatie.

Het kader voor het jaarplan is het Meerjarenbeleidsplan (MBP). Dit MBP wordt intern opgesteld. Vervolgens wordt deze ter advisering aan de Gebruikersraad voorgelegd. Na interne terugkoppeling wordt het MBP aan de Raad van Toezicht voorgelegd die het MBP vaststelt, waarna het ter goedkeuring aan de minister wordt toegezonden.⁵⁶ Vooraf vindt er echter veel overleg plaats tussen het ministerie en het Kadaster. Dit kan discussies op het hoogste niveau voorkomen. In december wordt in het bestuurlijke overleg tussen minister en PSG enerzijds en de voorzitter van het Bestuur (van het Kadaster) en de voorzitter van de Raad van Toezicht anderzijds de begroting en het MPB officieel goedgekeurd.

Naast de goedkeuring van de begroting dient de minister goedkeuring te geven over de hoogte van tarieven. De tarieven worden door het Kadaster, na overleg met de Gebruikersraad, voorgelegd aan de minister. De afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO) onderdeel van de directie FEZ, beoordeelt de hoogte van de tarieven op basis van de koppeling met het eigen vermogen van het Kadaster. In het verleden had het Kadaster namelijk een relatief hoog vermogen. Er is toen afgesproken een normvermogen in te stellen. Dit normvermogen, bestaande uit een conjuncturele en een structurele reserve, is aan een wettelijk maximum gebonden. Met VROM is afgesproken dat zodra het vermogen boven het normvermogen uitkomt het overschot als financiering gebruikt wordt voor een tariefsverlaging.

De reden dat het Kadaster in vergelijking met andere publieke organisaties een zeer hoog eigen vermogen aanhoudt heeft te maken met de conjunctuur gevoelige taak van het Kadaster. Zo was het vermogen, als percentage van de omzet, in 2006 58% (129 op 222 miljoen euro) en in 2007 nog slechts 32% (59 op de 184 miljoen). De verklaring hiervoor ligt in de enorme afhankelijkheid van de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt.

Ten aanzien van het jaar 2008 werd, gezien het slechte resultaat in 2007, een tariefsverhoging voorgesteld. Deze verhoging blijkt gedurende het jaar echter niet voldoende te zijn om de enorme teruggang in de omzet tegen te gaan. Daarom is er door het Kadaster aangestuurd op een tussentijdse verhoging tijdens het lopende jaar. Hierover is langdurig gediscussieerd met het ministerie. VROM vraagt stevig door over de oorzaken, de omzetverwachtingen en over mogelijkheden van kostenbesparingen. VROM moet immers aan de minister kunnen uitleggen waarom er (al dan niet) goedkeuring verleend dient te worden (en de minister aan de Kamer). Uiteindelijk is er een compromis gesloten. Per 1 juli zijn de tarieven van de verschillende producten verhoogd met gemiddeld 30%.

Met betrekking tot tariefsverhogingen speelt de Gebruikersraad een kleine rol. Veelal kunnen de organisaties die in de Gebruikersraad vertegenwoordigd zijn de kosten doorberekenen hun klanten. VROM beoordeelt over het algemeen door naar de gemiddelde wijziging in de tarieven te kijken. Aansturing op basis van kostprijzen vindt niet plaats. Er worden geen prestatiecriteria opgesteld. VROM (Topzo) houdt voornamelijk toezicht op de kwaliteit van

⁵⁶ Dit wijzigt wanneer de Organisatiewet Kadaster wordt aangepast aan de Kaderwet ZBO's. Dan stelt de Raad van Bestuur het MBP vast, na instemming van de RvT wordt het dan ter goedkeuring voorgelegd aan de minister.

de dienstverlening en als eigenaar naar de continuïteit van de organisatie. Voor het toezicht is ongeveer 0,3 fte vrijgemaakt. Hierdoor vindt er een beoordeling op hoofdlijnen plaats.

De beoordeling van het functioneren van het Kadaster geschiedt middels kwartaalrapportages en het jaarverslag. De kwartaalrapportages betreffen zowel financiële als beleidsmatige aspecten. De vraag die centraal staat is of het Kadaster 'in control' is. Een grondige doelmatigheids- en effectiviteitsbepaling vindt eens in de 5 jaar plaats tijdens de meerjarenevaluatie. Deze evaluatie wordt verricht door een extern bureau in opdracht van VROM.

Nadat het jaarverslag uitgebreid in de Gebruikersraad en de Raad van Toezicht is behandeld wordt deze opgestuurd naar de minister. TopZO geeft een beoordeling over het verslag. Deze beoordeling wordt naar het Kadaster gestuurd en vormt tevens het uitgangspunt voor de minister in het daaropvolgende bestuurlijke overleg. Over de kwartaalrapportages is incidenteel overleg.

De Mondriaan Stichting (MS)

De Mondriaan Stichting heeft tot doel de belangstelling voor en vraag naar beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed te vergroten en te verdiepen. Hiervoor verstrekt zij subsidies op aanvraag. Dit vereist een nauwkeurige inhoudelijke beoordeling. Bij de MS werken momenteel 22 medewerkers. Bij de subsidiebeoordelingen worden externe adviseurs betrokken. De MS is vanwege de enorme diversiteit aan aanvragen en haar zelfstandigheid niet te omschrijven als een 'subsidiefabriek'. Daarom is de MS onder de professioneel autonome diensten geschaard.

Op basis van het Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen krijgen de fondsen vierjaarlijkse instellingssubsidies. Op basis van dit besluit (artikel 11) dienen de fondsen uiterlijk zes maanden voor de aanvang van iedere subsidieperiode van vier kalenderjaren een begroting in. Deze begroting is uitgesplitst per jaar. De begroting omvat een prestatieoverzicht dat 'in kort bestek' een inzichtelijk kwantitatief overzicht bevat van de te verrichten activiteiten. Na afloop van de vier begrotingsjaren stelt de minister definitief de toegekende subsidie vast. Het betreft een soort declaratiesysteem. Er wordt dan ook gewerkt op basis van een voorschotregeling (art. 14 Bekostigingsbesluit). De fondsen dienen achteraf aan te tonen dat zij de begrootte uitgaven in praktijk hebben gebracht en dat de geplande subsidies dus zijn verstrekt.

De Raad van Cultuur speelt op dit moment nog een grote rol bij het vaststellen van het uiteindelijke budget. Zo adviseert hij de minister. De Raad voor Cultuur is het wettelijk adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De Raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en over subsidiebesluiten (Website Raad voor Cultuur). Vanaf 2009 is advisering door de Raad voor Cultuur over de subsidiehoogte niet meer aan de orde. De directie FEZ van het ministerie van OCW is overigens niet betrokken bij de vaststelling van de subsidiehoogte en de voorschotregeling.

Vanaf 2009 gaat er in de planning en controlcyclus het een en ander veranderen. Op dit moment is het meerjarige beleidsplan en de bijbehorende begroting geen gezamenlijk document: de MS stelt deze namelijk geheel zelf op. Vanaf 2009 is het streven om hier meer onderlinge afspraken over te maken, zodat het een 'gezamenlijk' document wordt. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen ten aanzien van het toezichtskader: een gerichtere vorm van sturing

wordt op deze wijze beter mogelijk. Met het gerichter willen sturen wordt het stellen van doelen beter mogelijk.

Prestatiecriteria zijn lastig vast te stellen. De MS is erg afhankelijk van de hoeveelheid en de kwaliteit van de aanvragen. Doelen worden dan ook voornamelijk op een abstracter niveau geformuleerd. Mede vanwege de grote afhankelijkheid van de aanvragen krijgt de MS beleidsmatige vrijheid om te schuiven met haar budgetten. Formeel heeft de MS hier toestemming voor nodig van de minister. Zo bepaalt art. 22 van het Bekostigingsbesluit dat de subsidieontvanger zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling doet aan de Minister van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor een beslissing tot wijziging, intrekking of vaststelling van de subsidie. In de praktijk gebeurt dit voornamelijk alleen bij grote budgetverschuivingen.

Er zijn geen regels vastgesteld met betrekking tot de scheiding tussen programma- en apparaatsuitgaven. De MS heeft beheersmatig de vrijheid om, indien nodig, te schuiven met het aan haar toegekende budget. Er is in dat opzicht sprake van een vertrouwensrelatie. De MS maakt overigens zelf in haar jaarverslag wel een scheiding tussen programma- en apparaatskosten. Er is zeer frequent contact, de relatie is goed en bij het ministerie is men voldoende op de hoogte van de organisatie.

Er vindt geen formele doelmatigheids- of doeltreffendheidsbeoordeling plaats. Er zijn geen regels met betrekking tot de omvang van het vermogen. De MS is relatief vrij om reserves te vormen voor de verschillende subsidieprojecten.

Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV)

Het NIFV heeft een breed takenpakket. Zij is onder andere verantwoordelijk voor het opleiden van brandweerofficieren en brandweercommandanten, het geven van cursussen en trainingen en het doen van onderzoek zowel in opdracht van andere organisaties als op eigen initiatief). De wettelijke taak van het NIFV is het opleiden, het fungeren als deskundigensteunpunt en het beheren van allerlei kennisdocumenten. Daarnaast verricht de NIFV veel private activiteiten. Voor de wettelijke taak ontvangt het NIFV de rijksbijdrage (zo'n 15-20% van het totale budget van zo'n 24 miljoen euro). Daarnaast doet het NIFV veel onderzoeksactiviteiten en projecten voor (met name) het ministerie van BZK. Deze subsidies worden dus tevens uit de begroting van het ministerie gefinancierd. De subsidies vormen zo'n 10% van de omzet. Het grootste deel van de omzet bedragen de post 'overige opbrengsten' (een kleine 70%). Deze overige opbrengsten worden behaald uit marktactiviteiten.

In het Informatieprotocol dat tussen het NIFV en het ministerie van BZK is afgesloten wordt beschreven wat er in de begroting van het NIFV dient te staan. Daarnaast worden de termijnen gegeven waarbinnen het NIFV de verschillende jaardocumenten dient aan te leveren. Uiterlijk 1 februari dient het NIFV haar jaarplan, bestaande uit het beleidsplan, de begroting en een meerjarenraming, in te dienen. Voor 1 april dient BZK voorlopige goedkeuring over de begroting te geven en voor 1 oktober volgt de definitieve goedkeuring van de begroting en de meerjarenraming en wordt de 'voorlopige bijdrage' van BZK vastgesteld.

Ten aanzien van de bekostiging is door BZK is er een onderscheid te maken in subsidieprojecten en de rijksbijdrage voor de wettelijke hoofdtaak van het NIFV (het opleiden). In de bekostiging van beide taken zijn er in de afgelopen jaren veranderingen opgetreden.

Er is momenteel sprake van een complex bekostigingssysteem op basis waarvan de rijksbijdrage wordt vastgesteld. In 2003 is er gezamenlijk een rekenmodel ontworpen aan de hand waarvan de totale kosten van een voltijdstudent werden berekend. In 2004 en 2005 werd deze ‘functiegerichte bijdrage’ toegepast. Dit wil zeggen dat de gehele opleiding door BZK werd vergoed, inclusief het onderdak en de begeleiding van de student. Toen de kosten op gingen lopen is de organisatie doorgelicht. Reden van de toename aan kosten was voornamelijk een toename in de opleidingsvoorzieningen. De kostprijs uit het rekenmodel steeg echter enkel conform de LPO (loon en prijsontwikkeling) en was dus niet gebaseerd op dergelijke kostenstijgingen. Dit heeft te maken met het budgetkader waaraan het ministerie is gebonden. Naast deze voltijdstudenten waren er de deeltijdstudenten. Deze werden volledig door de werkgever betaald.

Eind 2005 is het ‘competentiegericht opleiden’ gestart. De opleiding is gesplitst in een aantal leergangen/modules. Hierop kunnen studenten (werkgevers) zich inschrijven. Hierdoor betaalt BZK niet meer de gehele opleiding, maar enkel voor de relevante modules. Tevens wordt het onderdak en de begeleiding niet meer gefinancierd. Er wordt nu per module, per student betaald. De werkgever betaalt nu een groter deel en is daarnaast verantwoordelijk voor de begeleiding van de student. BZK geeft nu achteraf aan de werkgever via het NIFV subsidies. De werkgever betaalt vooraf het gehele bedrag. Na afronding van de opleiding kan de werkgever zo’n 75% van de opleidingskosten gesubsidieerd krijgen. Het doel van deze regeling is de werkgever te stimuleren de student goed te begeleiden zodat deze snel slaagt.

Naast de rijksbijdrage worden er veel subsidies verstrekt van BZK voor onderzoeksprogramma’s. Hierin is een onderscheid te maken tussen projecten die via een aanbestedingsprocedure lopen en projecten die praktisch alleen door het NIFV verricht kunnen worden. De aanbestedingsprojecten zijn projecten die evengoed door een ander onderzoeksbureau uitgevoerd hadden kunnen worden en hiervoor worden dus de normale aanbestedingsprocedures gevolgd.

Voor de projecten die praktisch alleen door het NIFV uitgevoerd kunnen worden geven individuele beleidsdirecties subsidiebeschikkingen. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van de integrale kostprijs. Het NIFV stelt een offerte op waarin zij de integrale kostprijs van het project dient aan te geven. Kostendekkendheid is hier het uitgangspunt. Op basis van de offerte krijgt het NIFV voorschotten van BZK. De bevoorschotting is recentelijk bijgesteld (verlaagd) om de subsidies meer synchroon met de prestaties te laten verlopen. Het kwam voor dat de projecten vertraging hadden, terwijl de subsidies doorliepen. Daar is nu verandering in gekomen. Zo worden de voorschotten ten aanzien van de subsidies (bijvoorbeeld de prijs voor een onderzoek/project) op een lager percentage van de totaal geraamde kosten gebaseerd. Ook vinden er kwartaalrapportages plaats. Mocht er vertraging zijn of zijn bepaalde prestaties niet nagekomen dan wordt de subsidie stop gezet en/of gevorderd. Bij overschrijding van het vooraf begrootte budget draait het NIFV op voor de kosten. Bij onderschrijding dient het NIFV het overschot aan budget terug te geven aan BZK.

Ten aanzien van de verantwoording is er een positieve ontwikkeling te constateren. Voorheen was de verantwoording voor het ministerie wat onduidelijk. Zo was het vaak erg gedetailleerd, wat het overzicht niet ten goede kwam. Daarnaast was de verantwoording niet synchroon aan de bekostiging. Daar is sinds enkele jaren verandering in gekomen. Nu zijn er duidelijke afspraken gemaakt. Er wordt bekeken of het NIFV de taakbudgetten voor de desbetreffende taak heeft gebruikt. Is het budget niet volledig gebruikt dat levert dit een

vordering van BZK op. Is er meer gebruikt dan dient het Nibra hier zelf een oplossing voor te vinden. Veelal zal ze hiervoor de winst gebruiken die zij met haar marktactiviteiten behaald.

Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

De andere budgetgefinancierde toezichthouder in de case-selectie is de NZa. Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) per 1 oktober 2006 zijn het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ) en het College tarieven gezondheidszorg (CTG) samengegaan in de rechtsopvolger NZa. De NZa is verantwoordelijk voor het markttoezicht op de zorgverlening-, zorgverzekering- en zorginkoopmarkten. Bij de NZa werkten in 2007 240 medewerkers.

Omdat de NZa in 2006 operationeel werd is begin 2007 pas daadwerkelijk een planning- en controlcyclus opgezet. Vooraf zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt tussen ministerie en zbo. Zo is er, ter uitvoering van artikel 22 lid 3 Wmg, een uitgebreid informatiestatuut opgesteld. Ten aanzien van de informatie-uitwisseling meldt het informatiestatuut: “de NZa stelt in haar uitvoerende rol gerelateerd aan de budgetcyclus omvangrijke en gedetailleerde informatie ter beschikking aan de minister”. Uit de interviews bleek dat er tot op heden sprake is van intensief contact ten aanzien van de begrotingscyclus.

In mei begint een nieuwe begrotingscyclus met de ‘aandachtspuntenbrief’ van het ministerie jegens de NZa. Deze aandachtspuntenbrief is niet zo vrijblijvend als de term suggereert. De minister geeft in deze brief aan welke activiteiten hij – naast de wettelijke taken uit de Wmg en welke accenten hij in de wettelijke taken wil aanbrengen – terug wil zien in het werkprogramma en wat de financiële kaders zijn. Daarmee is de aandachtspunten brief ook een van de toetsingskader om het werkprogramma en de begroting goed te keuren. Anderzijds stelt de NZa als onafhankelijk toezichthouder, met in achtneming van haar wettelijke taken, het programma vast.

Voor 1 oktober dient de NZa het werkplan en de begroting in te dienen. Het ministerie kijkt of dit concept voldoet aan de door haar gestelde kaders (aandachtspuntenbrief, Wmg, ministeriële regeling). Beleidsinhoudelijk vindt reeds voor indiening veelvuldig contact plaats met de relevante beleidsdirecties van VWS. Het ministerie beoordeelt het plan en veelal vinden er vervolgens ‘accentverschuivingen’ plaats. Het werkplan is pas definitief als het ministerie haar goedkeuring heeft verleend (wettelijk is dit voor 1 december). Dit kan in de praktijk echter langer duren.

VWS is over het jaarplan dat de NZa heeft geleverd zeer tevreden: het is erg transparant en gedetailleerd uitgewerkt (ruim 150 concrete ‘beleidsproducten’ gekoppeld aan aantal fte’s en kosten). Het jaarplan voldoet aan de www-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we doen, wat gaat het kosten). Door deze transparantie is het voor VWS eenvoudig te beoordelen en kunnen er inhoudelijke discussies gevoerd worden.

Ten aanzien van de bekostiging is er sprake van een hoge mate van transparantie over welke producten er tegen welke prijs worden geleverd. Het budgettaire kader staat zelf zo goed als vast. Dit is een historisch gegroeid budget en bedraagt ongeveer 29 miljoen euro. Binnen dit budget dient de NZa haar producten te realiseren. Het budget van het lopende jaar wordt bij de opstelling van de begroting van het komende jaar als uitgangspunt gebruikt. In principe wordt het budget enkel op de loon- en prijsontwikkeling bijgesteld. Slechts politieke opgelegde taakstellingen wijzigen het budget.

De Minister van VWS stuurt jaarlijks zijn oordeel over het functioneren van de onder VWS ressorterende zorg-zbo's, waaronder de NZa, naar de Tweede Kamer.⁵⁷ Hierbij maakt hij gebruik van een beoordelingskader. Momenteel wordt er gewerkt aan het opstellen van een nieuw beoordelingskader dat nauwkeuriger dient te worden. Er komen 6 toezichtsvelden waaronder de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenhang tussen missie, doelstellingen en prestaties. Het huidige beoordelingskader is (voor beide partijen) te abstract: de criteria zijn dermate subjectief dat het onduidelijk waarop de NZa wordt afgerekend.

Bij de verantwoording wordt er gekeken naar de aansluiting van het jaarverslag op het jaarplan. Er dient verantwoording afgelegd te worden over de in het jaarplan aangegeven producten en activiteiten. Naast het jaarverslag en de overleggen die in dat kader gevoerd worden is er de halfjaarrapportage ('midterm-review'). Hierbij wordt bekeken in hoeverre de jaarbegroting reeds uitgeput is.

Het beoordelen van de doelmatigheid van de NZa is lastig. De NZa 'levert' namelijk producten en diensten die niet erg homogeen zijn. Zo veranderen productspecificaties gedurende jaren (een toezichtactiviteit uit 2007 is niet dezelfde als een uit 2009 bijvoorbeeld). Daarnaast zijn er verschillende vormen van toezicht. Er worden jaarlijks producten gewijzigd, toegevoegd of geschrapt (onder meer afhankelijk van de politiek en de problemen uit het veld). Met betrekking tot de bepaling hoeveel fte er bij bepaalde taken nodig zijn wordt voornamelijk de 'historie' gebruikt: het budget van vorig jaar voor een bepaalde (bestaande/reguliere) taak wordt als uitgangspunt genomen. Voor nieuwe taken vindt er een budgetonderhandeling plaats waarbij de NZa een voorstel doet en het ministerie toetst.

Raden voor de Rechtsbijstand (RvdR)

De RvdR houden toezicht op en dragen zorg voor de organisatie van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand. Mensen die een advocaat of mediator niet kunnen betalen kunnen subsidie krijgen van de Raad voor Rechtsbijstand. Burgers die aan bepaalde criteria voldoen hebben recht op deze subsidie. Er is sprake van een open-einde regeling (zie paragraaf 2.7.1). Het ministerie van Justitie financiert deze subsidies. De Raden nemen de individuele subsidiebesluiten. In de jaarstukken wordt er geen onderscheid gemaakt in een balans voor de genoemde programma-uitgaven en de apparaatskosten. In de geïntegreerde balans en de toelichting daarop is wel een onderscheid gemaakt in de programma en apparaatskosten.

Er zijn momenteel nog 5 Raden werkzaam. Dit betekent dat er ook 5 jaarplannen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen zijn. Daarnaast wordt er een geïntegreerde versie gemaakt van deze p&c documenten. In 2008 gaan de Raden fuseren waardoor er één jaarplan, begroting, jaarverslag en jaarrekening komt.

De planning en controlcyclus start met de Kaderbrief rond juni. In de Kaderbrief geeft Justitie aan wat zij van de raden (beleidsmatig) voor het komende jaar verwacht. Hierbij spelen beleidsontwikkelingen en uitgezette beleidspaden een belangrijke rol. De laatste jaren wordt er bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op Mediation, de ontwikkeling van de Rechtwijzer en zijn er veranderingen in de milieurechtsbijstand. Daarnaast wordt het financiële kader gegeven. De financiële kaderstelling geeft het subsidieplafond aan waarbinnen de raad het jaarplan moet opstellen.

⁵⁷ Dit betreffen het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College bouw zorginstellingen (CBZ), het College sanering zorginstellingen (CSZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Ten aanzien van de bekostiging is er sprake van outputfinanciering. Er is een prijs maal hoeveelheid ('p x q') onderbouwing. Per product wordt de prijs gegeven. De onderscheiden producten zijn onder andere 'asieltoevoegingen', 'ambtholve straftevoegingen' en 'civiele toevoegingen'. De hoeveelheid bestaat bijvoorbeeld uit het aantal gevraagde subsidies (de toevoegingen). Het financiële kader voor het jaar t wordt vastgesteld op basis van de jaarrekening t-2, omdat deze de meest recente gegevens bevat (immers het aantal afgegeven toevoegingen van het lopende jaar is nog niet bekend). Voor komend jaar (2009) betekent dit dat het jaar 2007 als uitgangspunt wordt genomen: de in 2007 gerealiseerde vraag (de 'q'). Ten aanzien van de producten geldt een 'raadsgebonden prijs'. Dit wil zeggen dat de prijs per raad bepaald wordt. Deze prijzen worden jaarlijks herijkt.

Het budget voor de apparaatskosten wordt voor een groot gedeelte ook op basis van het volume vastgesteld (p x q). Een klein gedeelte bestaat uit een vaste component ten behoeve van de overhead. Deze vaste component is voor elke raad hetzelfde (landelijke prijs). Zo wordt voorkomen dat de wat kleinere raden met budgettaire problemen te maken krijgen met betrekking tot hun apparaatskosten. Voor het variabele deel geldt een p x q systematiek: per product wordt een bedrag voor de dekking van de apparaatskosten opgenomen. Dit bedrag is gebaseerd op de zogenaamde 'next-best-practice' van de Raden onderling. Dit wil zeggen dat de kosten van de op een na beste raad als uitgangspunt genomen worden. Dit zorgt voor een efficiencyprikkel bij de raden die op een hoger kostenniveau uitkomen. De reden dat niet voor de landelijk beste prijs gekozen is heeft te maken met een te groot verschil, waardoor de andere raden in de financiële problemen zouden komen als deze prijs gehanteerd zou worden. De landelijke prijs wordt elke drie jaar herijkt (behoudens indexeringen).

In 2001 is begonnen met het beschreven bekostigingssysteem (het p x q model). In 2006 is er naar aanleiding van de driejaarlijkse herijking een werkgroep ingesteld die een aantal problemen constateerde. Dit heeft geleid tot een vernieuwing van de systematiek. Zo was een van de problemen een gebrek aan aansluiting tussen de prognose op basis van de t-2 raming en het werkelijk aantal toevoegingen. Bij het vaststellen van deze systematiek was de aanname gerechtvaardigd dat het productieniveau (het aantal toevoegingen) per jaar ongeveer gelijk zou blijven. De werkelijkheid was echter dat het productieniveau alleen maar toenam. De kaderstelling (en dus de baten) had onvoldoende aansluiting op de geraamde lasten. Justitie stelde elk jaar extra middelen beschikbaar, zoals neergelegd in de garantieregeling, om volumestijgingen te kunnen compenseren. Dit bleek echter niet altijd in voldoende mate plaats te vinden (zie bijv. Raad voor Rechtsbijstand Den Haag, 2005). Dit leidde bij een aantal Raden tot een negatieve egalisatiereserve.

Door de herziening speelt het bekostigingssysteem beter in op mogelijke afwijkingen door een aanvullende financiering op basis van de productie van het lopende jaar. Daarnaast zijn nadere afspraken gemaakt met betrekking tot de prijzen van Raden die te veel afwijken van de gemiddelde prijs. "Met de Raad of Raden die een prijs hebben van meer dan 105% van de gemiddelde prijs, zullen nadere (management)afspraken worden gemaakt. 'Dure' toevoegingen worden aan een landelijke commissie voorgelegd." (Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam, 2006: 35). Beide partijen – Justitie en de Raden – zijn tevreden over het p x q model.

Aan de hand van de Kaderbrief stellen de raden een jaarplan op. Uiterlijk 1 oktober wordt deze ingeleverd. Vooraf is hier grotendeels al afstemming over gezocht. Na indiening van het jaarplan en de begroting volgt van de kant van Justitie de Subsidiebrief. De Subsidiebrief

dient als een soort managementcontract te fungeren waarin de verwachte prestaties en de daartoe ter beschikking gestelde middelen concreet worden vastgelegd.

Tussentijdse rapportages aan Justitie bestaan uit de halfjaarlijkse rapportage en de viermaandelijke rapportages. In de halfjaarlijkse rapportage wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen in het aantal toevoegingen (het afgifteniveau). Mede op basis hiervan wordt de aanvullende subsidiebrief opgesteld. Het jaarverslag wordt heden ten dage meer gebruikt voor horizontale verantwoording aan ketenpartners en de advocatuur. Overleg over de jaarrekening of het jaarverslag met justitie komt nauwelijks voor. Justitie controleert de jaarrekening en dit leidt eventueel tot bepaalde vragen.

Sturing vanuit Justitie op de prestaties wordt voornamelijk vormgegeven middels benchmarking. Justitie kan de apparaatskosten van de verschillende Raden aan de hand van de benchmark goed met elkaar vergelijken. Dit geeft Justitie beter de mogelijkheid een raad op ondermaatse prestaties aan te spreken. Wat betreft de apparaatskosten is dit in de afgelopen 6 jaar tweemaal gebeurd. De apparaatskosten zijn ondanks de benchmarks de afgelopen jaren wel toegenomen. De oorzaak hiervan is een stijging in de ICT-kosten. De raden hebben een vernieuwingsslag gemaakt om klantgerichter te werken en kwalitatief betere prestaties te leveren. Gevolg hiervan is wel dat de ICT kosten gestegen zijn.

Het belangrijkste prestatie criterium waar Justitie naar kijkt zijn de doorlooptijden (van de aanvragen tot de afgifte van toevoegingen). Mochten deze doorlooptijden uit de hand lopen dan kan een raad daarop aangesproken worden. Directe instrumenten heeft Justitie niet. Wel wordt er door de raden zelf al nauwlettend op de doorlooptijden gelet. Zo zal het bestuur (elke raad heeft zijn eigen bestuur) de directie aanspreken indien de raad ondermaats presteert.⁵⁸

De Raden voeren de benchmarks nu zelf uit. Vanaf 2005 is besloten elk jaar een interne benchmark te verrichten. Deze wordt verricht door een interne werkgroep waarin de managers beheer zitten. De uitkomsten van deze benchmarks worden voorgelegd aan de managementteams. De interne benchmarks betreffen een waslijst aan prestatie-indicatoren. Voorbeelden van indicatoren zijn het aantal afgehandelde bezwaarprocedures per FTE, de gemiddelde productie per FTE en de gemiddelde doorlooptijd. Verschillen in scores ontstaan voornamelijk doordat de raden hun interne bedrijfsprocessen anders hebben ingericht. Een van deze verwonderpunten die uit de benchmarks naar voren kwam was de aanzienlijk hogere (gemiddelde) productie per FTE van de raad van Den Bosch in vergelijking met de andere raden.

Er vindt geen scheiding plaats tussen apparaatskosten en programmakosten. De reden hiertoe is dat budgettaire tekorten ten aanzien van de apparaatskosten veelal toch gefinancierd werden via de reserves opgebouwd bij de programma-uitgaven. Een scheiding was dus alleen een papieren scheiding. Deze (wat geforceerde) scheiding is in 2001 losgelaten. Indien een raad met betrekking tot haar apparaatskosten dus buiten de financiële kaders treedt dan wordt dit opgevangen door overschotten op de programma-uitgaven. Vanwege het enorme verschil in grootte van beide budgetten (de apparaatskosten vormen enkele procenten van de totale lasten) wordt dit niet als problematisch ervaren.

De kwaliteit van de bedrijfsvoering wordt jaarlijks door een externe accountant getoetst op basis van een steekproef: de zogeheten dossiercontrole. Er worden bij deze steekproef zo'n

⁵⁸ Diverse maatschappelijke geledingen worden in dit bestuur vertegenwoordigd. Zo zitten er advocaten in, een burgemeester, een korpschef, een wethouder en een wetenschapper (bestuurskundige).

600 dossiers doorgelicht. Op basis van deze steekproef wordt bepaald wat het onzekerheidspercentage is en wat het foutpercentage is. Het onzekerheidspercentage geeft aan in hoeveel procent van de gevallen er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de toevoeging. Dit percentage bedraagt zo'n 0,02%. Het foutpercentage is 0. Dit zijn enorme goede scores in vergelijking met de percentages voordat de raden werkzaam waren.

De taakstelling kwam voor de raden erg onverwacht. De Raden vinden de bezuinigingen op de programma-uitgaven, de gesubsidieerde rechtshulp, een kwalijke zaak en zijn, gezien de open einde regeling, volgens hen niet te behappen. Voor 2008 zijn de geplande bezuinigingen van 25 miljoen, na aandringen van de raden, teruggebracht op 10 miljoen euro. Deze worden voor een groot gedeelte gerealiseerd via een aanpassing van de voorschotregeling. Praktisch gezien houdt dit een verschuiving van betalingen in. Dit roept bij de raden grote vraagtekens op hoe de geplande bezuinigingen voor 2009, 50 miljoen euro, gerealiseerd kunnen worden. Vanuit de raden is er met name kritiek op de bezuinigingen vanwege het gegeven dat de gesubsidieerde rechtsbijstand aan het eind van de keten zit. Dit houdt in dat de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand van allerlei factoren afhankelijk zijn waar de raden zelf niets aan kunnen doen. Zo is de overheid zelf in grote mate verantwoordelijk voor de groei in het aantal afgegeven toevoegingen. Denk bijvoorbeeld aan de intensivering van het veiligheidsbeleid, de ontwikkelingen in de sociale zekerheid en de introductie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (zie ook Van Dijk, 2007). "Als er sprake is van juridificering van de samenleving, ligt uitbreiding van het budget voor rechtsbijstand voor de hand." (Van Dijk, 2007). De totale toevoegproductie is inmiddels gegroeid tot bijna 400.000. Dit betekent een stijging van zo'n 16% ten opzichte van 2004. Het standpunt van de raden is duidelijk: de bezuinigingen rijmen niet met andere maatregelen die juist leiden tot meer vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De Sociale Verzekeringsbank voert regelingen uit voor verschillende overheidsorganisaties. Voor het ministerie van SZW voert de SVB verreweg de meeste regelingen uit, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Tegemoetkoming Onderhoudskosten Thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG) uit. De Sociale Verzekeringsbank is voortgekomen uit de Rijksverzekeringsbank, welke in 1901 is opgericht. In 1956 kwam de Rijksverzekeringsbank losser van de overheid te staan en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties werd vergroot (zie ook de website van de SVB). Haar naam werd veranderd in de huidige. De SVB bestaat uit negen vestigingskantoren en een hoofdkantoor.

"Bij de uitvoering van het beleid op het terrein van werk en inkomen zijn drie geldstromen te onderscheiden: de uitkeringslasten (de zogenaamde grote geldstroom); de reïntegratiemiddelen en de uitvoeringskosten (de apparaatsuitgaven; de zogenaamde kleine geldstroom)." (Minister van SZW, 2002: 63). De Wet SUWI beoogt het ministerie meer sturingsmogelijkheden te geven ten aanzien van de uitvoeringskosten (de kleine geldstroom). Daarom is besloten dat het ministerie voortaan naast beleidsmatige opdrachtgever ook bekostiger van de SVB is geworden. Voor de wet SUWI werd het budget namelijk vastgesteld door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).⁵⁹ Nu wordt het budget voor de apparaatsuitgaven toegekend door de staatssecretaris van het ministerie.

⁵⁹ Het Ctsv werd in 1994 opgericht ter vervanging van de Sociale Verzekeringsraad (Svr). Het diende als zelfstandig bestuursorgaan onafhankelijker van de sociale partners te zijn dan de Svr (Website Parlement en Politiek, 2008). Mede vanwege onvrede over het functioneren van de Ctsv is met de inwerkingtreding van de Wet SUWI het Ctsv opgeheven.

Met de komst van de wet SUWI is zoals gesteld veel veranderd. Voorheen was de SVB een vrij zelfstandige organisatie. Zij kon meer haar eigen budget beïnvloeden. Door de wet SUWI (2002) is er een directere aansturingrelatie met SZW ontstaan. SZW stelt het uitvoeringsbudget vast. Dit vergroot de sturingsmogelijkheden in vergelijking met de situatie waarin de minister enkel de begroting vaststelt. “Wanneer de Minister van SZW aanleiding vindt om af te wijken van een concept-begroting, zal hij na bestuurlijk overleg met de betreffende organisatie een budget uitvoeringskosten vaststellen dat naar zijn mening overeenkomt met de door die organisatie uit te voeren taken.” (Minister van SZW, 2001: 65-66). Daarnaast is met de opstelling van de wet rekening gehouden met de komst van de Kaderwet. Zo zijn veel bepalingen reeds van toepassing.

Na de inwerkingtreding van de Wet SUWI en de nieuwe rollen van beide partijen ontstonden er enkele problemen in het budgetteringsproces. Voornaamst probleem was dat de beide cycli op de belangrijkste besluitvormingsmomenten niet op elkaar aansloten. Dit gold ook voor de andere SUWI-zbo's. Op het moment dat in het rijksbegrotingsproces de budgettaire kaders voor het departement vastgesteld worden in overleg met Financiën stonden de ZBO's nog maar aan de vooravond van de opstelling van hun eigen jaarplan en de bijbehorende begroting. “In het voorjaar dient het Ministerie van SZW in de beleidsbrief zijn claims in bij het Ministerie van Financiën, inclusief de mutaties in de uitvoeringskosten voor de ZBO's. Daarbij gaat het zowel om beleidsmatige wijzigingen, als de doorwerking van volumeontwikkelingen op de uitvoeringskosten. Na de discussie in de Ministerraad wordt in de kaderbriefbesluitvorming de hoogte van de begroting van SZW en daarmee de hoogte van de uitvoeringskosten voor de ZBO's vastgesteld. Deze ruimte voor de uitvoeringskosten wordt vervolgens gecommuniceerd in het meibriefkader, dat basis is voor de opstelling van het concept-jaarplan en de bijbehorende begroting van de ZBO's. Hoewel het budgettaire kader voor jaar t+1 in april daarmee voor het Ministerie vast stond, werd de meibrief door de ZBO's gezien als opening in het onderhandelingsproces, waarna het concept-jaarplan het ‘tegenbod’ van het ZBO was.” (Wassenaar, 2008). Dit leidde tot moeizame discussies over de budgettaire ruimte. Formeel wordt het jaarplan namelijk pas in het najaar beoordeeld, na indiening door de SVB in oktober. Daarnaast werden de ramingen van de uitvoeringskosten door beide partijen afzonderlijk en op eigen wijze geraamd, waardoor over de hoogte van de begroting moeizame onderhandelingen plaatsvonden.

Een concreet voorbeeld waar het gebrek aan aansluiting toe leidde was de afkeuring van de begroting van de SVB door de minister in 2006. Er was namelijk een meningsverschil ontstaan over de hoogte van het apparaatsbudget (de uitvoeringskosten). Hier kwamen de partijen gezamenlijk niet uit. Uiteindelijk heeft SZW een lager budget vastgesteld. Het problematische was dat SZW zich genoodzaakt zag de begroting van de SVB af te keuren, omdat in een laat stadium het verschil in ramingen pas naar voren was gekomen.

Naar aanleiding van de hierboven beschreven problemen werd besloten gezamenlijk de hele planning- en controlcyclus tegen het licht te houden (het symfonie project). Voortaan zou er al in een veel eerder stadium contact zijn over het jaarplan en de begroting. Sindsdien is er van beide kanten meer geïnvesteerd in de relatie. Zo is nu afgesproken dat de SVB eind januari een meerjarenraming indient. Hierdoor kan het ministerie in het rijksbegrotingsproces meer rekening houden met meerjarige mutaties in de kosten. In mei stuurt de directie UB de meibrief richting de SVB. Hierin staan de algemene budgettaire kaders. Op basis van deze meibrief stelt het SVB het jaarplan op. Hierover vindt tussentijds overleg/contact plaats met de afdeling aansturing. Voor het probleem van de verschillende ramingen is in samenspraak

het 'kosten light model' ontwikkeld. Dit is een vereenvoudigd p x q model dat de globale raming voor het jaar t + 1 aangeeft. Intern hanteert de SVB een veel gedetailleerder systeem.

SZW streeft in haar aansturing ten aanzien van de SUWI organisaties naar standaardisatie en uniformering. Zo heeft SZW een standaardpakket aan resultaatgebieden en bijbehorende prestatie-indicatoren opgesteld.

De SVB is van de SUWI-RWT's (zoals de Algemene Rekenkamer ze noemt) verreweg het verst in het inzichtelijk maken van haar doelmatigheid en bedrijfsvoeringsprocessen. Zij heeft onlangs bijvoorbeeld nog een prijs gewonnen voor haar jaarverslag. Een van de instrumenten waarmee de SVB inzicht geeft in haar doelmatigheid is de kosten per klant per wet. De trend is dat deze kosten afnemen. Een belangrijke efficiëncyprikkel is de doelstelling dat de kosten per klant per wet onder de loon- en prijsontwikkeling blijven. De efficiëncygraad van de SVB wordt gemeten aan de hand van de vergelijking tussen de kosten die op basis van het jaar t in het jaar t+1 gemaakt zouden worden (gezien de loon- en prijsontwikkeling etc.). Na afloop van jaar t+1 worden de werkelijk gemaakte kosten hiermee vergeleken. Zo is het percentage aan 'bespaarde' kosten te berekenen.

Daarnaast hebben SZW en de SVB in samenspraak een aantal andere prestatie-indicatoren opgesteld. Over het algemeen scoort de SVB goed op deze indicatoren. Tevens is de SVB actief bezig met publiek verantwoorden. Zo was zij een van de initiatiefnemers van de Handvestgroep en neemt zij klanttevredenheidsonderzoeken af.

Er vindt sinds kort eens in de vier maanden (in plaats van per kwartaal) verantwoording plaats. Hierop geeft de minister een schriftelijke reactie. Hieruit kunnen zogenaamde aandachtspunten voortvloeien (AR, 2006: 45). Deze aandachtspunten worden vervolgens besproken in het bestuurlijk overleg dat hierop volgt.

De SVB is bezig met de uitvoering van het veranderprogramma SVB10.⁶⁰ Dit project is op eigen initiatief geïnitieerd en omvat grotendeels het verbeteren van de interne werkprocessen middels ICT vernieuwingen. Met het SVB10 project tracht de SVB over 5 jaar structureel circa 30 miljoen euro te besparen. Los van deze, op eigen initiatief ingezette, besparingen dient de SVB te voldoen aan de efficiëncytaakstelling van het kabinet.

Staatsbosbeheer (SBB)

Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor het beheer van zo'n 250.000 hectare natuurgrond in Nederland. Daarnaast bevordert zij recreatie en levert zij een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen. Er werken meer dan 900 fte's bij SBB. SBB ontvangt van ministerie van LNV zo'n 60% van haar budget (80-90 miljoen euro). Van deze 60% is ruim 50 miljoen bestemd voor terreinbeheer (natuurbeheer en recreatiebeheer) en zo'n 20 miljoen voor voorlichting, educatie en vermaatschappelijking. De overige 40% van de opbrengsten zijn afkomstig uit eigen omzet (zo'n 30%) en uit gesubsidieerde projecten (minder dan 10%).

Ten aanzien van de door LNV gefinancierde taken dient SBB jaarlijks een offerte in. Naast de werkzaamheden in het kader van de reguliere LNV-beheerbijdrage (zo'n 80 tot 90% van de totale werkzaamheden die SBB in opdracht van LNV verricht) voert SBB, op verzoek van het

⁶⁰ SVB10 staat voor de doelstelling een '10' te behalen voor de service in het jaar 2010. Destijds was het mikpunt 2010. Inmiddels is duidelijk geworden dat het project ongeveer in 2013 afgerond zal zijn.

ministerie, ook opdrachten uit met een specifiek karakter en doel. Deze opdrachten en projecten hebben een aparte financieringsstructuur en worden niet verwerkt in de offerte. Binnen de offerte speelt het meerjarige normkostenstelsel een belangrijke rol. Het normkostenstelsel heeft betrekking op het terreinbeheer en is als volgt te omschrijven.

LNV heeft een aantal natuurdoelen gedefinieerd op basis van het natuurbeleid. Het zogenoemde “Wat”. Op basis hiervan zijn door SBB voor de doelen een aantal afgeleide doelen en condities geformuleerd hoe die doelen in de praktijk bereikt kunnen worden (het “Hoe”). Deze condities zijn vertaald in een scala aan maatregelen, welke genormeerd zijn.⁶¹ De maatregelen zijn tenslotte geoperationaliseerd in specifieke activiteiten. Dit leidt uiteindelijk tot een bepaalde prijs waarvoor een bepaalde hectare natuurgrond beheerd kan worden. Zo ontstaat een $p \times q$ onderbouwing. Per type grond (bijv. natuur, bos of heide) is een grondige en nauwkeurige berekening van jaarlijkse beheerskosten gemaakt. Zo is er een uitgebreide en verfijnde kostprijsystematiek ontstaan (zie ook Kickert, 1998: 97).

In de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie is sprake van een aantal problemen. Allereerst is er bij beide partijen sprake van onvrede over het huidige normkostenstelsel. Het systeem is te complex en te gedetailleerd. De oorzaak hiervan is gelegen in het gegeven dat bijna elke hectare grond in Nederland een ander type of een ander doel heeft (te denken valt aan veen, weide, bos, moeras etc.). Tegelijkertijd zou het norm-kostenvoorstel 2001-2005 in 2006 tot een groot verschil met het budget van de LNV begroting leiden (Staatsbosbeheer, 2006). Er werd besloten om een nieuw systeem te ontwikkelen. In samenspraak waren er criteria opgesteld waaraan een nieuw stelsel zou moeten voldoen. Het door SBB ontwikkelde stelsel voldeed niet aan de eisen van LNV waardoor het norm-kostenstelsel 2006-2010 door de minister werd afgewezen. Per 1/1/2009 dient het nieuwe systeem in werking te treden. Momenteel wordt er door een werkgroep waarin tevens externe deskundigen zitting hebben aan gewerkt.

Een ander probleem betreft het gebrek aan aansluiting tussen de beide P&C-cycli. Er is geen duidelijke aansluiting tussen het proces op rijksniveau (het opstellen van de beleidsdoelen en de operationele doelen) en de interne bedrijfsvoering van SBB (de producten en diensten van SBB). Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het gebrek aan aansluiting tussen de offerte en de jaarverantwoording in het jaarverslag. Het jaarverslag en de jaarrekening heeft een hoger abstractieniveau dan de verantwoording van LNV vraagt. Er is op het niveau van de producten en diensten sprake van beleidsinhoudelijke verantwoording. Bovendien verantwoordt SBB zich in het jaarverslag over veel meer (ook financieel) dan de bijdrage van LNV. Zo biedt het jaarverslag veel informatie, maar is deze informatie niet te herleiden tot de opdracht die een belangrijk onderdeel vormt van de begroting (Taskforce Witteveen, 2006: 18). Dit bemoeilijkt de rechtmatigheids- en doelmatigheidsbeoordeling door het departement.

De doelmatigheidsbeoordeling voor LNV wordt daarnaast bemoeilijkt, omdat SBB over alle kosten en baten gezamenlijk verantwoord. Zo is het voor LNV niet duidelijk hoe efficiënt SBB met de LNV bijdrage omgaat. Een van de oorzaken hiervoor is dat ten tijde van de verzelfstandiging er geen afspraken gemaakt waren over de financiële verantwoording met betrekking tot de bijdrage van LNV anders dan de verplichte jaarrekening. Enkel de

⁶¹ De normen voor beheer (zoals concrete maatregelen) worden berekend door het onderzoeksinstituut Alterra. De normkosten worden 5-jaarlijks vastgesteld. Er is dus een verschil tussen norm en normkosten. De normen zijn algemeen geldend en zeggen bijvoorbeeld iets over de hoeveelheid benodigde mankracht voor het beheer van een stuk grond (‘een 1 ha bosonderhoud bestaat uit 10 manuur en 5 machine-uren’). De normkosten hebben betrekking op de prijs die SBB aan deze normen verbindt (afhankelijk van CAO, schaal bedrijf etc).

“verantwoording” (was een verantwoording over de planning) over de inhoudelijke doelen stonden centraal. De reden dat SBB verzelfstandigd is heeft ook niet zozeer met doelmatigheidsbevordering te maken. Het ging om de effectiviteit (een beter product tegen lagere kosten voor het rijk) en SBB diende ‘vermaatschappelijkt te worden’.

Staatsbosbeheer voert Interne Kwaliteitsbeoordelingen (IK’s) uit ten aanzien van de vraag in hoeverre (planning van) beleidsdoelen behaald worden. Deze IK’s worden jaarlijks over ongeveer 10% van het areaal, steekproefsgewijs uitgevoerd. “De IK heeft een gestandaardiseerde indeling die voor alle objecten van SBB van toepassing zijn. De beoogde doelen zijn landelijk vastgelegd en beschreven in diverse catalogi. Het opstellen van de IK is de verantwoordelijkheid van het districthoofd. De regiodirecteur stelt de IK formeel vast waarbij de resultaten als input dienen voor de jaarlijkse verantwoording in de Doelrealisatie richting het ministerie van LNV.” (Externe Audit 2007: 8). Over de IK’s worden externe audits verricht. De externe audits hebben tot doel de juistheid, betrouwbaarheid en objectiviteit van de uitgevoerde interne beoordelingen te bepalen. “Jaarlijks worden er per regio op basis van een steekproef van de opgestelde Interne Kwaliteitsbeoordelingen een externe audit uitgevoerd.” (Externe Audit 2007: 8).

In 2006 was er sprake van een budgetkorting. Deze korting vond plaats via de ‘kaasschaafmethodiek met betrekking tot de ‘going concernactiviteiten’. De reden hiervoor was dat er op het ministerie bezuinigd moest worden en dat daarnaast het vermogen van SBB in de voorgaande jaren was gegroeid.