

**Prestatiemeting van zelfstandig bestuursorganen bij het Ministerie van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: een analyse**

Eveline Chaudron

**Masterscriptie Bestuurskunde | Publiek Management**

Erasmus Universiteit Rotterdam | Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

*Prestatiemeting van zelfstandig bestuursorganen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: een analyse*

17 juli 2019

**E.H. Chaudron**

Studentnummer: 514086

Begeleider: Dr. B.R.J. George

Tweede lezer: Dr. S.J. Keulen

Stageplek: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Directie Financieel Economische zaken | Afdeling Kaderstelling, Informatievoorziening en Uitvoering

Stagebegeleiders: Jeanet van Zwol, Femke Lind en Petra de Visser



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## **Voorwoord**

Dit afstudeeronderzoek is gedaan in opdracht van de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Graag bedank ik mijn stagebegeleiders Jeanet van Zwol, Femke Lind en Petra de Visser voor de goede begeleiding tijdens mijn stage. Ook wil ik mijn dank uitspreken aan alle respondenten voor hun medewerking aan dit onderzoek en de interessante gesprekken die daaruit zijn voortgekomen. In het bijzonder wil ik Sanne Riezebos en Eric van der Weide bedanken voor de hulp die zij hebben geboden vanuit hun expertise op het gebied van zelfstandig bestuursorganen.

Vanuit de master Publiek Management wil ik Dr. Bert George bedanken voor zijn goede en persoonlijke begeleiding tijdens het schrijven deze scriptie. Zijn snelle reacties en de vele terugkoppelmomenten heb ik als zeer fijn beschouwd. Tot slot wil ik Dr. Sjoerd Keulen bedanken voor zijn kritische blik en inhoudelijke en nauwkeurige feedback. Dit heeft absoluut bijgedragen aan de kwaliteit van dit onderzoek.

## Samenvatting

### *Hoofdstuk 1: Probleemstelling*

In dit onderzoek staat de vijfjaarlijkse evaluatie van zelfstandig bestuursorganen ressorterend bij het ministerie van OCW centraal. Op basis van de Kaderwet (art. 39) moet er iedere vijf jaar verantwoording worden afgelegd over de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo. Op dit moment gebeurt dit niet consistent. Bovendien ervaren verschillende zbo's en directies moeilijkheden met het opstellen van goede prestatie-indicatoren. Daarom moet er aandacht worden besteed aan het toezicht op- en de verantwoording over zbo's, dit wordt gedaan door middel van de vraag: *Hoe kunnen prestaties van zbo's ressorterend bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier worden gemeten?*

### *Hoofdstuk 2: Theoretische kader*

Om meer inzicht te krijgen in prestaties en prestatiemeting zijn hierover theorieën bestudeerd die van toepassing zijn bij non-profit organisaties in het algemeen. Prestaties van publieke organisaties zijn meerzijdig en ambigu. Vanwege deze complexiteit is het lastig om de prestaties te meten, maar het gebruik van prestatie-indicatoren kan hierbij helpen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het 3E-model, het IOO-model, prestatiedomeinen van Crucke en Decramer en de perspectieven van de Balanced Scorecard van Kaplan en Norton. De multidimensionale prestatiedomeinen van Crucke en Decramer dienen als uitgangspunt in dit onderzoek, omdat deze een overkoepelend beeld geven van prestaties bij publieke organisaties. De domeinen die zij hanteren, zijn: *economic, human, environmental, community en governance*.

### *Hoofdstuk 3: Context*

Zbo's zijn uitvoeringsorganisaties belegd met wettelijke taken die zij in naam van een bepaald ministerie uitvoeren. Prestaties van zbo's hebben te maken met het uitvoeren van deze wettelijke taken. De Kaderwet, de circulaire governance en het financieel normenkader zijn wettelijke kaders die gelden voor de zbo's. Het ministerie van OCW maakt gebruik van negentien zbo's en de evaluaties daarvan worden op verschillende manieren vormgegeven. Er wordt gebruik gemaakt van zelfevaluaties en evaluaties door externe partijen. In dit onderzoek staan de evaluaties, de jaarverslagen en prestaties van zes van de negentien zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW centraal, namelijk: de Koninklijke Bibliotheek, Nederlandse

organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, het Filmfonds, Commissariaat voor de Media, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven en het Participatiefonds.

#### *Hoofdstuk 4: Methodologie*

Deze studie is kwalitatief van aard en is door middel van inductief onderzoek gedaan. Prestaties en prestatiemeting zijn belangrijke thema's binnen de bestuurskundige literatuur, maar nooit eerder (succesvol) toegepast op zbo's. Daarom wordt er getracht om met behulp van inductief onderzoek belemmeringen en/of kansen te vinden in de prestatiemeting bij zbo's, welke als toevoeging zullen dienen op de bestaande theorieën. Met behulp van documentanalyse, gesprekken, een focusgroep, interviews en een presentatie moet een evaluatietool tot stand komen die als hulpmiddel kan worden ingezet bij de evaluatie van zbo's.

#### *Hoofdstuk 5: Resultaten*

Op basis van de verschillende methoden is er een beeld ontstaan van hoe zbo prestaties meetbaar kunnen worden gemaakt. De prestaties van zbo's bestaan uit de wettelijke taken en de maatschappelijke vraag. Door deze zo concreet mogelijk in te vullen, kunnen ze meetbaar worden gemaakt. Het meten kan worden gedaan door middel van vergelijkingen en met behulp van zowel kwalitatieve- als kwantitatieve methoden. Vier domeinen van Crucke en Decramer komen veelvuldig naar voor in de prestatiemeting bij zbo's. Alleen de *environmental performance* werd niet van toepassing geacht op de zbo evaluatie bij het ministerie van OCW. Duidelijk is geworden dat er op verschillende manieren invulling kan worden gegeven aan de domeinen. Om het meten van zbo prestaties op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar te maken zijn vooral de timing, transparantie en gemak van belang.

#### *Hoofdstuk: Conclusie*

Het doel van dit onderzoek was om een gebruiksvriendelijke en zinvolle evaluatietool op te stellen met duidelijk prestatie-indicatoren, welke als hulpmiddel kan worden gebruikt bij de vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's. Een evaluatietool zou onderdelen moeten bevatten op het gebied van het evaluatieproces, de evaluatievorm en de inhoud. Wat betreft de inhoud zijn er vier prestatiedomeinen uit de theorie die van belang worden geacht bij het meten van prestaties. Vanuit de theorie, de jaarverslagen en de resultaten wordt hier op diverse manieren invulling aan gegeven. De invulling van deze prestatiedomeinen kan houvast bieden bij het meten van prestaties. Om de prestatiedomeinen en de daaronder geplaatste prestatie-indicatoren bruikbaar te maken, zullen deze per evaluatie toegespitst moeten worden op het desbetreffende zbo.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>9</b>	
1.1	Aanleiding	9
1.2	Probleemstelling	10
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.4	Wetenschappelijke relevantie	12
1.5	Maatschappelijke relevantie	13
1.6	Leeswijzer	13
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b>	<b>15</b>	
2.1	Wat stelt de literatuur over prestaties van non-profit organisaties in het algemeen?	16
2.1.1	Prestatie-indicatoren voor publieke organisaties	17
2.1.1.1	Objectieve en subjectieve indicatoren	17
2.1.1.2	Relevante E's voor prestatiemeting en het IOO-model	17
2.1.1.3	Vijf prestatiedomeinen van Crucke en Decramer	19
2.2	Wat stelt de literatuur over het proces van prestatiemeting van non-profit organisaties?	20
2.2.1	Prestatiemeting	20
2.2.2	De balanced scorecard als evaluatietool	22
2.2.2.1	De balanced scorecard voor publieke organisaties	22
2.3	Conclusie	24
<b>Hoofdstuk 3: Context</b>	<b>28</b>	
3.1	Zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW	28
3.2	Toezicht op zbo's	29
3.2.1	Kaders voor toezicht op zbo's	30
3.3	Prestatiemeting bij zbo's	32
3.3.1	Doelmatigheid en doeltreffendheid	32
3.3.2	Soorten zbo evaluaties bij het ministerie van OCW	33
3.4	Zes cases	34
3.4.1	De Koninklijke Bibliotheek	34
3.4.2	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	35
3.4.3	Het Filmfonds	37
3.4.4	Commissariaat voor de Media	37
3.4.5	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven	38
3.4.6	Het Participatiefonds	39

3.5	Conclusie	40
<b>Hoofdstuk 4: Methodologie</b>		<b>43</b>
4.1	Algemeen ontwerp van het onderzoek	43
4.1.1	Kwalitatief onderzoek	43
4.2.	Case study	44
4.2.1	Multiple case study: caseselectie	44
4.2.2	Respondentselectie	46
4.3	Operationalisering	48
4.4	Dataverzameling	50
4.4.1	Documentanalyse	50
4.4.2	Verkennende gesprekken	51
4.4.3	Focusgroep	51
4.4.4	Interviews	52
4.4.5	Presentatie	52
4.5	Data-analyse	52
4.6	Kwaliteitscriteria	53
4.6.1	Validiteit	53
4.6.2	Betrouwbaarheid	54
<b>Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse</b>		<b>55</b>
5.1	Resultaten uit verkennende gesprekken	55
5.1.1	Algemene observatie	55
5.1.2	Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?	56
5.1.3	Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?	56
5.1.4	Analyse verkennende gesprekken	57
5.2	Resultaten uit focusgroep	58
5.2.1	Algemene observatie	58
5.2.2	Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?	58
5.2.3	Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?	59
5.2.4	Analyse focusgroep	60
5.3	Resultaten uit interviews	61
5.3.1	Algemene observatie	61
5.3.2	Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?	62
5.3.2.1.	Inhoud van de evaluatie	62
5.3.2.2	Het evaluatieproces	64

5.3.3	Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?	67
5.3.3.1	Timing	67
5.3.3.2	Transparantie	69
5.3.3.3	Gemak	69
5.3.4	Analyse interviews	71
5.4	Resultaten uit presentatie	73
5.4.1	Algemene observatie	74
5.4.2	Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?	74
5.4.3	Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?	75
5.4.4	Analyse presentatie	76
5.5	Conclusie	77
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen</b>		<b>81</b>
6.1	Algemene conclusie	82
6.2	Implicaties voor theorie	84
6.3	Implicaties voor onderzoek	85
6.4	Implicaties voor praktijk	86
<b>Literatuurlijst</b>		<b>88</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>91</b>
1.	Zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	91
2.	Topic list interviews	93
3.	Formulier focusgroep	95



# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het meten van prestaties van organisaties is begonnen in de private sector en wordt al sinds 1900 gedaan. Destijds werden vooral de financiële prestaties gemeten, maar tegenwoordig is dit uitgebreid met het meten van ook niet-financiële prestaties (Bandy, 2011). Kaplan en Norton (1996) benadrukken eveneens dat er bij prestatiemeting verder moet worden gekeken dan alleen de financiële resultaten van een organisatie. Sinds de intrede van New Public Management in de jaren 70 wordt er ook binnen de publieke sector nadruk gelegd op de verhouding tussen de inputs en outputs, evaluaties en prestatiemeting (Osborne, 2006). Over het algemeen wordt prestatiemeting in de publieke sector als complexer beschouwd dan in de private sector. In de bedrijvenwereld zijn namelijk vooral de financiële resultaten van belang, maar publieke organisaties hebben te maken met een multidimensionale missie waarbij de maatschappelijke waarden een grote rol spelen (Andrews et.al., 2006). De centrale gedachte achter prestatiemeting in de publieke sector is dat een overheidsorganisatie de beoogde prestaties formuleert en aangeeft hoe deze kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren (Bruijn, 2001). Het meten van prestaties kan verschillende doelen hebben: het kan worden gebruikt als intern managementinstrument, het kan andere organisaties inzicht bieden in de prestaties en het kan worden gebruikt als verantwoording naar stakeholders (Crucke en Decramer, 2015). Het afleggen van verantwoording kan worden gezien als een sociale relatie waarin iemand of een organisatie de verplichting voelt om de prestaties te delen. Het draagt bij aan de democratische controle, integriteit en het helpt bij het verbeteren van de prestaties (Bovens, 2005). Het idee dat organisaties hun prestaties moeten meten en daarover verantwoording moeten afleggen, wordt ondersteund door internationale organisaties zoals de Organisation for Economic Co-operation and Development (hierna: OECD) en The World Bank (OECD, 1994; Boyne, 2010). De National Audit Office (hierna: NAO) United Kingdom stelt het volgende over prestatiemeting binnen overheidsorganisaties: “Measuring government performance is vitally important for accountability and performance management. Such measurement can show the taxpayer what they are getting for their money. It also enables the Government to assess whether it is achieving its key objectives and to learn how to achieve them more effectively and at lower cost.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/07/1011284.pdf> (Geraadpleegd op: 23-03-2019)

Prestatiemanagement wordt dus als iets fundamenteels beschouwd voor publieke diensten, maar er moet ook een balans worden gevonden in de mate van prestatiedruk. Het meten van prestaties kan namelijk ook leiden tot onbedoelde gevolgen. Prestatie-indicatoren kunnen bijvoorbeeld een niet accurate weergave geven van de werkelijke prestaties, de zogenaamde performance paradox (Van Thiel et.al., 2002). Ook is de kwaliteit van publieke diensten moeilijk in prestatie-indicatoren te definiëren en hetzelfde type prestatie kan in verschillende contexten een andere betekenis hebben (Bruijn, 2001). Over het algemeen is er geen consensus over hoe men het beste prestaties kan meten (Bouckaert et.al., 2007). Bovendien wordt het opstellen van goede prestatie-indicatoren vaak als lastig ervaren door organisaties, dit is ook het geval bij zelfstandig bestuursorganen (hierna: zbo's) (Ministerie van BZK, 2018). Een zbo is één van de uitvoeringsorganisaties waar ministeries gebruik van maken om de wettelijke taken uit te voeren, voorbeelden zijn De Nederlandsche Bank en de Koninklijke Bibliotheek. De bovenstaande uitspraak van de NAO sluit aan bij het belang dat wordt gehecht aan het evalueren van- en verantwoorden over zbo's. Het uitvoeren van publieke- en wettelijke taken brengt namelijk met zich mee dat zbo's deels of geheel worden gefinancierd met publiek geld (Algemene Rekenkamer, 2012). Daarom is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Dat brengt ook met zich mee dat de minister verantwoording moet kunnen afleggen over een zbo aan de Eerste en Tweede kamer.<sup>2</sup> Volgens artikel 39 van de Kaderwet zbo's (hierna: Kaderwet) moet er iedere vijf jaar verantwoording worden afgelegd aan de Kamer over de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo (Kaderwet, 2015). Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) maakt gebruik van negentien zbo's om de doelen te verwezenlijken (bijlage 1) en het toezicht hierop en de verantwoording hierover behoeven aandacht.

## 1.2 Probleemstelling

Het toezicht op zbo's is decentraal belegd bij het ministerie van OCW, in tegenstelling tot andere ministeries. Dit houdt in dat de zbo's zijn onderverdeeld bij verschillende directeur-generaal (hierna: DG) kolommen en directies. De rolverdeling, de taken die hierbij horen en de relatie tussen de rollen zijn niet geheel duidelijk binnen het ministerie van OCW. Het feit dat

---

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen> (Geraadpleegd op: 05-03-2019)

het toezicht decentraal belegd is en dat de rollen niet duidelijk zijn ingebed in de organisatie brengt met zich mee dat er geen consistentie bestaat over het toezicht op- en de verantwoording over zbo's. Tot dusver heeft dit niet voor grote problemen gezorgd, maar het is uiteraard wel noodzakelijk dat er zicht is op de prestaties van de zbo's, aangezien deze jaarlijks geld ontvangen vanuit het ministerie van OCW. Op dit moment verlopen de evaluaties vaak niet gestructureerd, niet consistent en ze worden regelmatig uitgesteld, ondanks de kaders die gelden in de Kaderwet (art. 39). Bovendien ervaren verschillende zbo's en directies binnen het ministerie van OCW moeilijkheden bij het opstellen van goede prestatie-indicatoren voor het meten van de doelmatigheid (Ministerie van BZK, 2018). Dit heeft als gevolg dat de evaluaties minder duidelijke en concrete aanbevelingen hebben.<sup>3</sup> Ten slotte blijkt over het algemeen dat de inhoud en de kwaliteit van evaluatierapporten regelmatig niet voldoende is om duidelijke conclusies uit te trekken (Van Thiel et.al., 2015). Al deze factoren dragen eraan bij dat het toezicht op- en de verantwoording over zbo's niet optimaal worden nageleefd en het verbeteren hiervan is noodzakelijk.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Bovenstaande moeilijkheden vragen om een betere methodiek met duidelijke prestatie-indicatoren, waarmee de structuur en kwaliteit van evaluaties verbeterd wordt. Tot dusver blijken de bestaande bestuurskundige theorieën niet voldoende aangezien deze nog niet eerder succesvol zijn toegepast op het meten van prestaties bij zbo's. Dit is dan ook de reden waarom er twijfel is aan de kwaliteit van het bestaande onderzoek naar prestatiemeting, in ieder geval voor zbo's. Door middel van inductief onderzoek wordt er getracht belemmeringen en/ of kansen te vinden in dit proces, welke als toevoeging kunnen dienen op de bestaande theorieën. Op grond van inductief onderzoek moet een evaluatietool tot stand komen met duidelijke prestatie-indicatoren die als hulpmiddel kunnen worden gebruikt bij de vijfjaarlijkse evaluaties van zbo's. Op deze manier kan evalueren meer gestructureerd worden gemaakt en het kan houvast bieden aan de betrokken partijen. Om de tool zinvol te maken, zal deze worden opgesteld aan de hand van theoretische bevindingen met betrekking tot prestaties en prestatiemeting bij publieke organisaties. Aan de hand van interviews met de betrokken partijen

---

<sup>3</sup> Uit een gesprek met een eigenaarsondersteuner van het COA (een zbo ressorterend bij het ministerie van Justitie en Veiligheid) kwam naar voren dat het ontbreken van duidelijke en concrete prestatie-indicatoren bij de evaluatie heeft gezorgd een weinig concreet evaluatierapport en advies.

vanuit het ministerie van OCW en vanuit de zbo's zal de evaluatietool worden aangescherpt om deze daadwerkelijk zinvol en gebruiksvriendelijk te maken in de praktijk.

Hierbij gelden de volgende hoofdvraag en daarbij behorende deelvragen:

*Hoe kunnen prestaties van zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier worden gemeten?*

1. Wat stelt de literatuur over de prestaties van non-profit organisaties in het algemeen?
2. Wat stelt de literatuur over het proces van prestatiemeting van non-profit organisaties?
3. Wat betekenen prestaties specifiek voor zbo's?
4. Wat betekent prestatiemeting specifiek voor zbo's?
5. Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?
6. Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Prestatiemeting binnen (publieke) organisaties is een thema dat al decennialang van belang wordt geacht binnen de bestuurskundige literatuur. Onder andere bekende bestuurskundigen zoals Boyne, Walker, Andrews en Meier (2006) houden zich bezig met manieren waarop prestaties van publieke organisaties kunnen worden gemeten. Twee veel gebruikte formules van prestatie dimensies van organisaties in de publieke sector zijn het 3E-model en het IOO-model. Het 3E-model gaat over de *economy*, *efficiency* en *effectiveness* van een organisatie. Het IOO-model staat voor de *input*, *output* en *outcome* van een organisatie (Boyne, 2002). Crucke en Decramer (2015) hebben een andere formule en een evaluatietool ontwikkeld die te gebruiken zijn bij het evalueren van de prestaties van publieke organisaties. Beiden zijn zeer waardevol, maar niet direct te implementeren in een willekeurige organisatie. Een andere veel gebruikte methode voor prestatiemeting is de scorecard, welke als rapportage- en meetinstrument van prestaties kan dienen. Kaplan en Norton ontwikkelden in 1992 als eerst een balanced scorecard (hierna: BSC) met daarin verschillende dimensies waarmee prestaties gemeten kunnen worden. Deze werd in eerste instantie ontwikkeld voor de private sector, maar in 2001 is er ook een variant voor de publieke sector opgesteld (Pidd, 2012).

Hoewel er op wetenschappelijk gebied al veel aandacht is besteed aan prestatiemeting, blijft het opstellen van concrete prestatie dimensies lastig. Bovendien is er tot dusver nog geen

overzichtelijke, gebruiksvriendelijke en duidelijke evaluatietool ontwikkeld die kan helpen bij het verbeteren van het evaluatieproces bij zbo's. De evaluatietool die in deze scriptie als hulpmiddel voor evaluaties wordt getracht op te stellen, moet deze kenmerken wel hebben.

## 1.5 Maatschappelijke relevantie

Er is veel aandacht voor de prestaties van publieke organisaties vanuit stakeholders, politici, burgers en overheidsmedewerkers (Boyne et.al., 2006). Sinds het regeerakkoord *Bruggen slaan* wordt er vanuit de Rijksoverheid meer aandacht besteed aan de prestaties van de zbo's.<sup>4</sup> Hierdoor is de bedrijfsvoering van zbo's tegen het licht gehouden en is er beleid gevormd om de governance ten aanzien van zbo's te verduidelijken.<sup>5</sup> Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet de afgelopen jaren verschillende kaders opgesteld om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording over- en het toezicht op onder andere zbo's. Gestructureerde en heldere verantwoording over de prestaties van zbo's is van belang, daar het gaat om belastinggeld van belastingbetalers. Dit neemt niet weg dat het lastig is en blijft om prestaties van publieke organisaties te meten. Niet alleen het ministerie van OCW houdt zich bezig met het verbeteren van het toezicht op- en de verantwoording over de zbo's, ook bij andere ministeries speelt dit proces een rol. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) is bijvoorbeeld bezig met het verbeteren van de governance bij de zbo's. Bovendien heerst er bij andere ministeries ook onduidelijkheid over hoe men een evaluatie goed kan aanpakken en uitvoeren. Er is behoefte aan duidelijkheid en structuur wat betreft prestatie-indicatoren en het (uitvoeren van het) evaluatieproces.<sup>6</sup> Ten slotte houdt de Algemene Rekenkamer zich bezig met de kwaliteit van de evaluatierapporten van zbo's. Dit vraagt ook om een meer doordachte en gestructureerde aanpak van de evaluaties van zbo's en dus om een analyse hiervan.

## 1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek naar een evaluatietool die zinvol en gebruiksvriendelijk is voor de zbo's ressemblerend bij het ministerie van OCW zal als volgt worden opgebouwd (tabel 1). In hoofdstuk 2 zal de theorie omtrent prestaties en prestatiemeting bij non-profit organisaties aan bod komen.

---

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord> (Geraadpleegd op: 19-06-2019)

<sup>5</sup> <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vjjscl14mhq5> (Geraadpleegd op: 26-06-2019)

<sup>6</sup> Dit dilemma kwam ter sprake bij het Contactpersonenoverleg Verzelfstandiging en Toezicht waarbij afgevaardigden van verschillende ministeries aanwezig waren, 19-03-2019.

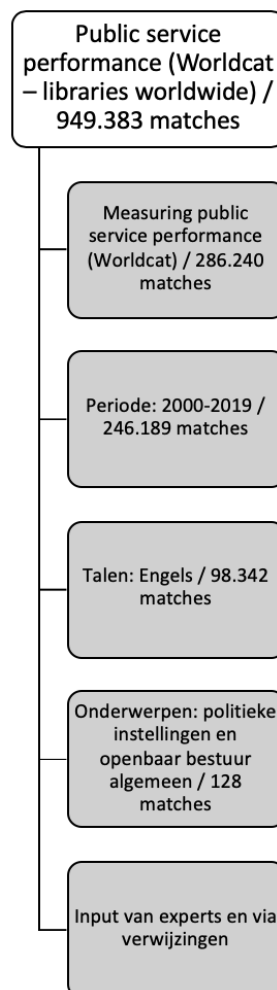
Met behulp van deze theorieën kan een basis worden gelegd voor een evaluatietool. Vervolgens zal er dieper worden ingegaan op de context van de zbo's in hoofdstuk 3. Op deze manier kan er beter inzicht worden gegeven in de prestaties en prestatiemeting van zbo's, waar de tool moet worden toegepast. In hoofdstuk 4 worden de methoden toegelicht en onderbouwd. De dataverzameling, respondentselectie en validiteit zullen hier aan bod komen. Om de tool daadwerkelijk gebruiksvriendelijk te maken is het van belang om de theorieën uit hoofdstuk 2 aan te scherpen met de bevindingen uit de interviews en andere gebruikte methoden. De resultaten en analyse hiervan zullen worden gepresenteerd in hoofdstuk 5. Ten slotte komen de conclusies en aanbevelingen aan bod in hoofdstuk 6.

<b>Hoofdstuk</b>	<b>Deelvraag</b>
2: Theoretisch kader	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat stelt de literatuur over de prestaties van non-profit organisaties in het algemeen?</li> <li>• Wat stelt de literatuur over het meten van prestaties van non-profit organisaties?</li> </ul>
3: Context	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat betekenen prestaties specifiek voor zbo's?</li> <li>• Wat betekent prestatiemeting specifiek voor zbo's?</li> </ul>
4: Methoden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeksmethoden toegelicht</li> </ul>
5: Resultaten en analyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?</li> <li>• Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?</li> </ul>
6: Conclusie en aanbevelingen	<p><b>Hoofdvraag:</b> Hoe kunnen prestaties van zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier worden gemeten?</p>

Tabel 1. Leeswijzer.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komen de theorieën aan bod die als basis dienen voor de evaluatietool voor zbo's. Voor het vinden van geschikte publicaties over prestaties en prestatiemeting binnen publieke organisaties is de digitale catalogus WorldCat gebruikt. Via deze catalogus kun je wereldwijd, nationaal en lokaal zoeken en er zijn meer dan een miljard bronnen beschikbaar. De zoekterm 'public service performance' leverde meer dan 900.000 publicaties op. Door de zoekterm specifiek te maken en alleen te zoeken naar het meten van 'public service performance' in literatuur uit de periode 2000-2019, enkel Engelstalig en toegepast op politieke instellingen en openbaar bestuur in het algemeen, is het aantal publicaties ingeperkt tot 128 matches. Verder heeft de input van experts ook gezorgd voor waardevolle toevoegingen op dit aantal matches (fig. 1).



Figuur 1. Zoektermen voor relevante literatuur.

## 2.1 Wat stelt de literatuur over prestaties van non-profit organisaties in het algemeen?

De term prestatie heeft geen eenduidige betekenis. Het is een ambigu concept dat moet worden gezien als “a set of information about achievements of varying significance to different stakeholders” (Bouckaert et.al., 2007). Om als organisatie transparant te zijn, te leren van de eigen prestaties en deze te kunnen verbeteren, is prestatiemeting een belangrijk thema (Bruijn, 2001). Dit wordt gedaan door middel van prestatie-indicatoren (Van Thiel et.al., 2002). Een prestatie-indicator is, zoals het woord zegt, een indicator voor prestaties. Het is belangrijk om te onthouden dat indicatoren altijd simplificaties zijn, ze kunnen alleen een deel van de prestatie belichten. Ze worden gebruikt om prestaties samen te vatten en ze maken het mogelijk om vergelijkingen te maken door de tijd heen (Pidd, 2012). Het vergelijken van prestaties met andere referentiepunten is belangrijk om er iets over te kunnen zeggen. Vedung (1997) heeft verschillende referentiepunten opgesteld waarmee men prestaties kan vergelijken (tabel 2).

Referentiepunten	Vergelijking:
Verleden	Met vroeger
Intra-nationaal	Tussen organisaties in één land
Internationaal	Tussen landen
Benchmark	Met een best-practice
Doelen	Met vooraf afgesproken doelen
Klantverwachtingen	Met de wens van de klant (voldoet het daaraan?)
Stakeholder eisen	Met de wens van de stakeholders
Professionele standaarden	Met (inter)nationale vereisten
Minimum	Voldoet de productie aan de minimumeisen
Optimum	Voldoet de productie aan de regels voor optimale productie

Tabel 2. Referentiepunten voor prestatie vergelijkingen, overgenomen van Vedung (1997).

Hoewel prestatie-indicatoren het mogelijk maken om prestaties te meten, moet er balans worden gevonden in het aantal dat men gebruikt. Te veel indicatoren zorgen voor te weinig focus en te weinig indicatoren kunnen ervoor zorgen dat belangrijke indicatoren niet worden opgenomen (Pidd, 2012). Bij het meten van prestaties moet er rekening worden gehouden met de onbedoelde consequenties die daarbij komen kijken, de zogenaamde performance paradox. Hierbij gaat het erom dat indicatoren niet altijd een accurate weergave geven van de daadwerkelijke prestaties. Dit kan betekenen dat de prestaties slechter zijn dan dat er wordt gerapporteerd, maar ook andersom (Van Thiel et.al. 2002). Dit kan worden versterkt door de complexiteit van de omgeving en het feit dat de kwaliteit van publieke diensten lastig te meten



is. Dit wordt ook wel cognitieve dissonantie genoemd, waarbij twee tegengestelde opvattingen voor spanning zorgen (Festinger, 1957). Hoewel het prettig is om iets meetbaars te hebben, doet het in het geval van publieke diensten vaak geen recht aan de daadwerkelijke kwaliteit (Kolk et.al., 2018).

### **2.1.1 Prestatie-indicatoren voor publieke organisaties**

Prestaties van publieke organisaties zijn meerzijdig omdat deze geacht zijn verschillende doelen te bereiken (Boyne, 2002). Al eerder is aangegeven dat niet alleen de financiële uitkomsten van belang zijn, maar dat dit breder gezien moet worden. Hieronder volgen twee soorten indicatoren en een aantal modellen waarin prestatie-indicatoren centraal staan.

#### **2.1.1.1 Objectieve en subjectieve indicatoren**

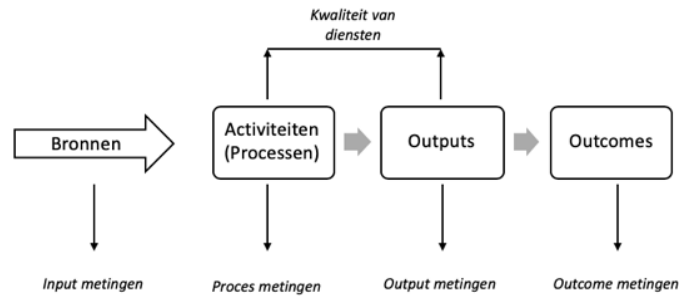
Er kan verschil worden gemaakt tussen objectieve en subjectieve indicatoren binnen de prestatiemeting. Objectieve indicatoren worden gezien als de waarheid, de optimale indicator voor publieke prestaties en daarom moet deze onafhankelijk zijn. Een subjectieve indicator is meer gekleurd dan de objectieve. Deze gaan namelijk specifiek over prestatie dimensies die van belang zijn voor een bepaalde organisatie. Ze zijn opgesteld door interne medewerkers of externe stakeholders. Het gebruik van beide indicatoren kan ervoor zorgen dat diverse interpretaties van organisatie performance worden gedekt, beperkingen van het gebruik van één soort worden zo omzeild (Andrews et.al., 2006).

#### **2.1.1.2 Relevante E's voor prestatiemeting en het IOO-model**

Het 3E-model is een bekende formule binnen publieke organisaties als het gaat om prestatie-indicatoren. De drie E's staan voor *economy*, *efficiency* en *effectiveness*. De meeste deskundigen op het gebied van prestatiemeting bij publieke organisaties zijn het erover eens dat deze drie E's moeten domineren bij dit proces. *Economy* focust op de kosten, dit gaat alleen over de input. *Effectiveness* kijkt of een programma de vooropgestelde doelen behaald (Pidd, 2012; O'Toole et.al., 2011). *Efficiency* gaat over de hoeveelheid output die wordt geproduceerd per eenheid input. Vedung (1997) maakt hierbij onderscheid tussen de *efficiency* op het gebied van kosten-baten en kosten-effectiviteit. Het kosten-baten perspectief gaat over de gemonetariseerde waarde van de effecten gedeeld door de kosten van het programma. Bij kosten-effectiviteit gaat het over de programma-effecten gedeeld door de kosten van het

programma. Vedung (1997), Pidd (2012) en O'Toole et.al. (2011) voegen hier een vierde E aan toe, namelijk *equity*. *Equity* gaat over een eerlijke behandeling van mensen of organisaties, hierin wordt door Pidd (2012) onderscheidt gemaakt tussen verticale en horizontale equity. Verticaal houdt in dat er maatwerk wordt geleverd; verschillende mensen hebben verschillende behoeften. Horizontaal houdt in dat iedereen op dezelfde manier wordt behandeld. Dan zijn er volgens Pidd (2012) nog andere E's die relevant zijn bij prestatiemeting, namelijk *efficacy* en *ethicality*. *Efficacy* stelt de vraag of alles werkt en *ethicality* kijkt of een programma zich aan de ethische normen houdt. Buiten deze E's moet er volgens Vedung (1997) en Pidd (2012) ook aandacht worden besteed aan *productivity*. Dit gaat over de hoeveelheid productie die wordt geleverd. Ten slotte voegt Pidd (2012) hier het belang van *process and quality* aan toe, wat gaat over de tevredenheid van de gebruikers over de diensten.

Een ander model voor prestatiemeting bevat de stadia *input*, *output*, ook wel het IOO-model genoemd (Pidd, 2012; O'Toole et.al., 2011). De *input* gaat over de middelen die bijdragen aan de activiteiten die worden uitgevoerd, de *output* omvat de direct telbare diensten die verkregen zijn door de activiteiten en de *outcome* gaat over de uiteindelijke voordelen die het oplevert voor de begunstigden (Bagnoli et.al., 2011). Bouckaert et.al. (2007) stelt dat outcomes niet het eindlevel zijn in de publieke sector. Het gaat er namelijk ook om dat burgers de publieke instellingen vertrouwen. Deze componenten komen indirect ook terug in het 3E-model en in de andere relevante E's. *Economy* gaat over de *input*, *efficiency* gaat over de ratio output naar input en *effectiveness* gaat over de outcomes en de kwaliteit van de geleverde diensten. In de figuren 2 en 3 worden de E's en de drie onderdelen van het IOO-model gecombineerd en inzichtelijk gemaakt. Volgens Boyne (2002) hebben de *outputs* en *outcomes* in het IOO-model enkele sub-componenten. De *outputs* gaan volgens Boyne niet alleen over de kwantiteit, maar ook over de kwaliteit van een dienst en de *outcomes* meten niet alleen of de doelen zijn bereikt, maar ook de impact ervan. Bagnoli et.al. (2011) heeft het ook over het belang van de impactmeting om de consequenties van diensten in de bredere maatschappij te meten. Boyne (2002) stelt bovendien dat er in het 3E-model en het IOO-model niet genoeg aandacht wordt besteed aan *responsiveness* van diensten. Dit is de mate waarin diensten aansluiten bij de maatschappelijke vraag. Volgens Boyne (2002) moeten organisaties zich bepaalde doelen stellen met betrekking tot goede *outputs*, *efficiency*, *effectiveness*, *responsiveness* en democratische *outcomes*.



Figuur 2. Het IOO-model, overgenomen van Pidd (2012).

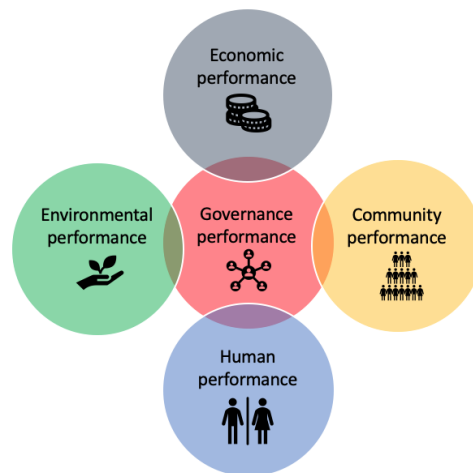
	Inputs	Activiteiten	Outputs	Kwaliteit van diensten	Outcomes
<i>Economy</i>	✓				
<i>Efficiency</i>	✓	✓	✓		
<i>Effectiveness</i>				✓	✓
<i>Equity</i>				✓	✓
<i>Efficacy</i>				✓	✓
<i>Ethicality</i>		✓		✓	✓
<i>Productivity</i>		✓	✓		
<i>Process and quality</i>		✓		✓	

Figuur 3. Prestatie-indicatoren in relatie tot elementen uit het IOO-model, overgenomen van Pidd (2012).

### 2.1.1.3 Vijf prestatiedomeinen van Crucke en Decramer

Crucke en Decramer (2015) hebben het niet over indicatoren, maar over vijf prestatiedomeinen die relevant zijn voor sociale ondernemingen. Deze domeinen geven een meer overkoepelend beeld van de thema's die aan bod zouden moeten komen in een evaluatie en het gaat hierbij niet zozeer over meetbare indicatoren. Bij de selectie is de multidimensionaliteit van publieke organisaties meegenomen (fig. 4). *Economic performance* heeft te maken met de economische indicatoren die invloed hebben op de financiële indicatoren voor een organisatie. Dit is belangrijk voor het voortbestaan van een organisatie. *Human performance* gaat over de relatie tussen de organisatie en de medewerkers. *Environmental performance* focust op de moeite die een organisatie doet om de natuur te beschermen. *Community performance* refereert naar hoe organisaties omgaan met hun verantwoordelijkheden in de maatschappij. Hierbij hoort ook de relatie met de dominante stakeholder en de klanten die betalen voor de diensten. *Governance performance* refereert naar de systemen en processen die te maken hebben met de algehele directie, controle en verantwoording van een organisatie. Er wordt verwacht dat good governance practices een positieve impact hebben op de beslissingen in de organisatie en die moeten weer een positieve invloed hebben op de andere performance domeinen (fig. 4). Ook

stellen zij dat bij het evalueren van deze domeinen de input, activiteiten en output moeten worden meegenomen.



Figuur 4. Vijf domeinen van prestaties, overgenomen van Crucke en Decramer (2015).

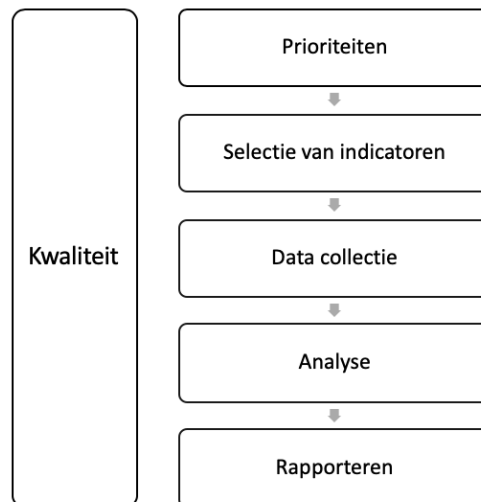
## 2.2 Wat stelt de literatuur over het proces van prestatiemeting van non-profit organisaties?

Bij het meten van prestaties moeten niet alleen de hierboven beschreven prestatie-indicatoren in ogenschouw worden genomen, maar ook het te volgen proces tijdens het meten van de prestaties. Vragen die hierbij gesteld moeten worden, zijn: welke stappen moeten worden doorlopen in aanloop van- en tijdens het meten van prestaties? En hoe kun je prestaties overzichtelijk weergeven? Hieronder zullen verschillende modellen voor het proces van prestatiemeting aan bod komen, evenals de BSC voor de weergave van prestaties.

### 2.2.1 Prestatiemeting

Het proces van prestatiemeting is in de literatuur een veel besproken thema en kent vele vormen. Meten van prestaties gaat over het systematisch verzamelen van data door het observeren en het registreren van prestaties (Bouckaert et.al., 2007). Simons (1995) maakt onderscheid tussen een diagnostisch en interactief gebruik van prestatiemeting. Bij diagnostisch gebruik van prestatiemeting wordt er vooral gecontroleerd in hoeverre medewerkers leveren wat er van hen verwacht wordt. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van een interactieve manier van prestatiemeting gaat het vooral om het aangaan van de dialoog en wordt het niet alleen ingezet als afrekeninstrument.

Volgens Van Dooren et.al. (2015) kan prestatiemeting worden gezien als een proces van vijf stappen (fig. 5). De eerste stap *prioritizing* gaat over wat er moet worden gemeten. Wanneer men dit duidelijk heeft, moeten aansluitende indicatoren worden geselecteerd. Vervolgens worden aan de hand van die indicatoren data geselecteerd en daarna geanalyseerd. Ten slotte worden deze bevindingen gerapporteerd. Belangrijk is dat de kwaliteit van de meting aandacht behoeft gedurende het gehele proces.



Figuur 5. Een model voor het proces van prestatiemeting, overgenomen van Dooren et.al. (2015).

Het FABRIC-model volgt in plaats van vijf, zes principes voor het ontwerpen van een meetsysteem (Pidd, 2012). Het staat voor de volgende zes termen: *Focus*, *Appropriate*, *Balanced*, *Robust*, *Integrated* en *Cost-effective*. *Focus* gaat over de prioriteiten van een organisatie, dit is belangrijk om te beslissen welke informatie en indicatoren nodig zijn bij prestatiemeting. De informatie moet zich focussen op de kernactiviteiten en de belangrijkste aspecten van de missie van de organisatie. De term *appropriate* richt zich erop duidelijkheid te scheppen in de vragen: waarvoor wordt de informatie gebruikt en waarom is het nodig? Verder moeten de gekozen indicatoren een *gebalanceerd* overzicht geven van de prestaties van een organisatie. *Robuust* gaat erover dat het systeem bestand moet zijn tegen veranderingen in de organisatie. Ook moet een ideaal meetsysteem *geïntegreerd* zijn met bestaande processen in de organisatie. Ten slotte moet er worden gedacht aan de *cost-effectiveness*, de toegevoegde waarde van het evalueren van een bepaalde prestatie.

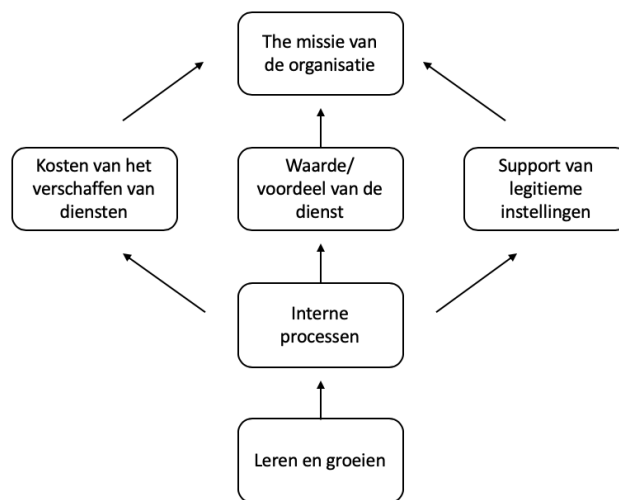
## **2.2.2 De balanced scorecard als evaluatietool**

Kaplan en Norton waren de eerste die een BSC publiceerde (Pidd, 2012). Een BSC is een model voor prestatie management. Het is zowel een rapportage- als meetinstrument en het is bedoeld om de missie en visie van een organisatie te vertalen in concrete acties. Met de BSC brachten Kaplan en Norton onder de aandacht dat er bij prestatie meting verder moet worden gekeken dan alleen de financiële resultaten van een organisatie. De kritiek op het meten van alleen financiële prestaties is dat deze alleen aangeven wat al is geweest. Op deze manier wordt uitsluitend een blik op het verleden geworpen, maar geen toekomstvisie geboden. Het gebruik van prestatie-indicatoren waarmee organisaties ook vooruit kunnen kijken, was dan ook een van de drijfveren voor de BSC (Kaplan et.al., 1996). De prestaties van een organisatie worden bekeken vanuit de volgende vier perspectieven: klantgericht, interne organisatie processen, financieel, leren en groeien. Deze perspectieven zijn verbonden met de missie en de strategie van een organisatie en zouden deze moeten kunnen omzetten naar concrete doelen en indicatoren.

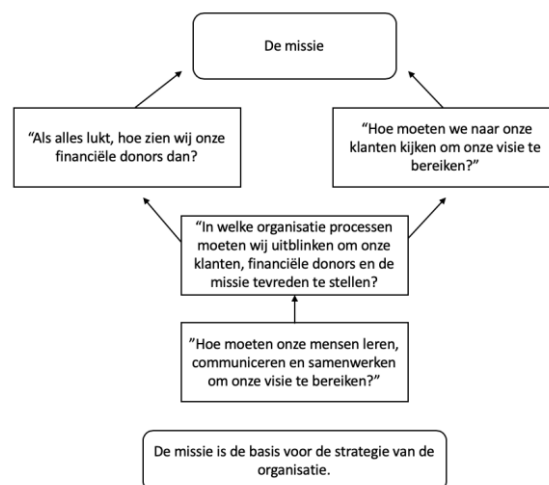
### **2.2.2.1 De balanced scorecard voor publieke organisaties**

In de originele BSC, gericht op private organisaties, staat het financiële perspectief centraal. Aangezien non-profit- en overheidsorganisaties financieel succes niet als hoofddoel hebben, sloot de private scorecard niet aan bij deze organisaties. Kaplan en Norton (2001) stellen dat non-profit- en overheidsorganisaties een overkoepelend doel moeten hebben bovenin de scorecard, welke de lange termijn doelen van de organisatie representeert. Dit hogere doel zou de missie van de organisatie moeten zijn en deze zou als hoogste prioriteit moeten dienen. Met behulp van de vier bovengenoemde perspectieven wordt er gericht toegewerkt naar de missie en het verbeteren daarvan (fig. 6 en 7). Het eerste perspectief, leren en groeien, gaat over het vermogen om te blijven verbeteren en groeien in een dynamische omgeving. Het gaat uit van de medewerkers, aangezien zij het fundament zijn waarop de organisatie en strategie voortbouwen. De interne organisatie processen zijn erop gericht om toegevoegde waarde of prestaties richting de klant te bewerkstelligen. Hierbij gaat het over het tevredenstellen van de klanten en donors. Het klantperspectief kijkt naar wie de klanten zijn, wat zij verwachten en hoe de organisatie met hen wil omgaan (Niven, 2008). Volgens Kaplan en Norton (2001) hebben publieke organisaties twee soorten klanten, namelijk de klanten en donors. Bij private diensten betalen klanten voor de producten of diensten die zij ontvangen, dit wordt vaak niet gescheiden van elkaar gezien. In het geval van publieke diensten of producten is het vaak een

donor die hiervoor betaalt, terwijl andere groepen er gebruik van maken. Het financiële perspectief kijkt of er op een efficiënte manier wordt gewerkt, tegen minimale kosten (Niven, 2008). Het sluit daarmee nauw aan bij de *efficiency*. Uiteindelijk moeten de vier perspectieven bijdragen aan de missie. De vier perspectieven zijn *balanced* op een aantal manieren. Ze zorgen voor balans tussen extern en intern; tussen klanten en organisatie processen. Ook geven ze een balans aan tussen resultaten van eerdere inspanningen en dat wat toekomstige prestaties kan stimuleren. Ten slotte is de scorecard *balanced* doordat deze zowel objectieve/ kwantitatieve indicatoren aan bod laat komen als subjectieve/ kwalitatieve indicatoren (Kaplan et.al., 1996).



Figuur 6. De balanced scorecard voor non-profit organisaties, overgenomen van Kaplan en Norton (2001).



Figuur 7. De balanced scorecard voor non-profit organisaties (vraagstelling), overgenomen van Kaplan en Norton (2001).

## 2.3 Conclusie

Prestaties van publieke organisaties zijn meerzijdig en ambigu. Het is lastig om deze te meten vanwege de complexiteit waarmee publieke organisaties te maken hebben. Toch wordt het meten van prestaties van belang geacht en dit wordt gedaan door middel van prestatie-indicatoren. Deze indicatoren maken het mogelijk om vergelijkingen te maken met verschillende referentiepunten. Dit is belangrijk om iets te kunnen zeggen over de geleverde prestaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen objectieve- en subjectieve indicatoren, welke respectievelijk algemeen- en organisatie specifiek zijn. Er zijn veel domeinen en indicatoren voor prestatiemeting opgesteld door deskundigen. Sommige hiervan zijn grotendeels overeenkomstig, maar hebben een andere noemer gekregen. In tabel 3 zijn de prestatie-indicatoren en de overkoepelende prestatiedomeinen naast elkaar gezet om hier een helder overzicht in te bieden. De vijf domeinen van Crucke en Decramer (2015) vormen het uitgangspunt, omdat deze het meest overkoepelende- en algemene beeld geven van de prestaties van publieke organisaties en de multidimensionaliteit daarvan. Volgens hen kunnen er prestaties worden geleverd op de volgende vijf domeinen: *economic*, *human*, *environmental*, *community* en *governance*. De vier perspectieven van Kaplan en Norton sluiten hier nauw bij aan, namelijk: klantgericht, interne organisatie processen, financieel en leren en groeien. Deze perspectieven gaan iets gericht in op de prestatiedomeinen van Crucke en Decramer. Als laatst volgen de prestatie-indicatoren die nog specifiekere zijn en op diverse manieren invulling geven aan de overkoepelende domeinen. Het financiële perspectief, de *economy* en de *productivity* belichten onderwerpen die te maken hebben met de *economic performance*. Leren en groeien sluit aan bij de *human performance* omdat dit perspectief uitgaat van de medewerkers van een organisatie. *Equity* en *ethicality* gaan (onder andere) over de omgang met mensen en of dit op een goede manier gebeurt. Alle drie geven op een andere manier inzicht in de relatie tussen de organisatie en de medewerkers. De *environmental performance* kan worden bekeken door middel van de indicator ethisch gedrag, in ieder geval op het gebied van milieu. De *community performance* gaat over de verantwoordelijkheden in de maatschappij. Het klantgerichte perspectief gaat over de klanten en voor hen worden de maatschappelijke verantwoordelijkheden uitgevoerd. De *responsiveness*, *impact* en *process and quality* gaan over de consequenties van diensten in de maatschappij en de mate waarin de gebruikers er tevreden over zijn. De *governance performance* is gericht op de systemen en processen in de organisatie die te maken hebben met de algehele controle, directie en verantwoording. Uiteindelijk zijn al die processen erop gericht om toegevoegde waarde voor de klant te bewerkstelligen. Op deze manier geeft het perspectief over de interne organisatie processen specifiekere inrichting aan dit



domein. De *efficacy* kijkt of alles werkt in de organisatie, dit draagt bij aan de mate waarin er toegevoegde waarde kan worden bewerkstelligd.

<b>Domeinen (Crucke en Decramer)</b>	<b>Perspectieven (Kaplan en Norton)</b>	<b>Indicatoren (Pidd, Boyne)</b>
Economic performance <i>De economische indicatoren die invloed hebben op de financiële indicatoren voor een organisatie.</i>	Financieel <i>Wordt er op een efficiënte manier gewerkt, tegen minimale kosten?</i>	Economy <i>Focust op de kosten, dit gaat alleen over de input.</i>  Productivity <i>Dit gaat over de hoeveelheid productie die wordt geleverd.</i>
Human performance <i>De relatie tussen de organisatie en de medewerkers.</i>	Leren en groeien <i>Het vermogen om te blijven verbeteren en groeien in een dynamische omgeving.</i>	Ethicality <i>Wordt er voldaan aan de ethische normen?</i>  Equity <i>Dit gaat over een eerlijke behandeling van mensen of organisaties.</i>
Environmental performance <i>Doet een organisatie moeite om de natuur te beschermen?</i>		Ethicality <i>Wordt er voldaan aan de ethische normen?</i>
Community performance <i>Hoe gaat een organisatie om met de verantwoordelijkheden in de maatschappij?</i>	Klantgericht <i>Wie zijn de klanten zijn, wat verwachten zij en hoe wil de organisatie met hen omgaan?</i>	Responsiveness <i>De mate waarin diensten aansluiten bij de maatschappelijke vraag.</i>  Process and quality <i>Tevredenheid van de gebruikers over de diensten.</i>  Impact <i>Consequenties van diensten in de bredere maatschappij.</i>
Governance performance <i>De systemen en processen die te maken hebben met de algehele directie, controle en verantwoording van een organisatie.</i>	Interne organisatie processen <i>Deze zijn erop gericht om toegevoegde waarde of prestaties richting de klant te bewerkstelligen.</i>	Efficacy <i>Werkt alles?</i>

Tabel 3. Prestatiedomeinen en -indicatoren.

Met bovenstaand schema wordt niet beweerd dat deze perspectieven en indicatoren een volledig beeld geven van de prestatiedomeinen, maar het zijn manieren waarop er invulling aan kan worden gegeven. Van het 3E-model zijn *efficiency* en *effectiveness* niet opgenomen in het schema. Dit zijn namelijk de uitgangspunten van prestatiemeting bij zbo's, aangezien er verantwoording moet worden afgelegd over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Het IOO-

model is hier ook niet in verwerkt en moet meer worden gezien als een overkoepelend model waarin de beleidstheorie van de organisatie wordt getoond. De input gaat in het geval van zbo's over de middelen die zij van het ministerie van OCW krijgen, waarvan bepaalde activiteiten en processen worden gestart om uiting te geven aan de vooropgestelde doelen of taken. Om bij deze organisatie processen de *efficiency* en *effectiveness* te bepalen, kunnen de domeinen van Crucke en Decramer, de perspectieven van Kaplan en Norton en de daaronder verdeelde indicatoren enige richting bieden. Zoals al eerder benoemd, zullen de domeinen van Crucke en Decramer als uitgangspunt dienen vanwege het overkoepelende beeld dat deze geven van de prestaties van publieke organisaties. De verwachting is dat de *environmental performance* niet toepasselijk is op de zbo context, in ieder geval niet bij de zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW. De *governance*- en de *human performance* zorgen er beide voor dat een organisatie goed kan functioneren en zullen waarschijnlijk een rol innemen in de zbo evaluatie. De *community performance* zal belangrijk zijn aangezien zbo's hun wettelijke taken uitvoeren voor de maatschappij. Ten slotte is de *economic performance* belangrijk voor een gezonde organisatie en om de doelmatigheid te bepalen. Het is aannemelijk dat zowel objectieve als subjectieve indicatoren worden gebruikt bij het meten van de prestaties van zbo's. Bovengenoemde domeinen zijn objectief, maar hier zal naar verwachting op een subjectieve manier invulling aan worden gegeven bij zbo evaluaties. Het is ook aannemelijk dat de dimensies met behulp van andere indicatoren dan bovengenoemde inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Prestatiemeting gaat over het systematisch verzamelen van data. Hierbij is het van belang dat er een helder proces wordt doorlopen. Het model van Van Dooren et.al. (2015) is een procesbeschrijving voor de daadwerkelijke evaluatie, waarin de te doorlopen stappen zijn uitgewerkt. Het proces begint bij het stellen van prioriteiten in de evaluatie en het eindigt bij het rapporteren van de uitkomsten. Het FABRIC-model is meer op de inhoud van de evaluatie gericht en gaat over het wat, waarom en het hoe van een evaluatie. Het gaat over het voorbereidende proces voordat men aan een evaluatie begint. Naar verwachting zijn zowel het voorbereidende proces als het evaluatieproces belangrijk voor zbo's. In beide modellen wordt het van belang geacht om voorafgaand aan de evaluatie prioriteiten te stellen en een focus aan te brengen. Vervolgens is het van belang dat er indicatoren en data worden geselecteerd en geanalyseerd. Uiteindelijk moeten de uitkomsten worden gerapporteerd. De kwaliteit hiervan is gedurende het hele proces een belangrijke factor. Praktische dingen als het integreren van de evaluatie met bestaande processen en het hebben van een robuust meetsysteem zijn hierbij ook van belang. Bij beide modellen wordt niet ingegaan op het contact met betrokken partijen in de

voorbereidende fase voor de evaluatie. Ook wordt er geen vervolg gegeven aan de evaluatie. In het model van Van Dooren et.al. (2015) wordt enkel gerapporteerd over de bevindingen, maar er wordt niks gezegd over aanbevelingen of dergelijke. In de BSC wordt belang gehecht aan het toekomstperspectief van de organisatie. Hierbij is het logisch dat dit samenhangt met aanbevelingen en het vervolg van een evaluatie, om plannen voor de toekomstige periode op te zetten. Naar verwachting zullen het contact met betrokken partijen, aandacht voor het vervolg van de evaluatie en het toekomstperspectief ook een rol spelen bij de zbo evaluaties.

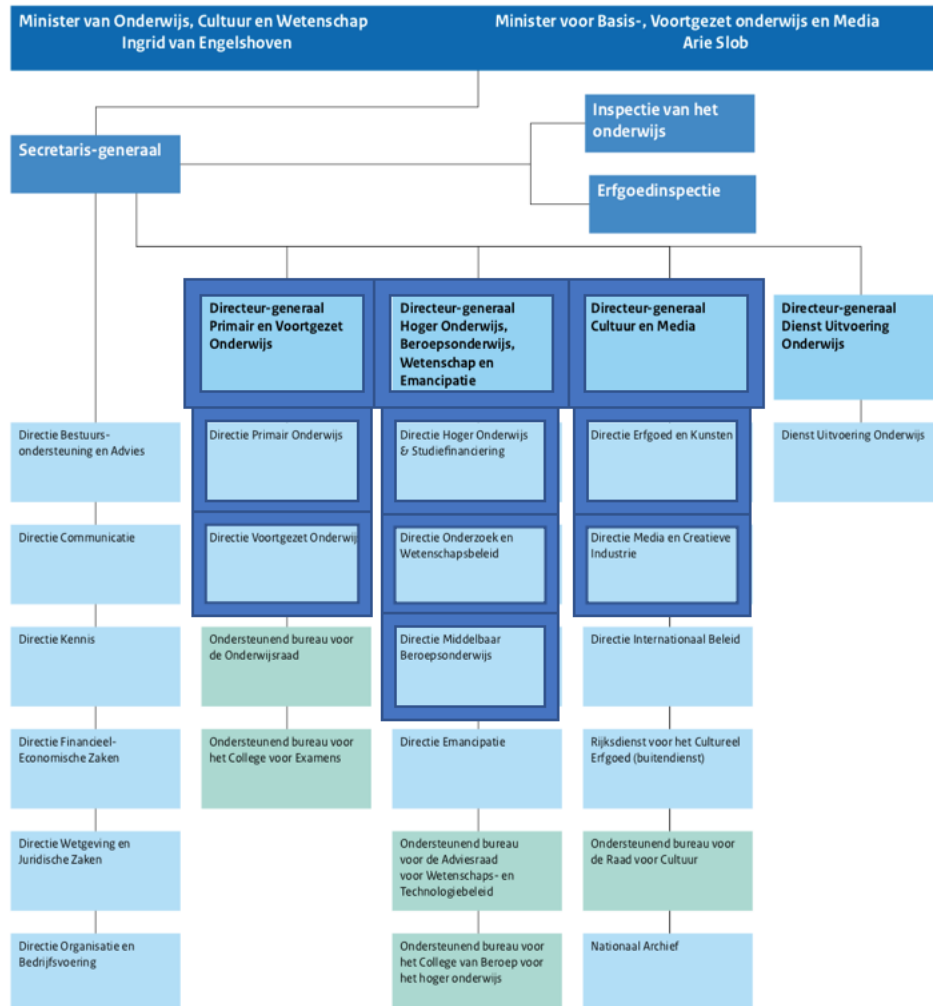
## Hoofdstuk 3: Context

Onder invloed van de financiële crisis, omvangrijke bezuinigingen en het nieuwe marktdenken binnen de overheid richtte de Rijksoverheid in de jaren tachtig grote aantallen zbo's op. Voor deze zbo's, die bij wet zijn ingesteld of zijn aangewezen om een publieke taak uit te voeren, geldt er een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (Van Thiel et.al., 2015). Dit houdt in dat zbo's zelfstandig hun wettelijke taken mogen uitvoeren, maar de minister moet er wel verantwoording over kunnen afleggen. Zoals eerder is benoemd, is er sinds het regeerakkoord *Bruggen slaan* veel aandacht voor zbo's vanuit het Rijk. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet de afgelopen jaren verschillende kaders opgesteld om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording over- en het toezicht op onder andere zbo's. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: BZK) en het ministerie van Financiën zijn de kaderstellers op dit gebied en proberen de gegevens van de zbo's inzichtelijk te maken. In dit hoofdstuk zal meer context worden gegeven bij de zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW. Hieronder zal het huidige toezichtsmodel voor zbo's aan bod komen, evenals de wettelijke kaders en de uitgangspunten voor een zbo evaluatie. Ten slotte zullen een aantal zbo's nader worden toegelicht.

### 3.1 Zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW

Het ministerie van OCW maakt gebruik van negentien relatief kleine zbo's om haar missies en doelen te verwezenlijken (bijlage 1). Deze zbo's zijn bij wet ingesteld of aangewezen om een publieke taak met betrekking tot cultuur, onderwijs of wetenschap uit te voeren. Het toezicht op deze zbo's is bij het ministerie van OCW decentraal belegd, in tegenstelling tot andere ministeries. Dit houdt in dat de zbo's zijn ondergebracht bij verschillende beleidsdirecties en Directeur-Generaal (hierna: DG) kolommen, hierdoor is er geen centraal toezicht op de zbo's. Binnen de Rijksoverheid zijn de Secretarissen-Generaal (hierna: SG) benoemd tot eigenaar van de zbo's, maar bij het ministerie van OCW is deze rol gemandateerd aan de DG. Deze zbo's vallen onder drie DG-kolommen, dat zijn de kolommen: Primair en Voortgezet Onderwijs, Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie en Cultuur en Media. Binnen de drie kolommen zijn ze onderverdeeld bij zeven beleidsdirecties, namelijk de directies: Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, Hoger Onderwijs & Studiefinanciering, Onderzoek & Wetenschapsbeleid, Middelbaar Beroepsonderwijs, Erfgoed & Kunsten en Media &

Creatieve Industrie (fig. 8). De onderverdeling van de zbo's bij al deze verschillende beleidsdirecties geeft aan dat het om diverse en unieke organisaties gaat.



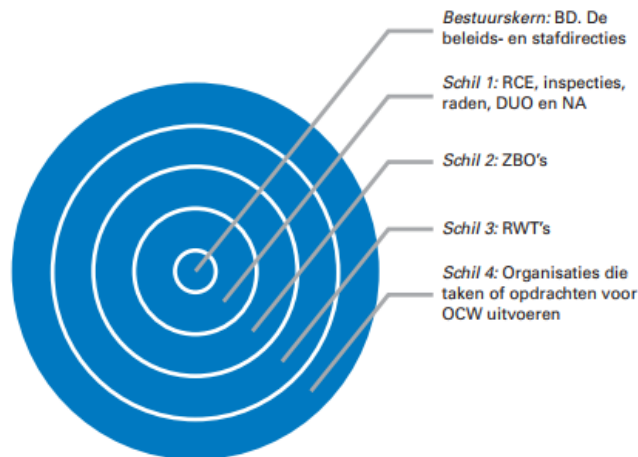
Figuur 8. Organogram van het Ministerie van OCW, de directies met zbo's in het takenpakket zijn blauw omrand.

### 3.2 Toezicht op zbo's

Om toezicht te houden op de zbo's en de andere organisaties die het ministerie helpen de bestuurlijke taken uit te voeren, hanteert het ministerie van OCW het schillenmodel (fig. 9). De schillen in de figuur moeten de bestuurlijke verhouding tot de bestuurskern (het ministerie) weergeven. Dat wil zeggen dat hoe dichterbij de kern zit, hoe groter de politieke verantwoordelijkheid is en hoe beter er verantwoording moet worden afgelegd over de financieringsstromen.<sup>7</sup> Zbo's vormen de tweede schil om de bestuurskern en zoals eerder

<sup>7</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kst248513\\_31.html](http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kst248513_31.html) (Geraadpleegd op: 15-04-2019)

vermeldt, geldt er beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties. Dat wil zeggen dat de minister niet voor alle details verantwoordelijk is, maar zbo's moeten wel voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de openbare dienst geldt.<sup>8</sup>



Figuur 9. Het schillenmodel t.b.v. uitvoeringsorganisaties van OCW, overgenomen van de Rijksbegroting 2018.

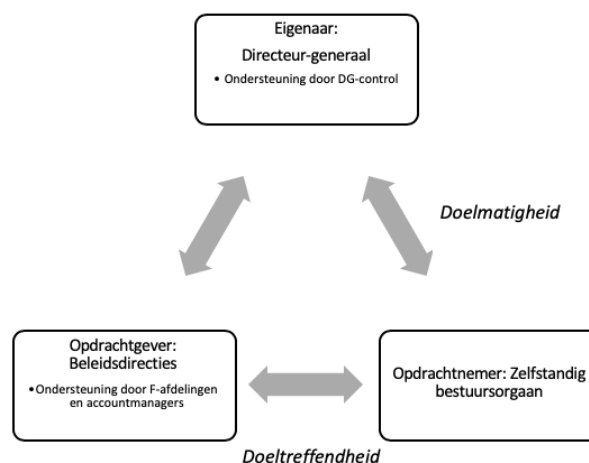
### 3.2.1 Kaders voor toezicht op zbo's

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verschillende kaders opgesteld om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording en het toezicht op onder andere zbo's. De belangrijkste kaders hiervoor zijn de Kaderwet, de circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' en het normenkader financieel beheer en financieel toezicht (hierna respectievelijk: circulaire en financieel normenkader). De Kaderwet en de circulaire zijn opgesteld door het ministerie van BZK en het financieel normenkader door het ministerie van Financiën.

De Kaderwet (2015) beoogt een wettelijk kader te bieden waaraan de zbo's dienen te voldoen. Doelstellingen die aan de Kaderwet ten grondslag liggen, zijn onder andere het verhelferen van de financiële controle, het vergroten van publiek inzicht in het functioneren en voorkomen van zbo's, het ophelferen van de ministeriële verantwoordelijkheid en het aanbrenge van ordening in bestaande situatie. De Kaderwet maakt onderscheid publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's. De circulaire (2015) geeft verdere invulling aan de Kaderwet en maakt het onderscheid tussen de twee soorten zbo's nog specifieker. Er wordt onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke zbo's die onderdeel van de staat zijn of een eigen rechtspersoonlijkheid hebben. De privaatrechtelijke zbo's zijn verdeeld in voltijd of

<sup>8</sup> [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqsxf/zelfstandige\\_bestuursorganen\\_zbo\\_s](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqsxf/zelfstandige_bestuursorganen_zbo_s) (Geraadpleegd op: 15-04-2019)

deeltijd zbo's. De circulaire (2015) heeft tot doel de inrichting van de governance te verduidelijken en op die manier bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen het ministerie en het zbo. Dit helpt het zbo haar wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren ten behoeve van het publiek belang. De governance ten aanzien van zbo's wordt ook wel weergegeven door middel van een driehoeksmodel (fig. 10). De drie rollen in dit model zijn die van de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en integriteit van het zbo. Zoals al eerder aangegeven vervult de DG de eigenaarsrol bij het ministerie van OCW, deze wordt ondersteund door DG-control (Auditdienst Rijk, 2014). De opdrachtgever is budgethouder en is verantwoordelijk voor de *wat-vraag*: wat is het doel, wat is het kwaliteitsniveau en wat is het gewenste effect. De opdrachtgevers, de beleidsdirecties, worden ondersteund door de financiële afdeling of door accountmanagers. De opdrachtgevers- en de eigenaarsrol worden beide vanuit het ministerie vervuld. Het zbo, de opdrachtnemer, is verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en voor de uitvoering van het beleid volgens de specificaties van de opdrachtgever (circulaire, 2015). Om checks and balances te waarborgen zijn de drie rollen niet gecombineerd. Bovenstaande moet zijn uitwerking krijgen in werkafspraken binnen het departement en tussen de minister en het zbo. De afgesproken governance relatie dient regelmatig geactualiseerd te worden. Volgens de circulaire (2015) is de vijfjaarlijkse evaluatie, die volgens de Kaderwet plaatsvindt, een logisch moment voor de actualisatie van de governance relatie.



Figuur 10. Het governance model (driehoeksmodel) bij het ministerie van OCW.

Het normenkader bevat een aantal uitgangspunten en principes met betrekking tot de verantwoordelijkheden van het bestuur, de organisatie voor sober en regelmatig financieel

beheer en voor verantwoording.<sup>9</sup> Door de kernelementen van goed financieel beheer kunnen de instellingen in control blijven, meer toekomst- en risicogericht handelen en zich transparant verantwoorden. Ten slotte geeft het normenkader een eenduidig beeld ten behoeve van de waarborging van checks and balances en de verantwoording naar stakeholders.

### 3.3 Prestatiemeting bij zbo's

‘Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan’ (Kaderwet, art. 39, 2015).

In artikel 39 van de Kaderwet staat vastgesteld dat er iedere vijf jaar verantwoording moet worden afgelegd door de Minister over het functioneren van een zbo. Het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid zijn de minimale vereisten die vanuit de Kaderwet worden gesteld aan een evaluatie. Aan beide begrippen wordt verder geen concrete invulling gegeven. Dit brengt met zich mee dat de beleidsdirecties bij OCW deze beoordeling op verschillende manieren uitvoeren. Hieronder volgt een korte uitweiding over de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid en de verschillende evaluatievormen die worden gehanteerd bij het ministerie van OCW.

#### 3.3.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid

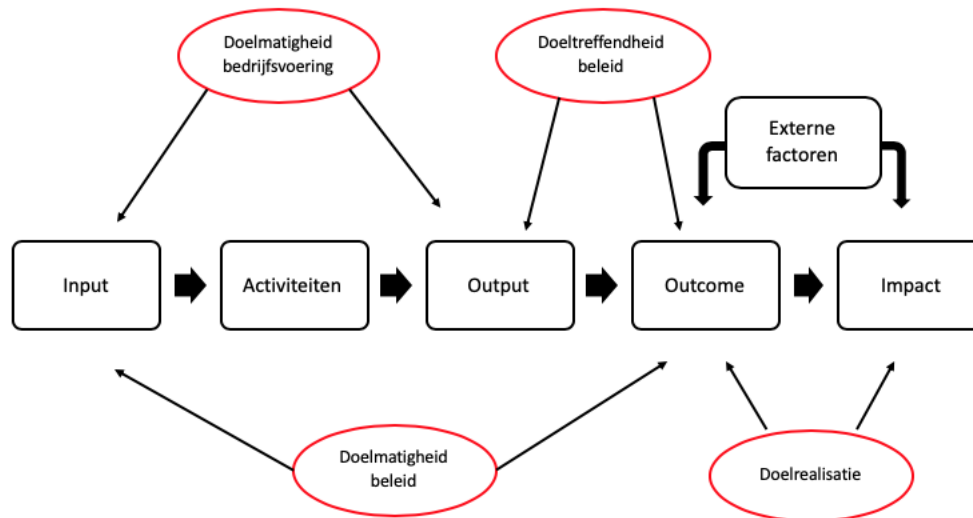
De vereisten die vanuit de Kaderwet aan een zbo evaluatie worden gesteld, namelijk het beoordelen van doelmatigheid en doeltreffendheid, komen overeen met de door velen gewenste rol van *efficiency* en *effectiveness* bij prestatiemeting van publieke organisaties. Doelmatigheid (efficiëntie) gaat over de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (fig. 11). Het gaat over de relatie tussen de input en de output of de input en de outcome. Er wordt van doelmatigheid gesproken als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Doelmatigheid gaat ook over vergelijkingen met alternatieven: zou hetzelfde effect bereikt zijn met een alternatief beleid tegen lagere kosten? Of bereikt een alternatief beleid misschien meer met dezelfde middelen? Ten slotte kan ook gekeken worden

---

<sup>9</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013D47742&did=2013D47742> (Geraadpleegd op: 15-04-2019)



naar de bedrijfsvoering, dus zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijke input.<sup>10</sup> Doeltreffendheid (effectiviteit) is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (fig. 11). De prestaties, oftewel de output, is vaak wel te meten, maar de effecten van het beleid zijn veel lastiger in kaart te brengen. Ook is het lastig om in te schatten wat de effecten van beleid zijn ten opzichte van een situatie zonder dat beleid.<sup>11</sup>



Figuur 11. Doelmatigheid en doeltreffendheid van bedrijfsvoering en beleid.

### 3.3.2 Soorten zbo evaluaties bij het ministerie van OCW

De beleidsdirecties bij het ministerie van OCW met zbo's in hun portefeuille voeren de vijfjaarlijkse evaluatie op verschillende manieren uit. De prestaties van de zbo's worden gemeten door middel van zelfevaluaties of door het inhuren van externe partijen. Bij de zelfevaluatie doet het zbo, aan de hand van opgestelde kaders, een doorlichting van de eigen organisatie. Die kaders worden (vaak) opgesteld door het ministerie van OCW. Die zelfevaluaties worden aangevuld door een evaluatie- of visitatiecommissie. De Rijkscultuurfondsen maken gebruik van een visitatiecommissie. In opdracht van het ministerie van OCW evalueert de visitatiecommissie, bestaande uit vijf leden en een secretaris, het beleid en de dagelijkse praktijk van de zes Rijkscultuurfondsen.<sup>12</sup> Bij de cultuurfondsen vindt zo'n

<sup>10</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid> (Geraadpleegd op: 24-05-2019)

<sup>11</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid> (Geraadpleegd op: 24-05-2019)

<sup>12</sup> De 6 cultuurfondsen zijn: Mondriaan Fonds, Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, Stichting Nederlands Fonds voor de Film, Stichting Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten, Stichting Nederlands Letterenfonds, Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

visitatie eens in de vier jaar plaats, in plaats van de wettelijk bepaalde vijfjaarlijkse evaluatie. Andere zbo's die gebruik maken van een zelfevaluatie krijgen na het eigen doorlichtingsproces een evaluatiecommissie op bezoek. De evaluatie- en visitatiecommissies hebben overeenkomstige taken en bestaan uit leden die veel kennis hebben op bepaalde terreinen. Dit kan gaan om specifieke kennis van de context van de organisatie, maar die kennis kan ook gericht zijn op de bedrijfsvoering of bepaalde thema's die belangrijk zijn in de evaluatie. Ook zijn er zbo's waarbij het ministerie van OCW een externe partij, een adviesbureau, inhuurt om de evaluatie uit te voeren. Er kan hierbij gebruik worden gemaakt van een begeleidingscommissie, bestaande uit leden vanuit het ministerie en het zbo, waar vragen kunnen worden gesteld of bepaalde onderwerpen kunnen worden besproken.

### **3.4 Zes cases**

In dit onderzoek zijn zes zbo's betrokken van de in totaal negentien die bij het ministerie van OCW behoren. Deze zes zbo's zijn gekozen vanwege de diverse evaluatievormen die zij hanteren en de verspreiding van de zbo's over het ministerie. Nadere toelichting hierop volgt in hoofdstuk 4. De zes gekozen zbo's zijn als volgt: de Koninklijke Bibliotheek, Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, het Filmfonds, Commissariaat voor de Media, Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven en het Participatiefonds (bijlage 1). Hieronder volgt een korte uitweiding over de zes zbo's met daarin hun positie binnen het ministerie van OCW, de taken die zij uitvoeren en de evaluatievorm die zij hanteren. Ten slotte zal ook voor iedere case aan bod komen over welke prestaties zij rapporteren in hun jaarverslag, hiervoor zijn steeds (ten minste) de twee meest recente jaarverslagen gebruikt. Middels de jaarverslagen leggen de zbo's verantwoording af over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten in een bepaald jaar. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in welke prestaties de zbo's en het ministerie van OCW belangrijk vinden om verantwoording over af te leggen. Over het algemeen bestaan jaarverslagen uit een verantwoordingsdeel, de jaarrekening en een accountantscontrole, hier zal alleen de verantwoording aan bod komen.

#### **3.4.1 De Koninklijke Bibliotheek**

De Koninklijke Bibliotheek (hierna: KB) is de nationale bibliotheek van Nederland en heeft als doel om mensen en informatie samen te brengen. Aanvullend hierop zijn de wettelijke taken van de KB om een centrale rol te spelen in de Nederlandse (wetenschappelijke) informatie-

structuur en om de duurzame toegang tot digitale informatie in (inter)nationaal verband te bevorderen.<sup>13</sup> De KB valt onder de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie en behoort tot de directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid. De eerstvolgende evaluatie van de KB vindt plaats in 2019 en zal worden gedaan door middel van een zelfevaluatie met een evaluatiecommissie. Hierin zitten leden die kennis hebben van het speelveld van bibliotheken. In de commissie zitten onder andere een oud-rector van een Universiteit en een directeur van een bibliotheek in het buitenland voor het internationale perspectief. In totaal bestaat de commissie uit vijf leden (Instellingsbesluit van de Commissie Evaluatie Koninklijke Bibliotheek, 2019).

De jaarverslagen van de KB van 2017 en 2018 bestaan uit de wettelijke taken, de missie en de visie, verantwoording over het beleid en de organisatie en bedrijfsvoering.<sup>14</sup> De KB en het ministerie van OCW hebben voor de beleidsperiode 2015-2018 bepaalde prestatie-indicatoren afgesproken die als cijfermatige verantwoording van de kernactiviteiten van de KB gelden. In onderstaande tabel zijn deze overzichtelijk gemaakt (tabel 4). De prestaties die de KB op deze gebieden heeft geleverd, worden bij sommige onderwerpen vergeleken met de voorgaande jaren in deze beleidsperiode. Hierbij moet worden genoteerd dat het klanttevredenheidsonderzoek, naar aanleiding van de prestatie-indicator klanttevredenheid, niet is uitgevoerd in de jaren 2016 tot en met 2018.<sup>15</sup>

<b>Prestaties waar de KB over rapporteert</b>		
<b>Beleidsverantwoording</b>	<b>Organisatie en bedrijfsvoering</b>	<b>Prestatie-indicatoren</b>
Verantwoording over beleidskeuzes	“Werken met woorden”	Gebruik van de diensten van de nationale bibliotheek
	Personeel	Toegang tot de (bibliotheek) collectie Nederland
	Digitale veiligheid en privacy	Stelseltaken (aangepaste leesvormen, leesbevordering en aangepast lezen)
	Herhuisvesting en instandhouding	Bereik in Nederland
	Financiën en treasury	
Aanwezigheid in de pers		
Klanttevredenheid		

Tabel 4. Prestaties waar de KB in de jaarverslagen over rapporteert.

<sup>13</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting.kst236857\\_33.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting.kst236857_33.html) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>14</sup> <https://www.kb.nl/sites/default/files/docs/jaarverslagkb2017.pdf> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

[https://www.kb.nl/sites/default/files/docs/kb\\_jaarverslag\\_2018.pdf](https://www.kb.nl/sites/default/files/docs/kb_jaarverslag_2018.pdf) (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<sup>15</sup> <https://www.kb.nl/sites/default/files/docs/kb-jaarverslag-2016.pdf> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

### 3.4.2 Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (hierna: NWO) heeft als wettelijke taak om de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek te bevorderen.<sup>16</sup> Verschillende kernwaarden en ambities van NWO zijn het verbinden van de wetenschap en de samenleving, perspectief bieden voor onderzoekers, een toegankelijke en duurzame wetenschappelijke infrastructuur aanbieden en samenwerken voor excellentie en vernieuwing.<sup>17</sup> NWO valt onder de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie en behoort tot de directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid. De evaluatie volgens de Kaderwet had moeten plaatsvinden in 2018, maar wegens wijzigingen in de governance en de organisatie van NWO in 2016 heeft minister Dekker om uitstel gevraagd.<sup>18</sup> Aangezien de ‘nieuwe organisatie’ op 1 april 2017 van start is gegaan, werd het weinig zinvol geacht om het jaar daarna een evaluatie te doen. De eerstvolgende evaluatie zal plaatsvinden in 2020. Dit zal een zelfevaluatie zijn die naderhand wordt beoordeeld door een evaluatiecommissie. In die evaluatiecommissie zullen leden zitten die bekend zijn in het wetenschappelijke speelveld.

NWO rapporteert in de jaarverslagen van 2016 en 2017 over het beleid en de programma’s, de werkwijze en de organisatie en bedrijfsvoering.<sup>19</sup> Er zijn geen concrete prestatie-indicatoren terug te vinden in de jaarverslagen. Uit de jaarverslagen wordt wel duidelijk dat NWO zich sterk bezighoudt met diversiteitsbeleid en gelijke kansen voor mannen en vrouwen. In tabel 5 zijn de thema’s terug te zien waarover NWO heeft gerapporteerd in de meest recente jaarverslagen.

<b>Prestaties waar NWO over rapporteert</b>		
<b>Beleid en programma’s</b>	<b>Werkwijze</b>	<b>Organisatie en bedrijfsvoering</b>
Voorbeelden van hoe NWO samenwerking en verbinding in het veld heeft gezocht (kernwaarden van NWO).	Beoordeling van onderzoeksvoorstellen	Governance en transitie
	Bezwaren	Personeel
	Meldpunt wetenschappelijke integriteit	Financiën
	Gelijke kansen voor vrouwen en mannen	

Tabel 5. Prestaties waar NWO in de jaarverslagen over rapporteert.

<sup>16</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857\\_33.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_33.html) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>17</sup> <https://www.nwo.nl/over-nwo/missie+en+visie> (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>18</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/26/kamerbrief-over-uitstel-evaluatie-nwo> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<sup>19</sup> <https://www.nwo.nl/over-nwo/communicatie/publicaties/nwo/nwo-jaarverslag-2016.html> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<https://www.nwo.nl/over-nwo/communicatie/publicaties/nwo/jaarverslag-2017.html> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

### 3.4.3 Het Filmfonds

Het Nederlands Filmfonds is een van zes cultuurfondsen die het ministerie van OCW heeft ingesteld. De wettelijke taken van het filmfonds zijn het stimuleren van de filmproductie in Nederland. Hierbij ligt de nadruk op de kwaliteit, diversiteit en het bevorderen van een goed klimaat voor de Nederlandse filmcultuur.<sup>20</sup> Het Filmfonds valt onder de DG Cultuur en Media en behoort tot de directie Media en Creatieve Industrie. Tezamen met de andere Rijkscultuurfondsen is het Filmfonds in 2018 geëvalueerd over de periode 2014 tot en met 2017. De visitatiecommissie bestond uit vijf leden en een secretaris. In de visitatiecommissie zaten onder andere een hoogleraar Mediacultuur, een hoogleraar Governance en iemand die veel kennis heeft van de werking van fondsen.<sup>21</sup>

Het filmfonds rapporteert in de jaarverslagen over de activiteiten die zij uitvoeren vanuit de beleidsprioriteiten en over de governance en financiën.<sup>22</sup> Ook in de jaarverslagen van het Filmfonds zijn geen concrete prestatie-indicatoren terug te vinden, daarom is in tabel 6 een overzicht te zien van de prestaties waarover het Filmfonds heeft gerapporteerd. In de tabel zijn de meest relevante onderwerpen uit het governance en financiën hoofdstuk benoemd.

<b>Prestaties waar het Filmfonds over rapporteert</b>	
<b>Activiteiten vanuit beleidsprioriteiten</b>	<b>Governance en financiën</b>
Talentontwikkeling (nieuw en gevestigd talent)	Governance
Innovatie	Stakeholders en allianties
Internationalisering	Organisatie
Professionalisering	Communicatie
	Financiën

Tabel 6. Prestaties waar het Filmfonds in de jaarverslagen over rapporteert.

### 3.4.4 Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media (hierna: CvdM) is een toezichhoudende instelling en heeft als wettelijke taak om toe te zien op de naleving van de Mediawet en de daarop gebaseerde regels. Het CvdM houdt achteraf toezicht op het naleven van de regels en censureert niet vooraf. De organisatie bewaakt hiermee de kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening via de media.<sup>23</sup> Het CvdM valt onder de DG Cultuur en Media en

<sup>20</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857\\_33.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_33.html) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>21</sup> [https://www.mondriaanfonds.nl/wp-content/uploads/2019/02/181218-Rapport-Visitatiecommissie-2018-lowres\\_def.pdf](https://www.mondriaanfonds.nl/wp-content/uploads/2019/02/181218-Rapport-Visitatiecommissie-2018-lowres_def.pdf) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>22</sup> [https://www.filmfonds.nl/media/inline/2018/3/14/jaarverslag\\_nff\\_2017.pdf](https://www.filmfonds.nl/media/inline/2018/3/14/jaarverslag_nff_2017.pdf) (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<https://www.filmfonds.nl/page/7100/jaarverslag-2018?view=index> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<sup>23</sup> [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7ybb/commissariaat\\_voor\\_de\\_media](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7ybb/commissariaat_voor_de_media)

behoort tot de directie Media en Creatieve Industrie. PricewaterhouseCoopers (hierna: PWC) heeft in 2018 de opdracht gekregen om het CvdM te evalueren over de periode 2012 tot en met 2017. Tijdens de evaluatie door PWC werd ook gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers zaten van het ministerie en van het CvdM.

In de jaarverslagen uit 2017 en 2018 rapporteert het CvdM over de activiteiten die zij uitvoert en de bedrijfsvoering (tabel 7). Het CvdM heeft ook een aantal kengetallen opgesteld waarmee een beeld kan worden gegeven van het aantal toezichtmaatregelen die zij per jaar uitvoert. Het overzicht van die kengetallen geeft een vergelijking weer tussen de afgelopen drie jaren, voor het jaarverslag van 2018 waren dit de jaren 2016, 2017 en 2018.<sup>24</sup>

<b>Prestaties waar het CvdM over rapporteert</b>	
<b>Activiteiten</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>
Toezicht	ICT
Beleid	Organisatie en personeel
Mediamonitor	Huisvesting
Adviseren en signaleren	Financiën
Internationale samenwerking	Risicomanagement
Registratie en vergunningen	
Vaste boekenprijis	

Tabel 7. Prestaties waar het CvdM in de jaarverslagen over rapporteert.

### **3.4.5 Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven**

Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (hierna: SBB) heeft als wettelijke taak het ontwikkelen van kwalificaties voor het middelbaar beroepsonderwijs, het werven van leerbedrijven en het bewaken van de kwaliteit van deze leerbedrijven.<sup>25</sup> Het doel is om studenten in het beroepsonderwijs de beste praktijkopleiding te geven met uitzicht op een baan. Bedrijven krijgen op deze manier de vakmensen die ze nodig hebben. Daarnaast adviseert de SBB de minister van OCW over de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.<sup>26</sup> De SBB valt onder de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie en behoort tot de directie Middelbaar Beroepsonderwijs. De SBB bestaat pas sinds 2015 en er heeft dan ook nog geen evaluatie volgens de Kaderwet plaatsgevonden.

<https://www.cvdM.nl/media-instellingen/> (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>24</sup> <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2018/07/Jaarverslag-Commissariaat-voor-de-Media-2017.pdf> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2019/06/Jaarverslag-Commissariaat-voor-de-Media-2018.pdf> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<sup>25</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857\\_33.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_33.html) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>26</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/stichting-samenwerking-beroepsonderwijs-bedrijfsleven-sbb> (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

In het jaarverslag van 2016 komen een aantal algemene thema's aan bod en onderwerpen die te maken hebben de wettelijke taken van de SBB. Er worden geen concrete prestatie-indicatoren genoemd in het jaarverslag. Bij de wettelijke taken wordt er uitgeweid over beroepspraktijkvorming, kwalificeren en examineren, samenwerking en de arbeidsmarkt en doelmatigheidsinformatie. De meer algemene thema's bestaan uit de projecten en aanvullende taken van de SBB, het bestuur en een vooruitblik. Het is een beknopt jaarverslag uit 2016 en andere jaren zijn niet beschikbaar via de website (SBB, 2017).

### **3.4.6 Het Participatiefonds**

Het Participatiefonds (hierna: PF) heeft verschillende wettelijke taken, waaronder de verantwoordelijkheid voor het beheren en terugdringen van de werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs. Het PF betaalt de uitkeringskosten van ontslagen personeel en individuele medewerkers die werkloos zijn, worden ondersteund met trainingen en cursussen. Daarnaast worden schoolbesturen begeleid door het PF bij het opzetten van hun personeels- en mobiliteitsbeleid.<sup>27</sup> Het PF valt onder de DG Primair en Voortgezet Onderwijs en behoort tot de directie Primair Onderwijs. De wettelijke taken van PF zouden oorspronkelijk worden beëindigd per 1 januari 2018, daarom is deze zbo nooit eerder geëvalueerd. De taken van het PF worden niet beëindigd en de organisatie blijft voortbestaan, dit brengt met zich mee dat zij ook aan de vijfjaarlijkse evaluatie moet voldoen.

In de jaarverslagen van het PF van 2016 en 2017 komen allereerst de wettelijke taken en de beleidsdoelstellingen aan bod. Verder wordt er aandacht besteed aan de activiteiten van het PF, de interne beheersing, financiële gegevens en prestatie-indicatoren die zijn afgesproken. Deze elementen zijn inzichtelijk gemaakt in tabel 8. Bij de interne beheersing zijn aparte titels gewijd aan milieu, maatschappelijk ondernemen en onderzoek en ontwikkeling. Voor alle drie deze thema's geldt dat het PF er geen specifiek beleid op heeft gemaakt en er wordt niks over gerapporteerd in het jaarverslag.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857\\_33.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_33.html) (Geraadpleegd op: 22-04-2019)

<sup>28</sup> <https://www.participatiefonds.nl/participatiefonds> (Geraadpleegd op: 10-07-2019)

<b>Prestaties waar het PF over rapporteert</b>		
<b>Activiteiten</b>	<b>Interne beheersing</b>	<b>Prestatie-indicatoren</b>
De voornaamste activiteiten van het PF worden beschreven in het desbetreffende jaar. De activiteiten vloeien voort uit de wettelijke taken en beleidsdoelstellingen.	Gegevensbeveiliging	Doelmatigheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeringskosten als % van de uitkeringskosten</li> <li>• Uitvoeringskosten per uitkeringsgerechtigde</li> <li>• Gemiddelde kosten van Casemanagement per uitkeringsgerechtigde</li> <li>• Uitvoeringskosten min de kosten van casemanagement als % van de tegemoetkoming uitvoeringskosten OCW</li> </ul>
	Risicomanagement	
	Procesmanagement	
	Personeel	
	Milieu	Rechtmatigheid van de geïnde premies
	Onderzoek en ontwikkeling	
Maatschappelijk ondernemen		

Tabel 8. Prestaties waar het PF in de jaarverslagen over rapporteert.

### 3.5 Conclusie

Zbo's zijn uitvoeringsorganisaties belegd met wettelijke taken die zij in naam van een bepaald ministerie zelfstandig uitvoeren. Prestaties van zbo's hebben te maken met het uitvoeren van deze wettelijke taken. De Kaderwet, de circulaire en het normenkader geven enige richting aan de verantwoordelijkheden en uitgangspunten met betrekking tot het uitvoeren van de wettelijke taken. Op basis van artikel 39 van de Kaderwet is vastgesteld dat er iedere vijf jaar verantwoording moet worden afgelegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een zbo. Hoewel er verder geen invulling wordt gegeven aan beide begrippen heeft prestatiemeting bij zbo's te maken met het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Ook heeft prestatiemeting te maken met de verschillende vormen die worden gehanteerd om de evaluaties in te richten. Bij het ministerie van OCW wordt gebruik gemaakt van verschillende evaluatievormen, zoals zelfevaluaties en evaluaties door externe partijen. Om de onafhankelijkheid bij een evaluatie te waarborgen, wordt er bij zelfevaluaties gebruik gemaakt van een evaluatiecommissie.

Uit de jaarverslagen van de zes cases wordt duidelijk aan welke prestaties er over het algemeen belang wordt gehecht bij het rapporteren over de resultaten van zbo's. Alleen in de jaarverslagen van de KB en het PF worden concrete prestatie-indicatoren besproken. Bij de andere vier cases zijn de jaarverslagen gevormd door middel van verschillende thema's waarover wordt gerapporteerd. Deze thema's geven ook een goed beeld van wat van belang wordt geacht voor de weergave van de prestaties van een zbo in een bepaald jaar. In tabel 9 zijn



de prestatie-indicatoren en de thema's waarover is gerapporteerd in de jaarverslagen inzichtelijk gemaakt en onderverdeeld bij de overkoepelende domeinen van Crucke en Decramer. Behalve deze domeinen is er ook ruimte voor thema's en indicatoren die 'anders' zijn dan de prestatiedomeinen en daar niet bij kunnen worden ingedeeld. Afgezien van de SBB wordt duidelijk dat de cases de *economic performance* inzichtelijk maken door aandacht te besteden aan de financiën van de organisatie. Bijna alle cases proberen de *human performance* inzichtelijk te maken door gegevens beschikbaar te stellen over het personeel. Alleen het PF heeft een paragraaf geweid aan het milieu, echter hebben zij hier geen beleid op en daarmee ook geen resultaten. In de jaarverslagen wordt de *community performance* voornamelijk ingevuld door de wettelijke taken, de activiteiten die de organisaties uitvoeren, de beleidskeuzes en de tevredenheid van de klanten en stakeholders. NWO let daarbij ook op de gelijkheid van mannen en vrouwen. Deze onderwerpen zeggen iets over de verantwoordelijkheden van de organisatie in de maatschappij en hoe daarmee om wordt gegaan. De activiteiten en beleidskeuzes zijn per organisatie verschillend, afhankelijk van de wettelijke taken en de verantwoordelijkheden van de organisatie. Dit domein wordt dan ook voornamelijk met subjectieve thema's en indicatoren ingevuld. De *governance performance* wordt op verschillende manieren inzichtelijk gemaakt door de zes zbo's. NWO en het Filmfonds besteden aandacht aan de overkoepelende term governance. De KB en het PF gaan in op de beveiliging van gegevens en privacy. Het PF kijkt ook nog naar het procesmanagement binnen de organisatie en de SBB wijdt een stuk aan het bestuur van de organisatie. Volgens de circulaire (2015) is de vijfjaarlijkse zbo evaluatie een logisch moment om naar de governance relaties te kijken en deze te actualiseren. Thema's die niet aansluiten bij de domeinen, maar waarover wel wordt gerapporteerd, zijn onder anderen: internationalisering, samenwerking, risicomanagement, huisvesting, innovatie en ICT. Uit het overzicht wordt duidelijk dat de objectieve prestatiedomeinen op een subjectieve manier kunnen worden ingericht, met onderwerpen die alleen voor de desbetreffende organisatie van belang zijn. Dit is vooral te zien bij de *community performance*.

Domeinen	KB	NWO	Filmfonds
<b>Economic</b>	Financiën en treasury	Financiën	Financiën
<b>Human</b>	Personeel	Personeel	Organisatie
<b>Environmental</b>	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
<b>Community</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• *Klanttevredenheid</li> <li>• Verantwoording beleidskeuzes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• *Gelijke kansen voor mannen en vrouwen</li> <li>• *Beoordeling onderzoeksvoorstellen</li> <li>• Beleid en programma's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talentontwikkeling</li> <li>• Stakeholders en allianties</li> </ul>
<b>Governance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitale veiligheid en privacy</li> </ul>	Governance en transitie	Governance
<b>Anders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herhuisvesting en instandhouding</li> <li>• “Werken met woorden”</li> <li>• Prestatie-indicatoren (Behalve *): bereik in Nederland, stelseltaken, gebruik van diensten, toegang tot collectie, aanwezigheid in pers, samenwerking</li> </ul>	Werkwijze (Behalve *): bezwaren, meldpunt wetenschappelijke integriteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatie</li> <li>• Internationalisering</li> <li>• Communicatie</li> <li>• Professionalisering</li> </ul>

Domeinen	CvdM	SBB	PF
<b>Economic</b>	Financiën	N.v.t.	Prestatie-indicatoren voor de doelmatigheid en de rechtmatigheid
<b>Human</b>	Organisatie en personeel	N.v.t.	Personeel
<b>Environmental</b>	N.v.t.	N.v.t.	Milieu
<b>Community</b>	Activiteiten (Behalve *): toezicht, beleid, mediamonitor, adviseren en signaleren, registratie en vergunningen, vaste boekenprijs	Wettelijke taken  Projecten	Activiteiten
<b>Governance</b>	N.v.t.	Het bestuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensbeveiliging</li> <li>• Procesmanagement</li> </ul>
<b>Anders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT</li> <li>• Huisvesting</li> <li>• Risicomanagement</li> <li>• *Internationale samenwerking</li> </ul>	Vooruitblik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risicomanagement</li> <li>• Onderzoek en ontwikkeling</li> <li>• Maatschappelijk ondernemen</li> </ul>

Tabel 9. Overzicht van de prestaties waarover de zes cases hebben gerapporteerd in de jaarverslagen, vergeleken met de prestatiedomeinen van Crucke en Decramer (2015).

## **Hoofdstuk 4: Methodologie**

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde kwalitatieve onderzoeksbenadering en de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. Er zal worden ingegaan op de keuze voor kwalitatief onderzoek, de onderzochte cases, de selectie van respondenten, de dataverzameling en de data-analyse. Ten slotte zullen de kwaliteitscriteria aan bod komen waar in dit onderzoek rekening mee is gehouden.

### **4.1 Algemeen ontwerp van het onderzoek**

In dit onderzoek wordt gezocht naar een manier om prestaties van zbo's op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier te meten. Het is een kwalitatieve studie die door middel van inductief onderzoek wordt gedaan. Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, is prestatiemeting een belangrijk thema binnen de bestuurskundige literatuur. Hoewel er al veel onderzoek naar gedaan is, is dit nooit eerder (succesvol) toegepast op zbo's. De bestaande theorieën blijken dan ook niet voldoende voor het meten van prestaties bij zbo's. Door middel van inductief onderzoek wordt er getracht belemmeringen en/ of kansen te vinden in dit proces, welke als toevoeging kunnen dienen op de bestaande theorieën. Het doel is om door middel van documentanalyse, gesprekken, een focusgroep, interviews en een presentatie te komen tot een evaluatietool die als hulpmiddel kan worden ingezet bij de evaluatie van zbo's.

#### **4.1.1 Kwalitatief onderzoek**

Deze studie is kwalitatief van aard doordat er nadruk wordt gelegd op de ervaringen en betekenisgeving van betrokken partijen (Boeije, 2014). In dit onderzoek is geprobeerd om de situatie en meningen van partijen te achterhalen door middel van gesprekken, een focusgroep, interviews en een presentatie. Kwantitatief onderzoek biedt eveneens de mogelijkheid om de meningen van respondenten te achterhalen, maar de meerwaarde van kwalitatief onderzoek zit in het interactieve component en in het feit dat er kan worden doorgevraagd op de antwoorden van de respondenten (Bryman, 2012). In dit onderzoek is het juist van belang om de achterliggende gedachten van respondenten te achterhalen omdat het gaat over hun ervaringen omtrent het evalueren. Om een daadwerkelijk gebruiksvriendelijke evaluatietool te ontwikkelen is het noodzakelijk om deze ervaringen te begrijpen en wat dit betekent voor de zbo evaluaties. Een nadeel van kwalitatief onderzoek zit hem in de objectiviteit. Het kan namelijk lastig zijn

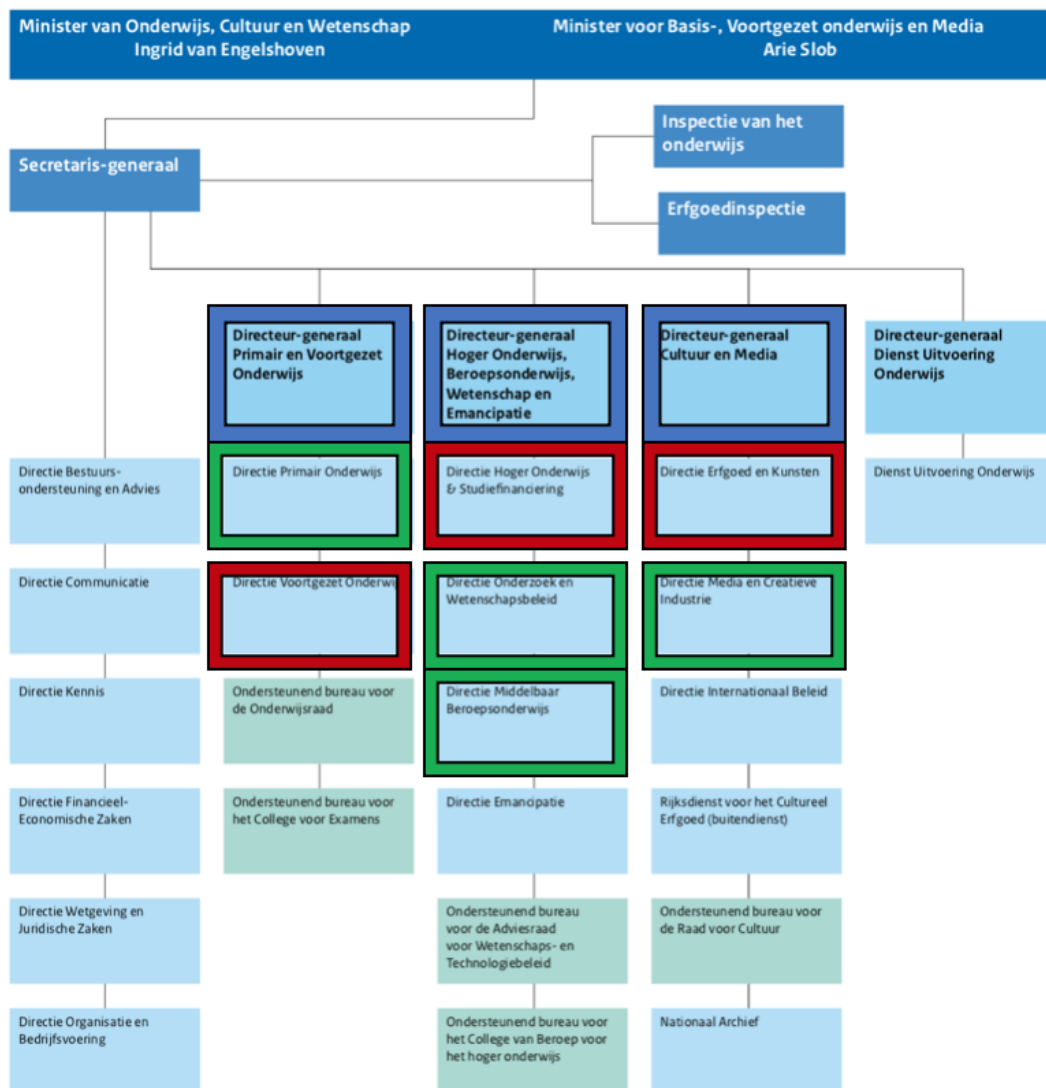
om als onderzoeker objectief te blijven tijdens het onderzoek. Daarom is het belangrijk om dit bewustzijn te hebben en hier rekening mee te houden (Dowling, 2010).

## **4.2 Case study**

In dit onderzoek zijn zes zbo's bestudeerd om het huidige evaluatieproces en (on)wenselijkheden hierin duidelijk te krijgen. De zes bestudeerde en geïnterviewde zbo's zijn weliswaar maar een klein deel van het totaal van negentien zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW, maar hieronder zal blijken dat deze wel een representatief beeld van het evaluatieproces kunnen geven.

### **4.2.1 Multiple case study: caseselectie**

De zes zbo's zijn geselecteerd op basis van verschillende criteria die te maken hebben met de diversiteit van de organisaties, evaluatiemomenten en evaluatievormen. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het evaluatieproces bij zbo's en de (on)wenselijkheden hierin is in eerste instantie getracht alle DG-kolommen uit het organogram van het ministerie van OCW te betrekken. In ieder geval die kolommen die gebruik maken van zbo's. Vervolgens is gekeken naar het aantal beleidsdirecties die zbo's in hun takenpakket hebben. Uit het organogram van het ministerie van OCW (fig. 12) wordt duidelijk dat zeven beleidsdirecties gebruik maken van zbo's om de taken en doelen van het ministerie te verwezenlijken. De zes gekozen zbo's vallen binnen vier van de zeven beleidsdirecties. Al eerder is benoemd dat het verantwoordingsproces van het Filmfonds en de rest van de cultuurfondsen hetzelfde is. De cultuurfondsen vallen binnen twee directies, namelijk de directie Media en Creatieve Industrie en de directie Erfgoed en Kunsten. De keuze voor één cultuurfonds zorgt er dus voor dat de zes cultuurfondsen in zijn geheel worden gerepresenteerd en daarmee ook twee beleidsdirecties vertegenwoordigen. Enkel de beleidsdirecties Hoger Onderwijs & Studiefinanciering en Voortgezet Onderwijs zijn niet vertegenwoordigd in dit onderzoek. Beide directies maken gebruik van één zbo (bijlage 1), dit betekent dat met de vertegenwoordigde beleidsdirecties het overgrote aantal van de zbo's is vertegenwoordigd.



Figuur 12. Organogram van het ministerie van OCW met een overzicht van de betrokken directies (de zes cases behoren tot de directies die groen zijn omrand).

Verder is geprobeerd om een diverse groep zbo's samen te stellen voor dit onderzoek. Diversiteit wat betreft het speelveld van het zbo, maar ook wat betreft het evaluatiemoment en de evaluatievorm. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen recent geëvalueerde zbo's en zbo's die op korte termijn een evaluatiemoment zullen hebben. De ene groep heeft recent ervaring opgedaan met een evaluatie, waarbij het proces en de (on)wenselijkheden nog vers in het geheugen zitten. De andere groep kan de tool bij de aankomende evaluatie gebruiken en hebben vooraf wellicht (on)wenselijkheden te benoemen in dit proces. Ook is geprobeerd om de diverse evaluatievormen te betrekken bij het onderzoek. Er zijn zbo's betrokken die aan zelfevaluatie doen, maar ook is gekeken naar zbo's waarbij een externe partij is ingehuurd. Twee van de betrokken zbo's zijn nooit eerder volgens de Kaderwet geëvalueerd. Met de keuze voor deze zes zbo's worden de verschillende manieren van evalueren vertegenwoordigd, dit

kan zorgen voor een gevarieerd beeld van (on)wenselijkheden in een evaluatieproces. Een overzicht van de betrokken zbo's, de evaluatievorm en het laatste of eerstvolgende evaluatiemoment is te zien in tabel 10.

Zbo	Laatste of eerstvolgende evaluatie	Evaluatievorm	DG-kolom	Beleidsdirectie
KB	Nooit eerder geëvalueerd volgens de Kaderwet. De eerstvolgende evaluatie vindt plaats in 2019.	Zelfevaluatie aangevuld met een evaluatiecommissie.	Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie	Onderzoek en Wetenschapsbeleid
NWO	De laatste evaluatie was in 2013 en de eerstvolgende evaluatie vindt plaats in 2020.	Zelfevaluatie aangevuld met een evaluatiecommissie.	Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie	Onderzoek en Wetenschapsbeleid
Filmfonds	Recentelijk geëvalueerd, namelijk in 2018.	Zelfevaluatie aangevuld met een visitatie door de visitatiecommissie.	Cultuur en Media	Media en Creatieve Industrie
CvdM	Recentelijk geëvalueerd, namelijk in 2018.	Geëvalueerd door een externe partij, in dit geval PWC.	Cultuur en Media	Media en Creatieve Industrie
SBB	Nooit eerder geëvalueerd volgens de Kaderwet. De eerste Kaderwet evaluatie moet nog worden gepland.	N.v.t.	Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie	Middelbaar Beroeps- onderwijs
PF	Nooit eerder volgens de Kaderwet geëvalueerd. De eerste Kaderwet evaluatie moet nog worden gepland.	N.v.t.	Primair en Voortgezet Onderwijs	Primair Onderwijs

Tabel 10. Overzicht van de zes cases.

#### 4.2.2 Respondentselectie

In hoofdstuk 3 is al eerder vermeld dat ministeries gebruik maken van een driehoeksmodel voor de governance bij zbo's. Dit model is overgenomen van de governance op agentschappen en is ingevoerd om het toezicht op zbo's te verbeteren (ministerie van IenW, 2014). Van de zes betrokken zbo's zullen telkens de drie partijen uit het model worden geïnterviewd:

eigenaarsondersteuner, opdrachtgever en opdrachtnemer. In tabel 11 zijn de betrokken zbo's inclusief de drie partijen uit het driehoeksmodel te zien. De externe partijen die betrokken zijn geweest bij een zbo evaluatie zijn hieraan toegevoegd. Wegens het waarborgen van de privacy worden de namen van de respondenten niet gebruikt. In plaats daarvan wordt er gesproken van respondent 1, respondent 2 enzovoorts. Er zijn 20 interviews afgenomen met in totaal 28 respondenten. Sommige interviews zijn met meerdere respondenten gevoerd. Eén respondent is eigenaarsondersteuner van twee van de zes betrokken zbo's, dit is het geval bij NWO en de KB. Dit komt doordat deze respondent eigenaarsondersteuner is van de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie, NWO en de KB vallen allebei onder deze kolom en binnen dezelfde directie. Drie respondenten vervullen geen rol in het driehoeksmodel. Deze respondenten zijn werkzaam bij externe partijen die een zbo evaluatie hebben uitgevoerd, al dan niet voor het ministerie van OCW. Het betreft de volgende drie organisaties: ABDTopConsult, VandenEnde Foundation en PWC. De respondent van ABDTopConsult is betrokken geweest bij de evaluatie van het COA. Hoewel dit geen zbo van het ministerie van OCW is, maar van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: J&V), was dit waardevol vanwege de aanwezige kennis over zbo evaluaties. Hetzelfde geldt voor de respondent werkzaam bij PWC, deze was betrokken bij de evaluatie van het CvdM en kon daarmee een mooi overzicht geven van de vorige evaluatie. De respondent werkzaam bij de VandenEnde Foundation was betrokken bij de visitatie van de cultuurfondsen. Ten slotte is te zien dat bij het PF niet alle drie de partijen uit de driehoek zijn vertegenwoordigd. De eigenaarsondersteuner van het PF achtte zichzelf niet in staat om voldoende te kunnen bijdragen aan dit onderwerp. De eigenaarsondersteuner van het College voor Toetsen en Examens (hierna: CvTE) is hiervoor in de plaats gekomen. Deze respondent was meer op de hoogte van het algemene evaluatieproces bij zbo's.

Respondent	Organisatie	Eigenaars- ondersteuner	Opdracht- gever	Opdracht- nemer	Interview datum
1	KB		x		06-05-2019
2	KB		x		06-05-2019
3	KB			x	16-05-2019
4	KB			x	16-05-2019
5	KB/NWO	x			24-04-2019
6	NWO		x		30-04-2019
7	NWO			x	01-05-2019
8	Filmfonds		x		30-04-2019
9	Filmfonds		x		30-04-2019
10	Filmfonds			x	23-05-2019
11	Filmfonds			x	23-05-2019
12	Filmfonds	x			30-04-2019
13	VandenEnde Foundation	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	23-05-2019
14	CvdM		x		25-04-2019
15	CvdM			x	16-05-2019
16	CvdM	x			24-04-2019
17	PWC	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	14-05-2019
18	SBB		x		29-04-2019
19	SBB		x		29-04-2019
20	SBB			x	09-05-2019
21	SBB			x	09-05-2019
22	SBB	x			02-05-2019
23	PF		x		29-04-2019
24	PF		x		29-04-2019
25	PF			x	01-05-2019
26	PF			x	01-05-2019
27	CvTE	x			13-05-2019
28	ABDTop Consult	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	29-04-2019

Tabel 11. Respondenten en betrokken organisaties.

### 4.3 Operationalisering

De hoofdvraag van dit onderzoek: *Hoe kunnen prestaties van zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier worden gemeten?* is opgedeeld in twee theoretische en vier empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. Wat stelt de literatuur over prestaties van non-profit organisaties in het algemeen?
2. Wat stelt de literatuur over het proces van prestatiemeting van non-profit organisaties?



Empirische deelvragen:

3. Wat betekenen prestaties specifiek voor zbo's?
4. Wat betekent prestatiemeting specifiek voor zbo's?
5. Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?
6. Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?

De centrale variabelen, prestaties en prestatiemeting, zijn inzichtelijk gemaakt middels het beantwoorden van de twee theoretische deelvragen in hoofdstuk 2. Bij de empirische deelvragen worden zowel prestaties als prestatiemeting specifiek toegepast op de zbo context. Ook komen hier de variabelen gebruiksvriendelijkheid en zinvolheid aan de orde. Om deze vier variabelen meetbaar te maken is het van belang hier meetbare indicatoren aan te verbinden. In tabel 12 zijn de variabelen, definities, indicatoren en methoden inzichtelijk gemaakt.

<b>Variabelen + definitie</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Methode</b>
Prestaties zbo's  <i>Dat wat een zbo heeft bereikt (gepresteerd) door middel van de uitgevoerde werkzaamheden.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestaansrecht zbo</li> <li>- Afgesproken wettelijke taken</li> <li>- Vooraf opgestelde doelen</li> <li>- Tevredenheid gebruikers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voldoet het zbo aan de wettelijke taken en vooraf opgestelde doelen?</li> <li>- Is het zbo adaptief aan de maatschappelijke vraag?</li> </ul>	Documentanalyse, focusgroep, interviews, verkennende gesprekken
Prestatiemeting bij zbo's  <i>Inzichtelijk maken van de prestaties van een zbo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalueren</li> <li>- Doelmatigheid en doeltreffendheid</li> <li>- Prestatie-indicatoren</li> <li>- Concreet maken van taken en doelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluatieproces</li> <li>- Evaluatievorm</li> <li>- Subjectieve en objectieve prestatie-indicatoren</li> <li>- Concrete taken en doelen</li> </ul>	Documentanalyse, interviews, presentatie, verkennende gesprekken
Gebruiksvriendelijk  <i>Iets wat makkelijk in gebruik is.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemak</li> <li>- Werkbelasting</li> <li>- Overzichtelijkheid</li> <li>- Transparantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemak door middel van evaluatietool</li> <li>- Werkbelasting</li> <li>- Transparantie door middel van duidelijke afspraken</li> </ul>	Focusgroep, interviews, verkennende gesprekken
Zinvol  <i>Dat wat nodig is en waar je iets aan hebt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Timing</li> <li>- Leerzaam</li> <li>- Vervolg van evaluatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Timing</li> <li>- Leren van een evaluatie door vervolgstappen te nemen en door het</li> </ul>	Interviews, verkennende gesprekken

Tabel 12. Operationalisering.

## **4.4 Dataverzameling**

In dit onderzoek zijn vijf verschillende methoden van dataverzameling toegepast: documentanalyse, verkennende gesprekken, een focusgroep, semigestructureerde interviews en een presentatie. Het toepassen van verschillende methoden voor het verzamelen van de data wordt data-triangulatie genoemd (Bryman, 2012). Deze combinatie van methoden is gebaseerd op het proces dat Crucke en Decramer (2015) hebben doorlopen bij het opstellen van een meetinstrument en de vijf prestatiedomeinen. In eerste instantie hebben zij een literatuurstudie gedaan naar relevante prestatie-indicatoren. Gebaseerd op de bestudeerde theorieën zijn zij gekomen tot de vijf eerdergenoemde perspectieven (fig. 4). Vervolgens hebben ze focusgroepen georganiseerd om hun bevindingen aan te scherpen. De literatuurstudie was namelijk niet alleen gericht op de prestaties van sociale ondernemingen. De focusgroepen waren een toevoeging op de gevonden indicatoren en de relevantie daarvan. Daaropvolgend hebben zij een ‘Delphi Panel’ georganiseerd om de tekortkomingen van de focusgroepen te vermijden. Hierbij delen experts hun anonieme mening, anders dan bij de focusgroep. In de vierde fase van het onderzoek hebben ze een vragenlijst uitgestuurd naar de externe stakeholders betreffende de indicatoren. De tool moest namelijk ook te gebruiken zijn bij zelfevaluaties.

Door het toepassen van de vijf gekozen methoden zijn er deels vergelijkbare stappen genomen, namelijk: een literatuurstudie, een focusgroep en het betrekken van experts. De keuze voor een vergelijkbare aanpak is gebaseerd op het feit dat zij eenzelfde soort onderzoek uitvoeren als dit onderzoek, waarbij aandacht is besteed aan de multidimensionaliteit van publieke organisaties. Hieronder zullen de verschillende methoden nader worden toegelicht.

### **4.4.1 Documentanalyse**

Bij de documentanalyse wordt de inhoud van bestaand materiaal bestudeerd (Van Thiel, 2007). Om meer inzicht te krijgen in de context van zbo's zijn verschillende documenten geanalyseerd, deze zijn gebruikt en toegelicht in hoofdstuk 3. De belangrijkste documenten die in dit onderzoek zijn gebruikt, zijn: de Kaderwet, de circulaire en de jaarverslagen van de zes cases. Voor de case study zijn ook een aantal evaluatierapporten en evaluatie-opdrachten gebruikt. Verder is de meest recente Rijksbegroting gebruikt om kennis te nemen van de wettelijke taken van de zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW. Ten slotte zijn de websites van de zbo's bestudeerd om nog een beter beeld van het speelveld van de zes gekozen zbo's te krijgen.

#### 4.4.2 Verkennende gesprekken

Ter voorbereiding op de interviews zijn verkennende gesprekken gevoerd met vier ministeries (tabel 13). Het ministerie van BZK en Financiën zijn beide kaderstellend wat betreft het beleid en toezicht op zbo's en waren daarom interessant om te spreken over de zbo evaluaties en de invulling van de interviews. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) is een good practice op het gebied van de governance bij zbo's en het ministerie van J&V houdt zich ook bezig met de zbo evaluaties. Alle vier de ministeries hebben aanvullingen kunnen doen op de inhoud van de af te nemen interviews, meer inzicht geboden in de context van zbo's en/of mij in contact kunnen brengen met respondenten.

Ministerie	Gesprekspartners	Datum	Motivatie
Binnenlandse Zaken	2	16-04-2019	Kaderstellend ministerie
Financiën	2	17-04-2019	Kaderstellend ministerie
Infrastructuur en Waterstaat	1	23-04-2019	Good practice
Justitie en Veiligheid	1	24-04-2019	Good practice

Tabel 13. Verkennende gesprekken.

#### 4.4.3 Focusgroep

Tijdens het Contactpersonenoverleg Verzelfstandiging en Toezicht (hierna: CVT) op 30-04-2019 is er een focusgroep gedaan met afgevaardigden van verschillende ministeries (tabel 14). Vanwege de waarborging van privacy zijn ook hier de namen van de aanwezigen bij de focusgroep niet benoemd. Het CVT wordt periodiek gepland en geïnitieerd vanuit het ministerie van BZK. In deze focusgroep is geprobeerd inzichten te verkrijgen in belangrijke elementen in het evaluatieproces, belangrijke prestatie-indicatoren en belangrijke elementen in een *gebruiksvriendelijke* evaluatietool.

Aanwezigen	Ministerie	Zbo's in portefeuille
1	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	CIZ en ZonMw
2	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	UWV en SVB
3	Infrastructuur en Waterstaat	Luchtverkeersleiding Nederland, slot coördinator Schiphol, niwo, IBKI
4	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Ca. 18, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en centrale commissie dierproeven.
5	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Geen
6	Financiën	Systeem verantwoordelijkheid
7	Financiën	AFM, DNB, CEA
8	Financiën	AFM, DNB, NLF, NBM, WBF
9	Binnenlandse Zaken	Meer in het algemeen
10	Binnenlandse Zaken	Coördinerend, geen specifiek
11	Binnenlandse Zaken	Alle

Tabel 14. Aanwezigen focusgroep.

#### **4.4.4 Interviews**

De keuze voor de respondenten is hierboven reeds toegelicht. Door middel van interviews konden de ervaringen en meningen van de betrokken partijen uitvoerig aan bod komen. Er zijn 20 interviews afgenomen, waarbij gebruik is gemaakt van een semigestructureerde aanpak. De probleemstelling was leidend bij de vraagstelling, hierin staat immers welke informatie gewenst is te verkrijgen (Van Thiel, 2007). Verder is er gebruik gemaakt van een topic list (bijlage 2) en een paar structureel terugkerende vragen bij ieder interview. Hiervoor is gekozen zodat er, ongeacht de uitkomsten van de interviews, altijd vergelijkend materiaal beschikbaar is. De vaste vragen geven daarmee enige richting aan het interview en luiden als volgt:

1. Hoe worden de prestaties van zbo x meetbaar gemaakt?
2. Hoe ziet het huidige evaluatieproces eruit?
3. Wat zijn (on)wenselijkheden in dit proces?
4. Welke onderwerpen mogen er in een zbo evaluatie niet ontbreken?
5. Op welke manier kan de vijfjaarlijkse evaluatie gebruiksvriendelijker worden gemaakt?

Afgezien van deze vaste vragen is er geen gebruik gemaakt van een geoperationaliseerde vragenlijst. Tijdens de interviews is gelet op het verloop van het gesprek en de vermoedens die daaruit ontstonden.

#### **4.4.5 Presentatie**

Ten slotte is er een presentatie gegeven om nogmaals input en feedback te krijgen op bepaalde thema's. Bij de presentatie waren enkele respondenten aanwezig en andere geïnteresseerden vanuit het ministerie van OCW. Er zijn zowel resultaten als dilemma's besproken tijdens de presentatie. Hierbij is onder andere input geleverd over de prestatie-indicatoren die van belang zijn bij de vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's.

### **4.5 Data-analyse**

Na het transcriberen van de interviews zijn de transcripten geanalyseerd met behulp van Nvivo. De verkregen informatie middels de interviews is gecodeerd in drie fasen, namelijk: open, axiaal en selectief (Boeije, 2014). Open coderen was de eerste stap in het codeerproces, in deze fase werden de transcripten bekeken en geanalyseerd. De verschillende fragmenten werden van

elkaar onderscheiden, waarbij elk fragment een bepaalde code kreeg, bijvoorbeeld ‘het evaluatieproces’ of ‘de wettelijke taken’. De codes boden de mogelijkheid om fragmenten uit de transcripten met elkaar te vergelijken. In deze fase stond het oriënterende proces centraal. Het was hierbij nog niet mogelijk om de relevantie van de geselecteerde fragmenten te beoordelen (Boeije, 2014). De tweede fase in het proces was de axiale coderingsfase waarbij verschillende begrippen werden samengevoegd in bepaalde categorieën. Hierbij kregen sommige codes een andere benaming. In deze fase werd het aantal codes verminderd. Hierna is geprobeerd het aantal codes te concentreren rond een beperkt aantal codes door middel van selectief coderen. Het ordenen van het aantal codes is nodig om het hanteerbaar te houden (Van Thiel, 2007). Deze laatste stap is belangrijk voor de theorievorming, wat getracht wordt te bereiken bij inductief onderzoek.

## **4.6 Kwaliteitscriteria**

Het is van belang om de kwaliteit van het onderzoek te garanderen. In dit onderzoek is uitgegaan van de klassieke kwaliteitscriteria: validiteit en betrouwbaarheid (Bryman, 2012). Beide criteria zullen hieronder worden toegelicht.

### **4.6.1 Validiteit**

Validiteit van het onderzoek gaat erover of de onderzoeksmethoden meten wat er gemeten dient te worden (Verschuren et.al., 2007). Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. De interne validiteit kijkt naar overeenstemming tussen theoretische ideeën en de observaties die gedaan worden. Dit wordt gewaarborgd door verschillende onderzoeksmethoden te hanteren. De documentanalyse geeft inzicht in de context, maar de interviews zorgen hierbij voor meer diepgang. Onderlinge vergelijking van de data dient dan ook ter bevestiging of draagt bij aan extra inzichten. De interne validiteit wordt hoger door open vragen te stellen tijdens de interviews en de respondenten zoveel mogelijk zelf het woord te laten voeren (Mays et.al., 1995). Het samenvatten en herhalen van antwoorden dragen hieraan bij, zodat de respondenten tussentijds kunnen corrigeren waar nodig. Ten slotte is de interne validiteit gewaarborgd door de citaten na afloop van de interviews nogmaals aan de respondenten voor te leggen zodat er geen interpretatiefouten konden ontstaan.

De externe validiteit gaat in op de mate waarin de resultaten van het onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden (Bryman, 2012). In dit onderzoek zijn zes zbo's bestudeerd

van de negentien zbo's ressorterend bij het Ministerie van OCW. Dit is een bezetting van een derde, maar zoals al eerder is benoemd, zijn er in feite meer zbo's vertegenwoordigd. Bovendien is getracht zoveel mogelijk diversiteit in de keuze voor zbo's te bereiken, door de vertegenwoordiging van de DG-kolommen en het betrekken van verschillende evaluatievormen en -momenten. Desalniettemin zijn de resultaten in dit onderzoek alleen geldend voor de zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW en kunnen maar in beperkte mate worden veralgemeniseerd naar zbo's ressorterend bij andere ministeries. Dit laatste geldt omdat er wel input van andere ministeries is gebruikt in dit onderzoek.

#### **4.6.2 Betrouwbaarheid**

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer de stappen van het onderzoek navolgbaar zijn en een identieke uitvoering van het onderzoek tot dezelfde resultaten leidt (Verschuren et.al., 2007). De navolgbaarheid van het onderzoek wordt mede gegarandeerd door de transcripten, deze maken het mogelijk dat men kan nagaan welke vragen er zijn gesteld en hoe deze zijn beantwoord. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne- en externe betrouwbaarheid.

Interne betrouwbaarheid kijkt of meerdere onderzoekers het met elkaar eens zijn over de resultaten en de conclusie, dit noemt men 'inter-observer consistency' (Bryman, 2012). In dit geval is het onderzoek maar door één onderzoeker uitgevoerd waardoor de interne betrouwbaarheid lager is. Wel hebben de verschillende interviews overeenkomsten met elkaar, wat weer ten goede komt aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Whittemore et.al., 2001). Externe betrouwbaarheid gaat over de mate waarin het onderzoek herhaalbaar is. Hoewel er semigestructureerde interviews zijn afgenomen, hebben de topic list en de set vaste vragen ervoor gezorgd dat ongeveer dezelfde thema's aan bod kwamen in de interviews. Toch kunnen de topic list en de vaste vragen ook geen garantie bieden voor de herhaalbaarheid van dit onderzoek.

## **Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse**

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit de verkennende gesprekken, de focusgroep, de interviews en de presentatie worden uitgewerkt. De opbouw van dit hoofdstuk is voor iedere paragraaf, lees onderzoeksmethode, hetzelfde. Bij iedere methode worden allereerste de algemene observaties besproken, waarna de laatste twee empirische deelvragen aan bod komen. Per methode zullen de resultaten worden geanalyseerd. In de analyse zal worden behandeld in hoeverre de theoretische bevindingen overeenkomen met de praktijk van zbo evaluaties. Ten slotte zullen de verkregen resultaten worden samengevat in de conclusie van dit hoofdstuk, zodat er een overzichtelijk antwoord geformuleerd kan worden op de twee deelvragen.

### **5.1 Resultaten uit verkennende gesprekken**

Door middel van de verkennende gesprekken die gevoerd zijn met de ministeries van Financiën, BZK, J&V en IenW kon de topic list voor de interviews worden aangevuld. Bovendien hebben de gesprekken gezorgd voor een beter begrip van de context van zbo's en de evaluaties ervan. De ministeries van Financiën en BZK konden vanuit hun kaderstellende rol goed inzicht verschaffen in het toezicht op zbo's vanuit de regelgeving die hiervoor bestaat. De ministeries van J&V en IenW konden vanuit eigen ervaring vertellen over het evaluatieproces.

#### **5.1.1 Algemene observatie**

Uit alle vier de gesprekken kwam naar voor dat er veel belangstelling is voor het ontwikkelen van een meer gebruiksvriendelijke evaluatiemethode bij zbo's. Tijdens het gesprek met het ministerie van Financiën werden vooral aanvullingen gedaan op de topic list en kwamen ideeën voor efficiënt evalueren aan bod. Bij het ministerie van BZK werd grotendeels ingegaan op de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid die vanuit de Kaderwet als uitgangspunt worden genomen bij een evaluatie. Het ministerie van J&V heeft recentelijk de evaluatie van het COA gehad. Hierdoor konden de beperkingen en kansen tijdens het evaluatieproces, vanuit hun oogpunt, inzichtelijk worden gemaakt. Ten slotte kwam bij het gesprek met het ministerie van IenW vooral hun aanpak bij zbo evaluaties aan bod.

### **5.1.2 Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?**

Om prestaties van zbo's te beoordelen, moet er worden gezocht naar meetbare elementen, bijvoorbeeld in het activiteitenplan van een zbo. Dit werd benadrukt tijdens de gesprekken met de ministeries van BZK en J&V. Hierbij werd het van belang geacht dat de meetbare elementen voorafgaand aan de evaluatie worden opgesteld. Wanneer deze er niet zijn, kan de meting bij wijzen van spreken net zo goed niet worden uitgevoerd volgens de gesprekspartners bij het ministerie van BZK. Ook benoemden zij het belang van vergelijkingsmateriaal bij een evaluatie. Om prestaties meetbaar te maken, moeten deze namelijk vergeleken kunnen worden met andere jaren. Daarvoor is het dan ook belangrijk om allereerst een nulmeting te maken. In dit gesprek werd duidelijk dat er niet alleen waarde wordt gehecht aan cijfers bij het meten van zbo prestaties, ook de duiding van de cijfers en de context van het zbo zijn zeer waardevol om mee te nemen. Bij BZK werd benadrukt dat het handig kan zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid te scheiden in een evaluatie. Op deze manier kunnen beide termen meer inzichtelijk worden gemaakt. In de gesprekken met de ministeries van J&V en IenW werd ook ingegaan op deze begrippen en de lastige invulling ervan. Wederom kwam ter sprake dat het uitdiepen van beide begrippen zou kunnen helpen bij een evaluatie. De gesprekspartner van IenW voegde hieraan toe dat het handig is om de definities van beide begrippen vast te laten stellen door het zbo en de evaluerende partij, voorafgaand aan de evaluatie. Dit zorgt namelijk voor transparantie in het proces en het kan helpen om tot concrete aanbevelingen te komen. Volgens IenW zijn concrete aanbevelingen belangrijk om vervolg te kunnen geven aan de evaluatie.

### **5.1.3 Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?**

Om evalueren gebruiksvriendelijk te maken, benoemden de gesprekspartners van BZK het belang van een simpele tool. Hoe simpeler de tool, hoe makkelijker deze te gebruiken is. In het gesprek met het ministerie van J&V werd benoemd dat het handig kan zijn om gemeenschappelijke indicatoren op te stellen voor een evaluatie, deze kunnen richting geven aan het proces. Volgens de gesprekspartners van Financiën is een evaluatie ook een goed moment om 'feedback loops' te maken en daarmee te controleren of de gemaakte keuzes in het verleden nog van toepassing zijn op de huidige situatie. Ook kwamen vormen van efficiënt evalueren aan bod in dit gesprek, waarbij het om de timing van een evaluatie ging. Het zou eventueel mogelijk zijn om verschillende evaluaties te combineren. Een combinatie van de



vijfjaarlijkse zbo evaluatie en de zeven jaarlijkse evaluatie van het beleidsartikel werd als voorbeeld genoemd bij Financiën. Hierbij kan worden gedacht aan een grondige evaluatie eens in de zeven jaar en een lichte evaluatie eens in de drie à vier jaar. Hiermee zou de evaluatie meer zinvol en gebruiksvriendelijk kunnen worden gemaakt.

#### **5.1.4 Analyse verkennende gesprekken**

Doeltreffendheid en doelmatigheid kwamen veel aan bod in de verkennende gesprekken als zijnde het uitgangspunt van de vijfjaarlijkse zbo evaluatie. Dit sluit aan bij het idee dat *efficiency* en *effectiveness* een dominante rol zouden moeten hebben bij prestatiemeting van publieke organisaties (Pidd, 2012). De verwijzing naar het gebruik van gemeenschappelijke indicatoren bij evaluaties maakt duidelijk dat objectieve indicatoren gewenst zijn (Andrews et.al., 2006). Dit sluit ook aan bij de horizontale *equity* waarbij eenieder op dezelfde manier wordt behandeld (Pidd, 2012). De balans die Kaplan en Norton (1996) willen aanbrengen tussen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens kwam in de gesprekken tot uiting in de wens om de cijfers en de context van het zbo te duiden. Bij het meten van prestaties is het van belang om deze te kunnen vergelijken met iets. Waar Vedung (1997) veel mogelijke referentiepunten heeft opgesteld, werd er in de gesprekken alleen verwezen naar het ‘vergelijken met vroeger’. De waarde die wordt gehecht aan het opstellen van heldere definities van doelmatigheid en doeltreffendheid sluit aan bij het aanbrengen van focus en het prioriteren bij een evaluatie. Beide stappen zijn terug te vinden in de procesbeschrijvingen van Van Dooren et.al (2015) en in het FABRIC-model (Pidd, 2012). Het opstellen van meetbare elementen voordat de evaluatie begint werd door BZK zeer belangrijk geacht en dit komt overeen met de tweede stap in het proces van Van Dooren et.al. (2015), namelijk de selectie van indicatoren. Ten slotte is de stap *integrated* uit het FABRIC-model te herkennen in de zoektocht naar vormen van efficiënt evalueren, waarbij het ging om de timing van evaluaties.

De nadruk die werd gelegd op het scheiden van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid bij de zbo evaluaties komt niet duidelijk terug in de theorie over prestaties en prestatiemeting. Hetzelfde geldt voor het belang van concrete aanbevelingen en het controleren van de huidige relevantie van gemaakte keuzes in het verleden.

## **5.2 Resultaten uit focusgroep**

In het CVT is een focusgroep gehouden waarbij ‘experts’ van andere ministeries aanwezig waren. Tijdens de presentatie zijn twee dilemma’s gepresenteerd waarover de aanwezigen bevraagd zijn en in discussie gingen. De vragen gingen over belangrijke elementen in het evaluatieproces en belangrijke algemene prestatie-indicatoren. Voorafgaand aan de presentatie zijn formulieren uitgedeeld met daarop dezelfde dilemma’s en een extra vraag over wat belangrijk is voor een gebruiksvriendelijke evaluatietool (bijlage 3).

### **5.2.1 Algemene observatie**

De discussie die is gevoerd naar aanleiding van de gestelde vragen maakte duidelijk dat de aanwezigen het een lastig thema vonden. Na het stellen van de vragen bleef het in eerste instantie een tijd stil, wat suggereert dat men niet direct een helder antwoord kon formuleren. Ook de discussie bracht niet veel duidelijkheid en overeenstemming over de onderwerpen. Vaak dwaalde de discussie af naar andere onderwerpen. Door middel van de op voorhand uitgedeelde formulieren zijn de drie vragen alsnog beantwoord. Uit de discussie is er dus geen algemeen consistent antwoord geformuleerd op de vragen, maar alle aanwezigen hebben hier middels het formulier reactie op gegeven.

### **5.2.2 Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?**

De ingevulde formulieren hebben enig inzicht kunnen geven in hoe zbo prestaties meetbaar kunnen worden gemaakt volgens de ‘experts’. De antwoorden gingen zowel over het proces om dit te doen als over de inhoud. Via de formulieren werd duidelijk dat meerdere aanwezigen vonden dat er bij evaluaties moet worden gekeken naar de uitvoering van de wettelijke taken van het zbo. Hierbij werd belang gehecht aan de mate waarop de taken doelmatig en doeltreffend zijn uitgevoerd. Eén aanwezige gaf aan dat er ook moet worden gekeken naar de instellingsmotieven van de organisatie en of deze nog steeds geldig zijn. Dit komt overeen met wat er in het gesprek met het ministerie van Financiën werd benoemd over de ‘feedback loops’. Ook werd op één van de formulieren aangegeven dat de prestaties van een organisatie vergeleken moeten worden met een nulmeting, net zoals de gesprekspartners van BZK in het verkennend gesprek benoemden.

Eén iemand stelde voor om een vaste kern en een flexibele schil op te stellen in een evaluatie. Wat betreft de prestatie-indicatoren die daarin aan bod moeten komen, is voorgesteld

om de jaarverslagen van de zbo's te gebruiken om relevante indicatoren te kiezen. Een ander gaf aan dat het lastig is om algemene prestatie-indicatoren op te stellen aangezien er maatwerk nodig is voor een evaluatie, afhankelijk van waar het zbo voor staat. Bovendien gaf iemand aan dat het niet alleen over prestatie-indicatoren gaat, maar dat er ook meer kwalitatieve vragen zouden moeten worden gesteld. In tabel 15 is een overzicht te zien van de meest concreet genoemde prestatie-indicatoren die nodig zijn om de prestaties van zbo's te meten, volgens de aanwezigen bij de focusgroep.

<b>Prestatiedomeinen Crucke en Decramer</b>	<b>Prestatie-indicatoren en thema's voortkomend uit de focusgroep</b>
Economic	Financiële mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitputting middelen</li> <li>• Binnen begroting</li> </ul>
Human	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziekteverzuim</li> <li>• Inhuur</li> </ul>
Environmental	N.v.t.
Community	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereiken van doelstellingen</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Wettelijke taken</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijfsvoering en interne processen</li> </ul>
Anders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtmatigheid</li> </ul>

Tabel 15. Prestatiedomeinen en -indicatoren voortkomend uit de focusgroep.

### **5.2.3 Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?**

De antwoorden van de experts hebben inzichtelijk gemaakt wat volgens hun gebruiksvriendelijke en zinvolle elementen zijn in een evaluatie. Hieruit werd duidelijk dat er waarde wordt gehecht aan een duidelijke opdracht omschrijving, een goede beschrijving van de beleidstheorie en heldere kaders. In die kaders moet duidelijk worden aangegeven wat wel en niet wordt meegenomen in de evaluatie. Over de voorgenoemde elementen moet overeenstemming plaatsvinden voordat de evaluatie van start gaat. Dit is van belang omdat er rekening moet worden gehouden met de individuele kenmerken van de zbo's en de inrichting van hun planning en control cyclus, hiermee wordt geprobeerd maatwerk te leveren. Ook is benoemd dat het zinvol kan zijn om de informatie van een zbo over de jaren heen mee te nemen. Ten slotte is op meerdere formulieren ingevuld dat het van belang is om de objectiviteit te waarborgen bij een evaluatie, bijvoorbeeld door een onpartijdige actor die het proces leidt.

Er kwamen ook een aantal zaken naar voor die de aanwezigen van belang achtten in een gebruiksvriendelijke evaluatietool. Allereerst dient de evaluatietool bouwstenen aan te reiken voor een evaluatie. Gezien de variatie van zbo's kan het waardevol zijn om hierin kwalitatieve

gegevens te gebruiken in plaats van kwantitatieve gegevens. De handreiking zou eenvoudig moeten zijn in het gebruik en gebaseerd op een best practice evaluatie. Ook werd het idee geopperd om te werken met een trechter aanpak, welke breed begint en specifiek eindigt. Het begint met een algemeen deel geldend voor alle zbo's en het eindigt bij punten die specifiek gericht zijn op een bepaald type zbo. In de tabel hieronder is een overzicht te zien met concrete punten waaraan een gebruiksvriendelijke evaluatietool zou moeten voldoen volgens de 'experts' bij de focusgroep (tabel 16).

Elementen voor een gebruiksvriendelijke evaluatietool	
Vormgeving	Inhoud
Overzichtelijk	Stevige standaard
Flexibel	Mogelijke thema's voor een evaluatie
Simpel en makkelijk in gebruik	Werking van de governance
Beknopt	Definities van begrippen
In de vorm van een stappenplan	Aanpasbaar per departement

Tabel 16. Elementen waaraan een gebruiksvriendelijke evaluatietool moet voldoen, overgenomen van de bevindingen uit focusgroep.

#### 5.2.4 Analyse focusgroep

Uit de focusgroep kwam naar voor dat het lastig is om algemene prestatie-indicatoren op te stellen voor een evaluatie, aangezien er rekening moet worden gehouden met de individuele kenmerken van zbo's. Dit vraagt om maatwerk, wat aansluit bij verticale *equity* en het gebruik van subjectieve indicatoren. De trechter aanpak die werd geopperd door één van de aanwezigen sluit aan bij het gebruik van zowel objectieve als subjectieve indicatoren en horizontale en verticale *equity* (Pidd, 2012; Andrews et.al., 2006). *Efficiency* en *effectiveness* kwamen logischerwijs weer veelvuldig aan bod als uitgangspunten van de zbo evaluatie. De prestatie-indicatoren die benoemd zijn in de focusgroep komen grotendeels terug in de theorie over prestaties en prestatiemeting. Zoals in tabel 15 te zien is, geven de prestatie-indicatoren uit de focusgroep op diverse manieren invulling aan de prestatiedomeinen van Crucke en Decramer (2015). De *economic performance* wordt inzichtelijk gemaakt door te controleren of de uitgaven binnen de begroting zijn gedaan en door te kijken naar de uitputting van de middelen. De relaties tussen de organisatie en de medewerkers, de *human performance*, wordt weergegeven door ziekteverzuim en inhuur van personeel. Door naar de klanttevredenheid, de wettelijke taken en de doelstellingen te kijken, worden de verantwoordelijkheden in de maatschappij ook aan de orde gesteld. De *governance performance* wordt bekeken vanuit de bedrijfsvoering en interne processen. De klanttevredenheid, de financiële ruimte en de interne processen sluiten ook goed aan bij drie perspectieven van Kaplan en Norton (1996): financieel,

klantgericht en interne organisatie processen. In de focusgroep kwam ook naar voor dat de jaarverslagen van zbo's gebruikt kunnen worden om relevante indicatoren te selecteren.

Uit de reacties van de aanwezigen werd duidelijk dat een vergelijkende werkwijze belangrijk is voor het meetbaar maken van de prestaties, evenals Vedung (1997). Ook werd het gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens benoemd om de prestaties te meten. Dit sluit aan bij de balans die Kaplan en Norton hierin proberen aan te brengen met behulp van de BSC (1996). Bovendien werd het controleren van de instellingsmotieven van het zbo ook van belang geacht in de evaluatie. Dit komt overeen met de missie die centraal staat in de BSC (1996). Ten slotte werd door meerdere aanwezigen waarde gehecht aan het stellen van prioriteiten en het aanbrengen van focus in de evaluatie door middel van een duidelijke opdracht omschrijving en heldere kaders, zoals ook in het FABRIC-model (Pidd, 2012) en Van Dooren et.al (2015).

In de bestaande theorie wordt het belang van een objectieve partij in het evaluatieproces niet genoemd. Ook komt de rechtmatigheid van een organisatie hierin niet specifiek aan de orde.

### **5.3 Resultaten uit interviews**

In totaal zijn er twintig interviews afgenomen met respondenten geselecteerd op basis van het driehoeksmodel. In de resultaten die uit de interviews zijn voortgekomen, zal er steeds worden gesproken van de "eigenaarsondersteuner van zbo x" of de "opdrachtgever van zbo x" enzovoorts. De indeling bij de interview resultaten zal eenzelfde volgorde hebben als bij de andere resultaten, de deelvragen zullen alleen worden opgedeeld in verschillende thema's. Hiervoor is gekozen om duidelijk aan te geven welke onderwerpen veelvuldig aan bod kwamen in de interviews en om het overzichtelijk te houden.

#### **5.3.1 Algemene observatie**

In dit onderzoek is het driehoeksmodel gebruikt als uitgangspunt bij de respondentselectie. Uit de interviews is gebleken dat de officiële opzet van dit model momenteel niet wordt nagevolgd bij het ministerie van OCW. Dat wil niet direct zeggen dat de relaties tussen het ministerie en de zbo's niet goed zijn, maar wel dat de governance anders is ingericht. Bij het overgrote deel van de zes cases waren zowel de taken van de eigenaar als die van de opdrachtgever belegd bij de beleidsdirectie. Deze heeft dan ook het meeste contact met het zbo. Verder kwam uit vrijwel

ieder interview naar voor dat men evalueren an sich geen probleem vindt en het juist goed vindt om de organisatie eens in de zoveel tijd door te lichten. Hierbij was, ongeacht de evaluatievorm, overeenstemming over het feit dat evalueren kritisch en onafhankelijk moet gebeuren. Ten slotte werd duidelijk dat de respondenten dit onderzoek allen zeer relevant vinden en ook uiterst geïnteresseerd zijn in de resultaten en de uiteindelijke evaluatietool.

### **5.3.2 Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?**

Om de variabelen *prestaties van zbo's* en *prestatiemeting bij zbo's* meetbaar te maken zijn er verschillende indicatoren gebruikt (tabel 12). Om iets te kunnen zeggen over prestaties van zbo's zijn de volgende indicatoren gebruikt: bestaansrecht van het zbo, de afgesproken wettelijke taken, de vooraf opgestelde doelen en tevredenheid van gebruikers. Voor prestatiemeting bij zbo's is gekeken naar evaluatievormen, prestatie-indicatoren, concrete taken en doelen, doelmatigheid en doeltreffendheid. De thema's die veelvuldig aan bod kwamen in de interviews zeggen allemaal iets over het evalueren van zbo's op inhoudelijk- of procesmatig niveau. Op deze manier zullen de resultaten hieronder ook worden verdeeld en toegelicht.

#### **5.3.2.1 Inhoud van de evaluatie**

In de interviews kwamen verschillende elementen aan bod die inhoudelijk in een evaluatie meegenomen zouden moeten worden. Er werd veelvuldig gesproken over de wettelijke taken van een zbo, de maatschappelijke vraag, de context en over verschillende prestatie-indicatoren. Over deze onderwerpen zal hieronder worden uitgeweid.

In veertien van de twintig interviews kwam naar voor dat er in een evaluatie moet worden gekeken naar de wettelijke taken van het zbo. Een zbo heeft namelijk wettelijke taken van het ministerie toebedeeld gekregen en uit de evaluatie moet blijken of het zbo daaraan heeft voldaan. Volgens de respondent van ABDTopConsult moeten de prestaties die het zbo gaat leveren om de wettelijke taken te vervullen zo concreet mogelijk worden gemaakt. Op die manier kan men beter beoordelen of er aan de wettelijke taken is voldaan. Wat betreft de opdrachtnemer van het Filmfonds is het belangrijk dat, in hun geval, de visitatiecommissie kijkt naar welke taken er daadwerkelijk belegd zijn bij het zbo en op welke taken het zbo wordt aangesproken. Daar zit een wezenlijk verschil in namelijk. De evaluatie van het CvdM geeft goed inzicht in dit verschil. Het CvdM is toezichthouder op de mediawet en de daarop gebaseerde regels. Youtube valt niet onder hun toezicht (lees wettelijke taken), maar wordt een steeds belangrijker medium. “Als het gaat om wat je moet bereiken met je wettelijke taken en

als organisatie, dan zou het niet goed zijn als we het toezicht op Youtube laten lopen als toezichthouder”. Dit toezicht valt echter buiten het wettelijke mandaat van het CvdM, maar is wel degelijk van groot belang voor het uitvoeren van hun toezichthoudende functie. De partij die het CvdM heeft geëvalueerd, benoemt dat er zaken zijn waarvan de maatschappij verwacht dat het CvdM die oppakt, los van de vraag of dat in de wet staat. Dit is niet altijd hetzelfde. Hij stelt ook dat de doeltreffendheid van een organisatie bestaat uit de wettelijke taak en de maatschappelijke verwachtingen. Om bij te blijven bij de behoeften vanuit de maatschappij is het van belang dat er niet alleen wordt teruggekeken bij een evaluatie, maar dat er ook vooruit wordt gekeken. Ook de opdrachtnemers van de KB benoemen dat er niet alleen gekeken moet worden naar welke taken en functies een zbo heeft vervuld, maar ook welke functies de zbo denk te vervullen in de toekomst en wat voor invloed dat heeft op de taken en middelen.

Meerdere respondenten benoemden het belang van het betrekken van de context van een zbo bij de evaluatie. Volgens de opdrachtgevers van de KB zou er moeten worden gekeken naar hoe de functies van een zbo aansluiten op de behoefte uit de maatschappij, rekening houdend met de veranderende wereld van informatie overvloed, digitalisering en nieuwe informatiebronnen. “Het gaat erom dat je iets wil bereiken in de maatschappij en dat de klanten tevreden zijn.” Ook is het belangrijk om te kijken of “een organisatie adaptief genoeg is voor de komende tijd”, aldus de opdrachtgever van NWO. De respondent van PWC gaf ook aan dat innovatie eigenlijk als standaard mee moet worden genomen in een evaluatie, gezien de maatschappij waar we nu in leven. Ook benoemde hij dat er moet worden gekeken naar de maatschappelijke verwachting, de context van een organisatie, maar dat hangt af van het domein waarin je je begeeft.

Behalve de wettelijke taken, de maatschappelijke vraag, het toekomstperspectief en de context van een zbo kan er ook aan specifieke indicatoren worden gedacht voor in een evaluatietool. In alle interviews is het gegaan over eventuele indicatoren die belangrijk zijn om de prestaties van zbo's te meten. Volgens de eigenaarsondersteuner van NWO en de KB is “een indicator een hulpmiddel voor een gesprek, maar we moeten uitkijken dat we daar niet alles in proberen te vangen”. De respondent van ABDTopConsult benoemde dat het belangrijk is om een set indicatoren af te spreken aan de inzet kant en de middelen kant. Er is een tiental verschillende indicatoren en thema's aan bod gekomen in de interviews. De meeste respondenten vonden de mate van tevredenheid van de stakeholders of klanten erg belangrijk. De opdrachtnemer van het CvdM benoemde ook nog het belang van de keuze voor representatieve stakeholders die bij een evaluatie betrokken worden. Zij had de voorkeur voor het betrekken van mensen op hoog niveau in een organisatie, terwijl de respondent vanuit de

visitatiecommissie juist meer het woord zou geven aan de gebruikers van een dienst. Bedrijfsvoering kwam ook meerdere malen aan bod in de interviews. Hierbij ging het vooral over het personeel, hun tevredenheid met de organisatie en de overhead. Governance en de financiële ruimte van een organisatie zijn ook thema's die veelvuldig aan bod kwamen en die men belangrijk vond in een evaluatie. "Wat ik zelf mis is dat er ten aanzien van de zbo taken niet expliciet wordt gerapporteerd hoeveel geld ze eraan kwijt zijn...", aldus de opdrachtgevers van de SBB. De opdrachtnemer van het CvdM was van mening dat er ook moet worden gekeken naar financiële mogelijkheden van een organisatie om doeltreffend te zijn. Het reflecteren op de doelstellingen en aanbevelingen uit de vorige evaluatie werd ook door meerdere zbo's van belang geacht in een evaluatie. Diversiteit, innovatie en het functioneren van een bestuur kwamen ook aan bod in verschillende interviews. Diversiteit kwam als aandachtspunt naar voor in de interviews met de opdrachtnemer van NWO en met de respondent van de visitatiecommissie. Innovatie werd als een onmisbaar element gezien bij een evaluatie, gezien de huidige maatschappij en de ontwikkelingen die daarin plaatsvinden. Ten slotte is er in meerdere interviews gesproken over het thema duurzaamheid. Hoewel sommige organisaties zich er wel bewust mee bezig houden, bijvoorbeeld NWO en de KB, vonden zij dat dit niet logisch terugkomt in de evaluatie opdracht. "In de Kaderwet zijn allerlei dingen geformuleerd over hoe een zbo moet functioneren, maar daar zit duurzaamheid niet bij", aldus de opdrachtgevers van het PF. Een enkeling vond het een belangrijk onderwerp voor in een evaluatie. De eigenaarsondersteuner van de SBB stelde dat duurzaamheid en diversiteit ook kunnen worden geframed als maatschappelijk verantwoord ondernemen. Tot slot waren de opdrachtnemers van de KB van mening dat er moet worden gekeken naar het gewicht van de indicatoren. Als bijvoorbeeld governance één van de vijf vragen betreft in een evaluatie, dan houdt dat in dat deze 20% van het evaluatiekader vertegenwoordigt.

### **5.3.2.2 Het evaluatieproces**

Om een evaluatie uit te voeren kunnen verschillende werkwijzen en evaluatievormen worden gehanteerd. Hieronder zullen de meningen van de respondenten over de werkwijzen, de zelfevaluatie en de externe evaluatie uiteen worden gezet.

Meerdere respondenten hebben benoemd dat ze de prestaties van het zbo graag vergelijken met andere (vergelijkbare) organisaties. In het geval van de zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW is dat niet altijd mogelijk aangezien het unieke organisaties zijn. Volgens de respondent van PWC zijn doelmatigheid en doeltreffendheid begrippen die je

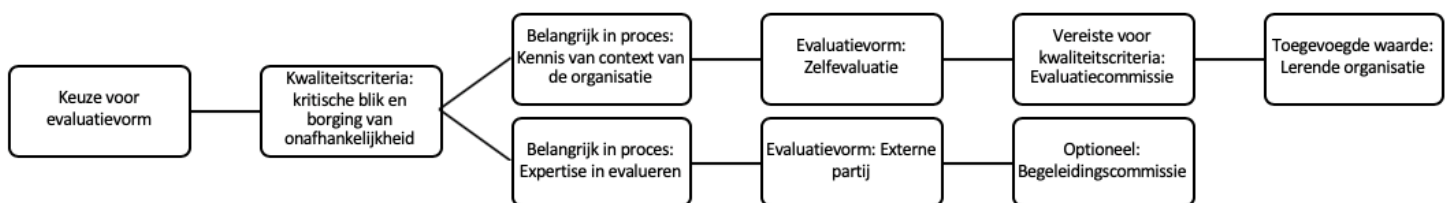


aantoon over de jaren heen. Je moet dit afzetten tegen hoe het eerst was en op basis daarvan vergelijken hoe de organisatie het doet ten opzichte van eerder. De opdrachtnemer van NWO sluit hierbij aan door reeksen uit vorige evaluaties door te trekken zodat er een langjarig beeld ontstaat. Op die manier kan er worden vastgesteld of er een trend in zit. Hij gaf aan zo veel mogelijk te proberen om niet iedere keer met nieuwe cijfers te beginnen. Wat betreft de onderzoeksmethode voor een evaluatie kwamen zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve aanpak naar voor. De respondent van ABDTopConsult was van mening dat een evaluatie zo kwantitatief mogelijk moet, hoewel het soms alleen kwalitatief kan. Vanuit het Filmfonds werd juist meer waarde gehecht aan een kwalitatieve aanpak. Hierdoor is er namelijk meer ruimte om de impact mee te laten wegen en om prestaties naar het eigen werkveld te vertalen.

Al eerder is aan bod gekomen dat bij het ministerie van OCW gebruik wordt gemaakt van zelfevaluaties en evaluaties door externe partijen. Uit de interviews is gebleken dat er ongeacht de evaluatievorm waarde wordt gehecht aan een kritische blik in een evaluatie en aan de waarborging van onafhankelijkheid. Van de zes bestudeerde cases hebben het PF en de SBB nog niet eerder een evaluatie volgens de Kaderwet gehad. Het CvdM is recentelijk geëvalueerd door een externe partij en NWO, de KB en het Filmfonds doen aan zelfevaluaties.

Bij de evaluatie van het CvdM, welke door PWC is uitgevoerd, is gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie met daarin leden van het ministerie en het CvdM. Deze commissie moest vooral kijken naar de onderzoeksresultaten waar PWC gedurende het proces mee kwam. Duidelijk werd dat deze externe evaluatie alsnog erg intensief was voor het CvdM. Dit kwam doordat de externe partij helemaal op de hoogte moest worden gebracht van het zbo en het speelveld waarin de organisatie zich begeeft. Het is belangrijk dat de evaluerende partij goed op de hoogte is van hoe de organisatie in elkaar steekt om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan. De opdrachtnemer van het CvdM vertelde: “het heeft ons veel werk gekost om stukken bij elkaar te zoeken waarvan we dachten dat het PWC een goed beeld zou geven van zo’n lange periode”. Het CvdM heeft voor de evaluatie een uitgebreid document geschreven over de eigen organisatie en verstrekt aan PWC. Op deze manier kon een goed eerste beeld worden verkregen van het zbo. Daarbij zijn er nog andere documenten verschaft die PWC kon gebruiken bij de evaluatie. “Het vergt voor het zbo het verzamelen van veel stukken en van het bureau dat het veel moet lezen en dan mogelijk nog context mist”. De opdrachtnemer van het CvdM gaf ook aan dat “het goed is om dat soort dingen van tevoren af te stemmen”. Voordelig aan een externe evaluatie is dat de ingehuurd partijen vaak veel expertise hebben op het gebied van evalueren omdat zij vaker evaluaties uitvoeren. Bovendien is de onafhankelijkheid van evaluatie gegarandeerd.

Bij een zelfevaluatie doet het zbo een analyse van de eigen organisatie. Het zbo krijgt kaders aangereikt, opgesteld door het ministerie, waarin staat waarop de evaluatiecommissie zich zal concentreren. De zelfevaluatie zal vaak dezelfde vorm aanhouden als deze vooropgestelde kaders. Nadat het zbo de eigen analyse heeft uitgevoerd, komt er een commissie langs die de zelfevaluatie gaat beoordelen op basis van documenten en gesprekken. De commissie bestaat vaak uit leden die bekend zijn met het werkveld van de desbetreffende organisatie. Bij de cultuurfondsen zijn er vaste onderdelen in de visitatie, namelijk een klanttevredenheidsonderzoek en een stakeholderonderzoek. Verder wordt er gereflecteerd op de aanbevelingen uit de vorige visitatie en er wordt vooruitgekeken naar waar de organisatie naartoe wil. Op basis van documenten en gesprekken publiceert de commissie hun bevindingen in een rapport, aldus de opdrachtnemer van het Filmfonds. Volgens de opdrachtgever van NWO “geef je de organisatie een kans om te laten zien wat ze hebben gedaan en waarom ze het zo hebben gedaan” door middel van een zelfevaluatie. De meerwaarde van een zelfevaluatie is, volgens de gebruikers ervan, dat de organisatie er zelf veel van kan leren. Het geeft zbo’s de kans om kritisch naar zichzelf te kijken volgens de opdrachtnemers van de KB. “Het valt of staat wel met de kwaliteit van de commissie”, aldus de opdrachtnemer van NWO. Voordelig aan een evaluatiecommissie is dat zij het veld kennen en externe partijen niet. Enkele respondenten hadden hier een andere kijk op. Deze vorm van evalueren werd door de eigenaarsondersteuner van NWO en de KB en de opdrachtgever van het CvdM namelijk ook wel vergeleken met “een slager die zijn eigen vlees keurt”. Het zou volgens hun geen kritische en onafhankelijke manier van evalueren zijn. In figuur 13 zijn de criteria voor evaluaties, wenselijkheden hierin en evaluatievormen overzichtelijk gemaakt.



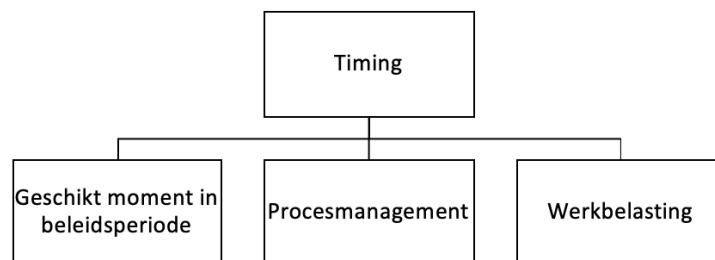
Figuur 13. Overzicht van evaluatievormen en motivaties

### 5.3.3 Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?

Om de variabele *gebruiksvriendelijkheid* te identificeren is gekeken naar de indicatoren: gemak, werkbelasting, overzichtelijkheid en transparantie (tabel 12). Om de variabele *zinvolheid* inzichtelijk te maken zijn de volgende indicatoren gebruikt: timing, leren, vervolg geven aan een evaluatie en het opstellen van een duidelijk doel (tabel 12). In de interviews kwamen een aantal thema's veelvuldig aan bod welke goed aansloten bij de opgestelde indicatoren om de variabelen inzichtelijk te maken. Die thema's luiden als volgt: timing, transparantie en gemak. In deze thema's komen meerdere bovengenoemde indicatoren samen. Alle drie zullen hieronder nader worden toegelicht.

#### 5.3.3.1 Timing

In veertien van de twintig interviews kwam timing naar voor als een belangrijk element voor evaluaties. Timing had in de interviews te maken met drie soorten onderwerpen, namelijk het kiezen van een geschikt evaluatiemoment, procesmanagement en werkbelasting (fig. 14). Deze komen hieronder uitgebreider aan bod.



Figuur 14. Belang van timing in een evaluatie

De evaluatie van zbo's moet eens in de vijf jaar worden uitgevoerd volgens de Kaderwet en in het geval van de Rijkscultuurfondsen gebeurt dit eens in de vier jaar. De beleidsperiodes van de organisaties duren vier jaar. Vaak sluiten de vierjarige beleidsperiodes en de vijfjaarlijkse evaluaties niet goed op elkaar aan. Bij de afgelopen evaluatie van de cultuurfondsen vond de evaluatie plaats na één jaar in een nieuwe beleidsperiode te zitten. Hierdoor was de evaluatie een terugblik op drie jaar uit een beleidsperiode die al was afgerond en op het eerste jaar van de beleidsperiode. De relevantie van het evalueren van een afgesloten beleidsperiode is eigenlijk voorbij, aldus een van de leden van de visitatiecommissie. In het geval van NWO is de huidige evaluatie uitgesteld ten opzichte van het officieel geplande jaar, vanwege een reorganisatie van de governance structuur. De eigenaarsondersteuner van NWO

stelde ook dat men beter wat later kan evalueren, op een moment dat er ook echt ervaring is opgedaan met de nieuwe situatie. “Timing is belangrijk, dat een evaluatie plaatsvindt op een moment dat je er iets mee kan.” De opdrachtgevers van het PF deelden deze mening: “Je moet wel iets te evalueren hebben”. Zowel de KB als NWO waren van mening dat de evaluatie het best kan worden ingezet voordat men begint aan het opstellen van een nieuw beleidsplan. Op deze manier kun je de adviezen en aanbevelingen uit de evaluatie meenemen in het nieuwe meerjarenplan van de organisatie. Aangezien de beleidsplannen voor vier jaar zijn en de evaluatie eens in de vijf jaar plaatsvindt, is er “een mismatch tussen de wettelijke termijn van vijf jaar en de meerjarenplannen die we om de vier jaar opstellen”, aldus de opdrachtnemer van NWO.

Ook ten aanzien van de werkbelasting is het kiezen van een goede timing van belang. Evaluaties kosten veel tijd voor organisaties, zowel bij zelfevaluaties als bij externe evaluaties komen er werkzaamheden bij voor de zbo’s. Evaluaties komen bovenop de reguliere activiteiten, aldus opdrachtnemers van de SBB, NWO en het Filmfonds. Bovendien is er naast de evaluatieplicht ook nog de gewone rapportageplicht. Dit brengt met zich mee dat zbo’s dingen dubbelop aan het doen zijn. Het zou kunnen helpen als de evaluatie aansluit op bestaande processen of documenten. Volgens de opdrachtnemer van het Filmfonds zou het helpen als het jaarverslag en de evaluatie beter op elkaar aansluiten, hierdoor voorkom je dat zbo’s “een herhaling van zetten” aan het doen zijn. De SBB pleit ervoor dat men meer gebruik moet maken van bestaand materiaal bij een evaluatie. Er is normale rapportageplicht en er zijn andere evaluaties van de zbo’s die men kan gebruiken bij de vijfjaarlijkse evaluatie. Om de werkbelasting te verminderen en de evaluatie zinvoller te maken, is ook voorgesteld dat de zbo evaluatie op een andere manier wordt ingericht. Zowel NWO als het Filmfonds hebben benoemd dat de evaluatie eventueel eens in de vier jaar licht kan worden uitgevoerd en eens in de acht jaar grondig kan worden ingezet.

Ten slotte is het belangrijk om rekening te houden met het procesmanagement. Het voorbereiden en organiseren van het evaluatieproces kosten veel tijd. Het ministerie moet de opdracht voor de evaluatie tijdig communiceren met het zbo. “Als je de ruimte wil hebben om in overleg te gaan en het proces goed op te zetten, moet er eerder een seintje komen”, aldus NWO. Ook volgens PWC is een strakke planning belangrijk. Bij een evaluatie moet er rekening worden gehouden met verschillende partijen, zo moeten er interviews worden ingepland en dat moet op tijd worden gedaan. Volgens de respondent van de visitatiecommissie was er bij de visitatie van de cultuurfondsen te weinig tijd om bevindingen tussentijds met elkaar te

bespreken. Voor een goed verloop van de evaluatie is het dus belangrijk om hier rekening mee te houden.

### **5.3.3.2 Transparantie**

Transparantie gaat over duidelijkheid, openheid en toegankelijkheid. In tien interviews zijn deze onderwerpen meerdere malen ter sprake gekomen in relatie tot het evaluatieproces. Transparantie in zbo evaluaties gaat over het hebben van een concrete doelstelling, het hanteren van duidelijke definities van begrippen en het onderhouden van heldere communicatie met betrokken partijen.

Acht respondenten waren het erover eens dat er voorafgaand aan de evaluatie een duidelijk doel moet worden opgesteld. Hoewel er volgens de Kaderwet moet worden gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van een zbo is er duidelijkheid nodig over “welk doel de evaluatie dient en wat de opdrachtgever uit de evaluatie wil halen”, aldus opdrachtnemer van het Filmfonds. Ook de eigenaarsondersteuner van het CvdM benoemde dit, volgens hem is het belangrijk om “aan de voorkant duidelijk met elkaar af te spreken wat er wordt verwacht, wat het doel is van het onderzoek, welke vragen daarbij horen en hoe je je tot elkaar verhoudt.” Volgens de respondent van PWC kan een kader richting geven aan het onderzoek, hierin kunnen onder andere de begrippen worden uitgelegd die in het onderzoek een rol spelen. Heldere communicatie over het proces en de concretisering daarvan is dus van belang. Het is belangrijk dat de betrokken partijen hierin goed worden meegenomen. Meerdere partijen waren van mening dat het goed is om zbo's te betrekken bij de evaluatie. Dit kan variëren van betrokkenheid bij de opdrachtformulering of het betrekken van het zbo bij de offerte aanvragen (opdrachtgever CvdM). De SBB stelde dat het goed is om het zbo mee te nemen in het proces aangezien zij de deskundigen zijn. Het zbo weet wat er speelt in de omgeving en waar men op moet letten tijdens de evaluatie, dit kan in overleg worden besproken.

### **5.3.3.3 Gemak**

Een gebruiksvriendelijke manier van evalueren houdt in dat iets makkelijk in gebruik is. Dit kan worden bereikt door een efficiëntere aanpak in het evaluatieproces en door de mogelijkheid een evaluatietool te gebruiken. Verschillende respondenten waren van mening dat men niet iedere zbo hetzelfde evaluatieproces moet laten doorlopen, maar een risicogerichte aanpak moet gebruiken. Hierbij kan men kijken of het zbo in control is en wat het zbo zelf al kan leveren aan informatie voor de evaluatie. Door risicogericht te kijken bij een evaluatie kan men ook meer

systematisch gaan evalueren, dus per keer een bepaald thema evalueren. “Dit keer leggen we het accent hierop en over zoveel jaar leggen we het accent ergens anders op”, aldus de eigenaarsondersteuner van de SBB. Het kan ook werken om binnen een bepaalde directie de evaluaties voor de zbo’s op eenzelfde manier uit te voeren, stelde de opdrachtgever van NWO voor.

Een evaluatietool kan ook helpen bij het gebruiksvriendelijk maken van een evaluatie. De helft van de respondenten had ideeën voor de invulling hiervan. De tool zou kunnen bestaan uit een set met vragen waaraan de evaluatie minimaal zou moeten voldoen. Bij het uitzetten van de opdracht kan dit worden meegegeven aan de externe partij die de evaluatie uitvoert, aldus de eigenaarsondersteuner van het Filmfonds. In de tool zou ook een duidelijke omschrijving van de begrippen moeten staan. Dit kan helpen bij het selecteren van wat belangrijk is voor de evaluatie van het desbetreffende zbo. De opdrachtgever van NWO had het over algemene richtlijnen in een tool, een brede aanpak waaronder men suggesties kan kiezen die van toepassing zijn voor het zbo dat geëvalueerd wordt. Ook de wettelijke taken zouden erin voor moeten komen en daarbij de vragen hoe deze de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en hoe het er voor de komende vijf jaar uit moet zien. De opdrachtgever van het CvdM had een overeenkomstige mening en sprak over basis aspecten die voor iedere organisatie gelden en daarna kan er maatwerk worden geleverd. Er moet namelijk wel rekening mee worden gehouden dat ieder zbo anders is. Het kan helpen om bijvoorbeeld indicatoren op te stellen die iets zeggen over doelmatigheid en doeltreffendheid, waarover verantwoording moet worden afgelegd volgens de Kaderwet. Ook zou het behulpzaam kunnen zijn als er een processchets in de evaluatietool aan bod komt, waarin de te nemen stappen uiteen worden gezet. Hierbij kan men denken aan “welke stappen moeten we nemen, welke vragen moeten erin zitten, wie moet het initiatief nemen” (eigenaarsondersteuner van het CvTE). De opdrachtnemer van NWO kwam met het idee van een toolbox: “het zou een soort toolbox kunnen zijn met opties die je kunt aanreiken voor de commissie. Daarin zou een zelfevaluatiedocument kunnen zitten en de optie om een bureau in te schakelen”. Bovendien moet de tool niet te lang worden en overzichtelijk zijn. Het moet toegankelijk zijn en makkelijk in gebruik. Wat betreft de opdrachtgevers van de SBB en het PF zou het handig zijn als het digitaal kan. Hoe makkelijker de tool is om mee te werken, des te eerder men het zal gebruiken. Zoals de eigenaarsondersteuner van het Filmfonds het verwoordde: “een evaluatietool kan handig zijn zodat niet iedereen het wiel opnieuw hoeft uit te vinden.”

### 5.3.4 Analyse interviews

In de interviews kwamen thema's en indicatoren aan bod die van belang zijn bij het meten van de zbo prestaties. De meerderheid hiervan komt overeen met de onderwerpen waarover gerapporteerd is in de jaarverslagen van de zes cases en de domeinen van Crucke en Decramer (2015) (tabel 17). Op het gebied van de *economic* en *human* performance zijn de resultaten uit de interviews en de prestaties uit de jaarverslagen gelijk. Bij beiden wordt gekeken naar de financiën en naar het personeel. Wat betreft de *environmental performance* wordt er in één interview gesproken over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Duurzaamheid en milieu an sich worden niet van belang geacht in een zbo evaluatie, maar dit kan breder worden bekeken wanneer dit wordt gekaderd als maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op het gebied van de *community performance* komen de bevindingen uit de jaarverslagen en de interviews grotendeels overeen. Uit de interviews werd duidelijk dat bij het meten van de prestaties van zbo's moet worden gekeken naar de wettelijke taken en de maatschappelijke vraag. Om de wettelijke taken meetbaar te maken, moeten deze zo concreet mogelijk worden gemaakt. Ook is het belangrijk om bij een evaluatie te kijken welke taken er daadwerkelijk bij een zbo zijn belegd en op welke ze worden aangesproken. Dit hangt samen met de vraag die er is uit de maatschappij en hoe deze op elkaar aansluiten. In de interviews werd meer nadruk gelegd op de maatschappelijke vraag en de context dan in de jaarverslagen. Ook werd de keuze van representatieve stakeholders of klanten bij een evaluatie van belang geacht. De *governance* is in de jaarverslagen op diverse manieren inzichtelijk geprobeerd te maken. In de interviews bleef dit thema vrij algemeen, behalve de overkoepelende term *governance* en het functioneren van het bestuur werd hier geen verdere invulling aan gegeven. Andere thema's die aan bod kwamen, zijn: innovatie, diversiteit en het toekomstperspectief. Innovatie en het toekomstperspectief worden ook genoemd in de jaarverslagen, de laatste onder de noemen 'voortuitblik'. Diversiteit wordt niet specifiek genoemd, maar in de jaarverslagen wordt daar wel invulling aangegeven door de 'gelijke kansen voor mannen en vrouwen'. Allebei zouden geplaatst kunnen worden onder maatschappelijk verantwoord ondernemen. Evenals bij de verkennende gesprekken werd er in de interviews waarde gehecht aan het reflecteren op de aanbevelingen bij het evalueren van de zbo prestaties. Om de prestaties van de zbo's te meten werd gesteld dat het wenselijk is om deze met andere (vergelijkbare) organisaties te vergelijken, zoals één van de referentiepunten van Vedung (1997). Wederom werd er verwezen naar een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden bij het meten van de prestaties. De kwalitatieve methode kan ervoor zorgen dat er meer inzicht komt in de impact van het gevoerde beleid. De verschillende evaluatievormen die worden gehanteerd bij zbo's ressorterend bij het ministerie

van OCW komen niet voor in de theorie over prestatiemeting. Het lerende component dat bij een zelfevaluatie van toepassing is, sluit aan bij het perspectief van leren en groeien in de BSC. Zowel bij zelfevaluaties als bij externe evaluaties werd er belang gehecht aan een onafhankelijk oordeel, wat niet als een aandachtspunt bij evaluaties wordt benoemd in de theorie.

Een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier van evalueren heeft bij zbo's vooral te maken met een handige timing, transparantie in het proces en gemak. In de interviews kwam naar voor dat het kiezen van een goede timing voor een evaluatie onder andere belangrijk is omdat men iets met de informatie moet kunnen. Dit laatste sluit aan bij de stap *appropriate* uit het FABRIC-model (Pidd, 2012), waarbij het duidelijk moet zijn waar de informatie voor wordt gebruikt en waarom het nodig is. Verder is het belangrijk dat een evaluatie toegevoegde waarde heeft, *cost-effectiveness* (Pidd, 2012). Wat is de toegevoegde waarde van een evaluatie als deze over een recent afgesloten beleidsperiode gaat? Het kiezen van een handig evaluatiemoment door deze te integreren met andere processen kan bijdragen aan de meerwaarde van een evaluatie, bijvoorbeeld het laten aansluiten van de evaluatie bij het opstellen van het jaarverslag. Zoals duidelijk wordt in tabel 17 komen de wenselijke indicatoren en thema's voor in een zbo evaluatie grotendeels overeen met de jaarverslagen van de zes cases. In de interviews werd benoemd dat een evaluatie aan het einde van een beleidsperiode het mogelijk maakt om de aanbevelingen te integreren in het nieuwe beleidsplan. Dit zorgt er ook voor dat het zbo kan leren van de eigen prestaties en dat herhaling van werkzaamheden wordt voorkomen. De extra werkzaamheden en werkbelasting die daaruit voortkomen worden niet als aandachtspunt bij prestatiemeting benoemd in de theorie. Hetzelfde geldt voor het handig gebruiken en integreren van bestaand materiaal in een evaluatie en het werken met een grondige- en light evaluatie. Het volgen van een transparant proces, zoals het betrekken van het zbo en het maken van heldere afspraken, komt niet concreet naar voor uit de theorie. De procesbeschrijvingen van Van Dooren et.al. (2015) en het FABRIC-model (Pidd, 2012) gaan namelijk vooral over het proces van de evaluatie zelf. De voorbereidende stappen, zoals procesmanagement, afstemming met de betrokken partijen en het inplannen van de evaluatie worden daarin niet benoemd. Wat betreft de evaluatietool en vormgeving daarvan is er vooral aansluiting bij de theorie op het gebied van *equity* van de evaluatie. Sommigen waren van mening dat niet iedereen hetzelfde evaluatieproces kan doorlopen, verticale *equity*. Anderen spraken over een evaluatietool waarbij er van algemene thema's wordt uitgegaan, waarbij iedere gebruiker de ruimte heeft om maatwerk te leveren. In dit geval gaat het ook om de specifieke eigenschappen van een zbo, maar ook over horizontale *equity*.



<b>Prestatiedomeinen Crucke en Decramer</b>	<b>Prestatie-indicatoren en thema's uit jaarverslagen zes cases</b>	<b>Prestatie-indicatoren uit interviews</b>
Economic	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financien</li> <li>• Prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid en doelmatigheid</li> </ul>	Financiële ruimte en mogelijkheden
Human	Organisatie en personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid van personeel</li> <li>• Overhead</li> </ul>
Environmental	Milieu	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
Community	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Verantwoording beleidskeuzes en programma's</li> <li>• Activiteiten</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholders</li> <li>• Gelijke kansen voor mannen en vrouwen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Maatschappelijke verwachtingen</li> <li>• Context</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholders</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitale veiligheid en privacy (gegevensbeveiliging)</li> <li>• Samenwerking</li> <li>• Governance (en transitie)</li> <li>• Het bestuur</li> <li>• Procesmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functioneren van het bestuur</li> <li>• Governance</li> </ul>
Anders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten</li> <li>• Vooruitblik</li> <li>• ICT/ innovatie</li> <li>• Risicomanagement</li> <li>• Onderzoek en ontwikkeling</li> <li>• Maatschappelijk ondernemen</li> <li>• Huisvesting</li> <li>• Internationale samenwerking</li> <li>• Communicatie</li> <li>• Aanwezigheid in pers</li> <li>• Bereik in Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toekomstperspectief</li> <li>• Innovatie</li> <li>• Diversiteit</li> </ul>

Tabel 17. De prestatie-indicatoren uit de jaarverslagen vergeleken met de prestatie-indicatoren uit de interviews.

## **5.4 Resultaten uit presentatie**

De aanwezigen bij de presentatie hebben de mogelijkheid gekregen om nogmaals input te leveren over de inhoud van de vijfjaarlijkse zbo evaluatie. Hierbij ging het vooral over de prestatie-indicatoren die van belang zijn bij een zbo evaluatie. Ook kwamen een aantal elementen naar voor die kunnen helpen bij het zinvol en gebruiksvriendelijk maken van een evaluatie.

### **5.4.1 Algemene observatie**

De presentatie en vooral de discussie die daarop volgde bevestigde hoe breed dit thema is. De discussie begon over prestatie-indicatoren die in een evaluatie aan bod zouden moeten komen. Geleidelijk aan werden de vele verschillende kanten van de zbo evaluaties besproken, zonder dat daar veel sturing voor nodig was. De aanwezigen hielden de discussie zelf gaande en kwamen meerdere malen met vragen die ze met de groep wilde bespreken. De behoefte aan een klankbordgroep voor de belanghebbenden bij dit thema leek dan ook aanwezig.

### **5.4.2 Hoe kunnen zbo prestaties meetbaar worden gemaakt?**

In de presentatie werden een aantal indicatoren getoond die in de focusgroep en interviews werden benoemd als zijnde belangrijk bij een zbo evaluatie (tabel 18). Hierop volgend werd gevraagd of de aanwezigen iets miste in deze lijst of dat er dingen bij stonden die zij niet van toepassing vonden bij een zbo evaluatie. Er werd opgemerkt dat er een verschil bestaat tussen prestatie-indicatoren en onderzoeksvraagstukken of -thema's. Wederom werd gesteld dat het handig kan zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid uit elkaar te trekken, waarbij de gehanteerde definitie door het desbetreffende ministerie duidelijk moet worden gemaakt. Onder beide begrippen kunnen bijpassende indicatoren worden geplaatst welke het mogelijk kunnen maken om de begrippen afzonderlijk te beoordelen. Er werd opgemerkt dat bij het beoordelen van rechtmatigheid vaak vooral wordt gekeken naar financiële rechtmatigheid, terwijl dit begrip breder is dan alleen het financiële component. Over de governance werd gezegd dat dit over zowel de bedrijfsvoering van het zbo gaat als over het driehoeksmodel en daarmee over de relatie tussen het ministerie en het zbo. Er werd naar aanleiding van de discussie over prestatie-indicatoren verwezen naar de beleidstheorie en de mogelijkheid om deze te gebruiken bij de evaluatie. Ten slotte werd ook hier benoemd dat prestaties op zowel een kwantitatieve als kwalitatieve manier gemeten zouden moeten worden.

<b>Prestatiedomeinen Crucke en Decramer</b>	<b>Prestatie-indicatoren en thema's voortkomend uit de focusgroep en de interviews</b>
Economic	Financiële ruimte <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitputting middelen</li> <li>• Binnen begroting</li> </ul>
Human	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid personeel</li> <li>• Overhead</li> <li>• Ziekteverzuim</li> <li>• Inhuur</li> </ul>
Environmental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijk verantwoord ondernemen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Duurzaamheid</li> </ul> </li> </ul>
Community	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Maatschappelijke verwachtingen</li> <li>• Context</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholderperspectief</li> </ul>
Governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance</li> <li>• Functioneren van het bestuur</li> </ul>
Anders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toekomstperspectief</li> <li>• Innovatie</li> <li>• Rechtmatigheid</li> <li>• Maatschappelijk verantwoord ondernemen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Diversiteit</li> </ul> </li> </ul>

Tabel 18. Prestatiedomeinen en -indicatoren voortkomend uit de focusgroep en de interviews.

### **5.4.3 Hoe kan deze meting op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar worden gemaakt?**

Uit de discussie over de prestatie-indicatoren volgden ook elementen die men belangrijk en zinvol vond voor een zbo evaluatie en manieren waarop dit gebruiksvriendelijker kan worden ingericht. Om de evaluatie gebruiksvriendelijk te maken is een heldere omschrijving van de begrippen en thema's die aan bod komen van belang. Op deze manier kan er geen misverstand ontstaan over de invulling van de evaluatie. Een keuzelijstje met eventuele onderwerpen voor in een evaluatie kan inzicht bieden in wat er van belang zou kunnen zijn in een evaluatie. Ook werd voorgesteld om de evaluatiemomenten anders in te delen. Een opdrachtnemer, lees zbo, stelde voor om te werken met een grondige en een light evaluatie. De lightversie zou kunnen gaan over de bedrijfsvoering en de grondige vorm zou kunnen neigen naar een beleidsdoorlichting. Op deze manier zou de werkdruk die bij een evaluatie komt kijken kunnen worden verlaagd, doordat er niet iedere vijf jaar een grondige evaluatie wordt gedaan. Duidelijk werd ook dat in een evaluatie vaak dubbele werkzaamheden worden uitgevoerd ten opzichte van het jaarverslag. Eén van de aanwezigen stelde voor om dat wat in het jaarverslag staat niet

heel uitgebreid aan bod te laten komen in de evaluatie. Het verminderen van dubbele werkzaamheden kan ook worden bereikt door iedere evaluatie te bepalen wat de scope van de evaluatie moet zijn. Dit is niet alleen gunstig ten opzichte van het voorkomen van herhaling van werkzaamheden, maar ook kan er op deze manier rekening worden gehouden met de veranderende omgeving. Bij het bepalen van de scope van de evaluatie kan er namelijk worden gekeken naar wat er in een bepaalde periode speelt in de maatschappij. Hierbij zou je kunnen denken aan de eerdergenoemde vaste kern en een flexibele schil, waarbij er in de flexibele schil naar een specifieke scope wordt gekeken. Ten slotte vond men het belangrijk dat de aanbevelingen uit de vorige evaluatie worden betrokken en dat er wordt gekeken naar wat voor vervolg daaraan is gegeven.

#### **5.4.4 Analyse presentatie**

Zoals bij de drie voorgaande methoden lag ook bij de presentatie nadruk op de *efficiency* en *effectiveness* en het opstellen van een duidelijke definitie van beide begrippen. Wat betreft de besproken thema's en indicatoren uit de focusgroep en interviews werd er voornamelijk bevestigend gereageerd. Wel werd er dieper ingegaan op de governance, welke één van de prestatiedomeinen van Crucke en Decramer is (2015). Het ging vooral over de governance met betrekking tot het driehoeksmodel en de relaties tussen het ministerie en het zbo. Ook werd er benadrukt dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen prestatie-indicatoren en meer overkoepelende onderzoeksvraagstukken. Ook de rechtmatigheid kwam nader aan bod, waarbij er werd benadrukt dat dit breder moet worden gezien dan alleen de financiële rechtmatigheid. Dit komt niet terug in de theorie over prestaties.

Het belang van de combinatie van een kwalitatieve- en kwantitatieve vraagstelling kwam wederom ter sprake, overeenkomend met de andere methoden. Wat ook aansluit bij de BSC van Kaplan en Norton (1996) is de aandacht voor de veranderende omgeving die bij een evaluatie aanwezig zou moeten zijn. Door het opstellen van een specifieke scope kan er rekening worden gehouden met de context van het zbo, waardoor het zbo kan leren en groeien en op die manier adaptief kan zijn. Het bewerkstelligen van een andere indeling van de evaluatiemomenten was een onderwerp van discussie, wat aansluit bij de integratie van een evaluatie bij bestaande processen vanuit het FABRIC-model (Van Dooren et.al., 2015). Door dit anders te organiseren en eventueel met een grondige en een light versies te werken, kan het beter in de organisatie cyclus worden opgenomen en worden dubbele werkzaamheden voorkomen. De extra werkdruk bij een evaluatie, dubbele werkzaamheden die daarbij komen

kijken en het werken met een grondige en een light evaluatie zijn onderwerpen die niet als aandachtspunten genoemd worden in de theorie.

## 5.5 Conclusie

Op basis van de gesprekken, de focusgroep, de interviews en de presentatie is er een beeld ontstaan van hoe zbo prestaties meetbaar kunnen worden gemaakt. Uit de resultaten is gebleken dat men de doelmatigheid en doeltreffendheid graag gescheiden en helder gedefinieerd ziet in een evaluatie. In de Kaderwet (art. 39) wordt er gevraagd om het afleggen van verantwoording over beide begrippen bij een zbo evaluatie. Bij het meten van de prestaties van zbo's gaat het er dan ook om dat deze doelmatig en doeltreffend zijn uitgevoerd. De prestaties van zbo's bestaan uit zowel de wettelijke taken die ze vanuit het ministerie hebben gekregen als de maatschappelijke vraag en -verwachtingen. Het is van belang dat er inzicht wordt verkregen in de context van het zbo en bovengenoemde maatschappelijke verwachtingen om een reëel beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de prestaties van het zbo te krijgen. Door de wettelijke taken zo concreet mogelijk in te vullen, kunnen deze meetbaar worden gemaakt en worden vergeleken. Het maken van een vergelijking met een nulmeting of een andere (vergelijkbare) organisatie kan hierbij helpen. Bij het meten van de prestaties is het belangrijk om zowel kwalitatieve- als kwantitatieve evaluatiemethoden te gebruiken. De kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen ervoor zorgen dat er meer inzicht komt in de daadwerkelijke impact van het beleid. Verder is het belangrijk dat er wordt gereflecteerd op de aanbevelingen uit de meest recente evaluatie. Door middel van een zelfevaluatie of een evaluatie door een externe partij kunnen de prestaties worden gemeten, waarbij onafhankelijk geborgd dient te worden. In tabel 19 is een overzicht te zien van de domeinen, perspectieven en indicatoren uit de theorie die overeenkomstig zijn met de resultaten uit de jaarverslagen, de focusgroep, de interviews en de presentatie. Vier domeinen van Crucke en Decramer blijken van belang in de zbo evaluatie, namelijk: *economic*, *human*, *community* en *governance*. De perspectieven van Kaplan en Norton die daaronder zijn geplaatst en meer specifiek invulling geven aan de domeinen komen ook terug in de resultaten. De indicatoren uit de theorie komen niet allemaal overeen met de resultaten uit de jaarverslagen, focusgroep en interviews. In tabel 19 zijn alleen de indicatoren genoemd die hier wel mee overeenkomen. De invulling van de *economic performance* vanuit de theorie komt vrij nauw overeen met de resultaten die onder deze noemer vallen. Het financiële perspectief gaat over de doelmatigheid en de *economy* gaat over de input en sluit aan bij de financiële ruimte. De *human performance*, leren en groeien en de *equity* gaan

over de relatie tussen de medewerkers en de organisatie, de omgang met- en de ontwikkeling van de medewerkers. In de resultaten komt dit ook terug en er wordt zelfs nog specifiek op deze onderwerpen ingegaan, door middel van de overhead, het ziekteverzuim en inhuurkrachten. De invulling van de *community performance* vanuit de theorie en de resultaten komen nauw met elkaar overeen. De verantwoordelijkheden van zbo's in de maatschappij hebben te maken met de wettelijke taken en de maatschappelijke verwachtingen. De tevredenheid van gebruikers en de mate waarin de diensten aansluiten bij de maatschappelijke vraag komen terug in de klanttevredenheid, het stakeholderperspectief en de context. Wat betreft de *governance* wordt er middels de prestatie-indicatoren en thema's uit de jaarverslagen veel specifiek invulling gegeven aan de manier waarop dit aan bod kan komen in een evaluatie. Ook wordt er nadruk gelegd op de governance die voor zbo's geldt door de werking van het driehoeksmodel te betrekken in een evaluatie. Zoals duidelijk wordt in de tabel is de *environmental performance* van Crucke en Decramer uit het overzicht gehaald. Uit de interviews bleek dat dit onderwerp wel van belang werd geacht, maar niet in de zbo evaluatie. Wel werd maatschappelijk verantwoord ondernemen als optie voor in een evaluatie genoemd. Op deze manier zouden het milieu en duurzaamheid meegenomen kunnen worden in een evaluatie. Ook zouden hier de diversiteit en gelijke kansen voor mannen en vrouwen onder geplaatst kunnen worden. Andere onderwerpen voor de zbo evaluatie, welke niet in de theorie aan bod kwamen, zijn: innovatie, rechtmatigheid, risicomanagement, (internationale) samenwerking, huisvesting, bereik in Nederland en onderzoek en ontwikkeling. Het toekomstperspectief valt ook onder deze noemer, deze vormt een onderdeel van de BSC van Kaplan en Norton. Het kan waardevol zijn om verschillende gewichten aan bovengenoemde indicatoren en domeinen te hangen in een evaluatie om ze niet allemaal even zwaar mee te wegen.

<b>Domeinen, perspectieven en indicatoren uit de theorie (tabel 2)</b>	<b>Prestatie-indicatoren en thema's uit jaarverslagen zes cases</b>	<b>Prestatie-indicatoren uit de focusgroep, de interviews en de presentatie</b>
Economic performance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financieel <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Economy</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financien</li> <li>• Prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid en doelmatigheid</li> </ul>	Financiële ruimte <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitputting middelen</li> <li>• Binnen begroting</li> </ul>
Human performance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leren en groeien <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Equity</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatie en personeel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid personeel</li> <li>• Overhead</li> <li>• Ziekteverzuim</li> <li>• Inhuur</li> </ul>
Community performance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klantgericht <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Responsiveness</li> <li>○ Process and quality</li> <li>○ Impact</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Verantwoording beleidskeuzes en programma's</li> <li>• Activiteiten</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholders</li> <li>• Gelijke kansen voor mannen en vrouwen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Maatschappelijke verwachtingen</li> <li>• Context</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholderperspectief</li> </ul>
Governance performance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interne organisatie processen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitale veiligheid en privacy (gegevens-beveiliging)</li> <li>• Samenwerking</li> <li>• Governance (en transitie)</li> <li>• Het bestuur</li> <li>• Procesmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance</li> <li>• Functioneren van het bestuur</li> <li>• Driehoeksmodel</li> </ul>
Anders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten</li> <li>• Vooruitblik</li> <li>• ICT/ innovatie</li> <li>• Risicomanagement</li> <li>• Onderzoek en ontwikkeling</li> <li>• Maatschappelijk ondernemen</li> <li>• Huisvesting</li> <li>• Internationale samenwerking</li> <li>• Communicatie</li> <li>• Aanwezigheid in pers</li> <li>• Bereik in Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toekomstperspectief</li> <li>• Innovatie</li> <li>• Rechtmatigheid</li> <li>• Maatschappelijk verantwoord ondernemen <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Duurzaamheid</li> <li>○ Diversiteit</li> </ul> </li> </ul>

Tabel 19. Vergelijking van prestatie-indicatoren en thema's uit de theorie en de resultaten.

Om het meten van zbo prestaties op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier beschikbaar te maken zijn vooral de timing, transparantie en gemak van belang. Het is belangrijk dat de evaluatie op een handig moment in de beleidsperiode plaatsvindt. Het zou gunstig zijn wanneer dit bij het opstellen van een nieuw beleidsplan of jaarverslag wordt gedaan. Hiermee worden extra werkbelasting en herhaling van werkzaamheden voorkomen. Bovendien kunnen de aanbevelingen uit een evaluatie worden meegenomen in een nieuwe beleidsperiode, wanneer deze in aanloop daar naartoe plaatsvindt. Het is in ieder geval van belang dat men goed overweegt welk moment men kiest voor de evaluatie. Ook is het zinvol om concrete doelstellingen en duidelijke definities van begrippen op te stellen aan het begin van een evaluatie. Door dit vooraf duidelijk te hebben, zullen de verwachtingen beter zijn afgestemd en zal er minder snel miscommunicatie ontstaan. Het kan zowel gebruiksvriendelijk als zinvol zijn om onderscheid te maken tussen grondige evaluaties en light evaluaties. Bij de light evaluatie kunnen alleen bepaalde basis thema's worden geëvalueerd en bij een grondige evaluatie kan men ervoor kiezen om een bepaald thema aanvullend op de basis thema's te onderzoeken. Ook kan men per evaluatie bepalen welke onderwerpen belangrijk zijn voor het desbetreffende zbo in een bepaalde context en tijd. Ten slotte kan het helpen om een heldere processchets, algemene richtlijnen en evaluatievormen opgesteld te hebben, welke als hulpmiddel kunnen dienen bij een evaluatie. In tabel 20 is een overzicht te zien van: elementen die belangrijk zijn gebleken in het evaluatieproces, de keuzemogelijkheden voor de evaluatievorm en prestaties op inhoudelijk niveau. Deze elementen zijn gebaseerd op de resultaten gecombineerd met de overeenkomstige bevindingen uit de theorie.



<b>Evaluatie toolbox</b>		
<b>Belangrijk in het proces</b>	<b>Evaluatievormen</b>	<b>Inhoud</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesmanagement</li> <li>• Opstellen van een concreet doel van de evaluatie.</li> <li>• Helder definiëren van doelmatigheid en doeltreffend en andere begrippen.</li> </ul>	Keuze voor zelfevaluatie of evaluatie door externe partij. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfevaluatie               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tijdig kiezen van de evaluatiecommissie</li> <li>○ Kaders voor evaluatie</li> </ul> </li> <li>• Evaluatie externe partij               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Begeleidingscommissie</li> <li>○ Kaders voor evaluatie</li> </ul> </li> </ul>	Economic <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitputting middelen</li> <li>• Binnen begroting</li> <li>• Prestatie-indicatoren voor rechtmatigheid en doelmatigheid</li> </ul>
Let op de timing van de evaluatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Combineren met processen in de organisatie.               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Jaarverslag</li> </ul> </li> <li>• Einde van beleidsperiode</li> </ul>	Keuze voor grondige of light evaluatie.	Human <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid personeel</li> <li>• Overhead</li> <li>• Ziekteverzuim</li> <li>• Inhuur</li> </ul>
Kies uit evaluatievormen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zelfevaluatie of externe partij</li> <li>• Grondig of light</li> <li>• Kwalitatief en/of kwantitatief</li> <li>• Referentiepunten</li> </ul>	Keuze voor gebruik van kwalitatieve en/of kwantitatieve methoden	Community <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijke taken</li> <li>• Maatschappelijke verwachtingen</li> <li>• Context</li> <li>• Activiteiten</li> <li>• Klanttevredenheid</li> <li>• Stakeholderperspectief</li> </ul>
Zorg voor een beeld van de context van het zbo.	Keuze voor referentiepunten om prestaties te vergelijken.	Governance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensbeveiliging (digitaal)</li> <li>• Samenwerking</li> <li>• Functioneren van het bestuur</li> <li>• Procesmanagement</li> <li>• Driehoeksmodel</li> </ul>
Reflecteer op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie.		Anders: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovatie</li> <li>• Toekomstperspectief</li> <li>• Rechtmatigheid</li> <li>• Risicomanagement</li> <li>• Samenwerking</li> <li>• Onderzoek en ontwikkeling</li> <li>• Maatschappelijk verantwoord ondernemen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Duurzaamheid</li> <li>○ Diversiteit</li> <li>○ Gelijke kansen voor mannen en vrouwen</li> </ul> </li> </ul>

Tabel 20. Elementen voor in een evaluatie toolbox.

## **Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen**

Het toezicht op- en de verantwoording over zbo's worden bij het ministerie van OCW vaak niet gestructureerd en consistent uitgevoerd. De invulling van de vijfjaarlijkse zbo evaluatie en het te volgen proces worden als lastig ervaren door de drie partijen uit het driehoeksmodel. Om deze redenen is in dit onderzoek gekeken naar hoe prestaties van zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op een zinvolle en gebruiksvriendelijke manier kunnen worden gemeten. Met behulp van een documentanalyse, verkennende gesprekken, een focusgroep, interviews en een presentatie is hier inzicht in verkregen.

### **6.1 Algemene conclusie**

Om prestaties van zbo's op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier te meten, is het van belang dat er aandacht wordt besteed aan de evaluatievorm, het proces en de inhoud. In hoofdstuk 2 zijn er verwachtingen uitgesproken met betrekking tot deze elementen, welke zijn bevestigd middels de resultaten. Deze verwachtingen zullen hieronder aan bod komen bij het toelichten van de elementen voor een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier van evalueren.

Voordat men aan de daadwerkelijke evaluatie begint is het belangrijk om een goede planning te maken. Een evaluatie kost veel tijd en er zijn verschillende partijen bij betrokken die ook tijd vrij moeten maken. Ook moet van tevoren worden bedacht welk doel de evaluatie dient en welke vragen er worden gesteld. Het hebben van een duidelijk en concreet kader draagt bij aan het geven van enige richting aan de evaluatie. Prestaties van zbo's bestaan uit de wettelijke taken en de maatschappelijke vraag. Bij de evaluatie wordt er gekeken naar de mate waarin de prestaties doelmatig en doeltreffend zijn uitgevoerd. Door deze begrippen te scheiden en er een heldere definitie aan te geven, kunnen ze meer inzichtelijk worden gemaakt voor een zbo evaluatie. Bovendien is het duidelijk geworden dat het wenselijk is om ook de andere begrippen die in een evaluatie aan bod komen van een heldere definitie te voorzien, op deze manier kunnen misverstanden worden voorkomen. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo goed te kunnen beoordelen, is het belangrijk om de context en de maatschappelijke vraag mee te nemen in de evaluatie. Het beoordelen van alleen de wettelijke taken doet namelijk geen recht aan de daadwerkelijk toegevoegde waarde ervan in de maatschappij. Door hier aandacht aan te besteden en ervoor te zorgen dat het zbo adaptief kan zijn, kan er ook een reëel toekomstperspectief worden geschetst. Verder is het belangrijk dat de timing van een evaluatie

goed wordt overwogen. Het is handig om de evaluatie aan te laten sluiten bij bestaande processen, bijvoorbeeld bij het opstellen van het jaarverslag of het beleidsplan. Door dit proces beter te integreren in de beleidsperiode kunnen de aanbevelingen die voortvloeien uit de evaluatie worden verwerkt in de volgende periode. Op deze manier kan het beste worden geoordeeld over de afgelopen beleidsperiode en heeft het zbo er ook het meest aan. Er wordt niet alleen belang gehecht aan het doen van aanbevelingen voor de volgende periode, ook wordt het van belang geacht om de aanbevelingen uit de vorige evaluatie mee te nemen in het proces en daarop te reflecteren. Naar verwachting zijn zowel het voorbereidende proces als het daadwerkelijke evaluatieproces van belang. Ook wordt er waarde gehecht aan het geven van een vervolg aan een evaluatie, door middel van aanbevelingen. In de procesbeschrijving van Van Dooren et.al. en in het FABRIC-model staan elementen die overeenkomen met de resultaten uit dit onderzoek, deze hebben vooral betrekking op het aanbrengen van focus en het integreren van een evaluatie met bestaande processen. Wat betreft het evaluatieproces hebben de resultaten toevoegingen geleverd op het gebied van manieren om zbo evaluaties te integreren bij bestaande processen, het procesmanagement in voorbereiding op de evaluatie en het opstellen van heldere definities van begrippen.

De prestaties van zbo's bestaan uit de wettelijke taken en de maatschappelijke vraag en kunnen inzichtelijk worden gemaakt middels vier prestatiedomeinen: *economic*, *human*, *community* en *governance*. Uit de jaarverslagen en de resultaten is gebleken dat zbo's op dit moment al rapporteren over prestaties die binnen deze domeinen passen, maar er worden eveneens indicatoren van belang geacht die hierbuiten vallen. Ook is duidelijk geworden dat de zbo's in hun jaarverslagen op een subjectieve manier invulling geven aan de vier prestatiedomeinen. Zoals verwacht is de *environmental performance* niet toepasselijk op de zbo context bij het ministerie van OCW. De aannames betreffende het gebruik van objectieve- en subjectie indicatoren in de evaluatie en de mogelijke invulling van de prestatiedomeinen met andere indicatoren zijn ook bevestigd in dit onderzoek. De theorie en de resultaten zijn op inhoudelijk niveau overeenkomstig wat betreft de vier prestatiedomeinen van Crucke en Decramer, de perspectieven van Kaplan en Norton en enkele prestatie-indicatoren. Via de resultaten zijn er een aantal aanvullingen gedaan op de gewenste prestatie-indicatoren in een evaluatie. De aanvullingen die zijn gedaan, gaan over innovatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en de governance bekeken vanuit het driehoeksmodel.

Wat betreft de evaluatievormen is het van belang dat men kiest voor een zelfevaluatie of een evaluatie door een externe partij. Beide evaluatievormen kunnen worden gebruikt, mits er rekening wordt gehouden met een onafhankelijke partij in het proces. Bij het meten van de

prestaties kan gebruik worden gemaakt van zowel kwantitatieve- als kwalitatieve methoden, op deze manier kan er meer inzicht worden verkregen in de impact van het zbo. Door referentiepunten te zoeken waarmee de prestaties kunnen worden vergeleken, kan er daadwerkelijk iets over de prestaties worden gezegd. In dit onderzoek kwamen een nulmeting en andere organisaties aan bod als mogelijke referentiepunten. Ook kan het zowel gebruiksvriendelijk als zinvol zijn om onderscheid te maken tussen een grondige- en een light evaluatie. De light evaluatie kan alleen betrekking hebben op een specifiek thema en de grondige evaluatie kan alle prestatiedomeinen langsgaan. De kwalitatieve- en kwantitatieve methoden en de vergelijkende werkwijze zijn overeenkomend met de bestaande theorieën. Middels dit onderzoek zijn aanvullingen gedaan op de theorie door de verschillende evaluatievormen die men kan inzetten om de prestaties te meten. Er kan worden gekozen uit een zelfevaluatie en een evaluatie door een externe partij. Bij beide manieren kan gebruik worden gemaakt van een grondige- of een light evaluatie.

Het doel van dit onderzoek was om een evaluatietool op te stellen met duidelijk prestatie-indicatoren, welke als hulpmiddel kan worden gebruikt bij de vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's. Het streven daarbij was om de evaluatietool overzichtelijk, gebruiksvriendelijk en duidelijk te maken. Door middel van de gebruikte methoden is duidelijkheid aangebracht in de (on)wenselijkheden in de zbo evaluatie. Een evaluatietool zou onderdelen moeten bevatten op het gebied van het evaluatieproces, de evaluatievorm en de inhoud. In tabel 20 is een voorzet gedaan voor een evaluatietool die overzichtelijk, gebruiksvriendelijk en duidelijk is. Wat betreft de inhoud zijn er vier prestatiedomeinen uit de theorie die van belang worden geacht bij het meten van prestaties. Vanuit de theorie, de jaarverslagen en de resultaten wordt hier op diverse manieren invulling aan gegeven. De invulling van deze prestatiedomeinen kan houvast bieden bij het meten van prestaties. Om de prestatiedomeinen en de daaronder geplaatste prestatie-indicatoren bruikbaar te maken, zullen deze per evaluatie toegespitst moeten worden op het desbetreffende zbo. Om de prestaties van zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW op een gebruiksvriendelijke en zinvolle manier te meten, moeten de bovenstaande elementen worden meegenomen.

## **6.2 Implicaties voor theorie**

De theoretische modellen over prestaties en prestatiemeting bij non-profit organisaties zijn deels bruikbaar bij de prestatiemeting van zbo's. Voor het meten van de zbo prestaties op een

gebruiksvriendelijke en zinvolle manier zijn er enkele aanpassingen nodig op de bestaande modellen. In de bestaande procesbeschrijvingen ontbreken de voorbereidende stappen voor het uitvoeren van goed procesmanagement in aanloop naar een evaluatie. Het is belangrijk om dit mee te nemen in de procesbeschrijvingen voor een goed verloop van het evaluatieproces. Een evaluatie bestaat namelijk niet alleen uit het evalueren, maar ook uit de voorbereidende fasen, welke minstens zo belangrijk zijn. Verder is het voor het meten van zbo prestaties van belang dat er naar de wettelijke taken wordt gekeken. In dit onderzoek zijn de wettelijke taken van het zbo onder de *community performance* geplaatst, omdat deze ook te maken hebben met de verantwoordelijkheden in de maatschappij. Een concrete invulling van de wettelijke taken is van belang om de prestaties van zbo's goed meetbaar te maken, dit kan worden gedaan door middel van werkafspraken tussen het zbo en het ministerie. Om de theorie echt toepasbaar te maken op de zbo context is het dus belangrijk om het gebruik van de wettelijke taken duidelijker te benoemen. Wat betreft de prestaties wordt er geen duidelijk onderscheid gemaakt in de theorie tussen indicatoren en domeinen. Het definiëren van het verschil tussen deze twee kan zorgen voor duidelijkheid in het evaluatieproces. In de theorie zijn veel verschillende prestatiedomeinen en -indicatoren opgesteld die belangrijk zijn voor het meten van prestaties. Hier werd innovatie niet bij genoemd, terwijl dit juist in de huidige context een onmisbare factor is. Het doen van aanbevelingen en het reflecteren daarop moet ook worden toegevoegd aan de bestaande modellen over prestaties en prestatiemeting. Aanbevelingen zorgen ervoor dat er vervolg wordt gegeven aan de evaluatie en dat er daadwerkelijk iets mee wordt gedaan. Ten slotte komen de verschillende manieren waarop een evaluatie kan worden uitgevoerd niet aanbod in de theorie over prestatiemeting. In het geval van zbo evaluaties is het van belang dat men op de hoogte is van deze verschillende manieren en hoe men deze kan uitvoeren.

### **6.3 Implicaties voor onderzoek**

In dit onderzoek zijn een procesbeschrijving en inhoudelijke handvatten opgesteld voor de vijfjaarlijkse zbo evaluatie. Uit dit onderzoek is nog niet gebleken of deze procesbeschrijving en handvatten bruikbaar zijn in de praktijk en of het tot betere resultaten zal leiden bij de zbo evaluaties. Daarom kan er in een vervolgonderzoek een vergelijking worden gedaan tussen een evaluatie van een zbo waarbij deze handvatten niet zijn meegenomen en een evaluatie waarbij deze wel zijn gebruikt. Het kan handig zijn om hierbij één zbo als uitgangspunt te nemen en de ervaringen met een evaluatie voor- en na dit onderzoek te vergelijken. Hiermee kan worden onderzocht of deze handvatten bijdragen aan een beter resultaat. Verder zijn er bij dit onderzoek

maar zes van de negentien zbo's ressorterend bij het ministerie van OCW betrokken. Om dit onderzoek representatief te maken voor alle zbo's bij het ministerie van OCW moeten de andere zbo's in vervolgonderzoek ook worden betrokken. Middels enquêtes of interviews kan worden onderzocht of de driehoekspartijen van de andere zbo's zich ook in deze manier van werken kunnen vinden. Ten slotte is dit onderzoek niet representatief voor zbo's van andere ministeries. Door zbo's en driehoekspartijen van verschillende ministeries te betrekken in een onderzoek zou een Rijks brede aanpak kunnen worden opgesteld voor de vijfjaarlijkse zbo evaluatie.

## **6.4 Implicaties voor praktijk**

### *Opstellen van 'evaluatietool'*

In dit onderzoek is een opzet gedaan voor een evaluatietool, maar deze is niet direct te implementeren in de praktijk. Om de toolbox met de procesbeschrijving, evaluatievormen en de inhoudelijke handvatten bruikbaar te maken, zal er een overzichtelijk document moeten worden opgesteld door het ministerie van OCW. In dit document, 'de evaluatietool', moeten een duidelijke procesbeschrijving, de keuze uit evaluatievormen, de werkwijze en de inhoudelijke thema's uiteengezet worden. Hierbij moeten de gebruikte begrippen helder worden gedefinieerd, zodat daar geen misverstanden over kunnen ontstaan tussen de betrokken partijen. Pas wanneer deze 'evaluatietool' is opgesteld, kan de nieuwe manier van evalueren goed worden toegepast bij de aankomende zbo evaluaties.

### *Kies een geschikt evaluatiemoment*

Om de evaluaties gebruiksvriendelijker en zinvoller te maken, is het van belang dat de beleidsdirecties bij het ministerie van OCW rekening houden met het kiezen van een geschikt evaluatiemoment. Op dit moment is er een mismatch tussen de vierjarige beleidsperiodes van zbo's en de vijfjaarlijkse evaluatie volgens de Kaderwet. Door de evaluatie te laten aansluiten op bestaande processen, zoals het opstellen van het jaarverslag of het nieuwe beleidsplan, kan herhaling van werkzaamheden worden voorkomen. Bovendien kan dit helpen om de werkdruk te verminderen, omdat verschillende werkzaamheden op deze manier met elkaar worden geïntegreerd. Voor het zbo kan het gunstig zijn om de Kaderwet evaluatie te doen vlak voordat het nieuwe beleidsplan wordt opgesteld. Op deze manier kunnen de aanbevelingen uit de evaluatie worden meegenomen in het nieuwe beleidsplan. Een evaluatie kan heel zinvol zijn als deze op een geschikt moment plaatsvindt, maar het kan ook als ballast worden ervaren

wanner dit niet het geval is. Een goede timing draagt bij aan de meerwaarde van een evaluatie en aan het verminderen van de extra werkdruk die bij een evaluatie komt kijken.

#### *Keuze uit een grondige- en light variant van de evaluatie*

Aansluitend bij de vorige aanbeveling kan het instellen van een grondige- en light evaluatie ook bijdragen aan het verminderen van de werkbelasting. Een evaluatie is veel werk en het kost veel tijd. Bij het instellen van twee evaluatievarianten wordt het aantal evaluaties niet verminderd, maar de intensiteit van de evaluaties daarentegen wel. Hierbij kan men denken aan een indeling waarbij er om de vier jaar een grondige- of een light evaluatie plaatsvindt. De twee varianten wisselen elkaar dan af. Bij een grondige evaluatie kan men denken aan de ‘normale’ Kaderwet evaluatie, waarbij de gehele organisatie wordt doorgelicht. Bij een light evaluatie kan er een bepaald thema worden onderzocht, iets wat op dat moment belangrijk is voor het zbo in de maatschappij. Het onderzoeken van een specifiek thema kan eraan bijdragen dat het zbo (en de wettelijke taken) adaptief kan blijven aan de maatschappelijke vraag en verantwoordelijkheden. Niet alleen de werkdruk wordt hiermee verminderd, maar ook de meerwaarde van de evaluatie wordt vergroot. Dit komt doordat er rekening wordt gehouden met de context van het zbo en wat er op een bepaald moment speelt in de maatschappij.

## Literatuurlijst

- Andrews, R., Boyne, G.A., Walker, R.M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In: *Public Service Performance: perspectives om Measurement and Management*, ed. Boyne, Meier, O'Toole and Walker, 14-34. Cambridge University Press.
- Bagnoli, L., Megali, C. (2011). Measuring Performance in Social Enterprises. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 40 no. 1.
- Bandy, G. (2011). Measuring performance and value for money. In: *Financial Management and Accounting in the Public Sector*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Boeijs, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs
- Bouckaert, G., Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge: London.
- Bovens, M. (2005). The concept of public accountability. In: *The Oxford handbook of public management*.
- Boyne, G.A. (2002). Theme: Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. In: *Public Money and Management*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Boyne, G.A., Meier, K.J., O'Toole Jr., L.J., Walker, R.M. (2006). *Public Service Performance: perspectives om Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Boyne, G.A. (2010). Performance management: Does it work? In: *Public Management and Performance*. Cambridge University Press.
- Bruijn, H. de. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Crucke, S., Decramer, A. (2015). The Development of a Measurement Instrument for the Organizational Performance of Social Enterprises. In *Sustainability (2016)*. Ghent University.
- Dooren, W. van, Bouckaert, G., Halligan, J. (2015). Performance measurement. In: *Performance Management in the Public Sector*. Routledge: Taylor & Francis Group London and New York.
- Dowling, R. (2010). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. In: *Qualitative Research Methods in Human Geography*, pp. 26-39. Oxford University Press: Oxford.
- Festinger, L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Evanston: Row, Peterson & Company.



Kaplan, Robert S., Norton, David P., (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press Boston, Massachusetts.

Kaplan, Robert S., Norton, David P., (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. In: *Accounting Horizons*, Vol. 15 No. 1 (March 2001), pp. 87-104.

Kolk, B. van der, Kaufman, W. (2018). De Paradox van Prestatiemeting. In: *Holland Management Review*. Pp. 55-59.

Niven, Paul. R. (2008). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. John Wiley & Sons, New Jersey.

Mays, N., Pope, C. (1995). *Rigour and qualitative research*.  
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2550154/pdf/bmj00600-0043.pdf>

OECD (1994). *Performance management in government: Performance measurement and results-oriented management*. Paris: PUMA.

Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? In: *Public Management Review*, 8:3, 377-387. Routledge: Taylor & Francis Group.

O'Toole, Laurence J., Meier, Kenneth J. (2011). *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge University Press.

Pidd, Michael (2012). *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*. Cambridge University Press.

Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. In: *Harvard Business Review*, 73(2), pp. 80-88.

Thiel, S. van., Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. In: *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 3 (March 2002). Taylor & Francis Group.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho.

Thiel, S. van, Soetekouw, S., Dresmé, M. & Goch, P. van. (2015). *ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd?* Hogeschool van Amsterdam.

Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction: New Brunswick.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

Whittemore, R., Chase, S. K. & Mandle, C. L. (2001). *Validity in qualitative research*. *Qualitative health research*, 11(4), pp. 522-537.

## **Documenten Rijksoverheid**

Algemene Rekenkamer (2012). Organisaties met een wettelijke taak: rwt's en zbo's. In *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het rijk (achtergronddocument)*.

Auditdienst Rijk (2014). *Governancestructuur zbo's bij OCW*.

Circulaire (2015). *Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen*.

Instellingsbesluit van de Commissie Evaluatie Koninklijke Bibliotheek (2019)

Kaderwet (2015). *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

Ministerie van BZK (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*.

Ministerie van IenW (2014). *Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu: verbinden op basis van vertrouwen*.

SBB (2017). Huis-staat: jaarverslag 2016. Geraadpleegd op: 10-07-2019, van: <https://www.s-bb.nl/file/9858/download?token=Kz-M4PZZ>

## Bijlagen

### 1. Zbo's ressorterend bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

	Zbo's	Afkorting	Directie	Kaderwet van toepassing	Rechtsvorm
1	Bureau Architectenregister	SBA	Media en Creatieve Industrie	Ja	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid
2	College voor Toetsen en Examens	CvTE	Voortgezet Onderwijs	Ja	Publiekrechtelijk – Onderdeel Staat der Nederlanden
3	Commissariaat voor de Media	CvdM	Media en Creatieve Industrie	Ja	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid
4	Koninklijke Bibliotheek	KB	Onderzoek en Wetenschapsbeleid	Ja	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid
5	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	KNAW	Onderzoek en Wetenschapsbeleid	Nee	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid
6	Mondriaan Fonds		Erfgoed en Kunsten	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
7	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	NWO	Onderzoek en Wetenschapsbeleid	Ja	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid
8	Nederlandse Publieke Omroep	NPO	Media en Creatieve Industrie	Nee	Privaatrechtelijk – Stichting
9	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie	NVAO	Hoger Onderwijs en Studiefinanciering	Ja	Publiekrechtelijk – Eigen rechtspersoonlijkheid
10	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven	SBB	Middelbaar Beroepsonderwijs	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
11	Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie		Erfgoed en Kunsten	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
12	Stichting Nederlands Fonds voor de Film		Media en Creatieve Industrie	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
13	Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten		Erfgoed en Kunsten	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
14	Stichting Nederlands Letterenfonds		Media en Creatieve Industrie	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
15	Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs	PF	Primair Onderwijs	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting

<b>16</b>	Stichting Regionale Publieke Omroep	RPO	Media en Creatieve Industrie	Nee	Privaatrechtelijk – Stichting
<b>17</b>	Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie		Media en Creatieve Industrie	Ja	Privaatrechtelijk - Stichting
<b>18</b>	Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidsz org voor het Onderwijs	VF	Primair Onderwijs	Ja	Privaatrechtelijk – Stichting
<b>19</b>	Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	SVDJ	Media en Creatieve Industrie	Ja	Publiekrechtelijk – eigen rechtspersoonlijkheid

## 2. Topic list interviews

### *Aandachtspunten*

- Hoe worden prestaties in kaart gebracht bij zbo's?
- Welke indicatoren zijn van belang?
- Wat is wenselijk? → Gebruiksvriendelijk, zinvol
- Standaard protocol en specifiek protocol → Door verschil in organisaties en indicatoren

### *Vaste vragen*

1. Hoe worden de prestaties van zbo x meetbaar gemaakt?
2. Hoe ziet het huidige evaluatieproces eruit?
3. Wat zijn (on)wenselijkheden in dit proces?
4. Welke onderwerpen mogen er in een zbo evaluatie niet ontbreken?
5. Op welke manier kan de vijfjaarlijkse evaluatie gebruiksvriendelijker worden gemaakt?

<b>Thema's</b>	<b>Eventuele vragen en sub thema's</b>
Evaluaties algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanneer staat de volgende evaluatie gepland?</li> <li>• Wanneer heeft de vorige evaluatie plaatsgevonden?</li> <li>• Wat zijn de grootste uitdagingen volgens u in het evaluatieproces?</li> <li>• Is er verschil tussen verantwoording intern en extern?</li> </ul>
Proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe ziet een evaluatie eruit binnen uw organisatie?</li> <li>• Wat zijn belemmeringen/beperkingen bij de evaluaties?</li> <li>• Wat zijn stimuleringen in het proces?</li> </ul>
Eventuele thema's voor een tool	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalisering</li> <li>• Governance</li> <li>• Milieu/ duurzaamheid</li> <li>• Financieel/ economisch</li> <li>• Maatschappelijk doelen/ vraag</li> <li>• Relaties binnen de organisatie</li> <li>• Doelmatigheid en doeltreffendheid</li> </ul>
Prestatie-indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zouden geschikte prestatie-indicatoren zijn volgens u?</li> <li>• Welke indicatoren zijn binnen het driehoeksmodel afgesproken?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoeveel prestatie-indicatoren zijn volgens u wenselijk?</li> <li>• Voor iedere organisatie zijn de prestatie-indicatoren anders, maar zijn er wat u betreft indicatoren die voor alle organisaties kunnen worden meegenomen?</li> </ul>
Vormgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe?</li> <li>• Wat is wenselijk?</li> </ul>
Implementatie van evaluatie (aanbevelingen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat wordt er gedaan met de evaluatie verslagen?</li> <li>• Is iedereen in de organisatie op de hoogte van de uitkomsten van de evaluatie en de aanbevelingen?</li> </ul>

### 3. Formulier focusgroep

Naam: .....

Ministerie: .....

Rol:

A: Eigenaar(s ondersteuner)

B: Opdrachtgever

C: Anders, namelijk .....

Welk(e) zbo's zit(ten) er in uw takenpakket:

.....

Belangrijk in het evaluatieproces:

1. ....

2. ....

3. ....

4. ....

Belangrijke algemene prestatie-indicatoren:

1. ....

2. ....

3. ....

4. ....

Belangrijk voor een **gebruiksvriendelijke** evaluatietool:

.....