

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/128296>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-13 and may be subject to change.

Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen

Johan A.M. de Kruijf en Nico P. Mol

SAMENVATTING In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre de verzelfstandiging van overheidsdiensten in agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBOs) met een versterkte bedrijfs-economische resultaatverantwoordelijkheid gepaard gaat. Dat blijkt slechts in beperkte mate het geval. Veelal betreft de resultaatverantwoordelijkheid slechts de kosten, ook als de dienstverlening zich tot enigerlei 'marktforming' zou lenen. De mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid worden daardoor niet ten volle benut. En waar met de verzelfstandiging samenwerking van de Rijksoverheid met derden wordt beoogd, kan het primaat van budgetbeheersing de verhouding tussen het Rijk en zijn partners verstoren.

1 Inleiding

In de ontwikkeling van de Nederlandse publieke sector tot 'verzorgingsstaat' heeft de overheid in de vorige eeuw in tal van eertijds private activiteiten geïntervenieerd. Zo zijn organisaties als de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) voortgevloeid uit particuliere initiatieven rondom inkomensvoorzieningen in de eerste helft van de vorige eeuw. Geleidelijk aan zijn deze organisaties meer onder invloed van de centrale overheid komen te staan. De noodzaak te bezuinigen op de overheidsuitgaven heeft vanaf begin jaren tachtig echter tot een omgekeerde beweging geleid. Voormalige rijksdiensten zijn juist op afstand van de overheid geplaatst – vaak

met het argument van efficiëntieverbetering (Commissie Sint, 1995) – terwijl ze nog steeds in naam van die overheid bestuursrechtelijke beslissingen nemen. Het Kadaster en de Dienst Wegverkeer (RDW) zijn hier sprekende voorbeelden van. De verstatelijkte organisaties SVB en UWV en de verzelfstandigde organisaties Kadaster en RDW hebben tegenwoordig alle de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Vanaf het midden van de jaren negentig is daarnaast een tussenvorm ontstaan tussen de volledig onzelfstandige departementale dienst enerzijds en de niet hiërarchisch aan een minister ondergeschikte ZBOs. De – inmiddels circa veertig – agentschappen hebben – eveneens met het oog op efficiëntieverbetering (zie bijvoorbeeld: Dekkers en Mookhoek, 2007) – vergaande zelfstandige beheersbevoegdheden maar blijven ondanks dat binnen het domein van de formele ministeriële verantwoordelijkheid. Bekende voorbeelden van deze categorie zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Rijksgebouwendienst (RGD). Agentschappen worden in de literatuur beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging en in die zin gecontrasteerd met externe verzelfstandiging in de vorm van ZBOs of zelfs volledige privatisering (Kickert, 1998, p. 34; Van Thiel, 2000, p. 6).

Over verzelfstandiging en de daaraan gekoppelde resterende ministeriële verantwoordelijkheid is sinds de uitvinding van het begrip ZBO door Scheltema (1974) veel geschreven. Met het vaststellen van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen in oktober 2006 leek de politieke discussie over dat thema een voorlopige afsluiting te krijgen. Daarna heeft de Raad voor Economische Adviseurs (REA) echter nog eens olie op het vuur gegooit met de stellingname dat verzelfstandiging (als "neveneffect") het zicht op het doen en laten van de overheid beperkt omdat bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling niet duidelijk zijn aangegeven (REA, 2007, p. 2). In het debat over die verantwoordelijkheidsverdeling staat

Drs. J.A.M. de Kruijf is universitair docent Financieel Management van de publieke sector aan de Universiteit Twente. Prof. dr. N.P. Mol is Hoogleraar Financieel Management van de publieke sector aan dezelfde instelling.

het verzelfstandigingsthema dus weer voluit op de agenda.

In dit artikel willen wij ons concentreren op één specifiek aspect van die verantwoordelijkheidsverdeling. Dat betreft de zelfstandigheid van ZBOs en agentschappen in economische zin, zoals die vanuit het bedrijfseconomische begrip van resultaatverantwoordelijkheid kan worden gezien. De centrale vraag in dit artikel is in hoeverre de aan het management van de verzelfstandigde organisatie op het niveau van de centrale overheid toegewezen resultaatverantwoordelijkheid in overeenstemming is met het streven naar efficiëntieverbeteringen. Uitgangspunt is daarbij dat juist een grotere verantwoordelijkheid voor het management volgens de theorie (OECD, 2002, p. 19) stimuleert tot de efficiënte inzet van productiemiddelen. In paragraaf 2 zullen we het begrip resultaatverantwoordelijkheid uitwerken voor organisaties in de publieke sector. In paragraaf 3 zullen we dat begrip vervolgens toepassen op agentschappen en ZBOs. Het artikel sluit af met enkele conclusies.

2 Verantwoordelijkheidscentra

2.1 Inleiding

In de bedrijfseconomische literatuur wordt een verantwoordelijkheidscentrum gezien als een hulpmiddel bij de beheersing van de bedrijfsprocessen in een groter geheel. Anthony en Young (1999, p. 13) stellen dat het centrale management met de aanwijzing van verantwoordelijkheidscentra kan bepalen voor welke aspecten van de gebruikte input en gerealiseerde output een ondergeschikte manager redelijkerwijs verantwoording moet kunnen afleggen. Uitgangspunt is dat de ondergeschikte manager in staat moet kunnen worden geacht om die input en output te beheersen en sturen. Er worden vier hoofdgroepen van verantwoordelijkheidscentra onderscheiden, te weten kosten- respectievelijk opbrengstcentra, winstcentra en investeringscentra. In de twee eerstgenoemde centra is alleen sprake van verantwoordelijkheid voor een beperkt deel van de resultatenrekening. Bij winstcentra is ten minste sprake van een verantwoordelijkheid voor het saldo van baten en lasten en bij een investeringscentrum is in principe sprake van integrale verantwoordelijkheid voor alle aspecten van de financiële bedrijfsvoering. Met name Merchant (1998, p. 303-307) heeft gedetailleerd aangegeven dat er binnen de vier hoofdgroepen van verantwoordelijkheidscentra de nodige nuanceringen en onderscheidingen zijn aan te

bringen. Aan de ene kant van het spectrum staat het discretionaire kostencentrum waar in feite sturing op de uitgaven – dus niet de lasten – het leidend criterium is. Aan de andere kant is er het ‘volledig investeringscentrum’ waarbij de verantwoordelijke manager wordt beoordeeld op het rendement van de gehele onderneming. Onder anderen Drury (2004, p. 655) en Mol (2006) hebben er op gewezen dat bij kostencentra in de dienstverlenende sfeer veelal aanvullende beheersingsinstrumenten noodzakelijk zijn naast de financiële instrumenten om de kwaliteit van de prestaties te kunnen beoordelen. Dit punt zullen we hier laten rusten om ons te concentreren op de financiële kant van verantwoordelijkheidscentra.

2.2 Verantwoordelijkheidscentra in het publieke domein

Agentschappen en ZBOs vormen onderdelen van de centrale overheid met een meer of minder zelfstandige status. Vallen de agentschappen nog binnen de hiërarchische structuur van een departement, voor ZBOs is ook dat niet het geval. Willen we met name de ZBOs als verantwoordelijkheidscentra kunnen opvatten, dan moeten we aannemen dat de centrale overheid min of meer is te beschouwen als een holding met daarbinnen (hiërarchisch) een aantal divisies en bedrijven. Die aanname is ons inziens te verdedigen omdat de regering en het parlement uiteindelijk over de bevoegdheden van de ZBOs kunnen besluiten. Ook in die gevallen waarin de bevoegdheden van een minister om in een ZBO te interveniëren zijn beperkt, geldt tenminste nog dat de minister verantwoordelijk blijft voor zijn eigen handelen ten aanzien van die ZBO en in die zin ook in staat moet worden geacht die organisatie binnen de kaders van zijn bevoegdheden bij te sturen.

Bij de toepassing van het begrip verantwoordelijkheidscentra op de publieke sector moeten ook verschillen in de relevante (maatschappelijke) verantwoordelijkheden in aanmerking worden genomen. Ondernemingen zijn primair op winst gericht, terwijl in veel gevallen binnen de Rijksoverheid – en breder: het publieke domein – structurele kostendekkendheid als norm wordt gehanteerd. Bovendien zijn er binnen de Rijksoverheid in sommige gevallen geldstromen te onderscheiden die los staan van het vraagstuk van de efficiënte bedrijfsvoering. We denken dan met name aan vormen van inkomensoverdrachten of in wat bredere zin programmakosten. Het verloop van die geldstromen is voor het management van de organisatie veelal slechts in beperkte mate beheersbaar. Als we bij agentschappen en ZBOs over verantwoordelijkheidscentra spreken, gaat het ons dan ook

in de eerste plaats om de geldstromen die voortvloeien uit de operationele activiteiten van de organisatie. Met het oog op de afwijkende verantwoordelijkheden en de beperking tot die operationele activiteiten zijn enige aanpassingen in de begripsvorming van verantwoordelijkheidscentra nodig. Die aanpassingen zullen wij hieronder op basis van het door Merchant (1998, p. 303-307) gehanteerde begrippenkader voor de onderscheiden verantwoordelijkheidscentra toelichten.

In tabel 1 worden de vier al genoemde (door Merchant onderscheiden) verantwoordelijkheidscentra nog in subcategorieën uiteengelegd. Voor elk verantwoordelijkheidscentrum heeft Merchant clusters benoemd van posten uit de balans en winst-en-verliesrekening waarop de manager van dat centrum substantiële invloed kan uitoefenen. De aanpassingen ten opzichte van het oorspronkelijke schema van Merchant zijn als volgt toe te lichten. Ten eerste is in het publieke domein geen sprake van 'winst na belastingen' aangezien in de meeste gevallen geen vennootschapsbelasting is verschuldigd. Omdat het begrip winst bovendien uitdrukt dat er wordt gestreefd naar een positief saldo in plaats van kostendekking, spreken wij van 'netto inkomsten'. In de tweede plaats is de term 'kosten van verkopen' misleidend omdat in veel gevallen sprake is van een quasi markt waarop bud-

getten of dienstverleningsovereenkomsten bepalend zijn voor de gerealiseerde kosten. Bovendien is het mogelijk om een onderscheid te maken tussen kosten die worden veroorzaakt door levering van diensten (output) en kosten die worden veroorzaakt zonder dat sprake is van meetbare prestaties. Wij spreken daarom van 'kosten van output' respectievelijk 'kosten van activiteiten'. In de derde plaats hebben we in het publieke domein zelden met kosten voor advertenties en marketing van doen. Wel zal vaak sprake zijn van het verstrekken van voorlichtingsmateriaal inzake de te verrichten diensten, veelal ook specifiek gericht op het bereiken van de relevante doelgroepen. De kosten die daarmee zijn gemoeid vatten we samen onder de noemer 'kosten van informatievoorziening'. In de vierde plaats zijn publieke taken strikt afgebakend in de taakomschrijving en de bevoegdheden van de organisatie. Productontwikkeling kan wel plaatsvinden binnen het publieke domein, maar is veelal geïnitieerd door de opdrachtgever, bijvoorbeeld door nieuwe regelgeving. In die gevallen waar de organisatie wel zelf bevoegdheden heeft die in de buurt komen van onderzoek en ontwikkeling, spreken we liever van kosten van zelfstandige productontwikkeling. Merchant laat zien dat alleen in het geval van investeringscentra de gehele balans een rol speelt bij de beoordeling en toewijzing van verantwoordelijkheden. De vraag is nu of er binnen het publieke

Tabel 1 Verantwoordelijkheidscentra en beheersbare financiële elementen

	Opbrengst-centrum	Kosten-centrum discretionair	Kosten-centrum standaardkosten	Kosten-centrum volledig	Winst-centrum brutomarge	Winst-centrum volledig	Investerings-centrum onvolledig	Investerings-centrum volledig
Winst-en-verliesrekening								
Bekostiging	X				X	X	X	X
Kosten geleverde output			X	X	X	X	X	X
Kosten van activiteiten		X						
Brutomarge					X	X	X	X
Informatievoorziening		X		X		X	X	X
Zelfstandige productontwikkeling						X	X	X
Netto-inkomsten						X	X	X
Balans								
Debiteuren					X	X	X	X
Vorraden					X	X	X	X
Vaste activa							X	X
Crediteuren					X	X	X	X
Lang Vreemd Vermogen							X	X
Rendement investering								X

domein – en meer specifiek bij ZBOs en agentschappen – wel investeringscentra kunnen bestaan. Künneke (1997) laat zien dat vanuit de property rights-theorie alleen in het geval van ‘abusus’ (het recht een bezit te vervreemden) sprake kan zijn van een volledige beschikkingsbevoegdheid over de activa van een organisatie. In de gevallen van ‘usus’ (gebruik) en ‘usus fructus’ (vruchtgebruik) heeft een derde partij medezeggenschap over de activa en is er op zijn minst sprake van gedeelde verantwoordelijkheden. Zelfs in landen als Australië en het Verenigd Koninkrijk – waar de verzelfstandiging van overheidsorganisaties vaak verder is voortgeschreden dan bij ons – blijken bij investeringsbeslissingen zodanige restricties te zijn ingebouwd dat ook daar de vraag is of er wel ‘abusus’-rechten kunnen worden uitgeoefend (zie o.a. Robinson, 2002, p. 85 en Likierman, 2003, p. 46). In Nederland worden voor de agentschappen afzonderlijke investeringsbudgetten geautoriseerd door het Parlement. Bij ZBOs zijn investeringsbudgetten minder expliciet aan een parlementaire beoordeling onderworpen. Daar geldt in veel gevallen dat in de wetgeving beperkingen zijn opgenomen die het voor het management van de organisatie onmogelijk maken om zonder toestemming van de minister belangrijke activa te vervreemden of te verkrijgen¹. Als gevolg van dergelijke beperkingen in de regelgeving is het zeer onwaarschijnlijk dat agentschappen of ZBOs zich kunnen kwalificeren als *volledige* investeringscentra.

In die gevallen waar het management nog een aanwijsbare verantwoordelijkheid heeft voor het werkkapitaal – veelal beperkt tot debiteuren en crediteuren – zou wellicht nog van een winstcentrum sprake kunnen zijn. Wanneer een agentschap of ZBO echter uitsluitend door één of meerdere ministeries wordt bekostigd en voorraden geen rol spelen, is die verantwoordelijkheid beperkt. Er is dan nagenoeg geen sprake van risico op oninbaarheid van vorderingen zoals dat bij private debiteuren kan ontstaan. Bovendien kunnen uitgavenlimieten bij departementen zwaarder wegen dan betaaltermijnen van vorderingen van de verzelfstandigde instellingen. Effectief komt de verantwoordelijkheid voor het werkkapitaal dan neer op het optimaliseren van het treasury management binnen de organisatie.

Gegeven de heterogeniteit van verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst, zullen verschillen tussen de resultaatverantwoordelijkheid van die organisaties moeten worden weerspiegeld in hun verslaggeving. In hoeverre die verslaggeving aansluit bij de daadwerkelijke toewijzing van resultaatverantwoordelijk-

heden in de planning en control-cyclus blijft hier echter buiten beschouwing met de kanttekening dat eerder onderzoek liet zien dat opzet, bestaan en werking van de planning en control-cyclus niet altijd op elkaar aansluiten (Mol en De Kruijf, 2004).

3 De resultaatverantwoordelijkheid van agentschappen en ZBOs

3.1 Beschrijving van de populatie

Staan alle agentschappen expliciet in de begrotingen van de verschillende departementen genoemd, voor de ZBOs bestaan verschillende definities² en als gevolg daarvan is de omvang van de populatie onzeker. Wij zullen hier de referentielijst van het ministerie van Financiën (ministerie van Financiën, 2002) als uitgangspunt nemen en ons daarbij beperken tot ZBOs die in een afzonderlijke organisatie zijn vormgegeven en waar de kerntaak ook daadwerkelijk het uitoefenen van de rol van bestuursorgaan is. Daarmee vallen veelal kleine ‘ad hoc’ ZBO-constructies, zoals de commissies voor de gebiedsaanwijzing af, maar ook de academische ziekenhuizen. Het peilmoment voor dit onderzoek is het jaar 2004 geweest. Op 31 december 2004 bestonden 31 agentschappen en konden we 154 ZBOs identificeren. Van deze organisaties is op internet gezocht naar de eigen jaarverslagen van de instelling of zijn jaarverslagen opgevraagd³. De gegevens van 25 agentschappen en 105 ZBOs zijn op die manier verkregen. Er is voor gekozen om de eigen jaarverslagen van de instellingen te beoordelen en niet de documenten van de departementen waaraan instellingen zijn verbonden. Informatie over agentschappen blijft in de jaarstukken 2004 (en later) van de departementen beperkt tot summier financieel-technische gegevens. Bij de ZBOs is veelal pas informatie ter beschikking wanneer er kasstromen vanuit het ‘kerndepartement’ naar de instelling gaan.

Taken en bevoegdheden van agentschappen en ZBOs hebben in het algemeen een exclusief en monopolistisch karakter. Om een vorm van onderlinge vergelijking mogelijk te maken, sluiten we aan bij een indeling naar taken van Smullen en Van Thiel (2002), die we met een classificatie van bekostigingswijzen combineren. Uitgangspunt voor die laatste classificatie is de vraag of er sprake is van een substantieel aandeel (>25%) van bijdragen van burgers en of bedrijven in de totale omzet van de organisatie. Alhoewel de gekozen grenswaarde voor private bekostiging arbitrair is, denken wij dat dit een indicator kan zijn voor de rechtstreekse invloed van burgers en bedrijven op de dienstverlening van de

Tabel 2 Taken en bekostiging van agentschappen en ZBOs

	Bekostiging				Geen data ZBO	Totaal	
	Publieke bekostiging		>25% Private bekostiging			Agentschap	ZBO
	Agentschap	ZBO	Agentschap	ZBO			
Beheer (B)	10	5	1	4	1	11	10
Inkomens-overdracht (I)	5	25	0	4	12	5	41
Vergunning (V)	3	2	1	20	13	4	35
Toezicht (T)	1	7	2	4	8	3	19
Onderzoek (O)	4	11	2	5	2	6	18
Politie (P)	1	16	0	0	9	1	25
Anders (A)	0	2	1	0	4	1	6
Totaal	24	68	7	37	49	31	154

desbetreffende organisatie. In tabel 2 (zie blz. 568) wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de gehele populatie over de classificatie in taken en bekostigingswijzen.

Uit tabel 2 valt af te leiden dat 65 procent van de ZBOs waarvan jaarverslagen beschikbaar waren, hoofdzakelijk vanuit het publieke domein worden bekostigd. Uit de onderliggende gegevens blijkt verder dat circa 35 procent van de publiek bekostigde ZBOs alleen wordt bekostigd door het departement waarmee het bestuurlijk is verbonden. De overige ZBOs worden (mede) bekostigd door andere departementen of andere publieke instellingen. Bij de agentschappen blijkt dat hoofdzakelijk (75%) sprake is van bekostiging vanuit het publieke domein. Opvallend zijn de bevindingen in de categorie Toezicht. Hier blijkt dat in veel gevallen sprake is van private bekostiging. Dat lijkt tegenstrijdig omdat verwacht mag worden dat publiek toezicht onafhankelijke bekostiging vereist. Een verklaring voor onze bevinding is dat een deel van de onder toezicht staande instellingen – met name op het terrein van de landbouw – betalen voor het verkrijgen van kwaliteitscertificaten voor hun producten.

3.2 Onderzoeksmethode en steekproef

Aan de hand van de jaarverslagen van de instellingen en de instellingswetten van ZBOs is gezocht naar informatie waaruit resultaatverantwoordelijkheid kan worden afgeleid. Relevante indicatoren daarvoor zijn onder andere de afnemers van de diensten: binnen of buiten ministeries; de vorm en bron van bekostiging alsmede indicatoren over tariefstelling: wie bepaalt het tarief, wie betaalt en is sprake van koppeling tussen prestatie en betaling; aanwezigheid van norm-

stelling voor productie: zijn prestatieafspraken zichtbaar c.q. zijn kostprijzen afgesproken en de vrijheidsgraden bij beheer van activa: is toestemming voor vervreemding nodig en loopt financiering via de rijksoverheid. In zijn algemeenheid is de onderliggende veronderstelling dat naarmate de minister op de genoemde punten meer bevoegdheden heeft, de resultaatverantwoordelijkheid van de instelling zelf beperkter is. Gelet op de classificatie in tabel 1 is voor een winstcentrum of investeringscentrum noodzakelijk dat de instelling substantiële zeggenschap over balansposten heeft; is dat niet het geval, dan resteert slechts een classificatie als een vorm van kostencentrum.

In die gevallen waar sprake is van heterogene activiteiten binnen één organisatie moest een beroep worden gedaan op aanvullende informatie, zoals bijvoorbeeld wetgeving, toelichtingen op websites en departementale begrotingen en verantwoordingen. Bij een uiteenlopende resultaatverantwoordelijkheid met betrekking tot die heterogene taken hebben wij ervoor gekozen om de organisatie te kwalificeren in termen van de minst uitgebreide resultaatverantwoordelijkheid. Zo is bijvoorbeeld het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) als discretionair kostencentrum gekwalificeerd in plaats van als volledig kostencentrum, omdat er in de toelichting van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) wordt gesproken van 'kortingen op onderzoeksbudgetten' in plaats van bijvoorbeeld 'tariefsverlagingen' (Tweede Kamer, 2003, p. 167), zoals verwacht zou mogen worden indien output wordt bekostigd. In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de resultaatverantwoordelijkheid zoals wij die hebben afgeleid uit de documenten van de onderzochte organisaties.

Tabel 3 Taken en bekostiging van agentschappen en ZBOs in de steekproef

	Bekostiging				Totaal	
	Publieke bekostiging		>25% private bekostiging			
	Agentschap	ZBO	Agentschap	ZBO	Agentschap	ZBO
Beheer (B)	10	1	1	4	11	5
Inkomensoverdracht (I)	3	8	0	1	3	9
Vergunning (V)	2	2	1	2	3	4
Toezicht (T)	1	1	2	1	3	2
Onderzoek (O)	2	7	1	2	3	9
Politie (P)	1	1	0	0	1	1
Anders (A)	0	0	1	0	1	0
Totaal	19	20	6	10	25	30

De beoordeling van resultaatverantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden op basis van materiaal uit 2004. Naar onze mening zou het oordeel op basis van materiaal uit 2007 vrijwel gelijk uitpakken, omdat de structuren waarin individuele agentschappen en ZBOs opereren nagenoeg niet veranderd zijn. Alleen in die gevallen waar sprake is van substantiële wetwijzigingen zou een herbeoordeling aan de orde kunnen zijn, maar voor zover ons bekend is dat niet aan de orde geweest.

Bij de agentschappen is het onderzoek uitgevoerd voor alle organisaties waarvoor eigen jaarstukken beschikbaar waren (25, ofwel 80 procent van de populatie). Bij de ZBOs is een selectie gemaakt. In de groep van 105 ZBOs waarvan wij de beschikking hebben over de jaarstukken zijn drie clusters van instellingen opgenomen die ofwel functioneel ofwel territoriaal gelijke taken hebben. Het gaat daarbij om de politieregio's, de Kamers van Koophandel en de Kunstenfondsen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Gelet op de gelijkheid in taken is ervoor gekozen van elk van deze groepen slechts één instelling in de steekproef op te nemen. Aan de steekproef zijn voorts drie eerder onderzochte ZBOs – CVZ, Informatie Beheer Groep (IBG) en Prorail – toegevoegd. Bij de overige ZBOs resteerde een aantal van 63 waarvan wij jaarstukken tot onze beschikking hebben. Uit die populatie is een random steekproef van 24 getrokken, zodat het totaal aantal onderzochte ZBOs op 30 komt. Ons inziens is de steekproef voldoende representatief, zowel in spreiding over typen taken als over het financiële belang van organisaties. Tabel 3 geeft analoog aan tabel 2 een overzicht van de verdeling van de geselecteerde agentschappen en ZBOs naar taken en bekostigingswijzen.

3.3 Analyse van resultaatverantwoordelijkheid

Traditioneel is de resultaatverantwoordelijkheid binnen het domein van de rijksoverheid vooral gericht op kostenbeheersing. De resultaatverantwoordelijkheid van een organisatie kan in dat geval ook niet verder gaan dan die van een kostencentrum. Daarbij bestaat het risico dat efficiëntiedoelstellingen zoals die in een 'standaard kostencentrum' kunnen worden nagestreefd ondergeschikt raken aan de doelstelling van kostenbeheersing zelf. Wordt *kostendekking* echter een belangrijk criterium, dan mag een resultaatverantwoordelijkheid van winstcentra of investeringscentra worden verwacht en is een extra stimulans tot efficiëntieverbetering mogelijk. Voor de verdere analyse van de resultaatverantwoordelijkheid van agentschappen en ZBOs gaan we uit van de dichotomie tussen kostencentra enerzijds en winstcentra/investeringscentra anderzijds. In tabel 4 (zie blz. 570) zijn onze bevindingen uit de steekproef opgenomen.

Ons inziens bieden taken als beheer, inkomensoverdrachten en vergunningverlening de beste mogelijkheden voor een beoordeling in termen van een meetbare productie. Dat maakt het in theorie ook mogelijk om organisaties met die taken te beoordelen op omzet – voor zover prijsafspraken gelden per eenheid product – en kostenefficiëntie. De bijbehorende resultaatverantwoordelijkheid zou dan een standaardkostencentrum of een winst- c.q. investeringscentrum moeten zijn. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat het merendeel van de winst- respectievelijk investeringscentra ook inderdaad takenpakketten hebben die tot het cluster met meetbare productie behoren. Bij de agentschappen gaat het onder andere om de RGD (Beheer), het Agentschap Telecom (Vergunningen) en het Nederlands Vaccin Instituut (Anders). Wat verder

Tabel 4 Verantwoordelijkheidscentra naar soort verzelfstandiging en takenpakket

	Type verantwoordelijkheidscentrum				Totaal	
	Kostencentra		Winst-/Investeringscentra			
	Agentschap	ZBO	Agentschap	ZBO	Agentschap	ZBO
Beheer (B)	8	2	3	3	11	5
Inkomensoverdracht (I)	3	8	0	1	3	9
Vergunning (V)	1	2	2	2	3	4
----- Toezicht (T)	3	2	0	0	3	2
Onderzoek (O)	3	6	0	3	3	9
Politie (P)	1	1	0	0	1	1
Anders (A)	0	0	1	0	1	0
Totaal	19	21	6	9	25	30

opvalt is dat er binnen het takenpakket onderzoek een aantal ZBOs als winst- c.q. investeringscentrum is aangetroffen (bijvoorbeeld TNO). Bij die instellingen blijkt het motief voor verzelfstandiging niet zozeer in efficiëntiewinst maar veeleer in samenwerking met derden te liggen (Commissie Sint, 1995). Alhoewel winst- of investeringscentra vooral in het domein van de meetbare productie worden aangetroffen, geldt omgekeerd niet dat meetbare productie ook tot die vorm van resultaatverantwoordelijkheid leidt. Het merendeel (70%) van de onderzochte organisaties met meetbare output blijkt toch als niet méér dan een kostencentrum te kwalificeren en geen enkele van die organisaties bereikt daarbij het niveau van een standaardkostencentrum. Met name op het terrein van vergunningverlening en inkomensoverdrachten blijkt de resultaatverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering beperkt tot discretionaire kostencentra waar budgettaire sturing overheerst.

Een verklaring voor deze bevinding zou kunnen worden gevonden bij de opdrachtgever voor de te leveren diensten. Het overgrote deel van vergunningverleners en verzorgers van inkomensoverdrachten ontvangt de opdrachten voor het verrichten van dienstenpakketten rechtstreeks van de rijksoverheid. De rol van de burger is in deze gevallen beperkt tot initiator van het leveren van de dienst. Het lijkt er op dat, gegeven dat de meeste instellingen als discretionair kostencentrum kwalificeren, de ministeriële opdrachtgevers ervoor terugdeinzen de budgetrelatie met de opdrachtnemers in een klant-leverancierrelatie om te zetten ook als de verleende diensten zich daar wel voor lenen. Dat geldt met name voor de agentschappen (met uitzondering van het Octrooibureau); van de ZBOs ontvangt een derde opdrachten van buiten de rijksoverheid.

Als we nog wat specifiekere kijken naar de relatie tussen de oprichtingsmotieven van ZBOs (Commissie Sint, 1995) en de resultaatverantwoordelijkheid zoals we die nu aantreffen, ontstaat een tweeslachtig beeld. Het oprichtingsmotief 'samenwerking met derden' komt in de steekproef vooral voor in combinatie met een kostencentrum. In de eerste plaats zouden, juist bij ZBOs waar samenwerking voorop staat, meer financiële vrijheidsgraden gewenst kunnen zijn om de beoogde samenwerking te realiseren. Het is evenwel een illusie om te denken dat die financiële vrijheidsgraden ontstaan door omvorming tot privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals kennelijk wordt gedacht bij Luchtverkeersleiding Nederland (Schneider, 2006). Zolang de resultaatverantwoordelijkheid voor het management van de organisatie niet verandert, zal ondanks een formeel-juridische herpositionering de invloed van de rijksoverheid materieel gesproken gelijk blijven. In de tweede plaats kan de besturing als kostencentrum tot gevolg hebben dat de bijbehorende budgettering de beoogde samenwerking belemmert: de machtsverhouding tussen de samenwerkende partijen wordt daardoor immers negatief beïnvloed. Bij de door het kabinet aangekondigde doorlichting van ZBOs zouden deze bevindingen een rol kunnen spelen bij een eventuele keuze voor continuering van zelfstandigheid (Tweede Kamer, 2005, p. 8).

4 Conclusies

In dit onderzoek hebben we onderzocht in hoeverre de resultaatverantwoordelijkheid van het management van verzelfstandigde organisaties in overeenstemming is met het streven naar efficiëntieverbeteringen. De conclusie op basis van onze steekproef is dat in het overgrote deel van de gevallen, zowel bij

agentschappen als ZBOs, sprake is van kostencentra met slechts een beperkte aandacht voor efficiëntieverbetering. Voor zover er sprake is van winst- en investeringscentra blijkt er een samenhang te zijn met opdrachtgeverschap buiten de directe departementale invloedssfeer. Hoewel zeker bij standaardkostencentra mogelijkheden aanwezig zijn om ook bij intern opdrachtgeverschap nadruk op efficiëntie te leggen, lijkt het erop dat budgettaire overwegingen de doorslag geven bij de aansturing van verzelfstandigde organisaties, waardoor materieel gezien geen sprake meer is van standaardkostencentra maar van discretionaire kostencentra.

Op basis van de door ons aangetroffen resultaatverantwoordelijkheid bij verzelfstandigde instellingen verdient het aanbeveling om bij de door het kabinet aangekondigde doorlichting van ZBOs nadrukkelijk aandacht te besteden aan de invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemer relaties in verhouding tot resultaatverantwoordelijkheid van het management en daarbij passende zelfstandigheid van de huidige ZBOs. Ook de gevolgen van beperkte resultaatverantwoordelijkheid voor de machtsverhoudingen in geval van samenwerking tussen Rijk en derden dienen dan opnieuw te worden beoordeeld. ■

Literatuur

- Anthony, R.N. en D.W. Young (1999), *Management control in non profit organizations*, 6th ed., Boston etc: Irwin/McGrawHill.
- Commissie Kohnstamm (2004), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Sint (1995), *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Dekkers, F. en Mookhoek, M. (2007), Baten-lasten diensten: de gewoonte zaak van de wereld, *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, vol 5, no. 3, pp 32-36.
- Drury, C. (2004), *Management and cost accounting*, 6th ed., London: Thomson.
- Kickert, W. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kruijf, J.A.M. de (2006), Public sector accountability towards citizens: An inquiry into the use of internet to distribute annual reports, in: A. Prinz, A.E. Steenge en J. Schmidt (eds): *Innovation: Technical, economical and institutional aspects*, Berlin: Lit Verlag, pp. 65-104.
- Künneke, R.W. (1997), Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights theorie, in: N.P. Mol en H.A.A. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 2^e herziene druk, Den Haag: Vuga, pp. 17-36.
- Likierman, A. (2003), Planning and controlling UK public expenditure on a resource bases, *Public Money and Management*, vol. 23, no. 1, pp. 45-50.
- Merchant K.A. (1998), *Modern management control systems*, Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.
- Ministerie van Financiën (2002), *Referentielijst RWT's en ZBO's*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mol, N.P. en J.A.M. de Kruijf (2004), Performance management in Dutch central government, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, no. 1, pp. 33-50.
- Mol, N.P. (2006), *Operationele budgettering in de publieke sector*, Den Haag: SDU.
- Oosterroom, R. van (2002) 'Netherlands', in OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other government bodies*, Paris: OECD, pp. 113-132.
- Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD) (2002) 'Synthesis Report', in: OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other government bodies*, Paris: OECD, pp. 9-29.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA), Advies van de (2007), Lof der eenvoud, <http://feweb.uvt.nl/pdf/REAkwaliteitoverheid.pdf>.
- Robinson, M. (2002), Financial control in Australian Government Budgeting, *Public Budgeting & Finance*, vol. 22, no. 1, pp. 80-93.
- Scheltema, M. (1974), *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Schneider, C. (2006), Uitvoering in Europa: Luchtverkeersleiding Nederland, PM, vol. 2, no. 11, pp. 21; zie: http://www.pm.nl/files/pdf/jaargang2/PM_11_08_06.pdf.
- Smullen, A. en S. van Thiel (2002), Agentschappen: eenheid in verscheidenheid, in: A.D. Kraak en R. van Oosterroom (red), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*, Den Haag: SDU, pp. 36-44.
- Thiel, S. van (2000), *Quangocratization: Trends, causes and consequences*, Utrecht: University of Utrecht. Also published in 2001 by Ashgate publishers, Aldershot.
- Tweede Kamer (2003), Memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van VWS, Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29200 XVI nr 2, Den Haag: SDU uitgevers.
- Tweede Kamer (2005), Zelfstandige bestuursorganen. Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 25268 nr 20, Den Haag: SDU uitgevers.

Noten

- 1 Zie art 32 van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen.
- 2 Ter illustratie: de Commissie Kohnstamm (2004, p. 19) noemt 169 ZBOs, Van Oosterroom, (2002, p. 119) spreekt over 339.
- 3 Oorspronkelijk is het materiaal voor een onderzoek naar beschikbaarheid van jaarverslagen gebruikt Zie hiervoor De Kruijf, 2006.

Bijlage 1: Vorm van resultaatverantwoordelijkheid per agentschap

	Opbrengst- centrum volledig	Opbrengst- centrum onvolledig	Kostencentrum discretionair	Kostencentrum standaardkosten	Kostencentrum volledig	Winstcentrum brutomarge	Winstcentrum volledig	Investerings- centrum onvolledig	Investerings- centrum volledig
Ned. Forensich Instituut (O)			X						
Archiefselectiedienst (B)			X						
Ec. Voorlichtingsdienst (O)			X						
Insp. Werk en inkomen (T)			X						
<i>KLPD* (P)</i>			x		x				
ImmigratieNaturalisatieDienst (V)				X					
Dienst Just. Inrichtingen (B)				X					
Justitieel Incasso Bureau (I)				X					
IVOP (loonadministratie) (B)					X				
ITO (ict service) (B)					X				
Rijksarchiefdienst (B)					X				
Voedsel/Waren autoriteit (T)					X				
SENER (I)					X				
Plantenziektenkundige dienst) (T)					X				
Dienst Regelingen (I)					X				
Dienst Landelijk Gebied (B)					X				
RIVM (O)					X				
DienstGebouwenWerkenTerreinen (B)					X				
<i>Basisadm. Persoons- Reisdoc.* (B)</i>					x	x			
<i>Agentschap TELECOM* (B)</i>					x	x			
DefensieTelematica Org. (ict) (B)						X			
Bur. Industriële eigendom (V)						X			
NL Vaccin Instituut (O)						X			
CBG (toelating medicijnen (V)						X			
Rijksgebouwendienst (B)								X	

* Cursief gedrukt geeft aan dat de resultaatverantwoordelijkheid niet eenduidig is vast te stellen.

Bijlage 2: Vorm van resultaatverantwoordelijkheid per ZBO

	Opbrengst- centrum volledig	Opbrengst- centrum onvolledig	Kostencentrum discretionair	Kostencentrum standaard-kosten	Kostencentrum volledig	Winstcentrum brutomarge	Winstcentrum volledig	Investerings- centrum onvolledig	Investerings- centrum volledig
College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (V)			X						
College Kansspelen (T)			X						
College Persoonsgegevens (B)			X						
FaunaFonds (I)			X						
Fonds Scheppende Toonkunst (I)			X						
Joods Humanitair fonds (I)			X						
KNAW (O)			X						
Nat Cie. Duurzame ontwikkeling (O)			X						
NWO (I)			X						
Pensioen/uitkeringsraad (I)			X						
<i>College voor Zorgverzekeringen * (I)</i>			x		x				
<i>Centrum Werk en Inkomen* (V)</i>			x		x				
Luchtverkeersleiding NL (B)					X				
Recreatiegebied Grevelingen (B)					X				
InformatieBeheerGroep (I)					X				
LSOP (politieacademie) (O)					X				
NIBRA (brandweeracademie) (O)					X				
Politie Zuid Holland Zuid (P)					X				
Stichting Keur Alternatieve Landbouwproducten (T)					X				
ZonMW (O)					X				
<i>VUT-fonds* (I)</i>					x	x			
<i>Prorail* (B)</i>						x		x	
Kamer van Koophandel Friesland (V)							X		
Staatsbosbeheer (B)							X		
Waarborgfonds EigenWoningbezit (I)							X		
Bur. Brandweereexamens (O)								X	
<i>Kadaster* (V)</i>								x	x
<i>Tennet* (B)</i>								x	x
Innovam (O)									X
TNO (O)									X

* Cursief gedrukt geeft aan dat de resultaatverantwoordelijkheid niet eenduidig is vast te stellen.