

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://hdl.handle.net/2066/145510>

Please be advised that this information was generated on 2021-05-09 and may be subject to change.

VRIJE ARTIKELEN

ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd?

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

Dit artikel beschrijft onze kennis over prestaties van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) op basis van jaarverslagen en evaluatierapporten. Er blijkt weinig geëvalueerd te worden, ook al is dat wettelijk verplicht. Rapporten zijn ook niet allemaal openbaar. De inhoud en kwaliteit van evaluatierapporten zijn niet altijd voldoende om duidelijke conclusies te kunnen trekken. Uit rapporten en jaarverslagen komt een wisselend tot licht positief beeld naar voren over ZBO-prestaties, en een negatief beeld over de relatie tussen ZBO's en moederdepartementen. Evaluatierapporten worden slechts in enkele gevallen betrokken bij de politieke besluitvorming over ZBO's. Dat roept de vraag op waarom politici zo weinig interesse hebben in ZBO-prestaties en -evaluaties, temeer daar er bij de oprichting van ZBO's vaak zulke hoge verwachtingen zijn ten aanzien van de prestaties van deze organisaties.

Inleiding

Onder invloed van de financiële crisis en de opkomst van het marktdenken (New Public Management, NPM) richtte de Nederlandse rijksoverheid in de jaren tachtig grote aantallen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) op. Dit wordt ook wel externe verzelfstandiging genoemd. Beleidmakers verwachtten veel verwacht van deze ZBO's (Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen, & Talbot, 2001; Van Thiel, 2004). ZBO's zouden op een veel efficiëntere manier dan ministeries dat konden hun publieke taken uitvoeren, op een onafhankelijke en onpartijdige manier en op afstand van de overheid, dus dichterbij de burger.

ZBO's zijn bestuursorganen van de centrale overheid, die bij wet zijn ingesteld of aangewezen om een publieke taak uit te voeren, zonder direct ondergeschikt te zijn aan de minister (vgl. Kaderwet ZBO's 2007). Het ZBO-register telt momenteel 118 ZBO's of clusters van ZBO's, zoals de AFM, het UWV, de RDW, het Kadaster, de Kamers van Koophandel, de Raad voor Rechtsbijstand, de Nederlandse Zorgautoriteit, en de Grondkamers. In absolute aantallen gaat het om meer dan 700 organisaties (Van Thiel & Verheij, in review). Er is al jarenlang een discussie gaande over het aantal ZBO's en de (on)wenselijkheid van hun bestaan (Van Thiel, 2011). De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de gevolgen van het op afstand zetten van taken en organisaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid (Schillemans & Van Thiel, 2009); voor ZBO's geldt namelijk een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (vgl. Bovens, 2000). Andere gevolgen van de externe verzelfstandiging van ZBO's, zoals hun prestaties, komen in de politieke

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

debatten niet of nauwelijks aan bod, en dat terwijl de verwachtingen hierover zo hoog waren.¹

Dat gebrek aan aandacht voor ZBO-prestaties wekte onze verbazing, en is aanleiding voor dit artikel. Drie vragen staan centraal: hoe, wanneer en door wie worden de prestaties van ZBO's gemeten; tot welke conclusies leiden die metingen; en wat gebeurt er met die informatie in het politieke debat over ZBO's? Om die vragen te kunnen beantwoorden maken we gebruik van een aantal onderzoeken die door of onder begeleiding van de eerste auteur in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, meestal op basis van openbare bronnen zoals Kamerstukken, jaarverslagen en evaluatierapporten.

Achtereenvolgens zullen we laten zien dat (1) maar een klein deel van de ZBO's is geëvalueerd hoewel dit wettelijk verplicht is, (2) dat de kwaliteit van die rapporten niet altijd even goed is, (3) dat aanvullende analyse van jaarverslagen van individuele ZBO's laat zien dat externe verzelfstandiging soms tot prestatieverbetering leidt maar niet altijd, en (4) dat er bij politici weinig belangstelling is voor de inhoud en uitkomsten van evaluatieonderzoek. In de slotparagraaf van dit artikel zullen we een aantal verklaringen voor deze bevindingen suggereren, maar er is meer onderzoek nodig om die verklaringen te kunnen toetsen.

Aantallen evaluaties

Artikel 39 van de Kaderwet ZBO's uit 2007 stelt ministers verplicht alle ZBO's die onder zijn verantwoordelijkheid vallen elke vijf jaar te evalueren, en het verslag daarvan aan het parlement te sturen. Een inventarisatie voor alle ZBO's die in het register staan (N = 118) die werd gemaakt in het kader van het parlementaire onderzoek door de Eerste Kamer naar privatisering en verzelfstandiging (zie POC, 2012, bijlage 3 bij het deelrapport), liet echter zien dat maar in 30% van de gevallen aan die vijfjaarlijkse eis wordt voldaan. 23 van de 118 organen of clusters van organen in het ZBO-register waren zelfs nog nooit geëvalueerd.

In totaal werden bijna 80 rapporten getraceerd (zie tabel 1), maar bijna de helft daarvan (39 = 44%) betreft dezelfde 15 ZBO's, zoals het Kadaster, de RDW, IB-Groep (thans agentschap DUO), Staatsbosbeheer, SVB, NWO en de Commissie Gelijke Behandeling, die elk meermaals zijn geëvalueerd sinds hun oprichting. Gemiddeld duurt het 14 jaar voordat de eerste of eerstvolgende evaluatie wordt uitgevoerd.

Formeel is het moederdepartement verplicht de evaluatie uit te (laten) voeren, maar lang niet alle evaluaties gebeuren door of in opdracht van het moederdepartement. Van de evaluaties die door adviesbureaus zijn uitgevoerd (49%), is niet bekend op wiens initiatief dit is gebeurd. Als we ervan uitgaan dat onafhankelijke commissies in opdracht van het moederdepartement worden ingesteld, is in elk

1 Dit is overigens niet uniek voor Nederland. Een internationale overzichtsstudie in meer dan twintig landen, door Pollitt en Dan (2013), laat zien dat er weinig wordt geëvalueerd wat er van de NPM-hervormingen, waaronder verzelfstandiging, terecht is gekomen.

Tabel 1 *Uitvoerders van ZBO-evaluaties tot 2012*

	Aantal rapporten	Percentage
Adviesbureau/universiteit	39	49
Onafhankelijke commissie	11	15
Algemene Rekenkamer	1	1
Handvestgroep	9	12
Moederdepartement	10	13
ZBO	9	11

geval meer dan een kwart (28%) van de rapporten door of in opdracht van het moederdepartement geschreven. Een kwart van de rapportages (23%) is op initiatief van het ZBO zelf opgesteld.

Het maken van de inventarisatie werd overigens bemoeilijkt doordat veel rapporten niet openbaar toegankelijk zijn; rapporten werden meestal wel ter inzage gelegd bij het parlementaire documentatiecentrum, maar zijn lang niet allemaal gedigitaliseerd. De laatste jaren komt dat vaker voor, maar er is nog steeds geen vaste plek waar dit soort informatie wordt verzameld.²

Kwaliteit van evaluatie-rapporten

In twee onderzoeken (Soetekouw, 2012; Dresmé, 2014) is voor 20 ZBO's onderzocht wat de kwaliteit van evaluatierapporten over hun functioneren is: het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO), het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting (CFV), het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Commissie Gelijke Behandeling (thans Commissie voor de Rechten van de Mens), het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb), de Nederlandse Bank (DNB), de Huurcommissie, IB-Groep (thans agentschap DUO), het Kadaster, de Kiesraad, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (thans ACM), de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), het Nederlands instituut voor fysieke veiligheid (NIFV, voorheen NIBRA), de Politieacademie, de RDW, de Sociale Verzekeringsbank, en de Waarderingskamer. Sommige van deze ZBO's zijn meermaals geëvalueerd; dan is één rapport geselecteerd.

Voor de beoordeling van de methodologische kwaliteit is een beoordelingskader gebruikt met de volgende criteria:

- validiteit: toepassing van adequaat design, meetinstrumenten en indicatoren; verantwoording over gemaakte methodologische keuzen; en kwaliteit van de onderzoeksvragen;

2 Onderzoekers die graag met dit materiaal aan de slag willen, kunnen contact opnemen met de eerste auteur om een digitale kopie van alle rapporten te ontvangen.

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

- betrouwbaarheid: rapportage over gebruikte bronnen, inclusief gebruik van meerdere bronnen ten behoeve van triangulatie; omvang van de steekproef aan bronnen en/of respondenten.

De rapporten konden per onderdeel een score van onvoldoende, voldoende of goed krijgen. Twee rapporten scoren onvoldoende op alle onderdelen: het rapport van de CCMO (uit 2009) en de Waarderingskamer. Vier rapporten scoren op alle onderdelen goed: Nibra (2001), NMa, NWO (1996) en RDW (2001). De overige rapporten krijgen een voldoende omdat op één of meerdere onderdelen niet of niet helemaal aan de criteria wordt voldaan. De meeste tekortkomingen hebben te maken met de verantwoording van de gekozen methoden, die bijna zonder uitzondering kwalitatief zijn (meestal interviewdata), en de gebrekkige vermelding van gebruikte bronnen in de analyse en conclusies. Ook spreken weinig rapporten een oordeel uit over het wel of niet geslaagd zijn van de verzelfstandiging. Er lijkt overigens geen sterk verband te bestaan tussen de kwaliteit van het rapport en het type auteur, al zijn de rapporten van externe adviesbureaus meestal wat omvangrijker en geven ze iets duidelijkere conclusies dan rapporten die zijn opgesteld door het moederdepartement.

Opvallend is ten slotte dat de evaluatierapporten weinig kwantitatieve informatie bevatten, dat wil zeggen getalsmatige overzichten van prestaties, financiën of personeelsomvang. Dat is geen nieuwe constatering (vgl. Homburg & Van Thiel, 2002) en het past in het internationale beeld dat de meeste evaluaties van managementhervormingen bij de overheid vooral *procesmatig* worden geëvalueerd (Pollitt & Dan, 2013), maar het is wel lastig om op grond van dergelijke kwalitatieve data – meestal percepties van betrokkenen – systematische conclusies te trekken over de effecten van verzelfstandiging of de prestaties van ZBO's. Het is nog steeds geen usance om nulmetingen uit te voeren bij (externe) verzelfstandiging (vgl. POC, 2012).

Prestaties van ZBO's

De geselecteerde evaluatierapporten geven een wisselend beeld van de situatie na externe verzelfstandiging (Soetekouw, 2012). In bijna alle gevallen wordt een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening geconstateerd – in de perceptie van respondenten – maar de effecten van de verzelfstandiging op de efficiëntie en doeltreffendheid worden wisselend beoordeeld. In de rapporten wordt hiervoor vaak gewezen op een reorganisatie die na de verzelfstandiging is doorgevoerd (bv. CWI, DNB, IB-Groep, Kadaster, NIBRA, NMa, RDW). Doel daarvan is volgens de respondenten om het functioneren van de organisatie te kunnen verbeteren en meer strategisch te kunnen werken. Uiteraard kosten dergelijke reorganisaties ook tijd en geld, en dat tast de doelmatigheid aan, aldus de rapporteurs. Ook de hoge kosten van ICT-projecten (bijvoorbeeld bij het Kadaster, CBS, RDW, Ctgb en CWI) worden genoemd als oorzaak voor het dalen van de efficiëntie, maar zijn tegelijkertijd een uiting van de toegenomen innovativiteit van de ZBO's volgens respondenten. Zo zijn veel ZBO's bezig met het ontwikkelen van nieuwe produc-

ten, het verkennen van nieuwe markten en het intensiveren van de samenwerking met andere stakeholders dan het moederdepartement (bijvoorbeeld SVB, CBS, Kadaster, NIBRA, RDW). De respondenten in de evaluatieonderzoeken vinden dat dit soort innovatie bijdraagt aan betere prestaties van de ZBO's en een uiting zijn van de klantgerichte³ cultuur die na de verzelfstandiging is ontstaan – die volgens de respondenten ook weer tot prestatieverbetering leidt. De toegenomen klantgerichtheid wordt in verband gebracht met het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken door een groot aantal ZBO's.

In veel rapporten worden kritische opmerkingen gemaakt over de deskundigheid van het personeel. Niet alleen is er veel deskundigheid nodig bij het zittende personeel (bijvoorbeeld Ctgb en NMa), maar al die organisatorische en culturele veranderingen vragen ook om andere deskundigheden, die vaak extern ingehuurd moeten worden. Dat leidt tot hogere personeelskosten, en dat tast doelmatigheidswinsten aan.

Het meest kritisch zijn de rapporten echter – bijna zonder uitzondering allemaal – over de sturingsrelatie tussen de ZBO's en hun moederdepartementen. Zo wordt bijvoorbeeld over het grote aantal prestatie-indicatoren (bij RDW en IB-Groep) of te gedetailleerde afspraken (zoals bij het Kadaster) gesteld dat niet duidelijk is waar het departement nu precies de ZBO's op wil sturen. Dat leidt tot een 'niet goede' (NIBRA) of 'spanningsvolle' relatie (IB-Groep, thans DUO). In andere gevallen wordt gesteld dat de kennis op het moederdepartement onvoldoende is om goed te kunnen sturen (Ctgb, DNB, NMa).

De evaluatierapporten bevatten vaak weinig kwantitatieve gegevens. Daarom heeft Dresmé (2014) een aanvullende analyse gemaakt van jaarverslagen van voor en na de verzelfstandiging.⁴ Gebruikte maatstaven zijn onder andere aantallen en verhouding tussen output en fte, kosten (uit jaarrekeningen), klant- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken (KTO en MTO), klachten of bezwaren van klanten, en het ziekteverzuimpercentage. Niet alle maatstaven zijn terug te vinden in alle rapporten, maar overall ontstaat een licht positief beeld. Duidelijke verbeteringen in doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit zijn te zien bij RDW, Kadaster, SVB en CBR. Bij twee ZBO's is geen sprake van een verbetering maar ook niet van een daling: CBS⁵ en CFV. Bij de overige organen zien we op een onderdeel soms verbetering of verslechtering (zie tabel 2 voor de samenvatting) maar zijn er te weinig gegevens om een geaggregeerd oordeel op te stellen.

De indicator waarop de meeste verbetering te zien lijkt is de werknemerstevredenheid (vaak gemeten als minder ziekteverzuim). ZBO's kunnen een eigen CAO

- 3 De 'klant' van een ZBO kan zowel de burger zijn (bijv. bij SVB, RDW en Kadaster) als een bedrijf of organisatie (Ctgb en LVNL), maar het kan ook de overheid zelf zijn (zie bijv. de toezichhouders zoals DNB en NMa).
- 4 Voor een aantal organisaties bleek het onmogelijk om op grond van de gegevens een vergelijking te maken tussen prestaties voor en na het moment van verzelfstandiging. Daarom worden de Kiesraad, Politieacademie, LVNL en Huurcommissie buiten beschouwing gelaten. De kwaliteit van de rapporten van de Waarderingskamer en de CCMO zijn onvoldoende; ook deze ZBO's zijn daarom niet meegenomen in de analyse.
- 5 Opvallend is overigens dat het evaluatierapport over het CBS wel positief oordeelde over de prestaties na de verzelfstandiging.

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

voeren – ongeveer de helft van de ZBO's doet dat ook (Van Thiel & Yesilkagit, 2006). Wellicht dat daardoor meer maatwerk geleverd kan worden in het personeelsbeleid. Tot slot, daar waar organisaties klanttevredenheid meten, is er meestal sprake van een verbetering, of in elk geval niet van een daling, van de kwaliteit van de dienstverlening.

Tabel 2 *Prestaties van 14 ZBO's volgens evaluatierapporten en jaarverslagen*

ZBO	Bevindingen
CBR	In de jaren na verzelfstandiging in 2003 efficiëntiewinst behaald blijkt stijging van omzet en output. Klanttevredenheid is ongeveer gelijk gebleven. Effectiviteit staat onder druk, met name door opgelopen wachttijden. Ziekteverzuim daalt licht. CBR kampt met bestuurlijke en personele problemen. (D)
CBS	CBS heeft veel moeten bezuinigen. Kosten zijn gedaald, maar er zijn wel budgetoverschrijdingen in de periode 2004-2008. Klanttevredenheid iets verbeterd, maar administratieve lasten voor derden blijven (te) hoog. Ziekteverzuim gedaald. (D) In het evaluatierapport wordt de ontwikkeling van de doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit als positief beoordeeld, alhoewel er geen duidelijke (bedrijfs)gegevens van voor de verzelfstandiging worden genoemd. Ook wordt niet altijd duidelijk op welke gegevens de conclusies berusten; zo wordt de miserie niet genoemd maar wordt wel geconcludeerd dat deze bereikt wordt. Het CBS wordt geroemd om de goede positie ten opzichte van internationale benchmarks. (S)
CFV	Verzelfstandiging leidt niet tot substantiële verandering in personeelslasten en dus efficiëntie, noch in klanttevredenheid. Optreden CFV wordt in evaluatierapport (2003) als toereikend beschouwd. Overige bedrijfsgegevens ontbreken. (D)
CGB	Evaluatierapport bevat onvoldoende informatie voor een oordeel over efficiëntie en effectiviteit in de periode 1994-2004. Alleen over kwaliteit wordt een positief oordeel gegeven, maar diverse klanten blijken ontevreden te zijn, waarschijnlijk omdat ze in het ongelijk zijn gesteld. (S)
Ctgb	Uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid geeft het evaluatierapport niet echt, mede door een gebrek aan data. Over kwaliteit (deskundigheid) wordt een positief oordeel gegeven voor de periode 2000-2011, alhoewel ook wordt aangetekend dat stakeholders ontevreden zijn over lange doorlooptijden. Personeelskosten zijn hoog door noodzaak extern personeel in te huren. (S)
CWI	Het evaluatierapport beoordeelt de ontwikkeling van doelmatigheid en kwaliteit in 2002-2006 als licht positief. Het rapport vermeldt een krimp van het personeelsbestand als een van de oorzaken van de efficiëntiewinst. Kwaliteit hangt samen met klanttevredenheid. (S)
DNB	Op basis van jaarverslagen is in de periode 1993-1998 eerder efficiëntieverlies dan -winst te zien; de kosten voor toezicht op instabiele markten zijn toegenomen. Jaarverslagen vermelden verder weinig tot geen bedrijfsgegevens. (D) Ook het evaluatierapport bevat te weinig informatie om tot een oordeel te kunnen komen. (S)
IB-Groep	In het evaluatierapport staat dat de periode sinds de verzelfstandiging (1994-1999) eigenlijk te kort is om tot een goed oordeel te komen over prestaties en efficiëntie. Een waargenomen verbetering in klanttevredenheid heeft wel tot een hogere kwaliteit geleid. (S)

Tabel 2 (Vervolg)

ZBO	Bevindingen
Kadaster	Na de verzelfstandiging in 1994 blijft omzet gelijk maar stijgen productiviteit en dalen tarieven (eigen vermogen wordt afgebouwd). Efficiëntie neemt dus toe. Klanttevredenheid is positief. Krimp in personeelsbestand leidt niet tot groot ziekteverzuim. Meer samenwerking met stakeholders. (D) Evaluatierapport wijst op daling van personeelsbestand en gebruik van kostprijzen als positieve ontwikkelingen voor efficiëntie en effectiviteit. Ook de kwaliteit is toegenomen, mede door meer klanttevredenheidsonderzoeken. De kredietcrisis heeft wel een negatieve invloed gehad. (S)
NIBRA	De toon van het evaluatierapport is positiever dan de feiten die erin staan. Er wordt geschreven over daling van personeelsbestand, en het houden van klanttevredenheidsonderzoek, maar verder zijn er te weinig gegevens over feitelijke prestaties en kosten in de periode na verzelfstandiging (1996-2001). (S)
NMa	Evaluatierapport is positief over ontwikkeling van prestaties, met name productie en personeelsbestand. Vooral effectiviteit en kwaliteit zijn verbeterd sinds de verzelfstandiging in 1998 (rapport uit 2010). (S)
NWO	Het is lastig om te bepalen wat de output precies is. Behandeling van onderzoeksaanvragen is waarschijnlijk minder efficiënt geworden tussen 1987 en 1991. Klanttevredenheid lijkt matig, ziekteverzuim is erg laag. Meer internationale samenwerking sinds verzelfstandiging. (D)
RDW	Na verzelfstandiging in 1996 is efficiëntie verbeterd; grotere productiviteit leidt tot lagere tarieven, kortere wachttijden en hogere klanttevredenheid. Ook medewerkerstevredenheid en ziekteverzuim zijn verbeterd. (D) Het evaluatierapport uit 2011 is vooral positief over de doeltreffendheid en kwaliteit van de prestaties. Dit wordt vooral gerelateerd aan de klantgerichtheid van de organisaties. (S)
SVB	In de periode 2004-2008 na de verzelfstandiging neemt het aantal taken toe en neemt de omvang van het personeelsbestand af; overall is sprake van efficiëntiewinst. Klanttevredenheid is toegenomen (minder klachten, betere dienstverlening). Ziekteverzuim daalt. (D) Het evaluatierapport uit 2006 stelt dat het eigenlijk nog te vroeg is voor conclusies, met name over resultaten en kwaliteit. De toon van het rapport is wel positief over de toegenomen efficiëntie. (S)

(D) = bron: *Dresmé, 2014*; (S) = bron: *Soetekouw, 2012*

Het politieke debat

Uit het voorgaande blijkt dat er wel informatie is over de prestaties van ZBO's, maar betreft dat lang niet alle organen en zijn de kwaliteit en inhoud van de informatie niet altijd van even goede kwaliteit. De vraag die nu centraal staat, is wat er met die informatie gebeurt: in hoeverre maken politici gebruik van deze informatie bij het nemen van beslissingen over ZBO's of ten aanzien daarvan?

Ook dit is onderzocht in het kader van het parlementair onderzoek van de Eerste Kamer. Daaruit blijkt dat evaluatierapporten meestal wel aan de agenda voor een overleg of debat in de Tweede Kamer worden toegevoegd, maar dat betekent niet automatisch dat de inhoud van het rapport ook daadwerkelijk aan de orde komt (zie het overzicht in bijlage 4 van het deelrapport [POC, 2012]). Voor tien ZBO's is daarom uitgezocht wat er in dat overleg met de rapporten over hun prestaties gebeurt. Deze selectie is gedaan op basis van soorten rapporten, de opstellers

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

ervan, tijdsperiode en beleidsector, om een zo groot mogelijke variatie te verkrijgen. Tabel 3 vat de resultaten kort samen.

Voor de tien geselecteerde ZBO's zijn er achttien rapporten gevonden. Tien van die achttien rapporten worden *niet* besproken in de Tweede Kamer. De rapporten die wel worden besproken, betreffen slechts vier ZBO's: Politieacademie, Staatsbosbeheer, CFV en OPTA. Bij die ZBO's is vaak sprake van langlopende discussies, bijvoorbeeld over de juridische positie van het orgaan, de bestuurlijke inrichting of het financieel beleid. Het zou dus ook kunnen dat de evaluaties zijn uitgevoerd en besproken *omdat* er problemen zijn; de causaliteit daarvan is lastig vast te stellen.⁶ Uit het verzamelde materiaal komt echter het beeld naar voren dat politici niet geïnteresseerd zijn in de uitkomsten van de evaluaties *tenzij* er problemen zijn. De rapporten worden namelijk overwegend wel aangeboden aan de Kamer, en meestal ook geagendeerd bij een overleg, maar komen eigenlijk zelden inhoudelijk aan de orde. Dit beeld is bevestigd door drie griffiers van de Tweede Kamer die we hierover vragen hebben gesteld (per e-mail). Politici worden dus vooral getriggerd door problemen, maar zijn doorgaans niet of weinig geïnteresseerd in ZBO's (vgl. Leeuw, 1992).⁷

Dat beeld spreekt ook uit de kabinetsreactie op de bevindingen uit het parlementair onderzoek. De onderzoekscommissie beval aan om de ZBO-evaluaties vaker en systematischer uit te voeren, waarop het kabinet antwoordde met de mededeling dat de Kaderwet ZBO's al voorziet in de bepaling dat er elke vijf jaar wordt geëvalueerd. Dat deze bepaling niet wordt nageleefd door het kabinet zelf, komt niet aan bod in de reactie (Kabinetsreactie, 2013).

Discussie en conclusies

ZBO's moeten elke vijf jaar worden geëvalueerd. Dit gebeurt echter lang niet altijd. Evaluaties die wel worden gehouden, kennen geen vast format met onderwerpen, vragen, indicatoren of normen. Het uitvoeren van een nulmeting is niet gebruikelijk, waardoor het eigenlijk onmogelijk is om de effecten van verzelfstandiging vast te stellen, of vergelijkingen over meerdere jaren te maken. Het meten van ZBO-prestaties is overigens niet gemakkelijk. De meeste ZBO's zijn monopolisten, waardoor een benchmark ontbreekt. En er zijn technische complicaties zoals de onvergelijkbaarheid van financiële gegevens voor en na verzelfstandiging door verandering van boekhoudsysteem, of het feit dat taken frequent veranderen (beleidswijzigingen) of de omstandigheden waaronder taken moeten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door bezuinigingen). Maar dat betekent niet dat het onmogelijk is om metingen te verrichten. De aanvullende analyse van jaarverslagen door Dresmé (2014) laat dat zien: op basis van openbaar beschikbare jaarver-

6 Om te kunnen bepalen of problemen de aanleiding zijn voor een evaluatie, is een analyse van de opdracht aan de evaluerende instantie nodig. Dat valt buiten de scope van de studies die in dit artikel zijn gebruikt.

7 Dat geldt ook voor lokale bestuurders, zie Ter Bogt (2012).

Tabel 3 *Bespreking van tien ZBO-evaluaties in de Tweede Kamer*

ZBO (kamerstuk)	Korte samenvatting van inhoud bespreking
AFM (32466 nr. 1)	Rapport uit 2010 is opgesteld door ministerie van Financiën. Het wordt niet inhoudelijk besproken in de Kamer. Minister verwijst ernaar tijdens bespreking van een nota over toezicht op financiële toezichthouders.
Bureau Architectenregister (27450 nr. 15)	Rapport uit 2001 door onafhankelijk bureau is niet aangeboden aan de Kamer. Minister verwijst ernaar bij bespreking van herziening van de wet op de architectentitel en ZBO-status van het bureau.
Centraal Fonds Volkshuisvesting (28691 nr. 4)	Rapport, opgesteld door accountantsdienst van VROM in 2003, wordt meegenomen in bespreking over financieel toezicht door CFV op wooncorporaties. Aanbevelingen worden letterlijk aangehaald in debat, en er worden vragen gesteld over uitkomsten.
Commissariaat voor de media (31200 VIII nr. 201)	Rapport, opgesteld door onafhankelijk bureau in 2008, wordt aangeboden aan Kamer en geagendeerd voor begrotingsoverleg OCW maar niet inhoudelijk besproken.
College voor zorgverzekeringen (29689 nr. 282)	Alleen de tweede evaluatie (door onafhankelijk bureau in 2009) wordt aangeboden aan de kamer. Het rapport komt zijdelings ter sprake bij debat over nieuwe zorgverzekeringswet maar wordt niet inhoudelijk besproken.
Kamers van Koophandel (32004 nr. 2)	Rapport uit 2010 door onafhankelijk bureau komt pas ter sprake bij bespreking van de kabinetsreactie erop, waarin ook plannen voor fusie en herpositionering staan. Geen inhoudelijke bespreking van uitkomsten.
St. Kwaliteitscontrolebureau groenten fruit KCB (29800 XIV nr. 9)	Het rapport van een projectgroep uit 2004 wordt betrokken bij algemeen overleg over organisatorisch model van keuringsinstellingen. Geen inhoudelijke bespreking van het rapport.
OPTA (29800 XIII nr. 52)	Drie rapporten (2001, 2005, 2009) door onafhankelijke bureaus worden alle aangeboden aan de Kamer. Alleen het tweede rapport wordt expliciet en inhoudelijk besproken. Het derde rapport komt niet inhoudelijk aan bod in een debat over de toekomstige positie van de OPTA, maar zit wel bij de stukken.
Politieacademie (29628 nr. 53; 25016 nr. 5; 26345 nr. 12)	Drie rapporten (1996, 1999, 2007) worden alle aangeboden aan de Kamer en zijn daar allemaal onderwerp van het debat over de financiële en bestuurlijke problemen van LSOP. Ook de wijze en inhoud van evalueren wordt kritisch besproken. Vervolgevaluaties gebeuren mede op verzoek van de Kamer en worden meegenomen in besluitvorming over toekomst en inrichting van de Politieacademie.
Staatsbosbeheer (29659 nr. 9 en nr. 37)	Drie rapporten (2004, 2007, 2009) door twee commissies en één taskforce worden aangeboden en besproken in de Kamer, in debatten over sturing en toezicht op SBB door de minister. Met name positie van Raad van Toezicht en wenselijkheid van ZBO-status van SBB zijn jarenlang onderwerp van debat. Er wordt veelvuldig en letterlijk naar uitkomsten van evaluaties verwezen. Een vierde rapport (2006) door de Handvestgroep wordt niet aangeboden of besproken.

slagen is het mogelijk een kwantitatieve analyse van prestaties van ZBO's te maken, bijvoorbeeld over output, kosten, klantoordelen en ziekteverzuim. Eva-

Sandra van Thiel, Stefan Soetekouw, Martijn Dresmé & Peter van Goch

luerende instanties zoals accountants, consultants of de Algemene Rekenkamer krijgen meestal toegang tot veel meer informatie, en zouden dus nog veel systematischere analyses kunnen maken – al doen ze dat vaak nog niet.

Het feit dat er zo weinig officiële evaluaties worden uitgevoerd, ligt ons inziens dan ook niet aan het ontbreken van informatie. Dat roept de vraag op waaraan het dan wel ligt. De bevindingen van onze onderzoeken suggereren dat politici weinig geïnteresseerd zijn in het evalueren van de prestaties van ZBO's en de resultaten van externe verzelfstandiging. Alleen als er een (politieke) discussie loopt, worden rapporten ook daadwerkelijk gebruikt als informatiebron. Dit sluit aan bij het beeld van de 'logica' van de politiek als gericht op de korte termijn en de actualiteit, vaak gevoed door de media (Leeuw, 1992; Schillemans & Van Thiel, 2009). Een nadere analyse van de aanleiding of opdrachtformulering voor evaluatieonderzoek is nodig om een dergelijke verklaring te onderbouwen. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Dit artikel beoogde vooral in kaart te brengen of prestaties van ZBO's geëvalueerd worden, wat daar uit blijkt en wat ermee gebeurt. Dat is van belang om verschillende redenen. Ten eerste, aan de oprichting van ZBO's lagen hoge verwachtingen ten grondslag; het is niet meer dan consequent om te toetsen of die verwachtingen ook zijn uitgekomen. Op die manier kunnen toekomstige beslissingen evidence-based worden genomen. Ten tweede gaat het hier om een grote, belangrijke sector: er zijn meer dan 700 ZBO's, met meer dan 100.000 medewerkers en uitgaven van meer dan 80 miljard euro. Om hierover politieke verantwoording af te kunnen leggen, is een goede informatiebasis onontbeerlijk. Vooralsnog lijkt er echter nog niet veel animo bij politici om hier meer werk van te maken. De kabinetsreactie op de aanbeveling van de Eerste Kamer om meer systematisch onderzoek te doen is erg passief – al heeft het kabinet in dezelfde reactie wel toegezegd om voortaan standaard een nulmeting uit te laten voeren bij nieuwe externe verzelfstandigingen. Om echt uitsluitsel te kunnen geven over de motieven van politici is ander onderzoek nodig dan hier gepresenteerd, bijvoorbeeld interviews met Kamerleden.

Tot slot is een kleine waarschuwing op haar plaats: meer evalueren betekent niet automatisch meer inzicht. De prestatieparadox laat zien dat gemankeerde indicatoren en manipulatie een vertekend beeld opleveren (Van Thiel & Leeuw, 2003). Bovendien kosten evaluatiestudies geld. Het is daarom belangrijk om ook meer te weten over de kwaliteit van evaluatieonderzoek, en de mogelijkheid of wenselijkheid van een uniform format.

Literatuur

- Ter Bogt, H.J. ter. (2012). Programmabegroting: de gemeenteraad als kadersteller en controleur? *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC)*, 10(4), 9-14.
- Bovens, M.A.P. (2000). De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording. Oratie, Universiteit Utrecht.
- Dresmé, M.M. (2014). *De prestaties van zelfstandige bestuursorganen: een onderzoek naar het presteren van zelfstandige bestuursorganen na hun verzelfstandiging*. Masterscriptie, Nijmegen.

- Homburg, V.M.F., & Thiel, S. van. (2002). Lessen en inzichten voor zbo-beleid. *Openbaar Bestuur*, 12(2), 21-24.
- Kabinetsreactie op het rapport 'Verbinding Verbroken?' van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en het rapport 'Publieke Zaken in de marktsamenleving' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Brief van het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 26 maart 2013.
- Leeuw, F.L. (1992). Produktie en effectiviteit van overheidsbeleid: institutionele analyse en effectmeting. [oratie]. Amsterdam, VUGA.
- Ministerie van BZK. (2014). *Het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's*. Brief van het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 13 mei 2014 (met bijlage).
- Ministerie van Financiën. (2012). Regeling agentschappen. *Staatscourant*, 20668, d.d. 28 september 2012.
- POC: Parlementaire Onderzoekscommissie (POC). (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, B en C.
- Schillemans T., & Thiel, S. van. (2009). Onbekend en onbemand: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53-72.
- Soetekouw, J.S. (2012). *Het functioneren van zelfstandige bestuursorganen: een onderzoek naar de lessen en inzichten over het functioneren van zelfstandige bestuursorganen*. Masterscriptie, Nijmegen.
- Thiel, S. van. (2004). Trends in the public sector: explaining the increased use of quasi-autonomous bodies in policy implementation. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), 175-201.
- Thiel, S. van. (2011). Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht* (pp. 457-475). Amsterdam/Leiden: Amsterdam University Press.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F.L. (2003). De prestatie-paradox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-143.
- Thiel, S. van, & Yesilkagit, K. (2006). *Respondentenrapport Cobra Enquête*. Rotterdam en Utrecht.