

# Uit het oog, maar niet uit het financiële hart: de invulling van doelmatigheid bij zelfstandige bestuursorganen

*Een kwalitatief onderzoek naar hoe doelmatigheid invulling krijgt bij zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijke positie en/of heterogene output.*

Master Publiek Management – Universiteit Utrecht  
Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap

**Onderzoeker:** Jelle van Ophoven (4293010)  
Jellevanophoven@gmail.com

**Begeleiding:**  
Dr. Tom Overmans (eerste lezer)  
Dr. Aline Bos (tweede lezer)

**Stage-organisatie:**  
Ministerie van Financiën  
Afdeling: Besturing, Bekostiging en Externe verslaglegging  
Begeleider: Erik van der Weide

Utrecht, juli 2020, versie 2.0



Ministerie van Financiën



Universiteit Utrecht

## Voorwoord

Met gepaste trots presenteer ik u mijn scriptie ter afronding van de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Dit onderzoek vormt het slotstuk van een ruim vier maanden durend onderzoek dat gepaard ging met een stage bij het Ministerie van Financiën, afdeling BBE. Zelf kijk ik hier met plezier op terug. Ik hoop op u als lezer datzelfde gevoel over te brengen. Daarbij hoop ik met mijn onderzoek een bijdrage te leveren aan zowel maatschappelijke als theoretische vraagstukken omtrent doelmatigheid, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de complexiteit van sturing op afstand.

Niet alleen ZBO's hebben de afgelopen maanden, zoals normaal voor hen, op afstand van de Rijksoverheid geopereerd. Als gevolg van de bijzondere tijden waarin we met zijn allen verkeren, heeft ook mijn afstudeerstage zich grotendeels op afstand van het Haagse voltrokken. Deze afstand was in mijn geval wel enkel fysiek, want ik ben gedurende de afgelopen maanden ondanks de omstandigheden volop betrokken bij digitale overleggen, borrels en andere activiteiten. Bij deze wil ik alle medewerkers van de afdeling BBE daarom bedanken voor de gezelligheid, het meedenken en de fijne contactmomenten tussen het thuiswerken door.

In het bijzonder gaat daarbij mijn dank uit naar Erik van der Weide, die mij vanuit zijn rol als stagebegeleider heeft ondersteund door mee te denken, te helpen bij het leggen van contacten en door feedback te geven op tussentijdse stukken. Meelezen en feedback geven heeft Jaap Sleifer ook gedaan, waarvoor ik ook hem bij deze wil bedanken.

Daarnaast wil ik Tom Overmans, mijn begeleider vanuit de universiteit, ontzettend bedanken. Tom heeft mij vanuit zijn kennis en kunde geholpen met de opzet en inhoud van mijn onderzoek. Dankzij zijn scherpe feedback, betrokkenheid en immer enthousiaste houding heb ik het scriptieproces heel prettig ervaren.

Tot slot wil ik de geïnterviewde respondenten bedanken voor hun tijd en input. Zonder hen had dit onderzoek niet tot stand kunnen komen. Iedereen zit sinds half maart in een compleet nieuwe situatie wat betreft (thuis)werken, wat in veel gevallen zorgt voor extra werkzaamheden of andere verplichtingen. Voor het vrijmaken van tijd voor mijn onderzoek ben ik hen dan ook zeer erkentelijk.

Rest mij alleen nog u veel leesplezier te wensen!

Utrecht, juni 2020

Jelle van Ophoven

## Samenvatting

Het doelmatigheidsverslag door een accountant rondom de verantwoording en beheersing van ZBO's is afgeschaft, omdat het verslag ofwel niet aanwezig was, of omdat het enkel iets over rechtmatigheid zei. De driehoek wordt nu, samen met de ZBO-evaluatie, door de staatssecretaris aangewezen als plek om het over doelmatigheid te hebben. Onduidelijk is echter of dat gebeurt, hoe dit gestalte krijgt en in hoeverre dit betekenisvol is voor betrokkenen. In het bijzonder is deze vraag relevant voor ZBO's met een onafhankelijke taak/taakuitvoering en daarbij heterogene output: wat is daar de rol van doelmatigheid? Dit resulteert in de hoofdvraag voor dit onderzoek: *Hoe krijgt doelmatigheid betekenis in de organisatiepraktijk van zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief?*

Om deze vraag te beantwoorden, is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van het concept van betekenisgeving, specifiek door te kijken naar drie elementen, taal, objecten en handelingen, waarmee doelmatigheid vorm krijgt in de organisatiepraktijk van betrokkenen. Voor deze meer culturele benadering is gekozen, omdat het een ander perspectief biedt op een alom bekend thema als doelmatigheid. Dit concept past dan ook bij de meer verkennende, inductieve aanpak van dit onderzoek. Doelmatigheid bij ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief en/of heterogene output is onontgonnen terrein dat op deze manier verkend wordt.

Op basis van de theorie is een lijst *sensitizing concepts* opgesteld die als handvatten fungeren bij de documentanalyse en interviews. De drie eerdergenoemde elementen van betekenisgeving dienen hierbij als kader. Er zijn zes ZBO's geselecteerd bij drie departementen. Van elk van deze organisaties zijn de (Rijks)jaarverslagen geanalyseerd, alsmede de ZBO-evaluatie, indien beschikbaar. Vervolgens zijn zestien interviews afgenomen met negentien respondenten.

Uit de bevindingen volgt dat er grote verschillen zijn, zowel tussen de rollen in de organisatiepraktijk, tussen de ZBO's en tussen de departementen. Toch zijn er ook veel parallellen zichtbaar. Zo blijkt doelmatigheid een begrip dat zich niet even eenvoudig laat vangen in de dagelijkse praktijk. Respondenten weten wat het betekent, maar de verstaalslag naar de vaak complexe werkzaamheden van het ZBO maken, blijkt veelal lastig. Hierbij wordt aangegeven dat (output)cijfers niet op zichzelf staand gebruikt kunnen worden en toelichting en duiding van belang is. In het bijzonder wordt er in dit kader gewezen op het belang van de informele/onderlinge relatie: het belang van vertrouwen, transparantie en wederzijdse kennis van zaken. Verdere hoofdlijnen in de bevindingen zijn de moeilijkheden van het meten en inzichtelijk maken van output, de complexiteit van het omgaan met onafhankelijkheid en de structuur van de governance, die een duidelijke weerslag op de praktijk heeft.

Geconcludeerd kan worden dat doelmatigheid gelimiteerd betekenis krijgt in de organisatiepraktijk van ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief. Het begrip zelf is niet verweven in alledaags taalgebruik of in de reguliere stukkenstroom rondom de P&C-cyclus. Daarentegen komt het onderwerp wel meer impliciet aan de orde, als het gaat over zaken als efficiënte en goede bestedingen en doordat objecten als jaarverslagen en rapportages ten dele de benodigde outputgegevens bevatten. Echter, de meeste betekenis krijgt het begrip binnen de organisatiepraktijk in de onderlinge dialoog. Hierbij dienen cijfermatige gegevens als aanzet, maar deze moeten voorzien worden van kwalitatieve toelichting en duiding. Om deze reden is de informele relatie en de invulling van de driehoek ook van uitdrukkelijk belang voor het praktisch gestalte krijgen van (gesprekken over) doelmatigheid. Aanbevolen wordt dan ook om te investeren in de informele relatie, om definities meer kenbaar te maken, om niet terughoudend te zijn met output in cijfers uitdrukken (mits er ruimte is voor toelichting en duiding) en om gebruik te maken van externe onderzoeken en benchmarks, met in het bijzonder de ZBO-evaluatie.

# Inhoud

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	2
Figuren- en tabellenlijst.....	6
Lijst met afkortingen.....	6
1. Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Vraagstelling.....	9
1.3. Maatschappelijke relevantie.....	10
1.4. Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.5. Leeswijzer.....	12
2. Context: ZBO's.....	13
2.1. Geschiedenis van ZBO's.....	13
2.2. Definitie.....	14
2.2.1. Publieke taak.....	15
2.2.2. Niet (volledig) hiërarchisch ondergeschikt aan een minister.....	15
2.2.3. Rechts- en financieringsvormen.....	15
3. Theoretisch kader.....	17
3.1. Doelmatigheid.....	17
3.1.1. Wat is doelmatigheid?.....	17
3.1.2. Gehanteerde definitie doelmatigheid.....	18
3.1.3. Moeilijkheden bij het identificeren van doelmatigheid.....	19
3.1.4. Prestaties vergelijken door benchmarking.....	19
3.2. Betekenisgeving.....	20
3.2.1. De culturele benadering.....	20
3.2.2. Een model voor betekenisgeving.....	21
3.3. Zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief.....	22
3.3.1. Oprichtingsgronden en soorten ZBO's.....	23
3.3.2. Type ZBO's voor onderzoek.....	23
3.4. Organisatiepraktijken.....	24
3.4.1. Organisatieomgeving: de driehoek.....	24
3.4.2. Organisatiestructuren.....	25
3.4.3. Organisatiestructuur van ZBO's.....	26
3.5. Deelconclusies en sensitizing concepts.....	26
3.5.1. Doelmatigheid en betekenisgeving.....	26

3.5.2.	Doelmatigheid en ZBO's .....	27
3.5.3.	Sensitizing concepts.....	27
4.	Methode .....	29
4.1.	Kwalitatief onderzoek.....	29
4.2.	Casusselectie.....	29
4.3.	Dataverzameling.....	31
4.3.1.	Documentanalyse.....	31
4.3.2.	Interviews .....	31
4.4.	Data-analyse.....	32
4.5.	Betrouwbaarheid en validiteit .....	33
4.5.1.	Trustworthiness .....	33
4.5.2.	Authenticity .....	33
4.5.3.	Betrouwbaarheid en validiteit: stage.....	33
5.	Bevindingen .....	35
5.1.	Taal.....	35
5.1.1.	Definitie en gebruik term.....	35
5.1.2.	Bredere blik.....	36
5.2.	Objecten.....	37
5.2.1.	Rol van de P&C-cyclus.....	37
5.2.2.	Rol van indicatoren en prestatiemeting .....	39
5.2.3.	Problemen bij (heterogene) output.....	40
5.2.4.	Vergelijken, (onafhankelijk) onderzoek en benchmarking .....	43
5.3.	Handelingen.....	44
5.3.1.	Contact: frequentie, formaliteit en voortouw .....	44
5.3.2.	Samenwerkingsvorm en verantwoordingsstromen.....	45
5.3.3.	Omgaan met onafhankelijkheid in de beheersrelatie .....	46
5.3.4.	Taakveranderingen: werk in uitvoering.....	47
5.4.	Overige bevindingen.....	48
5.4.1.	Verschillen in implementatie van de driehoek .....	48
5.4.2.	De complexiteit van meervoudig opdrachtgeverschap .....	49
5.4.3.	Relatief recente implementatie .....	49
6.	Analyse.....	51
6.1.	Betekenisgeving door taal .....	51
6.1.1.	Antwoord eerste deelvraag.....	51
6.2.	Betekenisgeving door objecten .....	52

6.2.1.	Antwoord tweede deelvraag.....	53
6.3.	Betekenisgeving door handelingen .....	53
6.3.1.	Antwoord derde deelvraag.....	54
7.	Conclusie en aanbevelingen.....	55
7.1.	Antwoord op de hoofdvraag .....	55
7.2.	Model voor betekenisvolle doelmatigheid .....	55
7.3.	Aanbevelingen voor de praktijk .....	58
8.	Discussie.....	59
8.1.	Beperkingen van het onderzoek .....	59
8.2.	Bijdrage van het onderzoek .....	60
8.3.	Suggesties voor vervolgonderzoek.....	60
9.	Literatuurlijst.....	62
10.	Bijlagen.....	66
10.1.	Analysekader.....	66
10.2.	Topiclist .....	66
10.3.	Geanalyseerde documenten .....	68
10.4.	Overzicht respondenten.....	68
10.5.	Codeboom .....	69

## Figuren- en tabellenlijst

### Figuren:

Figuur 1	Tijdslijn van ZBO's	p. 13
Figuur 2	Zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het systeemmodel	p. 17
Figuur 3	Relatie tussen betekenissen en artefacten	p. 21
Figuur 4	De werking van de driehoek	p. 25
Figuur 5	De belangrijkste organisatieonderdelen	p. 25
Figuur 6	Model voor betekenisvolle doelmatigheid	p. 56

### Tabellen:

Tabel 1	Rechtsvormen van ZBO's	p. 16
Tabel 2	Definitie van doelmatigheid en verwante begrippen	p. 18
Tabel 3	Matrix van Mol	p. 19
Tabel 4	Taal, objecten en handelingen in een algemeen voorbeeld	p. 22
Tabel 5	Indeling typen ZBO's en soort & identificeerbaarheid van output	p. 23
Tabel 6	Organisatiestructuren	p. 26
Tabel 7	Sensitizing concepts	p. 28
Tabel 8	Overzicht casuselectie	p. 31
Tabel 9	Generieke weergave van gehanteerde doelmatigheidsdefinities	p. 37

## Lijst met afkortingen

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
DG	Directeur-Generaal
DHC	Dienst van de Huurcommissie
FEZ	Financieel- Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FTE	Full Time Equivalent
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KB	Koninklijke Bibliotheek
KPI	Kritieke prestatie-indicator
NPM	New Public Management
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
P&C	Planning & control
RDW	Dienst Wegverkeer
SG	Secretaris-Generaal
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SvdJ	Stimuleringsfonds voor de Journalistiek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

## 1. Inleiding

Het verhaal van Archimedes is voor velen bekend. De Griekse wis- en natuurkundige moest achterhalen of een gouden kroon, bedoeld als geschenk van koning Hiëro II aan de goden, wel echt van goud was. Al zittend in bad bedacht hij de manier om dit te meten: niet kijken naar het gewicht, maar naar de dichtheid van het materiaal. De kreet die hij toen uitsloeg ('Eureka!'), wordt tot op de dag van vandaag gebruikt wanneer men grote ontdekkingen doet of moeilijke oplossingen vindt. Het naakt door de straten rennen terwijl je het uitroept heeft wel wat aan populariteit ingeboet.

Naast de natuurkundige relevantie die de hieruit voortvloeiende Wet van Archimedes had, heeft het verhaal meer interessante aspecten. De verhouding tussen de koning en de edelsmid is namelijk bij uitstek een voorbeeld van wat de principaal-agentrelatie wordt genoemd. De koning wil als principaal/opdrachtgever een bepaald goed – een gouden kroon – geleverd hebben. Echter, de edelsmid als agent/opdrachtnemer heeft hierbij niet één op één hetzelfde belang en heeft meer kennis van zaken dan de koning. Dit is een spanning die vaak terug te zien is in scenario's waarin iets wordt uitbesteed. Om toch zeker te zijn van de kwaliteit, laat de koning daarom een controle uitvoeren door Archimedes. Het is hierbij van cruciaal belang dat hij het juiste meet om tot een goede verantwoording te komen. Wordt enkel de kroon gewogen, dan kan het net zo goed zijn dat de kroon met zilver is vermengd (een veelgebruikte valsmunterstruc uit die tijd). Wordt er echter gekeken naar de dichtheid, dan is er wel een verschil waar te nemen. In dit geval geeft dus alleen het meten van de dichtheid een betekenisvolle uitkomst voor de betrokkenen.

Leuk, zo'n uitstapje naar het Griekenland van twee eeuwen voor Christus, maar waarom is dit (nu nog) relevant? We zijn ruim twee millennia verder en kronen controleren op het gebruikte materiaal is iets minder aan de orde van de dag. Desalniettemin is de verhouding tussen opdrachtgevers en -nemers en de daarmee gepaard gaande behoefte aan verantwoording en controle er onverminderd. Ook nu is het nog van belang om te zorgen dat het juiste wordt gemeten en er correct verantwoording wordt afgelegd, zodat resultaten betekenis hebben voor de actoren.

Concreet, in het Nederlandse bestuurlijke landschap, is dit het geval bij de beheersing en verantwoording van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Deze organisaties voeren taken uit op afstand van de overheid, met een zekere mate van autonomie en beperkte controle mogelijkheden voor ministers en ministeries. Echter, om adequaat toezicht mogelijk te maken, is op bepaalde vlakken verantwoording verplicht. Zo moeten ZBO's verslag doen van hun rechtmatigheid en doelmatigheid. Laatstgenoemde is momenteel in het geding, want uit een evaluatie en een tweetal vervolgonderzoeken is gebleken dat de huidige manier van doelmatigheid meten niet betekenisvol is voor de betrokkenen. Het zegt weinig tot niets over hoe doelmatig de ZBO's daadwerkelijk zijn en is daarmee niet bruikbaar voor controlerende partijen, de wetgevende macht en voor de ZBO's zelf. Dit is in het bijzonder het geval bij ZBO's met een deskundige/onafhankelijke positie, omdat het bij hen lastig in beeld te krijgen is wat ze qua output leveren (De Ridder & Zijlstra, 2010; Van Meerkerk & Van Thiel, 2011).

Vertaald naar termen van Archimedes, lukt het bij doelmatigheid van ZBO's veelal niet om de dichtheid van de kroon te meten en wordt de kroon slechts gewogen. Wat wel de juiste woorden, objecten en handelingen zijn om doelmatigheid aan te orde te stellen, is daarom het centrale vraagstuk van deze scriptie. Het doel is om een bijdrage te leveren aan (meer inzicht in) een betekenisvolle invulling van het doelmatigheidsprincipe, waarbij een 'Eureka-moment' de ultieme stip op de horizon is.



## 1.1. Aanleiding

Sinds 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet) in werking getreden (Ministerie BZK, 2018). Zelfstandige bestuursorganen omvatten een gemêleerde verzameling van organisaties die op afstand van de Rijksoverheid publieke taken uitvoeren. Enkele voorbeelden zijn het Kadaster, het UWV, de Kiesraad, het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Persoonsgegevens. De Kaderwet heeft tot doel om het beleid en toezicht wat betreft zelfstandige bestuursorganen, te harmoniseren. In de Kaderwet is bepaald dat de wet elke vijf jaar geëvalueerd moet worden en dat deze evaluatie daarbij moet worden toegezonden aan beide Kamers. De eerste evaluatie is afgerond in 2012. De tweede evaluatie, die gaat over de periode 2012-2016, is in 2018 aan beide Kamers toegezonden (Ministerie BZK, 2018).

Eén van de bevindingen in de eerste evaluatie, is dat bij veel ZBO's het verplichte doelmatigheidsverslag ontbreekt. Over doelmatigheid wordt gesproken, wanneer men het heeft over de relatie tussen middelen (input) en prestaties (output). Er kan ook van efficiëntie worden gesproken: wordt er maximaal gepresteerd tegen minimale middelen? Het veelal ontbreken van dit verslag was ook bij de tweede evaluatie het geval. Naar aanleiding van deze bevinding, heeft de staatssecretaris van BZK, Raymond Knops, een vervolgonderzoek laten uitvoeren (Kamerbrief, Knops, 2018). Uit dit vervolgonderzoek komt een duidelijk beeld: bij een aanzienlijk deel van de ZBO's die een verplichting hebben tot het aanleveren van een doelmatigheidsverslag, ontbreekt dit. Bij de ZBO's die het verslag wel aanleveren, zijn er hoofdzakelijk twee, verre van ideale, vormen: 1. Een verslag waarbij de accountant hoofdzakelijk kijkt naar de totstandkoming van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Het gaat hier enkel om de rechtmatige totstandkoming van het doelmatigheidsverslag, over de doelmatigheid zelf wordt niets gezegd. 2. Een verslag waarbij de accountant aangeeft dat er op basis van de reguliere jaarrekeningcontrole geen aanwijzingen zijn van ondoelmatigheid. Ook dit zegt op zichzelf niets over de daadwerkelijke doelmatigheid (Ministerie BZK & Ministerie FIN, 2019).

Het doelmatigheidsverslag wordt daarom nu als weinig betekenisvol gezien door de opdrachtgevers/eigenaren die op basis van de bevindingen beheersing uitoefenen en daarnaast wordt het als een bureaucratische last ervaren door de opdrachtnemers, de ZBO's zelf (Kamerbrief Knops, 2019). Dit heeft staatssecretaris Knops doen besluiten het verplichte doelmatigheidsverslag door een accountant af te schaffen (2019). Dat doelmatigheid wel onderwerp van gesprek moet blijven, onderstreept de staatssecretaris in zijn toelichting. Hierin geeft hij aan dat het voor de hand ligt dat dit in de 'driehoek' van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer gebeurt. Aangezien de staatssecretaris, samen met zijn ambtsgenoot van Financiën, verantwoordelijk is voor het stelsel, streeft hij naar een solide beoordeling van doelmatigheid van het functioneren van ZBO's en de verantwoording hierover. Dit blijkt tot op heden in veel gevallen echter lastig in de praktijk te brengen. Gesuggereerd wordt onder andere om de verantwoording over doelmatigheid te betrekken in de vijfjaarlijkse evaluatie van een ZBO aan de kamer, maar ook daarvoor moet er eerst een duidelijker beeld komen van waarover gerapporteerd moet worden.

Verantwoording bij ZBO's is een veel terugkerend discussiepunt, waarbij het normatief-juridische debat overheerst (Schillemans & Van Thiel, 2009). In deze discussies wordt aan verantwoording op financieel-economisch vlak, dus ook discussies over doelmatigheid, weinig aandacht besteed (Niaounakis & Van Heezik, 2019). Daar waar wel aandacht besteed wordt aan doelmatigheid bij ZBO's, ligt de focus op de organisaties met makkelijk meetbare/homogene output (Klaassen, Maks & Anderson, 2010). Bijvoorbeeld eerdergenoemde ZBO's als het UWV en het Kadaster, waarbij productie

en prestaties relatief makkelijk in kaart te brengen zijn. Verantwoording afleggen op het vlak van doelmatigheid is lastiger wanneer er sprake is van een heterogene productie waarbij de output niet goed aanwijsbaar is (Klaassen et al., 2010). Dit is in het bijzonder, maar niet uitsluitend, het geval bij ZBO's die ingesteld zijn vanwege hun onafhankelijke positie. Dit zijn ZBO's die onafhankelijke oordelen geven of interveniëren bij misstanden, zoals de eerdergenoemde Kiesraad, het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Persoonsgegevens (De Ridder & Zijlstra, 2010). De vraag hoe bij dergelijke organisaties toch zinvol inzicht te verkrijgen is in doelmatigheid, vormt de puzzel waarop dit onderzoek gestoeld is.

Deze vraag vanuit het Ministerie van Financiën – hoe kan het gesprek over doelmatigheid richting de toekomst op een voor alle betrokkenen betekenisvolle manier worden gevoerd, in het bijzonder bij ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief – vormt dan ook het startpunt van deze scriptie. Dit tegen de achtergrond van de bredere wetenschappelijke discussies over de meetbaarheid van heterogene overheidsprestaties (Klaassen et al., 2010) en het meten van publieke prestaties in ambigue en onzekere contexten (Abma & Noordegraaf, 2003).

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan deze onduidelijkheden en discussies, door allereerst meer inzicht te verschaffen in hoe doelmatigheid momenteel aan de orde komt. Hierbij wordt er onderzocht hoe betrokken actoren nu betekenis geven aan doelmatigheid. Vervolgens worden er op basis van dit onderzoek handvatten gegeven voor een toekomstige invulling van doelmatigheid in de organisatieomgeving van ZBO's.

## 1.2. Vraagstelling

Het centrale thema van dit onderzoek is hoe doelmatigheid betekenis krijgt in de organisatiepraktijk van ZBO's. Er wordt gekeken naar wat betrokken actoren doen, zeggen of schrijven, ten aanzien van doelmatigheid. Deze link met betekenisgeving wordt gemaakt omdat doelmatigheid, een ogenschijnlijk eenvoudig bedrijfsmatig concept, vanuit de huidige kennis niet op een gewenste manier gevat lijkt te worden. Een andere aanpak is daarom wenselijk: niet puur rationeel-economisch, maar een meer culturele benadering, gericht op individuen, interpretaties en betekenisgeving. De rationeel-economische benadering van bijvoorbeeld een accountant blijkt per slot van rekening niet het gewenste resultaat op te leveren, wat de noodzaak van een alternatieve benadering onderstreept. Het is immers wel een relevant thema voor betrokkenen. Specifiek wordt er gekeken naar ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief en heterogene output. Van heterogene output is bijvoorbeeld sprake wanneer het te leveren product gevarieerd is, het lastig te kwantificeren is en/of een vaste kostprijs hanteren niet of nauwelijks mogelijk is. Hoe het thema doelmatigheid speelt bij deze ZBO's en de betrokken actoren en wat voor betekenis eraan wordt gegeven, is nog onduidelijk en daarom staat dat centraal in de hoofdvraag. Het feit dat de literatuur aangeeft dat doelmatigheid en efficiëntie meten bij dergelijke organisaties lastig is, draagt bij aan de relevantie van het uitvragen in de praktijk (Klaassen et al., 2010; Niaounakis & Van Heezik, 2019). Want hoe wordt het nu gedaan en welke betekenis geven de betrokken actoren aan het thema doelmatigheid?

In de theoretische deelvragen worden de verschillende concepten uit de hoofdvraag gedefinieerd en geoperationaliseerd tot *sensitizing concepts*. De empirische deelvragen moeten handvatten bieden bij het begrijpen hoe doelmatigheid betekenis krijgt in de gekozen praktijk. Op basis van een doordachte casusselectie wordt de praktijk geanalyseerd. Als deze meer beschrijvende stap genomen is, wordt er gekeken naar wat er op theoretisch vlak geleerd kan worden over doelmatigheid bij heterogene

productie. Praktisch wordt, waar mogelijk, ingezoomd op *best practices/principles* die een opmaat bieden voor aanbevelingen aan de betrokkenen.

Belangrijk bij de empirische vragen, is de invulling van het begrip 'betekenisgeving'. Dit is gegrond in het boek van Dvora Yanow (1996): *How Does a Policy Mean?: Interpreting Policy and Organizational Actions*. Zij maakt een theoretische indeling in 'acts', 'texts' (language) and 'objects' die tezamen betekenis geven aan beleid en in dit geval aan het concept doelmatigheid. Insteek hierbij is om na te gaan hoe betrokkenen via 'acts' (via welke rituelen, handelingen, overleggen), 'texts' (via welke woorden, terminologie, verslagleggingen) en 'objects' (via welke symbolen en voorwerpen) betekenis geven aan doelmatigheid. Dit verschaft wetenschappelijk inzicht in hoe invulling wordt gegeven aan doelmatigheid en geeft praktische verbeterpunten van hoe doelmatigheid beter/structureler aan bod kan komen.

### **Hoofdvraag:**

*Hoe krijgt doelmatigheid betekenis in de organisatiepraktijk van zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief?*

Theoretische deelvragen:

- Wat wordt in de literatuur verstaan onder doelmatigheid?
- Wat wordt verstaan onder betekenisgeving?
- Wat wordt verstaan onder zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief?
- Wat wordt verstaan onder organisatiepraktijken?

Empirische deelvragen:

- Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke taal?
- Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke objecten?
- Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke handelingen?

### 1.3. Maatschappelijke relevantie

De meest concrete (maatschappelijke) relevantie van dit onderzoek is er voor de betrokken organisaties: de ZBO's en de ministeries. Bij de ministeries wordt het toezicht opgedeeld in de opdrachtgever(s) en de juridisch/financieel eigenaar van het ZBO (zie 3.4.1.). Laatstgenoemde heeft beperkte beheersmechanismen in de toezichthoudende taak ten opzichte van ZBO's. De beheersing van doelmatigheid, één van deze mechanismen, moet daarom betekenisvol zijn, zodat goede verantwoording en beheersing mogelijk is. Daarnaast is het van belang dat ZBO's doelmatigheid niet enkel als een bureaucratische last zien, maar dat zijzelf ook de meerwaarde inzien. Een gedegen en voor de betrokkenen betekenisvolle verantwoording kan bijdragen aan een verhoogde efficiëntie van bestedingen en potentieel (bedrijfsmatige) verbetermogelijkheden. Daarbij kan het een bijdrage leveren aan werkgeluk en trots van medewerkers. Organisaties met een publiek doel zorgen voor zingeving bij professionals die er werkzaam zijn (Noordegraaf, 2015). Een toename in de doelmatigheid van het ZBO kan dit gevoel van zingeving potentieel versterken. Daarnaast verhoogt het beter kunnen aantonen van doelmatigheid de (externe) legitimiteit van het ZBO (Klaassen et al., 2010). Ook zal een ZBO gericht sturen op inzicht in doelmatigheid als zelf de toegevoegde waarde wordt ervaren, wat

de algehele waardencreatie ten goede komt. Tot slot kan het ook voor de direct betrokkenen relevant zijn om überhaupt het gesprek over doelmatigheid aan te wakkeren. Inzicht en aandacht voor (efficiënte van) de in- en output van organisaties is altijd van belang en bij ZBO's in het bijzonder, doordat deze organisaties op afstand van de Rijksoverheid publieke taken uitvoeren en dat direct of indirect doen met publiek geld.

Ten tweede is inzicht in doelmatigheid belangrijk voor de wetgevende organen en dan met name in hun budgettaire taak. Het budgetrecht schrijft voor dat de Eerste en Tweede Kamer de staatsuitgaven en –inkomsten controleren en beoordelen, om vervolgens de rijksbegroting al dan niet goed te keuren (De Kam, Koopmans & Wellink, 2011). Deze taak kunnen zij beter uitvoeren als er iets zinvols gezegd wordt over de doelmatigheid van bestedingen. De wetgever hecht hier belang aan en heeft daarom in de Kaderwet een verplichte vijfjaarlijkse evaluatie opgenomen voor vrijwel alle ZBO's waarbij ze getoetst worden op doelmatigheid en doeltreffendheid. ZBO's zijn goed voor 42.375 FTE aan werkgelegenheid en voor 79.421 miljoen Euro aan begrotings- en premiebijdrage (Ministerie Financiën, 2019a), wat beter inzicht in hun bestedingen maatschappelijk relevant maakt. Daarnaast heeft inzicht in de doelmatigheid ook een legitimerende taak, het toont de buitenwereld dat politici in control zijn (Ter Bogt, 2002).

Tot slot, heeft dit onderzoek daarmee ook een bredere maatschappelijke relevantie, omdat het een bijdrage poogt te doen aan het doelmatig functioneren van publieke instellingen. ZBO's worden (grotendeels) gefinancierd vanuit publiek geld, dus bij ordentelijk functioneren is de hele maatschappij gebaat. Onafhankelijke ZBO's zijn in het bijzonder veelal opgericht als objectieve schakel tussen de overheid en burgers/bedrijfsleven, dus hun ordentelijk functioneren is ook van belang voor de democratische rechtstaat (De Ridder & Zijlstra, 2010).

#### 1.4. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek richt zich op een gat in de literatuur, namelijk het zichtbaar maken van heterogene overheidsprestaties in ambigue contexten (Klaassen et al, 2010; Abma & Noordegraaf, 2003). Specifiek wordt dit gedaan, door de invulling van doelmatigheid bij ZBO's met een heterogene output te analyseren. Recent onderzoek van IPSE Studies heeft gekeken naar de productiviteitsontwikkeling bij ZBO's waarbij de output wel goed meetbaar is, namelijk de SVB, RDW en het Kadaster (Niaounakis & Van Heezik, 2019). Een meer theoretische invulling geven aan doelmatigheid bij heterogene output, is daarom een relevante aanvulling. Daarbij is het onderzoek ook methodologisch aanvullend, door de kwalitatieve en meer interpretatieve benadering in tegenstelling tot eerdere onderzoeken naar dit onderwerp die over het algemeen geaard zijn in kwantitatieve methoden.

Daarbij passen de onderzoeksresultaten in een bredere wetenschappelijke discussie. Sinds de doorvoering van *New Public Management* is het streven naar triple E alom aanwezig: *Economy, Efficiency & Effectiveness* (Hood, 1991). Echter, het meten van publieke effectiviteit blijkt lastig, onder meer door de dynamische context en ambigue omgeving (Noordegraaf, 2015). Deze complexiteit wordt bij de in dit onderzoek centraal staande ZBO's nog vergroot door de heterogene en moeilijk meetbare output die zij leveren (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Dit brengt een spanning met zich mee, want hoe kan er toch verantwoording en beheersing plaatsvinden in een dergelijke situatie? Dit onderzoek probeert te achterhalen hoe mensen omgaan met een dergelijke spanning en kan op die manier een bijdrage leveren aan de bredere discussie over (de limieten van) prestatie management en verzakelijking in het openbaar bestuur.

Tot slot kunnen de resultaten een interessante bijdrage leveren aan concrete onderwerpen binnen de wetenschappelijke literatuur. De combinatie van het economische concept van doelmatigheid met het meer culturele principe van betekenisgeving is niet eerder gemaakt en kan daarom nieuwe inzichten opleveren. Doelmatigheid, een op het eerste oog concreet en helder onderwerp dat al vaak is onderzocht, blijft in de context van ZBO's tot onduidelijkheden leiden. Een afwijkende, culturele benadering, kan daarom wenselijke nieuwe inzichten verschaffen waarmee potentieel betere verklaringen gegeven kunnen worden dan met de bedrijfseconomische literatuur. Deze inzichten kunnen handvatten bieden voor het ontwikkelen van bredere modellen of ze kunnen aan de basis liggen van vervolgonderzoeken ter verificatie. Op deze manier vindt er verrijking plaats van de literatuur over zowel doelmatigheid als over betekenisgeving.

#### 1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de historische context van ZBO's beschreven. Ook wordt er ingegaan op wat een ZBO typeert, om zodoende een goed beeld te schetsen van het onderzoeksgebied. Vervolgens wordt in het theoretisch kader dieper ingegaan op de verschillende concepten uit de hoofdvraag. Deze worden gedefinieerd en geoperationaliseerd tot *sensitizing concepts*. In hoofdstuk 4 wordt de methode van het onderzoek beschreven. Hier wordt ingegaan op de gemaakte (onderzoeks)keuzes en de onderzoeksmethode. Vervolgens worden de resultaten beschreven in hoofdstuk 5 en geanalyseerd in hoofdstuk 6. Hierna volgt de conclusie met daarin een antwoord op de hoofdvraag. Daarnaast worden hier een theoretische bijdrage en aanbevelingen gedaan. Afsluitend is er een discussiehoofdstuk waarin de beperkingen van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode worden toegelicht, alsmede suggesties voor vervolgonderzoek worden gegeven.

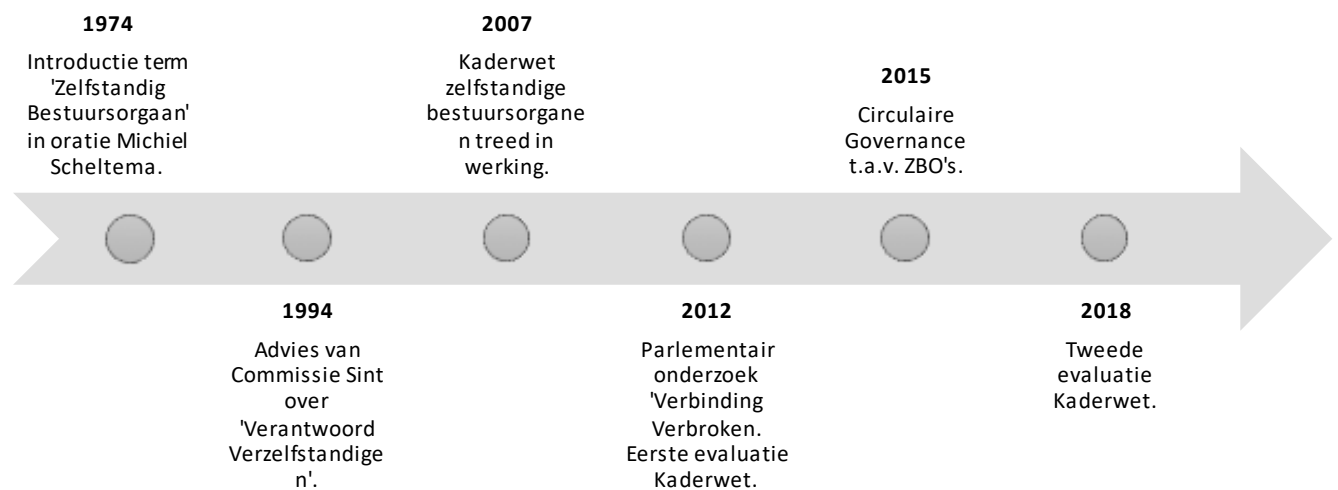
## 2. Context: ZBO's

In dit hoofdstuk wordt de context van dit onderzoek geschetst. Er wordt eerst een historisch overzicht van ZBO's gegeven, waarna er wordt ingegaan op de huidige status en kenmerken van ZBO's.

### 2.1. Geschiedenis van ZBO's

*Van afzonderlijke organisaties, naar zelfstandige bestuursorganen tot samenvoeging onder de Kaderwet.*

Al voor 1974 waren er overheidsorganisaties die in bedrijfsmatige zin zelfstandig, op afstand van de betrokken beleidsdepartementen, opereerden (Sint, 2019). Echter, het was staats- en bestuurskundige Michiel Scheltema (1974) die in zijn oratie de term 'zelfstandig bestuursorgaan' introduceerde. Deze term raakte binnen enkele jaren ingeburgerd (Sint, 2019). Figuur 1 geeft de geschiedenis verkort weer.



**Figuur 1:** Tijdlijn van ZBO's (Ministerie BZK, z.d.-a)

ZBO's functioneren op afstand van het centrale gezag. Ze worden dan ook vaak als decentralisatiemaatregel aangeduid (Hood, 1991; Tolsma, Boekenoogen & Kraan-Jetten, 1995). Eind jaren '80 bracht de noodzaak tot bezuinigingen een tweeledige trend met zich mee: aan de ene kant werden er voormalige rijksdiensten op afstand geplaatst, vaak met efficiëntieverbetering als argument. Aan de andere kant werden er organisaties verstatelijkt. Dit resulteerde in een sterke toename van het aantal ZBO's (De Kruijf & Mol, 2007). Verzelfstandiging moest bijdragen aan het verkleinen van de *performance gap* van publieke organisaties (Noordegraaf, 2015). De trend van het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties past in het paradigma van *New Public Management* (NPM) dat in de jaren '80 opkwam (Hood, 1991). Met de opkomst van NPM, kwam er ook meer aandacht voor het sober en doelmatig functioneren van de overheid (De Ridder & Zijlstra, 2010). De trend van (meer) ZBO's past hiernaast ook in de door de commissie-Wiegel in 1993 gepropageerde scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij het kerndepartement zich bezig dient te houden met beleidsvoorbereiding en de uitvoering gedaan kan worden door onder andere ZBO's (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012). Gedurende deze eerste periode, tot begin jaren '90, was er nog weinig politieke aandacht voor ZBO's (Schillemans & Van Thiel, 2009).

Dit veranderde toen er kritische rapporten verschenen van de commissie Scheltema in 1993 (Schillemans & Van Thiel, 2009), gevolgd door het rapport 'Verantwoord Verzelfstandigen' van de Commissie Sint in 1994, waarin terughoudendheid bij het instellen van nieuwe ZBO's werd gepredikt (Commissie Sint, 1994). De reeks kritische rapporten werd gecompliceerd door een rapport van

de Algemene Rekenkamer in het daaropvolgende jaar. Zij constateerden een 'wildgroei' van ZBO's, een gebrek aan verslaglegging jegens departementen en ze vonden de motieven tot verzelfstandiging vaak onvoldoende. Bij 53% ontbrak deze motivering zelfs volledig (Schillemans & Van Thiel, 2009). Waar oprichtingsgronden expliciet genoemd werden, werden (één of meer van) de volgende argumenten genoemd: 1. Meer *efficiency*/grotere doelmatigheid van de rijksdienst. 2. De wens om deskundigheid/bestuurlijke ervaring te betrekken. 3. De wens om een bepaalde sector zichzelf te laten reguleren. 4. De wens om maatschappelijke organisaties bij de uitvoering te betrekken. 5. De wens om de taakuitvoering dicht bij de burger/belanghebbende te brengen. 5. Het bevorderen van onpartijdige rechtsbescherming. (Toslma et al., 1995).

In de daaropvolgende jaren is het aantal ZBO's dan ook afgenomen (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Ten grondslag aan de afname van het aantal ZBO's lagen verschillende democratische en rechtstatelijke argumenten, waarbij de lacune in de parlementaire controle van ZBO's vooral prominent naar voren kwam (Broeksteeg, 2018). Deze jaren worden ook gekenmerkt door de opmaat naar de Kaderwet. Een eerste versie was er al in 2000, maar pas in 2007 trad de Kaderwet in werking (Ministerie BZK, z.d.-a). Dit was dan ook een 'uitgekleed compromis' dat veel minder kaders stelde dan het eerdere voorstel. Het parlement wilde uiteindelijk meer uniformiteit, waardoor de wet in de Tweede Kamer is aangenomen nadat er meer dan veertig amendementen aan waren toegevoegd (Schillemans & Van Thiel, 2009). De wet heeft tot doel om de taken en bevoegdheden van (het toezicht op) ZBO's te harmoniseren. De wet brengt ordening in het veelkleurige pallet aan ZBO's, maar daarnaast verschaft de Kaderwet ook meer helderheid in de regelingen omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid, wordt het financiële toezicht verduidelijkt en het publieke toezicht vergroot (Broeksteeg, 2018). Toch wordt de uniformiteit van de wet ook beperkt, doordat niet alle ZBO's eronder vallen en er uitzonderingen op artikelen zijn toegestaan (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011).

De daaropvolgende jaren staan in het teken van het in de praktijk brengen van de Kaderwet en van de daar bijbehorende wetsevaluaties. In 2015 is daarnaast de '*Circulaire Governance*' (Rijksoverheid, 2015) uitgegeven, een document dat de driehoek van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer specificiert en verdere handvatten geeft voor de taken en rollen op hoog ambtelijk niveau (Kamerbrief, Blok, 2015). Dit wordt verder uitgewerkt in het theoretisch kader, omdat deze driehoek de *unit of analysis* is voor dit onderzoek (zie 3.4.). Wat de Kaderwet betreft, vormt de laatste evaluatie, die van 2018, als gezegd de aanleiding voor dit onderzoek.

De discussie over ZBO's en hun positie blijft zo voortleven. Schillemans en Van Thiel (2009) vatten het treffend samen, door te stellen dat er sprake is van een terugkerend debat tussen pluralisten en uniformisten in het ZBO-landschap. Een debat dat blijft voortduren.

## 2.2. Definitie

Lange tijd hadden ZBO's geen eenduidige definitie (Breeman et al., 2012). De Kaderwet bracht hier verandering in, door ze in Artikel 1 te definiëren als:

*"Een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister,"* (Michiels, 2014, p. 122).

De Rijksoverheid, als ook verschillende wetenschappelijke bronnen, hanteren definities die grotendeels overeenkomen. Specifiek in deze definities, is dat de nadruk verder gelegd wordt op het feit dat een ZBO een overheidstaak/publieke taak uitvoert, dat dit met een bijzonder positie binnen de

Rijksoverheid gebeurt en dat ZBO's zowel publiek- als privaatrechtelijke rechtsvormen kennen (Rijksoverheid, z.d.-b; Van Meerkerk & Van Thiel, 2011, p.3)

#### 2.2.1. Publieke taak

ZBO's hebben een publieke taak. Deze taak heeft een exclusief en monopolistisch karakter (De Kruijf & Mol, 2007). Daarnaast is het mogelijk dat een ZBO naast de publieke taak/werkzaamheden, ook private activiteiten onderneemt (Tolsma et al., 1995). Om als ZBO te worden aangeduid moet een ZBO beschikken over bepaalde bestuursbevoegdheden die een minister niet heeft. Deze taken zijn divers en bevatten onder andere het verstrekken van uitkeringen en subsidies, het innen van heffingen, toezicht houden en het afgeven van keuringscertificaten (Breeman et al., 2012). Er is sprake van openbaar gezag, doordat ZBO's eigenhandig iets kunnen gebieden of verbieden (Rijksoverheid z.d.-b).

#### 2.2.2. Niet (volledig) hiërarchisch ondergeschikt aan een minister

Bij ZBO's is de ministeriële verantwoordelijkheid tot op zekere hoogte ingeperkt (Tolsma et al., 1995). De 'geclausuleerde' bevoegdheden van de minister zijn vastgelegd in (instellings)wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen waaruit het ZBO is ontstaan (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Bij een formele instellingswet moeten beide kamers instemmen met het verdwijnen van de directe ministeriële verantwoordelijkheid op een bepaald terrein (Breeman et al., 2012). Een taak die hierbij gegarandeerd bij de minister (of de gedelegeerde) ligt, is het toezien op de rechtmatige en doelmatige besteding van begrotingsgeld (Tolsma et al., 1995). Overigens verschilt de wijze van verantwoording per ZBO, wat is vastgelegd in de instellingswet of het instellingsbesluit (Breeman et al., 2012).

Het toezicht vindt op ambtelijk niveau plaats in de driehoek van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). De organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering, moet zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid bevorderen, doordat ZBO's op afstand staan van het politieke spel rondom beleid en ze zich dus volledig kunnen concentreren op optimalisering van de beleidsuitvoering (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012). Het scheiden van taken brengt nadelen met zich mee. Zo wordt de minister ter verantwoording geroepen bij eventuele misstanden en niet het bestuur van het ZBO, terwijl de ambtelijke leiding de beslissingen neemt (Bovens et al., 2012). Door de niet-hiërarchische indeling kan noch de minister, noch de Tweede Kamer volledige controle uitoefenen (Michiels, 2014). Om deze reden proberen veel bewindslieden meer grip en invloed te krijgen op het functioneren van ZBO's (Breeman et al., 2012). Het op afstand plaatsen heeft zo bezien voor- en nadelen: de politieke waan van de dag wordt ontlopen, maar datzelfde geldt (deels) voor de politieke verantwoording (Bovens et al., 2012). Om deze reden is het uitgangspunt van de regering ook om alle nieuwe taken op afstand van het centrale gezag, waar mogelijk via agentschappen te regelen. Deze vallen wel onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid (Kamerbrief, Blok, 2014).

#### 2.2.3. Rechts- en financieringsvormen

ZBO's zijn in termen van de Algemene Wet Bestuursrecht per definitie bestuursorganen (art 1:1 Awb, Michiels, 2014, p. 123). Zoals gesteld kunnen ZBO's op twee wijzen ontstaan (op afstand plaatsen en verstatelijking) en dit is ook terug te zien in de gehanteerde rechtsvormen (Michiels, 2014). In de Kaderwet is vastgelegd dat het uitgangspunt qua rechtsvorm publiekrechtelijk is en dat een privaatrechtelijke vorm enkel in goed gemotiveerde gevallen mogelijk is (Breeman et al., 2012). De huidige privaatrechtelijke ZBO's zijn dat dan ook grotendeels op basis van hun historie (Michiels, 2014).



Privaatrechtelijke ZBO's kunnen afwijkende beheers- en verantwoordingeisen hebben (Kaderwet, Art 36-38 Kaderwet). Bij publiekrechtelijke ZBO's zijn er meer en strakkere eisen (Kaderwet, Art 24-35).

*Verschillende rechtsvormen van ZBO's*

- Publiekrechtelijk en onderdeel van de rechtspersoon Staat.
- Publiekrechtelijk met een eigen rechtspersoon.
- Privaatrechtelijk met enkel publieke uitvoeringstaak.
- Privaatrechtelijk met zowel publieke taak als ook private activiteiten.

**Tabel 1:** Rechtsvormen van ZBO's (Ministerie BZK & Ministerie Financiën, 2019)

Naast het onderscheid in rechtsvorm (tabel 1), is een ander relevant onderscheid dat in financiering. ZBO's kunnen op twee manieren gefinancierd worden, via budget- en tarieffinanciering (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Bij budgetfinanciering komen de budgetten vanuit het ministerie en is er op deze manier een sturingsmogelijkheid. Bij tarieffinanciering verkrijgt het ZBO zelf middelen door heffingen of het opleggen van tarieven bij klanten. In dit geval is de sturingsmogelijkheid vanuit de bekostiging afwezig (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Overigens is ook een combinatie van beide mogelijk, waarbij een deel van de financiering van het ZBO departementaal gebeurt en een deel via tarieven.

### 3. Theoretisch kader

Ter ondersteuning van de hoofdvraag worden enkele concepten theoretisch uitgewerkt.

*Hoofdvraag: Hoe krijgt doelmatigheid betekenis in de organisatiepraktijk van zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief?*

Om dit te onderzoeken wordt er eerst theoretisch ingegaan op de verschillende concepten uit de hoofdvraag, waarna *sensitizing concepts* worden beschreven. Voor deze aanpak is gekozen, omdat het terrein van onderzoek in combinatie met de gehanteerde methode onontgonnen is, waardoor een meer inductieve aanpak wenselijk is. Allereerst wordt nu het kernbegrip uit het onderzoek beschreven en toegelicht: doelmatigheid. Vervolgens wordt er ingegaan op betekenisgeving, het onafhankelijkheidsmotief en tot slot op de organisatiepraktijk. Als gezegd komt dit alles op het einde van het hoofdstuk samen, wat resulteert in verdere handvatten voor het onderzoek.

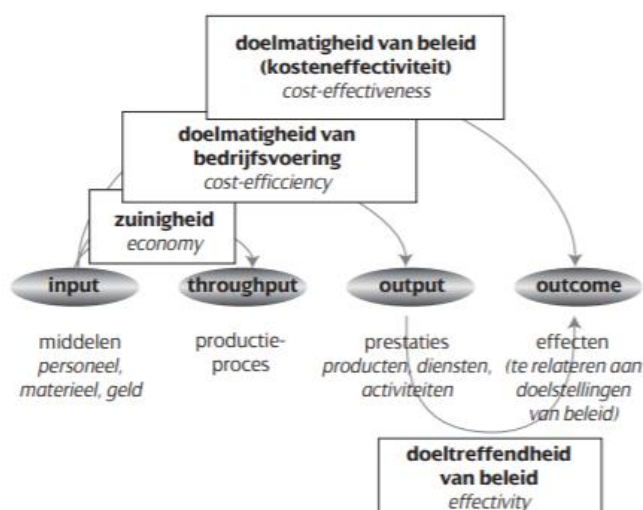
#### 3.1. Doelmatigheid

Het centrale concept in dit onderzoek, is doelmatigheid en hoe deze doelmatigheid betekenis krijgt in de praktijk. Dit komt, zoals gesteld in de inleiding, doordat de theoretische kennis hierover momenteel niet toereikend is. Om die reden wordt nu eerst doelmatigheid gedefinieerd en daarna wordt er verder ingegaan op het meten van doelmatigheid bij een onduidelijke/heterogene productie.

##### 3.1.1. Wat is doelmatigheid?

Binnen de financiële beheersfunctie op begrotingen worden er op hoofdlijnen twee soort controles onderscheiden: rechtmatigheidscontrole en doelmatigheidscontrole (De Kam et al., 2011). Bij rechtmatigheid draait het om de juist- en volledigheid van de begroting, controle op fraude en het nagaan of (juridische) toestemming tijdig en correct is verleend. Zoals gesteld in de inleiding, was één van de bezwaren tegen het doelmatigheidsverslag van de accountant zoals dat tot nu toe bij ZBO's werd gehanteerd, dat deze met name controleerde op rechtmatigheid en niet op doelmatigheid (Ministerie BZK & Ministerie FIN, 2019).

Binnen de doelmatigheidscontrole worden twee aspecten onderscheiden: doelmatigheid en doeltreffendheid (weergegeven in figuur 2). Doelmatigheid en efficiëntie zijn veelal synoniemen (Noordegraaf, 2015; Rijksoverheid, z.d.-a).



**Figuur 2:** zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het systeemmodel (Molenkamp & Tummers, 2004, p. 428)

Doeltreffendheid gaat om de vraag of de beoogde doelstellingen worden bereikt, er wordt in dat geval gekeken naar de uitkomsten. Om die reden wordt dit vaak gelijkgesteld aan effectiviteit (Molenkamp & Tummers, 2004). Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of dit ook tegen de laagst mogelijke kosten gebeurt, oftewel het efficiëntst (De Kam et al., 2011). Niaounakis en Van Heezik (2019) definiëren doelmatigheid als “*mate waarin een gegeven productie (output) tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd,*” (tabel 2). Dit is daarmee in lijn met wat in figuur 2 wordt weergegeven als doelmatigheid van bedrijfsvoering/kosten-efficiëntie. Het onderscheid in twee soorten doelmatigheid, wordt niet door iedereen op dezelfde manier gehanteerd. Noordegraaf (2015) heeft het bij de relatie tussen input en *outcome* over doeltreffendheid en dus niet over beleidsdoelmatigheid zoals in figuur 2 wel het geval is.

In figuur 2 is ook de *triple E* terug te zien van *economy, efficiency & effectiveness* (Noordegraaf, 2015). De middelste van deze drie houdt dus direct verband met doelmatigheid, maar zuinigheid en doeltreffendheid/effectiviteit zijn verwante begrippen. Hood (1991) heeft het in dit verband over Sigma-type waarden. Hierbij is het doel om alles *lean & purposeful* (p. 11) te houden, waarbij de focus ligt op output en verspilling wordt geminimaliseerd.

<i>Begrip</i>	<i>Definitie</i>
<i>Productiviteit</i>	De verhouding tussen de totale productie ( <i>output</i> ) en de daarvoor ingezette middelen ( <i>input</i> ).
<i>Doelmatigheid</i>	Mate waarin een gegeven productie ( <i>output</i> ) tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd (kostendoelmatigheid).
<i>Kwaliteit</i>	Mate waarin de geleverde producten voldoen aan de behoeften van de gebruiker.
<i>Doeltreffendheid</i>	Mate waarin het beoogde (beleids)doel wordt gerealiseerd ( <i>outcome</i> ).

**Tabel 2:** Definitie van doelmatigheid en verwante begrippen (Niaounakis & Van Heezik, 2019, p. 18)

Belangrijk in het onderscheid tussen doelmatigheid en doeltreffendheid, is dat bij doeltreffendheid dus de focus ligt op de *outcome* en niet op de *output*. Kwaliteit zegt iets over deze doeltreffendheid, namelijk in hoeverre de gebruikers tevreden zijn met de geleverde producten. Echter, productiviteit is directer gelinkt aan doelmatigheid, doordat dit zich richt op dezelfde relatie, namelijk die tussen input en output. Toch is ook de kwaliteit en dus de doeltreffendheid van belang, want een organisatie die niet doeltreffend is, is per definitie niet doelmatig (Rijksoverheid, z.d.-a). Om iets te zeggen over doelmatigheid, is daarom inzicht nodig in: de middelen, de (hoeveelheid) gerealiseerde effecten en de kwaliteit van de gerealiseerde effecten (Rijksoverheid, z.d.-a). Vaak worden hiervoor (eenvoudige) kengetallen gebruikt die het mogelijk maken om prestaties te vergelijken en die daarnaast inzicht bieden in de noodzaak om beleid al dan niet bij te sturen (De Kam et al., 2011). Dergelijke rationele prestatiesystemen worden ondersteund door bedrijfsmatige processen, zoals een *planning & control* (P&C)-cyclus of een prestatiecontract (Noordegraaf, 2015).

### 3.1.2. Gehanteerde definitie doelmatigheid

Voor dit onderzoek wordt de definitie van kostendoelmatigheid/doelmatigheid van de bedrijfsvoering gehanteerd, waarbij het dus expliciet gaat om de relatie tussen input en output. Doelmatigheid kan verhoogd worden door tegen dezelfde input een hogere output te genereren, of door tegen een lagere input, dezelfde output te (blijven) genereren. Productiviteit kan in dit kader gebruikt worden ter ondersteuning van de gekozen definitie. De bredere definitie die sommige auteurs hanteren van

'beleidsdoelmatigheid' wordt bewust niet gekozen, omdat dit onderzoek zich richt op prestatiemeting en dus op output. Het is wel belangrijk te beseffen dat andere elementen van de *triple E* lijken op doelmatigheid, maar niet hetzelfde zijn. Tijdens het onderzoek kunnen respondenten hier bijvoorbeeld aan refereren.

Definitie doelmatigheid: *de mate waarin een gegeven productie tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd* (Niaounakis & Van Heezik, 2019, p. 18).

### 3.1.3. Moeilijkheden bij het identificeren van doelmatigheid

Het meten van prestaties is lastig bij publieke organisaties, doordat prestatiemeting een objectieve realiteitsweergave pretendeert. Deze objectieve weergave is vaak problematisch, doordat het de ambigue en complexe realiteit van organisaties maskeert (Noordegraaf, 2015). Klaassen et al. (2010) hebben het in het kader van doelmatigheid over 'een puzzel voor het openbaar bestuur'. Deze puzzel zit hem zowel in de eenduidige invulling en definitie van het begrip (zie 3.1.2.), als ook in de vraag hoe het succesvol te meten. Niaounakis en Van Heezik (2019) kiezen er daarom in hun onderzoek uitdrukkelijk voor om drie ZBO's te onderzoeken met 'relatief homogene productie', te weten het Kadaster, de RDW en de SVB. Homogeniteit van de productie is ook één van de belangrijkste factoren in het kader van meetbare doelmatigheid die Klaassen et al. (2010) benoemen, ontleent aan onderstaande matrix van Mol (1989). Het gaat hier om de mogelijkheid om de functies uit het productieproces uiteen te leggen. Homogene activiteiten kunnen eenduidig aan input worden gerelateerd, waardoor het mogelijk is om standaardkosten te berekenen. De tweede factor bij het in kaart brengen van doelmatigheid, is de vraag of de output te identificeren valt. Bij aanwijsbare output kunnen de activiteiten op basis van de verlangde prestaties worden genormeerd (Mol, 1989).

		<i>Output te identificeren?</i>	
		Ja	Nee
<i>Activiteiten homogeen?</i>	Ja	Prestatiebudget	Procesbudget
	Nee	Oprachtbudget	Inputbudget

**Tabel 3:** Matrix van Mol (Klaassen et al., 2010, p. 37)

Zoals in tabel 3 af te lezen valt, hebben de verschillen in activiteiten en output invloed op het soort budgetten dat wordt toegepast. Bij veel kennis en inzicht kan er actief gestuurd worden op prestaties, terwijl bij onduidelijke en heterogene output, er op inputbudgetten wordt gefocust. Dubnick & Frederickson (2011, p. 10) specificeren dit, door toe te lichten wat een bepaalde focus uitlicht en daarmee dus ook wat niet. Een outputgerichte *policy/program* setting, focust op het al dan niet bereiken van doelen en de meetbare resultaten van een beleid of programma, zoals de hoeveelheid geleverde diensten. Deze focus komt daarmee het meest tegemoet aan het vereiste van prestatiemeting (Dubnick & Frederickson, 2011). Bij lastig identificeerbare output en heterogene activiteiten moet er echter gefocust worden op input (Klaassen et al., 2010). Bij de focus op input wordt er gekeken naar de orde en naleving van organisatorische procedures en daarmee naar de operationele effectiviteit. Dit type focus gaat daarmee uit van beheersing (Dubnick & Frederickson, 2011).

### 3.1.4. Prestaties vergelijken door benchmarking

Een veelgebruikte manier om toch iets over prestaties te zeggen bij publieke organisaties, is door te benchmarken (o.a. Moore, 2013). Hierbij vergelijk je de processen en resultaten van een organisatie

met *best-practices* uit hetzelfde werkveld of met organisaties uit andere velden (Bandy, 2015). Het vergelijken van cijfers blijkt echter vaak problematisch, bijvoorbeeld doordat de Rijksoverheid een verplichtingen-kasstelsel gebruikt, terwijl de verzelfstandigde delen van de Rijksorganisatie gebruik maken van het stelsel van baten en lasten (De Kam et al., 2011). Daarbij is het wel recent verplicht gesteld, dat ZBO's die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat, hun begrotingscyclus in lijn brengen met die van het Rijk (Kamerbrief, Knops, 2019). Binnen de Rijksoverheid is er een langdurende discussie over de houdbaarheid van het verplichtingen-kasstelsel (Algemene Rekenkamer, 2017). Zo lang deze verschillen er (nog) zijn, bemoeilijkt de 'mismatch' tussen de verschillende begrotingsstelsels de vergelijking tussen financiële gegevens van ZBO's en departementen (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Een alternatief dat hierin gebruikt wordt bij het meten van prestaties van ZBO's, is het maken van een vergelijking binnen dezelfde organisatie met resultaten uit eerdere jaren (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Op deze manier kan toch een soort benchmark worden uitgevoerd, maar het voordeel van eventuele *best-practices* gaat niet op, er kan immers alleen naar eigen 'voorbeeldige' jaren gekeken worden.

### 3.2. Betekenisgeving

Het tweede centrale concept in de hoofdvraag is betekenisgeving. Hier wordt op ingegaan door eerst de bredere oorsprong in de culturele benadering toe te lichten. Vervolgens wordt er een model van betekenisgeving uitgewerkt dat zoekrichtingen biedt voor de empirische onderzoeksfase. Dit model vormt een eerste aanzet richting de *sensitizing concepts* die aan het einde van dit hoofdstuk opgesteld worden en als handvatten fungeren voor de onderzoeksfase.

#### 3.2.1. De culturele benadering

In de bestuurskunde en specifiek de beleidsanalyse, is de culturele benadering relatief nieuw (Bekkers, 2012). Deze benadering vormt, samen met de institutionele benadering, een aanvulling op de al langer bestaande rationele en politieke benaderingen. Een tekortkoming van de oudere benaderingen is dat ze te weinig op de betrokken individuen focussen en op de invulling van de (werk)praktijk. De culturele benadering doet dit bij uitstek, doordat de focus ligt op de betekenis die betrokkenen zelf geven aan beleid (Bekkers, 2012). De institutionele theorie benadert ook meer vanuit deze lens, maar stelt daarbij dat de betekenissen voortkomen uit instituties, regels, routines en procedures, terwijl het bij de culturele benadering om het totaal van betekenissen gaat, dus ook om individuele interpretaties (Bekkers, 2012). Zowel de culturele- als ook de institutionele benadering zijn de afgelopen decennia veel prominenter aanwezig in de wetenschappelijke literatuur (Bekkers, 2012), waarbij de institutionele benadering volgens Scott (2008) de 'volwassenheid' benadert. Belangrijk bij de culturele benadering, is dat meer harde bestuurskundige processen, zoals een beleidscyclus, ook belangrijke betekenisgevers kunnen zijn voor betrokken (Bekkers, 2012). Het gaat dus niet alleen om symbolische zaken. Weick, Sutcliffe & Obstfeld (2005) stellen zelfs dat betekenis geven de belangrijkste gaten in de organisatorische theorie vult, doordat het situaties en ideeën omzet in concrete acties en handelingen.

Ambigüiteit is hierin een belangrijk aspect. Iets kan meerdere betekenissen hebben op eenzelfde moment (Stone, 2012). Zo kan een formeel moment als een verantwoordingsgesprek meerdere betekenissen hebben, afhankelijk van wie je het vraagt, in welke (praktische) context etc. Betekenisgeving gaat hierin om zinvolheid, het gaat om wat mensen echt belangrijk vinden en wat er echt gebeurt (Yanow, 1996). Door betekenis te geven aan iets dat ambigu is, ontstaan bewuste praktische gevolgen die vanuit een cultureel perspectief interessant zijn te onderzoeken en die de

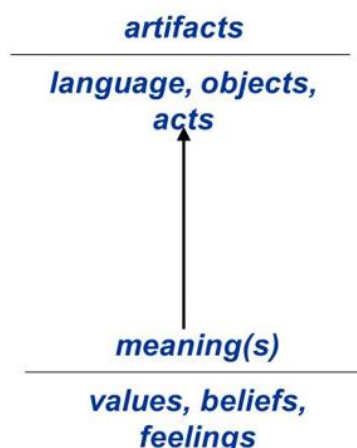
gaten vullen waarop andere organisatorische benaderingen geen antwoord kunnen bieden (Weick et al., 2005). Cornelissen (2012) vat het concept van *sensemaking* samen door te stellen dat:

*“Sensemaking refers to processes of meaning construction whereby people interpret events and issues within and outside of their organizations that are somehow surprising, complex, or confusing to them,”* (p. 118).

De culturele benadering is dus meer mensgericht en *bottom-up* dan de conventionele benaderingen. Om deze reden is het zeer bruikbaar in dit onderzoek, omdat het bedrijfseconomische principe van doelmatigheid normaliter vanuit een structurele benadering wordt toegepast, wat tot op heden niet tot werkbare inzichten heeft geleid, zoals al is gebleken met het afschaffen van het doelmatigheidsverslag door de accountant. Een culturele benadering helpt dus bij dit onderzoek, omdat er nu gekeken kan worden wat er in de praktijk gebeurt, wat er belangrijk gevonden wordt door de betrokkenen en er meer verklarend kan worden beschouwd waarom zaken lopen zoals ze lopen.

### 3.2.2. Een model voor betekenisgeving

Betekenisgeving gaat dus om wat er in de praktijk gebeurt en waarom dat gebeurt: om de betekenis die iets heeft. Yanow (1996) stelt dat symbolen ‘publieke betekenissen’ zijn, ze laten een symbolische relatie zien tussen iets dat gebeurt, gemaakt of gezegd wordt en de betekenis die daaraan gekoppeld kan worden. Het zijn vaak tastbare zaken, met een abstracte betekenis. Symbolen dienen als bewijs voor de overtuigingen en praktijken van individuen of een groep (Yanow, 1996). Om een brug te slaan tussen de meer abstracte betekenissen en de praktische betekenisgeving, introduceert zij een model gebaseerd op artefacten (zie figuur 3). Artefacten zijn een concrete manifestatie van de meer abstracte waarden. Noordegraaf (2015) maakt eenzelfde soort onderscheid, waarbij hij stelt dat onderliggende basisassumpties ten grondslag liggen aan bepaalde, zich meer manifesterende, waarden zoals doelstellingen en verantwoordingen. Deze krijgen concrete invulling door artefacten: zichtbare structuren, processen en gedragingen (Noordegraaf, 2015, p. 97).



**Figuur 3:** Relatie tussen betekenissen en artefacten (Yanow, 1996, p. 10)

Het model maakt een onderscheid in drie soorten artefacten: taal, objecten en handelingen. In de dagelijkse (beleids)praktijk is het via deze artefacten, dat symboliek wordt overgedragen en elementen betekenis krijgen voor de betrokkenen (Yanow, 1996).

Een voorbeeld: Mike vindt ‘individuele vrijheid’ belangrijk, dit is zijn dieperliggende waarde. Echter, hoe leg je dit nou bloot? Er direct naar vragen is vaak zinloos, omdat er veelal discrepanties zitten

tussen wat iemand zegt na te streven en men feitelijk doet (Yanow, 1996). Het doel is juist om de praktische waarheid te analyseren. Om deze reden kan er worden gekeken naar artefacten als concrete manifestaties: welke kleding (object) draagt Mike en wat zegt dat? Wat zegt Mike en welke woorden (taal) gebruikt hij daarbij? Wat doet Mike, zowel in formele bijeenkomsten als ook in informele contexten (handelingen)? Door dergelijke concrete artefacten bloot te leggen, kan de meer abstracte waarde van vrijheid worden blootgelegd. Er kan bijvoorbeeld uitkomen dat Mike een gevarieerde en uitgesproken kledingkeuze heeft, dat hij veel praat over 'ik' en dus over het individu en dat hij in zijn handelingen laat zien (keuze)vrijheid belangrijk te vinden, door bijvoorbeeld telkens iets nieuws te proberen etc. Dit alles, maakt dat op basis van interpretatief onderzoek gesteld kan worden dat Mike vrijheid belangrijk vindt. *Tacit knowledge* is hierin belangrijk: niet alles is concreet te benoemen, veel kennis is context gebonden (Nonaka, Takeuchi & Umemoto, 1996). Woont Mike bijvoorbeeld in een progressief land, dan zegt het dragen van uitdagende kleding minder over het belang dat hij hecht aan vrijheid, dan wanneer hij dat in een zeer conservatief land doet.

Zuiver analytisch worden taal, objecten en handelingen als gescheiden artefacten gepresenteerd, maar in de praktijk zijn ze vaak onderling verbonden en dragen ze bij aan een (groter) geheel van betekenissen (Yanow, 1996). Tabel 4 vat de essentie van het voorbeeld kort samen en biedt de opmaat voor een verdere concretisering van 'doelmatigheid' verderop in dit hoofdstuk. Deze concretisering in *sensitizing concepts* wordt gebruikt voor het achterhalen van de betekenis die betrokkenen geven aan doelmatigheid en om na te gaan welke waarden hierachter schuilgaan. Onderstaande tabel wordt in de laatste paragraaf van dit theoretisch kader aangevuld met een kolom over doelmatigheid: op wat voor manier kan op basis van de theorie verwacht worden dat doelmatigheid terug te zien is via taal, objecten en handelingen?

<i>Component van betekenisgeving</i>	<i>Essentie</i>	<i>Voorbeeld</i>
<i>Taal</i>	Wat wordt er gezegd? Welke woorden worden er gebruikt (en welke niet?). Waar wordt de nadruk op gelegd? Wat is de toon?	Mike hecht waarde aan het individu, want hij heeft het vaak over 'ik'.
<i>Objecten</i>	Welke objecten spelen een rol? Wat voor, voorwerpen, concrete manifestaties etc.?	Mike draagt gevarieerde en uitgesproken kleding.
<i>Handelingen</i>	Hoe gedraagt men zich? Wat wordt er in de praktijk gedaan?	Mike gaat naar veel uiteenlopende evenementen, probeert telkens nieuwe dingen.

**Tabel 4:** Taal, objecten en handelingen in een algemeen voorbeeld

### 3.3. Zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief

De geschiedenis en kenmerken van ZBO's zijn eerder bij het contexthoofdstuk behandeld, omdat dit meer de locus van het onderzoek betreft: het onderzoeksgebied, hetgeen bestudeerd wordt. Op theoretisch niveau (focus) is een verdieping in verschillende typen ZBO's op basis van hun oprichtingsmotief en (type) output relevant, omdat het helpt bij het maken van een kenbaar onderscheid in de grote populatie van ZBO's. Niet bij elk ZBO is doelmatigheid onderzoeken even lastig en daarmee dus ook niet even relevant voor dit onderzoek.

### 3.3.1. Oprichtingsgronden en soorten ZBO's

De uiteenlopende motieven voor de oprichting van een ZBO vormden één van de onduidelijkheden waarin de Kaderwet meer uniformiteit poogt te brengen (Broeksteeg, 2018). In Artikel 3 wordt bepaald dat ZBO's op drie gronden kunnen worden ingesteld:

1. Als er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
2. Als er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.
3. Als participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht (Breeman et al., 2012, pp. 146-147).

Wat betreft de eerste oprichtingsgrond, stellen De Kruijf en Van Thiel (2018) dat onpartijdigheid nodig kan zijn in gevallen waarbij het onwenselijk is dat de volksvertegenwoordiging of regering invloed heeft op wat er wordt besloten en gedaan door een ZBO. Als voorbeeld hierbij noemen ze de Kiesraad. Het tweede punt zit hem in de schaal en efficiëntie om op regels gebaseerde beslissingen te maken. Een voorbeeld van een dergelijke ZBO is de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (De Kruijf & Van Thiel, 2018). Het laatste motief is gegrond in de Nederlandse bestuurlijke traditie van polderen, waarbij het gaat om representativiteit en het betrekken van sociale partners (De Kruijf & Van Thiel, 2018).

De Ridder en Zijlstra (2010) maken een onderscheid in twee typen ZBO's:

1 Onafhankelijk-gezaghebbend ZBO. Leidende gedachte hierbij is dat opportunistische politici niet te vertrouwen zijn en bepaalde zaken als toezicht volledig onafhankelijk geregeld moeten worden.

2 Bedrijfs-ZBO. Deze is ingesteld om een bepaalde taak zo bedrijfsmatig mogelijk uit te voeren. Leidende gedachte hierbij is een efficiënter functioneren.

Vervolgens geven deze auteurs aan niet te twijfelen aan de legitimiteit van het eerste type ZBO's, maar de claim voor het tweede type trekken zij wel in twijfel (De Ridder & Zijlstra, 2010). Zo zouden dergelijke 'beschikkingenfabrieken' (Schillemans & Van Thiel, 2009, p. 8) beter als agentschap – onder de ministeriële verantwoordelijkheid – kunnen functioneren, wat als eerder gesteld ook de Kabinetslijn is (Kortmann, 2005; Broeksteeg, 2018). Er zijn al ZBO's omgevormd tot een agentschap, bijvoorbeeld de voormalige IB-groep, die nu functioneert als het agentschap DUO (De Ridder & Zijlstra, 2010).

### 3.3.2. Type ZBO's voor onderzoek

<b>Soort ZBO: →</b>	Onafhankelijke-gezaghebbend ZBO.	Bedrijfs-ZBO.
<b>Soort activiteiten en identificeerbaarheid output:</b>		
Homogene activiteiten en/of identificeerbare output		
Heterogene activiteiten en/of onidentificeerbare output	Te bestuderen ZBO's voor onderzoek	

**Tabel 5:** Indeling typen ZBO's en soort & identificeerbaarheid van output (De Ridder & Zijlstra, 2010; Klaasen et al., 2010)



In dit onderzoek staan ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief centraal. Dit zijn de onafhankelijke-gezaghebbende ZBO's in termen van De Ridder en Zijlstra (2010). De Kruijf en Van Thiel (2018) hebben het over de gezaghebbende ZBO's die als tribunaal fungeren. Het oprichtingsmotief voor deze ZBO's is dus "behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid," (Breeman et al., 2012). Aan de hand van het model van Mol (1989) over doelmatigheid bij (on)meetbare output en het type activiteiten, is bovenstaande indeling te maken (tabel 5). Deze indeling betreft een spectrum: elk ZBO is uniek (Tolsma et al., 1995), wat maakt dat er ook ten alle tijden verschillen zijn in de mate van onafhankelijkheid en in hoeverre de output al dan niet meetbaar is. Dit wordt bij de casusselectie in het methodehoofdstuk verder toegelicht. Wat betreft de output, één van de twee kernonderdelen van doelmatigheid, geldt dat het uitgangspunt is dat deze lastig te identificeren is (Klaassen et al., 2010). De keuze voor dit type is naar de toekomst toe ook relevant, omdat ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief, gezien het huidige ZBO-beleid, het enige type is waarvan er nieuwe kunnen bijkomen.

### 3.4. Organisatiepraktijken

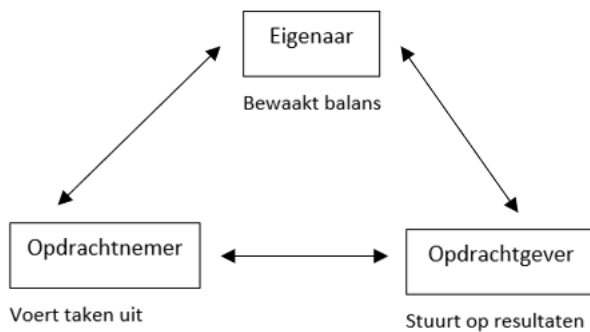
Er wordt nu ingezoomd op de organisatiepraktijk en -omgeving van ZBO's. Eerst wordt er gekeken naar de organisatieomgeving waarin ZBO's functioneren, waarna er verder wordt ingegaan op het specifieke organisatietype waaronder ZBO's geschaard kunnen worden. Deze uitsplitsing wordt gemaakt om zodoende meer duiding te kunnen geven aan de complexe omgeving van ZBO's.

#### 3.4.1. Organisatieomgeving: de driehoek

De relatie tussen ZBO's en het moederdepartement wordt in de basis gepresenteerd als een principaal-agentprobleem, waarbij er sprake is van asymmetrische informatie, (soms) tegengestelde belangen en een prikkel voor ZBO's (de agent) om zo min mogelijk te doen voor zo veel mogelijk middelen, wat andersom geldt voor het departement (de principaal) (Schillemans & Van Thiel, 2009). Problematisch bij deze indeling echter, is dat er geen onderscheid wordt gemaakt in verschillende belangen vanuit het departement. Een departement is namelijk zowel opdrachtgever, als ook eigenaar van een ZBO. In de rol als opdrachtgever wil het beleid laten uitvoeren door een ZBO tegen de laagst mogelijke prijs, in de rol als eigenaar draagt het de verantwoordelijkheid voor de (financiële) continuïteit van het ZBO (Van Thiel & Hendriks, 2014). Deze scheiding van rollen is al langer gangbaar bij agentschappen en wordt nu ook toegepast bij ZBO's. Uitgangspunt is een zakelijke scheiding op hoog ambtelijk niveau (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Met invoer van de 'Circulaire Governance ten aanzien van ZBO's' (Rijksoverheid, 2015) is gepoogd handvatten te bieden voor het verder vormgeven van de verhoudingen in de driehoek.

De eigenaarsrol kan gaan om juridisch eigendom, bij ZBO's zonder eigen rechtspersoon, maar gaat daarnaast om de continuïteit van de organisatie en de aansprakelijkheid als het misloopt. Dit wordt de eigenaarsrol in economisch opzicht genoemd (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). ZBO's kennen altijd maar één eigenaar: het moederdepartement. Er kunnen meerdere opdrachtgevers zijn, bijvoorbeeld verschillende beleidsafdelingen van hetzelfde ministeries, meerdere ministeries, andere overheidslagen en zelfs marktpartijen. Als gevolg kan een 'plural principal problem' (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011, p. 5) ontstaan, waarbij één agent voor meerdere principalen werkt. De rol van eigenaar blijkt in de praktijk nu nog vaak onderbelicht en ook de mate waarin harde scheiding is doorgevoerd verschilt per situatie (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). De staatssecretaris van BZK heeft de driehoek, samen met de vijfjaarlijkse evaluatie, aangewezen als de plek waarin het gesprek/de

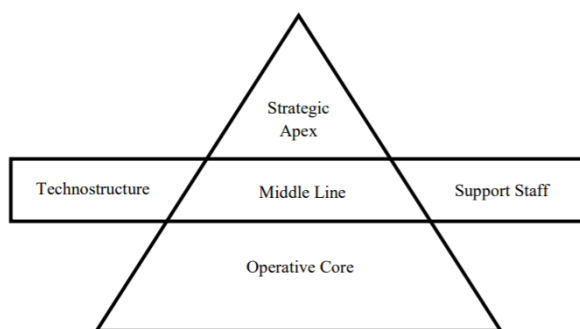
verantwoording over doelmatigheid gestalte moet krijgen (Ministerie BZK, 2018). Figuur 4 geeft de driehoek weer.



**Figuur 4:** De werking van de driehoek

### 3.4.2. Organisatiestructuren

Zoals beschreven wordt de relatie tussen ZBO en departement vaak als een principaal-agentrelatie gepresenteerd. De governance-structuur van de driehoek maakt het echter lastig om de organisatiepraktijk goed vanuit die literatuur te kunnen duiden. Om deze reden wordt er hier ingegaan op de specifieke organisatiestructuur van ZBO's om zodoende een meer volledig begrip te kunnen krijgen van de complexiteit en bijbehorende aspecten rondom ZBO's. De organisatiestructuur is *“de formele configuratie van individuen en groepen, wat betreft de allocatie van taken, verantwoordelijkheden en autoriteit binnen een organisatie,”* (Lunenburg, 2012, p. 1). Om organisaties in te delen in een organisatiestructuur, moet er naar drie zaken worden gekeken: (1) Het belangrijkste onderdeel van een organisatie. (2) Het mechanisme van coördinatie. (3) De mate van decentralisatie (Lunenburg, 2012). Wat betreft de eerste dimensie, de belangrijkste organisatieonderdelen, deelt Mintzberg (1992) organisaties in op basis van een *structure in fives*, waarbij organisaties er in de kern uitzien zoals in figuur 5.



**Figuur 5:** De belangrijkste organisatieonderdelen (Lunenburg, 2012, p. 2)

De tweede dimensie is het mechanisme van coördinatie, waarbij ook vijf soorten worden onderscheiden: (1) Directe supervisie. (2) Standaardisatie van het werkproces. (3) Standaardisatie van vaardigheden. (4) Standaardisatie van output. (5) Wederzijdse aanpassing (Lunenburg, 2012).

De derde dimensie is het type decentralisatie. Er worden er drie onderscheiden: verticale decentralisatie, waarbij de macht meer hiërarchisch verdeeld is; horizontale decentralisatie, waarbij zowel de lijn als de staf beslissingen maken; selectieve decentralisatie, waarbij het per unit van de organisatie verschilt (Lunenburg, 2012). Deze drie dimensies leiden tot de indeling in tabel 6.

<i>Configuratie</i>	<i>Coördinatiemechanisme</i>	<i>Belangrijkste organisatieonderdeel</i>	<i>Type decentralisatie</i>
<i>Simpele structuur</i>	Directe supervisie	Strategische top	Verticale en horizontale centralisatie
<i>Machine bureaucratie</i>	Standaardisatie van werkprocessen	Technische structuur	Beperkte horizontale decentralisatie
<i>Professionele bureaucratie</i>	Standaardisatie van vaardigheden	Opererende kern	Verticale en horizontale decentralisatie
<i>Divisionele vorm</i>	Standaardisatie van output	Middenmanagement	Beperkte verticale decentralisatie
<i>Adhocratie</i>	Wederzijdse aanpassing	Ondersteunende staf	Selectieve decentralisatie

**Tabel 6:** Organisatiestructuren (Lunenburg, 2012, p. 4)

### 3.4.3. Organisatiestructuur van ZBO's

Als eerder aangegeven, kenmerken ZBO's zich onderling voornamelijk door hun verschillen (Toslma et al., 1995), maar toch valt er iets te zeggen over het type organisatiestructuur. De ZBO's met onafhankelijkheidsmotief die centraal staan in dit onderzoek, hebben veelal een heterogene output (De Kruijf & Van Thiel, 2018) en leveren, naast onafhankelijkheid, ook kennis en expertise. Om deze reden is het meest logisch ze in te delen als *professionele bureaucratie*. Bij deze organisatiestructuur ligt de nadruk op de vaardigheden en wordt de uitvoerende laag als de kern van de organisatie gezien. Iets wat bij onafhankelijk-gezaghebbende ZBO's/tribunalen, het geval is, want dit zijn de personen in de organisatie die de oordelen vellen, toezicht houden of onafhankelijke adviezen geven (De Ridder & Zijlstra 2010, De Kruijf & Van Thiel, 2018). Dit type organisatie wordt dan ook getypeerd als relatief formeel, met veel autonomie voor de hoogopgeleide professionals die er werken (Lunenburg, 2012). Deze professionals zijn bezig met niet-routinematige diensten, wat past bij de gemaakte indeling op basis van heterogene output. Professionele bureaucratieën opereren over het algemeen in een complexe, maar stabiele, omgeving waarin ze hoogwaardige services leveren (Lunenburg, 2012). Kenmerkend tot slot, is de relatief geringe omvang van het middenmanagement en de strategische top, met daartegenover juist een relatief forse operationele basis met een grote ondersteunende dienst. Voor het onderzoek heeft dit tot gevolg, dat het waarschijnlijk is dat de aandacht voor de meer bedrijfsmatige kant en de output, vanuit ZBO's relatief laag is, omdat daar niet hun organisatiefocus ligt. Noordegraaf (2015) stelt dat professionals minder gericht zijn op het '*lean and mean*' (p. 141) maken van organisaties en meer waarde hechten aan heterogeniteit, vaardigheden en autonomie. Verwacht kan dus worden, dat ZBO's meer focus leggen op de bredere impact/doeltreffendheid van hun organisatie dan op de meer bedrijfsmatige doelmatigheid/output (Noordegraaf, 2015).

## 3.5. Deelconclusies en sensitizing concepts

### 3.5.1. Doelmatigheid en betekenisgeving

Doelmatigheid, de mate waarin een productie (output) tegen de laagst mogelijke kosten wordt gerealiseerd, wordt bekeken door het te linken aan betekenisgeving. Ik ga inductief onderzoeken welke artefacten (taal, objecten en handelingen) in de dagelijkse praktijk door betrokken actoren worden gebruikt, om betekenis te geven aan doelmatigheid. Efficiëntie is hierin een synoniem, de term 'productiviteit' kan gebruikt worden om respondenten over het onderwerp (verhouding input-output) te prikkelen en te laten nadenken. Ik geef ook specifieke aandacht aan het gebruik van verwante begrippen als zuinigheid en doeltreffendheid. Het gaat dan niet zuiver over doelmatigheid, maar dit is

belangrijk om een volledig begrip te krijgen van hoe respondenten omgaan met financieel beheer en verantwoording.

### 3.5.2. Doelmatigheid en ZBO's

Ministers hebben een algemene verantwoordelijkheid voor wat er op hun beleidsterreinen gebeurt en zijn zodoende aan te spreken op de recht- en doelmatige besteding van het begrotingsgeld dat naar ZBO's gaat (Tolsma et al., 1995). De doelmatigheid/efficiëntie van ZBO's wordt vaak weergegeven in de relatie tot cijfers van eerdere jaren: is er meer of minder uitgegeven/binnen gekomen (*benchmarking*). Doelmatigheid bij ZBO's blijkt echter moeilijk te meten, doordat ministeries vaak afhankelijk zijn van andere partijen voor informatie (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). De relatie tussen een ministerie en een ZBO wordt dan ook vaak als een principaal-agentrelatie beschreven, waarin er sprake is van asymmetrische informatie en (soms) tegengestelde belangen (Schillemans & Van Thiel, 2009). Het is mogelijk dat de driehoek, als redelijk nieuwe organisatievorm, hier een andere dynamiek in teweeg brengt. Echter staat daartegenover dat bij het onderzochte type ZBO's onafhankelijkheid een grote rol speelt wat, op basis van de literatuur, zijn weerslag gaat kennen op de beheersrelatie.

ZBO's kennen een grote verscheidenheid, waardoor de meetbaarheid van output per ZBO zeer gevarieerd is. Zoals te zien in de tabel 2 heeft dit invloed op de manier waarop de financiering geschied. Hoe meer er bekend is over de output en de activiteiten, hoe meer er op prestaties gebudgetteerd kan worden. Bij heterogene activiteiten en moeilijk identificeerbare output, worden inputbudgetten gehanteerd. Bij ZBO's die een regulerende taak hebben of als tribunaal fungeren, is dit laatste het meest waarschijnlijk (De Kruijf & Van Thiel, 2018). Dit type ZBO en ZBO's in het algemeen, kunnen beschouwd worden als *professionele bureaucratieën*, wat van invloed is op de manier van werken en de mentaliteit van de medewerkers. Van dit laatste is het aannemelijk dat ze veel waarde hechten aan autonomie, deskundigheid en professionaliteit (Lunenburg, 2012).

### 3.5.3. Sensitizing concepts

Tabel 7 is een aanvulling op het eerder gepresenteerde voorbeeld van Mike. De tabel is aangevuld met taal, objecten en handelingen die mogelijk in de praktijk van respondenten gehanteerd worden als het gaat om doelmatigheid. De laatste kolom komt voort uit dit theoretisch kader en de genoemde concepten dienen als opmaat voor de analyse van documenten en voor de topiclijst.

<i>Component van betekenisgeving</i>	<i>Essentie</i>	<i>Voorbeeld</i>	<i>Respondenten/praktijk van ZBO's</i>
<i>Taal</i>	Wat wordt er gezegd? Welke woorden worden er gebruikt (en welke niet?). Waar wordt de nadruk op gelegd? Wat is de toon?	Mike hecht waarde aan het individu, want hij heeft het vaak over 'ik'.	Doelmatigheid; input; output; efficiëntie; productiviteit; laagst mogelijke kosten; maximale resultaten/prestaties; kostenbeheersing; input/prestatiebudget; heterogene/homogene output; vaag; ambigu; onduidelijk; (on)meetbare output; zuinigheid; doeltreffendheid; bedrijfsvoering; kwaliteit; impact; bijdrage;

			prestatie sturing; onafhankelijkheid; professionals; autonomie; proces.
<i>Objecten</i>	Welke objecten spelen een rol? Wat voor voorwerpen, concrete manifestaties etc.?	Mike draagt gevarieerde en uitgesproken kleding.	Evaluatierapporten; indicatoren/KPI's; (beleids)documenten; Kaderwet; formats; Circulaire Governance; doelstellingen/prestatie-eisen; prestatiecontract; vastgestelde procedures; (benchmark)onderzoek.
<i>Handelingen</i>	Hoe gedraagt men zich? Wat wordt er in de praktijk gedaan?	Mike gaat naar veel uiteenlopende evenementen, probeert telkens nieuwe dingen.	In driehoek: gesprekken voeren, verslagen schrijven, bijeenkomsten houden; evalueren (vijfjaarlijks); P&C-cyclus; (in)formele werkvormen; verticale verantwoording; beheersen; formele/informele beheersing; controleren; analyseren.

**Tabel 7:** Sensitizing concepts

## 4. Methode

In dit hoofdstuk licht ik de methodologische aanpak toe. Ik ga in op de gemaakte (onderzoeks)keuzes, selectiecriteria voor casussen, de methode van analyse van de data en op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Ik leg ook uit waarom deze manier van onderzoeken past bij de hoofdvraag.

### 4.1. Kwalitatief onderzoek

Bij dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering. Kenmerkend voor een kwalitatieve methode, is een (meer) inductieve aanpak, waarbij de praktijk de opmaat biedt voor de theorie (Bryman, 2012). Dat is bij mijn onderzoek uitdrukkelijk het geval. Voorafgaand heb ik enkele *sensitizing concepts* geformuleerd op basis van bestaande kennis en onderzoek (zie 3.5.3.), maar het merendeel van de kennis wordt inductief verzameld en krijgt daarmee later vorm (Bryman, 2012). We weten nog weinig over hoe doelmatigheid in de praktijk van ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief gestalte krijgt. Exploratief onderzoek is dan ook toegepast om te achterhalen hoe actoren betekenis geven aan bepaalde concepten (Van Thiel, 2014). De waarde van deze aanpak schuilt in het feit dat het een andere blik werpt op een al veelvuldig onderzocht concept als doelmatigheid. Eerdere onderzoeken zijn veelal uitgevoerd met kwantitatieve methoden, vanuit meer rationeel-economische benaderingen. Praktisch blijkt dit echter niet overal te werken door de complexiteit, ambiguïteit en lastige meetbaarheid van prestaties. Een andere aanpak en invalshoek is daarom gewenst.

Een kwalitatieve methode is het meest geschikt, doordat het de mogelijkheid biedt voor een interpretatieve insteek. In tegenstelling tot de natuurwetenschap en kwantitatief onderzoek, biedt het de ruimte om de sociale wereld te begrijpen via de interpretaties van de respondenten (Bryman, 2012). Doel is meer begrip te ontwikkelen – ook theoretisch – voor de werkelijkheid en hoe deze vorm krijgt. Volgens Boeije (2006) bevindt de wereld zich achter dergelijke sociale processen, overtuigingen, gevoelens en interpretaties. Betekenisgeving, één van de centrale concepten in dit onderzoek, is hiermee het best te duiden, omdat het zich niet in numerieke eenheden laat vatten (Van Thiel, 2014). Het onderzoek gaat specifiek over de interpretaties die betrokkenen hebben van hoe doelmatigheid voor hen betekenis krijgt in de praktijk. Dergelijke betekenissen kunnen enkel worden blootgelegd met een kwalitatieve methode. Daarbij is het door kunnen vragen, het 'dieper kunnen graven' zeer belangrijk, omdat de combinatie van doelmatigheid en betekenisgeving onontgonnen terrein is.

### 4.2. Casuselectie

Het onderzoek vindt plaats binnen de eerder omschreven driehoek van eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer, omdat dit de volgens de staatssecretaris van BZK aangewezen plek is om doelmatigheid aan de orde te laten komen. Daarnaast is dit op het gebied van governance de reguliere organisatiepraktijk rondom ZBO's. Bij de gekozen casussen zijn steeds alle drie de invalshoeken van betekenisgeving onderzocht (taal, objecten, handelingen). Er is in dit geval sprake van een *multiple case study*, waarbij eenzelfde vraag in meerdere casussen bestudeerd is (Van Thiel, 2014). Deze casussen zijn kwalitatief onderzocht, zowel door documentanalyse als door interviews. Dit type onderzoeksdesign, waarbij het aantal onderzochte *units of analysis* laag is en de onderzoeksvariabelen breed, past bij uitstek bij de exploratieve insteek van mijn onderzoek (Van Thiel, 2014).

Ik heb zes casussen geselecteerd, wat resulteerde in (tenminste) achttien mogelijke respondenten. Voor de casuselectie is gebruik gemaakt van *purposive sampling*, waarbij op niet-willekeurige wijze casussen zijn geselecteerd die relevant zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag (Bryman, 2012).

Aan de selectie lag een afwegingskader ten grondslag bestaande uit vijf stappen. Deze stappen komen voort uit de eerder gemaakte keuzes en afwegingen in het theoretisch kader. De uiteindelijke selectie is weergegeven in tabel 8.

Allereerst is enkel gekeken naar ZBO's met een *onafhankelijk-gezaghebbend motief* (De Ridder & Zijlstra, 2010), of waarbij dit voor in ieder geval een deel van de taakstelling geldt. Ten tweede moesten de ZBO's *onder de Kaderwet* vallen, omdat hierin de algemene verantwoordingslijnen en dus ook het vereiste van doelmatigheid, zijn opgenomen. Voor alle opgenomen ZBO's geldt dat zij een uitzondering op de Kaderwet hebben op artikel 22 (Ministerie BZK, z.d.-b), waardoor de minister geen besluiten kan vernietigen. Een dergelijke uitzondering is kenmerkend voor ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief. Uitzondering hierop binnen de casusselectie is de Koninklijke Bibliotheek. Dit ZBO heeft wel een uitzondering op artikel 15 (overeenkomstige toepassing rechtspositieregels voor het personeel), maar de organisatie heeft daarnaast een brede taak- en doelstelling. Onafhankelijkheid is hierbij niet voor elke taakeven relevant.

Ten derde moesten het *publiekrechtelijke ZBO's* zijn, omdat deze aan hetzelfde normenkader voor Financieel Beheer moeten voldoen. Bij publiekrechtelijke ZBO's gelden alle beheers- en verantwoordingseisen uit de Kaderwet, al bestaat de mogelijkheid om hier beargumenteerd van af te wijken (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011), zoals zojuist ook bleek met het voorbeeld van artikel 22. Voor nieuw op te richten ZBO's is de publiekrechtelijke vorm het uitgangspunt (met een pas toe of leg uit-benadering) wat deze vorm ook naar de toekomst toe het meest interessante object van onderzoek maakt, de populatie heeft immers groeipotentie. De vierde afweging heeft betrekking op de *spreiding over departementen*. Omwille van het vergelijken van data wordt er naar drie verschillende moederdepartementen gekeken. Binnen deze departementen zijn steeds twee ZBO's geselecteerd, zodat er zowel tussen departementen, als binnen departementen, vergeleken kan worden.

Tot slot moeten de ZBO's qua *omvang minstens 1 miljoen Euro* aan bijdrage ontvangen van het moederdepartement en daarbij *minstens 5 FTE* hebben, dit zodat de grote groep mini- of tariefgefinancierde ZBO's, buiten beschouwing wordt gelaten. Theoretisch gezien kan het immers enkel zuiver over doelmatigheid gaan wanneer zowel input als output een factor is. Dit is bij ZBO's met volledige tarief financiering niet het geval, die ontvangen hun input van derden. De Huurcommissie is de enige partij die deels op tariefbasis wordt gefinancierd, maar een aanzienlijk deel van hun budget ontvangen zij vanuit het departement.

ZBO	Departement	Budgetgefinancierde bijdrage	FTE	Rechtsvorm
Kiesraad	BZK	€ 2.392.400	17,8	Publiekrechtelijk onderdeel staat
Huurcommissie*	BZK	€ 4.330.000	63	Publiekrechtelijk onderdeel staat
Koninklijke Bibliotheek (KB)	OCW	€ 94.316.000	351,6	Publiekrechtelijk eigen rechtspersoon
Stimuleringsfonds voor de journalistiek (SvdJ)	OCW	€ 4.792.897	7,8	Publiekrechtelijk eigen rechtspersoon
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	J&V	€ 16.113.000	157	Publiekrechtelijk eigen rechtspersoon

Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)	J&V	€ 12.349.000	75,3	Publiekrechtelijk eigen rechtspersoon
--------------------------------------	-----	--------------	------	---------------------------------------

**Tabel 8:** Overzicht casusselectie (Ministerie van Financiën, 2019b; Ministerie BZK, z.d.-b)

\*Huurcommissie bestaat uit zowel een ZBO- als een agentschapsdeel. Budget en FTE zijn hierbij voor het geheel.

#### 4.3. Dataverzameling

Het belangrijkste instrumentarium voor dataverzameling in dit onderzoek, waren interviews. Daaraan voorafgaand is een documentanalyse gedaan. Door het naast elkaar hanteren van twee methoden van dataverzameling, vindt er kruiscontrole plaats, waarmee er sprake is van triangulatie (Bryman, 2012).

##### 4.3.1. Documentanalyse

Voorafgaand aan de interviews heb ik relevante documenten geanalyseerd. Deze hebben als input voor de interviews gediend, zijn gebruikt voor bredere duiding en als alternatieve bron om te zien of, en zo ja hoe, doelmatigheid vorm krijgt. Voor documentanalyse is het van belang dat de documenten te lezen en toegankelijk zijn, dat ze niet specifiek zijn geschreven voor het onderzoek en dat ze relevant zijn voor de onderzoeksvraag (Bryman, 2012). Om deze reden heb ik de jaarverslagen 2018 die de ZBO's zelf hebben uitgegeven, de departementale jaarverslagen 2018 van de drie departementen en de meest recente ZBO-evaluatie van elk onderzocht ZBO, indien beschikbaar, geanalyseerd. De documentanalyse gebeurde aan de hand van een kwalitatieve data-analyse, waarbij de focus lag op de boodschap die men met het document wil overbrengen (Van Thiel, 2014). Het analysekader hiervoor is opgesteld op basis van het theoretisch kader (zie bijlage 10.1).

##### 4.3.2. Interviews

Interviews zijn de belangrijkste empirische bron voor mijn onderzoek. Deze methode is gehanteerd om dieperliggende interpretaties en betekenisgeving van respondenten bloot te leggen (Van Thiel, 2014). De grootste kracht voor mijn onderzoek, zit hem in de mogelijkheid om door te kunnen vragen. Dit past bij het doel van het onderzoek en bij de onderzoeksvraag. De belangrijkste toegevoegde waarde van interviews zit hem in het inzicht dat ze opleveren in hoe andere mensen de wereld zien en ervaren. Ik heb hierbij gekozen voor semigestructureerde interviews, waarbij concepten en vragen voortkomen uit de theorie, maar er ook ruimte is voor de eigen invulling en antwoorden van respondenten (Bryman, 2012). Hoe meer inductief een onderzoek is, hoe minder houvast een vooropgestelde topiclist kan bieden (Van Thiel, 2014). Voor de interviews is wel een topiclist opgesteld, zodat de aangekaarte onderwerpen overeenkwamen, er op hoofdlijnen hetzelfde is besproken en er een vaste structuur gehanteerd werd (zie bijlage 10.2.). Omwille van de meer inductieve aanpak bevatte deze topiclist *sensitizing concepts*. Dit zijn concepten die aan de hand van voorbereidend onderzoek de onderzoeker ondersteunen en sturen bij het stellen van interviewvragen (Van Thiel, 2014). De vertaalslag van brede concepten naar concrete interviewvragen, heb ik gemaakt aan de hand van de drie dimensies van betekenisgeving: taal, objecten en handelingen. Voor elk van de zes casussen is de topiclist licht afwijkend, omdat een aantal vragen op basis van de eerder geanalyseerde documenten gesteld is. Voor de verschillende respondenten binnen een casus werd dezelfde topiclist gehanteerd.

Gezien de omstandigheden van de afgelopen maanden (voorjaar 2020), was het noodzakelijk om alle interviews digitaal af te nemen. Mogelijk positief effect hiervan is dat mensen bereid zijn meer te zeggen wanneer de onderzoeker niet fysiek aanwezig is (Bryman, 2012). Nadelig is volgens Bryman (2012), dat non-verbale communicatie verloren gaat, mensen korter antwoorden en de kans op afzeggingen groter is. De wereld is echter flink veranderd sinds 2012. Mensen zijn steeds meer gewend aan digitale communicatie. Daarbij is met de komst van videobellen non-verbale communicatie wel



zichtbaar (i.t.t. telefonische interviews). De impact hiervan op de inhoud van mijn interviews is in mijn optiek dan ook minimaal geweest.

Dit onderzoek ging gepaard met een stage bij het Ministerie van Financiën op de afdeling Begroting, Bekostiging en Externe verslaglegging (BBE). Vanuit de afdeling is er contact met de eigenaarsadvisering van de departementen. Dit zijn de accounthouders namens de formele eigenaar. Zoals bij de casusselectie toegelicht, is er in dit onderzoek sprake van *purposive sampling*, waarbij op basis van theoretische onderbouwingen een selectie is gemaakt (Van Thiel, 2014). Er is eerst contact gelegd met de relevante accounthouders van de eigenaar, waarna via *snowball sampling* contact gezocht is met de vertegenwoordigers van de opdrachtgever(s) en de opdrachtnemer (Bryman, 2012). Nadeel van deze methode, is de relatieve afhankelijkheid van de eerste respondent om bij een casus 'binnen' te komen. In de eerst gemaakte casusselectie zaten dan ook het Huis voor Klokkenluiders en het Commissariaat voor de Media. Bij deze partijen kon uiteindelijk geen onderzoek gedaan worden. Het effect hiervan op het onderzoek is echter klein, doordat vervolgens de Huurcommissie en de Koninklijke Bibliotheek zijn onderzocht. Beiden voldeden aan de selectie-eisen en de spreiding over de departementen bleef hiermee ook gewaarborgd. Het is wel van belang om in dit kader het risico op *sampling bias* te onderkennen: het kan zijn dat de onderzochte partijen geen representatief beeld geven van de gehele populatie (Bryman, 2012). Echter, dit is bij dit type onderzoek, kwalitatief en specifiek gerichte op casussen, minder relevant doordat generaliseerbaarheid niet tot doel gesteld is.

De respondenten zijn direct betrokken bij de eigenaars- opdrachtgevers- of opdrachtnemerskant. Daarnaast is er rondom enkele casussen met medewerkers gesproken van de afdeling control/FEZ bij ministeries. Deze zijn betrokken bij de ondersteuning van de financiële kant van de relatie met ZBO's, maar vormen geen officieel onderdeel van de driehoek. Ook zijn er een tweetal aanvullende interviews afgenomen. Eén met twee respondenten die zich bezighouden met de kaderstelling rondom ZBO's en één met een externe expert op het gebied van doelmatigheid in de publieke sector. Deze hadden tot doel om bevindingen te verifiëren en de bredere context te duiden. In totaal zijn er zestien interviews afgenomen met negentien respondenten.

#### 4.4. Data-analyse

De interviews voor dit onderzoek heb ik met toestemming van de respondenten opgenomen, om ze vervolgens te anonimiseren en transcriberen. Voor de daadwerkelijke analyse is het programma NVivo gebruikt. Met behulp van dit programma zijn de verschillende fasen van coderen doorlopen (Bryman, 2012). Uitgangspunt bij coderen is dat grote hoeveelheden ruwe data worden ingedeeld in kleinere eenheden, deze worden voorzien van een label en vervolgens kunnen worden vergeleken (Van Thiel, 2014). Allereerst heb ik open gecodeerd. Dit is bij dit type onderzoek (exploratief) belangrijk, omdat vooraf onduidelijk is wat voor soort resultaten er komen. Na deze eerste indeling kaderde ik de resultaten verder in aan de hand van axiaal coderen. Bij het axiaal coderen is de indeling op basis van taal, objecten en handelingen gehanteerd. Tot slot heb ik selectief gecodeerd om de relaties in de data in kaart te brengen. Dit resulteerde in een codeboom (Bryman, 2012). Deze resultaten heb ik vervolgens onderling vergeleken en met de uitkomsten van de documentanalyse. Een overzicht van alle documenten en respondenten is te vinden in de bijlagen (10.3. & 10.4.). Bijlage 10.5. laat de codeboom zien, waarbij links de fase van axiaal coderen is weergegeven en ingesprongen de fase van selectief coderen.

#### 4.5. Betrouwbaarheid en validiteit

Twee fundamentele aspecten van gedegen wetenschappelijk onderzoek, zijn de betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2014). Bij kwalitatief onderzoek zijn deze in hun strakke definitie wat minder gangbaar. Als alternatief suggereert Bryman (2012) te kijken naar *trustworthiness* en *authenticity*. Waarbij eerstgenoemde de letterlijke vertaling is van betrouwbaarheid, maar er wordt een specifieke invulling voor kwalitatief onderzoek aan gegeven.

##### 4.5.1. Trustworthiness

*Trustworthiness* is opgebouwd uit vier componenten: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability* (Bryman, 2012). Bij *credibility* gaat het erom of er daadwerkelijk inzicht is verkregen in de (sociale) werkelijkheid. Dit linkt aan het principe van interne validiteit. Het gaat er in dit kader om of ik goed heb begrepen wat respondenten bedoelen en dat dat dan ook goed weergegeven wordt. De waarschijnlijkheid hiervan heb ik verhoogd doordat respondenten het transcript van hun gesprek toegestuurd kregen (*respondent validation*) en doordat ik ook via documentanalyse naar de werkelijkheid keek: er is triangulatie toegepast (Bryman, 2012). *Transferability* gaat over de overdraagbaarheid van een onderzoek, wat gelinkt kan worden aan het principe van externe validiteit (Bryman, 2012). Bij kwalitatief onderzoek, in het bijzonder als het gaat om casussen, is dit lastig (Van Thiel, 2014). Om de overdraagbaarheid toch enigszins te ondervangen, geef ik zo helder en objectief mogelijk de context van het onderzoek weer, wat de insteek is van dit methodehoofdstuk. Daarnaast wordt deze component versterkt doordat ik meerdere respondenten heb gesproken van verschillende departementen en organisaties, wat de resultaten meer valide maakt. *Dependability* linkt hieraan, want het gaat over de betrouwbaarheid van de methode en gemaakt keuzes. Hiervoor is het belangrijk dat ik gedegen bij heb gehouden welke methodiek ik heb toegepast en welke keuzes er gemaakt zijn (Bryman, 2012). Door middel van dit methodehoofdstuk, in combinatie met het afsluitende discussiehoofdstuk, probeer ik lezers mee te nemen in mijn keuzes, afwegingen en de beperkingen van zowel het onderzoek als de gehanteerde methode. *Confirmability*, tot slot, gaat over de rol van de onderzoeker. Deze moet zo objectief mogelijk te werk gaan (Bryman, 2012). Dit heb proberen te ondervangen doordat het onderzoek onder begeleiding staat van een ervaren onderzoeker en een onafhankelijke tweede lezer.

##### 4.5.2. Authenticity

*Authenticity* heeft betrekking op de bredere politieke impact van een onderzoek (Bryman, 2012). Het gaat hierbij om een eerlijke weergave van de verschillende invalshoeken van respondenten, het helpen van respondenten bij het beter begrijpen van hun sociale setting en het verder brengen van respondenten door middel van actie. Hier heb ik geprobeerd aan te voldoen/aan bij te dragen door de eerdergenoemde triangulatie en de validatie van transcripten door respondenten, maar ook doordat de resultaten van het onderzoek gedeeld worden met alle respondenten. De resultaten zouden tot meer wederzijds begrip/inzicht kunnen leiden en kunnen eventueel aanzetten tot actie.

##### 4.5.3. Betrouwbaarheid en validiteit: stage

Mijn onderzoek is uitgevoerd in combinatie met een stage bij het Ministerie van Financiën. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het onderzoek en daarnaast zijn er enkele noemenswaardige voor- en nadelen. Wat betreft de externe validiteit, is het onderzoek lastig herhaalbaar voor een buitenstaander die niet direct toegang heeft tot de kennis en het netwerk van de stageplek. Bijvoorbeeld doordat ik via de afdeling directe contacten beschikbaar had bij de departementen.

Voor mijn onderzoek was de stage positief, omdat ermee gewaarborgd werd dat de onderzoeksvraag relevant en actueel is. Daarnaast maakte het feit dat departementen worstelen met de vraag hoe doelmatigheid in te vullen, de welwillendheid voor deelname hoger. Aan de andere kant is het feit dat de onderzoeker “van Financiën komt” een potentieel nadeel geweest. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat respondenten niet te veel wilden vertellen, uit angst voor extra regels, procedures of vermaningen. Om dit deels te ondervangen heb ik expliciet gecommuniceerd dat het onderzoek exploratief is en uitdrukkelijk niet normatief. Het doel was inzicht verkrijgen, niet op de vingers tikken.

## 5. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven. De bevindingen komen voort uit de interviews en documentanalyse. In dit hoofdstuk wordt, aan de hand van de drie empirische elementen gericht op betekenisgeving, een beschrijvende weergave gehanteerd. Vervolgens wordt in het analysehoofdstuk (hoofdstuk 6) een link gelegd met de literatuur en wordt er beknopt antwoord gegeven op de empirische deelvragen. Er wordt nu eerst gekeken naar de taalcomponent van betekenisgeving voor doelmatigheid. Vervolgens wordt dit gedaan voor objecten en voor handelingen, waarna wordt afgesloten met een paragraaf met overige bevindingen die vooral gericht zijn op het systeem van governance rondom ZBO's.

### 5.1. Taal

*Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke taal?*

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is respondenten gevraagd het begrip in zijn algemeenheid te definiëren en vervolgens dit concreet te maken voor het specifieke ZBO waar zij vanuit hun rol bij betrokken zijn/werken. Daarnaast is er gelet op welke woorden er wel en niet gebruikt werden in interviews en documenten: hoe zijn deze in lijn met de gehanteerde definitie van doelmatigheid en waar wijken ze af? Tot slot is nagegaan hoe belangrijk doelmatigheid wordt bevonden in de organisatiepraktijk van ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief.

#### 5.1.1. Definitie en gebruik term

Gevraagd naar wat doelmatigheid in zijn algemeenheid betekend, komen vrijwel alle respondenten met antwoordrichtingen die te maken hebben met efficiëntie, het slim besteden van geld en het tegengaan van verspilling. De term lijkt daarmee over de breedte bekend te zijn, maar, zo wordt ook vaak teruggegeven, er worden veel definities gehanteerd die allemaal op aspecten van elkaar verschillen. In de antwoorden die gegeven worden, komen dan ook vaak elementen van zuinigheid en doeltreffendheid naar voren. Respondenten hebben het eensgezind over de rol van de rijksbijdrage/belastinggeld (de input), maar het varieert of ze dit ook concreet linken aan output.

*Of je met de hoeveelheid geld die je krijgt, je doelen weet te bereiken, om het kort te zeggen. Weet niet of dat een definitie is, maar dat dus. Ga je goed met je geld om. (Respondent 1).*

*Het belangrijkste vind ik van de doelmatigheid dat de belastingeuro's goed worden besteed en dat er geen sprake is van weggegooid geld om het zo maar te zeggen. Ja en wat mij betreft ben je doelmatig als je je beleidsdoelen haalt, zo efficiënt mogelijk haalt, binnen het budget wat je daarvoor hebt gekregen. En uiteindelijk dat je daar ook verantwoording over af kan leggen. (Respondent 11).*

De antwoorden gaan verder uiteenlopen, wanneer respondenten gevraagd wordt wat doelmatigheid betekent in relatie tot het ZBO waarbij ze betrokken zijn/waarvoor ze werkzaam zijn. Op dit vlak is er een grote variatie tussen de casussen zichtbaar. Een onderscheid dat hierin opvalt, is of respondenten doelmatigheid zien als onderdeel van het primaire proces van het ZBO of meer als ondersteunend, namelijk gericht op de bedrijfsvoering en overhead. Een casus waarbij doelmatigheid wordt benoemd als onderdeel van het primaire proces, is de Huurcommissie. Hierbij wordt aangegeven dat doelmatigheid onder andere begrepen kan worden als het binnen de termijn afhandelen van een x aantal geschillen en daarmee ook het voldoen aan de wettelijk vastgestelde doorlooptijden. In zowel het jaarverslag van de Huurcommissie als het Rijksjaarverslag staan dergelijke indicatoren dan ook

benoemd en in het ambtelijk driehoeksoverleg zijn ze structureel onderwerp van gesprek door middel van voortgangsrapportages.

*Ik vind het belangrijk dat huurders en verhuurders snel duidelijkheid krijgen over hun geschil daarin ook. Dus dat zij dat doelmatig en eigenlijk daarin ook laagdrempelig kunnen doen, vind ik wel belangrijk. (Respondent 2).*

*Wat ik versta onder doelmatigheid is dat de organisatie de middelen op zo'n manier aanwendt dat het beoogde doel zoveel mogelijk wordt gehaald, dus dat betekent dat de overheadkosten bijvoorbeeld (...) wel efficiënt zijn, dat er geen tachtigduizend proefballonnen worden opgelaten, maar dat er wel gedegen plannen aan ten grondslag liggen op het moment dat er regelingen worden uitgevoerd zodat ik weet dat het geld ook op een zo doelmatig mogelijke manier in de sector landt. (Respondent 13).*

Bij andere ZBO's is de rol van doelmatigheid lastiger, zo wordt aangegeven. Dit is gelegen in het feit dat output lastig kwantificeerbaar is, bijvoorbeeld bij de Kiesraad, en/of in het feit dat het door de onafhankelijkheid van de taakuitvoering lastig is om een gesprek te voeren met het departement over doelmatigheid van de kerntaken. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij de Onderzoeksraad. Deze organisatie heeft wettelijke taken vanuit de Rijkswet, maar de uitvoering daarvan en de gemaakte keuzes om iets al dan niet te onderzoeken, ligt bij de organisatie zelf.

Wanneer naar de documentatie gekeken wordt, blijkt dat in geen van de zes jaarverslagen het woord 'doelmatigheid' genoemd wordt. Respondenten geven desgevraagd aan dat het er in de meeste gevallen meer impliciet inzit, doordat er cijfers staan over de productie. Onderstaande citaten geven blijk van meer impliciete verwijzingen naar doelmatigheid in jaarverslagen.

*Het bescheiden budget waarmee we onze reguliere taken uitvoeren dwingt ons tot het maken van scherpe keuzes. Het resultaat van onze inspanningen moet maximaal zijn. (Jaarverslag 2018 Stimuleringsfonds).*

*De Huurcommissie is tot en met 2014 efficiënter en bedrijfsmatiger gaan werken. (Jaarverslag 2018 Huurcommissie).*

De respondenten rondom andere casussen geven aan dat het in hun geval geen vast onderwerp van gesprek is rondom de jaarverslagen. Het is met name onderwerp van gesprek als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld als bepaalde productiviteitscijfers of prestaties sterk fluctueren of veel hoger/lager zijn dan vooraf verwacht. Belangrijk voor respondenten is dan ook dat de jaarverslagen hier inzicht in verschaffen.

*Dat we van hen verwachten om van dat soort kengetallen in hun jaarverslag ook verantwoording af te leggen. Hoeven ze niet concluderend te zeggen: wij zijn doelmatig of het moet beter, maar dat we wel op basis daarvan een soort trend of ontwikkeling kunnen volgen, die mogelijk voor ons aanleiding is om daar vragen over te stellen. (Respondent 14).*

#### 5.1.2. Bredere blik

*Nou volgens mij je hebt doelmatigheid en doeltreffendheid. Doeltreffendheid, doe je de goede dingen, doelmatigheid doe je het op de slimste manier. Zou iemand anders het met jouw geld beter kunnen doen? (Respondent 9)*

*Doelmatigheid... even kijken. Op een efficiënte en effectieve manier je doel kunnen bereiken. Ja doelmatig- en doeltreffendheid he, haal ik ze een beetje door elkaar. Doelmatig is efficiënt, doeltreffend is effectief. Zeg ik dat goed? Volgens mij wel. (Respondent 5).*

Zoals aangegeven beginnen respondenten ook veel over doeltreffendheid. Bovenstaande quotes geven blijk van een goed besef van het onderscheid, maar het loopt zo nu en dan ook door elkaar in de antwoorden. Zo hebben respondenten het al snel over zaken als de maatschappelijke effecten, (klant)tevredenheid en impact. Vaak zijn ze zich ervan bewust dat dit geen onderdeel uitmaakt van de meer nauwe definitie van doelmatigheid, maar er wordt dan aangegeven dat de nauwe definitie niet goed past bij de taken en doelen van het ZBO. In het bijzonder bij het Stimuleringsfonds en de Koninklijke Bibliotheek wordt de focus op impact en maatschappelijke waarde benadrukt, terwijl de Huurcommissie gezien de aard van hun werkzaamheden meer nadruk legt op klanttevredenheid.

*Doelmatigheid kan je wat mij betreft (...) kwantificeren in gewoon getallen van hoeveel zaken doe je af. Bij mij speelt ook wel, het is altijd een beetje die kwantiteit-kwaliteit discussie. Qua kwaliteit hebben we ook nog het klanttevredenheidsonderzoek, die vind ik eigenlijk erbij horen, want het gaat om de hoeveelheid zaken binnen de wettelijke termijn en met tevreden klanten, want anders heb je er nog niks aan. (Respondent 1).*

Onderstaande definities (tabel 9) vatten de opvattingen van respondenten grofmazig samen. Het varieert zeer van respondent tot respondent welke definitie wordt gebruikt, waarbij de bredere definitie als meer relevant wordt gezien voor dit type ZBO's door de aard van de werkzaamheden.

**Doelmatigheid (nauw)=** Nauw en bedrijfseconomisch. Gericht op kwantificeerbare output.

**Doelmatigheid (breed)=** Breder. Gericht op (behalen van) beleidsdoelen, impact en synergie.

**Tabel 9:** Generieke weergave van gehanteerde doelmatigheidsdefinities

## 5.2. Objecten

*Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke objecten?*

Voor de beantwoording van deze vraag is respondenten gevraagd welk objecten zij vanuit hun rol het meest relevant vinden in een jaarcyclus, zowel in het algemeen, als ook met betrekking tot doelmatigheid. In de documentanalyse is in dit kader gekeken in hoeverre de (rijks)jaarverslagen handvatten bieden voor een gesprek/inzicht/oordeel over doelmatigheid en daarnaast is de meest recente ZBO-evaluatie, indien aanwezig, geanalyseerd. Verder wordt er ingegaan op de mogelijkheid tot het opstellen van indicatoren en de functie die dit heeft voor de betrokkenen, waarbij het uitdrukkelijk de vraag is wat de output is en in hoeverre deze meetbaar is. Tot slot is er aandacht voor de functie van (longitudinaal) vergelijken, benchmarking en extern onderzoek, omdat dit veel door respondenten aangedragen objecten ter ondersteuning zijn.

### 5.2.1. Rol van de P&C-cyclus

Op de vraag welk object of document respondenten het belangrijkste vinden in de relatie met het departement/ZBO, kwamen uiteenlopende antwoorden. De variatie is vooral terug te zien in de verschillende rollen in de driehoek. Zo gaven respondenten die werkzaam zijn bij beleidsdirecties (opdrachtgeverskant), over het algemeen aan veel waarde te hechten aan beleids- en jaarplannen. Hierin kunnen ze zien wat de beleidsmatige intenties zijn en in hoeverre die overeenkomen met de wensen vanuit het departement. Controllers en eigenaarsondersteuners hechten daarentegen vanuit hun rol meer waarde aan de begroting en het jaarverslag als financiële ankerpunten. Over de breedte

springen er echter twee antwoorden uit: het belang van het jaarverslag als punt voor het opmaken van de balans: wat is er gedaan, hoeveel heeft het opgeleverd en wat heeft het gekost? En daarnaast, in het verlengde hiervan, het belang van het geheel aan documenten. Het jaarverslag heeft volgens respondenten enkel betekenis als er in een begroting of jaarplan concrete doelen zijn opgesteld, waar in het jaarverslag op teruggekeken kan worden. Respondenten geven aan dat de begroting het kader schept waarbinnen gewerkt moet worden.

*Ik denk dat (...), als je kijkt op jaarlijkse basis, is dat volgens mij de enige formele verantwoordingslijn die we hebben waarin je de breedte van de organisatie kunt laten zien. (Respondent 9).*

*Jaarplan, jaarverslag vind ik van enorm belang en heel prettig ook. Heel mooi werken. Dat kan altijd scherper, dat kan altijd sneller, kan altijd beter natuurlijk. Maar op zich, die verantwoordingscyclus vind ik heel prettig. Waarin wij het plan maken, doelstellingen formuleren, die goed overleggen van tevoren en daarna verantwoording afleggen in het jaarverslag. Die zijn het belangrijkste. (Respondent 1).*

*Belangrijkst denk ik toch wel het jaarverslag. Daar kun je namelijk heel goed in aflezen wat er afgelopen jaar allemaal wel of niet gedaan is en waarom dat wel of niet gedaan is. Daarin wordt ook verantwoording afgelegd aan de Kamer over het budget dat ze gekregen hebben, wat ze daarmee gedaan hebben. Vanuit financiële functie denk ik dat verantwoording altijd een heel belangrijk onderdeel is van het werk waar we mee bezig zijn. En verder, ja goed, de begroting is uiteraard ook belangrijk. Ik bedoel, dat is uiteindelijk het budgetrecht dat je krijgt om geld uit te geven. Zonder die twee kan je eigenlijk niet. (Respondent 5).*

Wanneer wordt doorgevraagd op de specifieke rol van doelmatigheid in de verschillende objecten, wijzen respondenten ook naar het jaarverslag. In dit document moeten de gegevens staan, waarmee een gesprek/inzicht/oordeel over doelmatigheid tot stand kan komen. De gegevens moeten dus te destilleren zijn uit het jaarverslag, maar de concrete betekenis van de gegevens, het oordeel over doelmatigheid, hoeft daarin geen plek te hebben. Om dit op te maken worden drie verschillende manieren genoemd, die ofwel los worden gehanteerd, ofwel in samenspraak. Allereerst kan het inzicht in de doelmatigheid gebaseerd zijn op gemaakte (prestatie)afspraken in bijvoorbeeld het jaarplan. Iets dat lastig is bij dit type ZBO's, maar daar waar het kan en betekenisvol is, is het wenselijk. Ten tweede kan het oordeel tot stand komen in een dialoog tussen de betrokkenen. Als de gegevens over input en output er zijn, kan vervolgens het gesprek plaatsvinden over wat men daarvan vindt. Dit wordt bij handelingen (5.3.) verder uitgewerkt. Ten derde, wordt aangegeven dat een vergelijking of onafhankelijk onderzoek kan bijdragen aan het oordeel over doelmatigheid. Dit voorkomt enerzijds dat de slager zijn eigen vlees keurt en anderzijds dat een departement zich te veel bemoeit met een ZBO dat een hoge mate van onafhankelijkheid heeft (zie 5.2.3). Ter ondersteuning van het jaarverslag benoemen sommige respondenten ook het belang van tussentijdse rapportages, om daarmee periodiek de voortgang inzichtelijk te maken, waarna het definitieve overzicht komt in het jaarverslag. Dit is vooral van waarde bij organisaties die een meer reguliere productie draaien.

*In het verslagjaar zijn 209 aanvragen voor een subsidie behandeld, zijn diverse voortgangsrapportages besproken en zijn 34 subsidievaststellingen behandeld. Zoals uit het onderstaande blijkt, zijn de doelstellingen die waren geformuleerd voor 2018 behaald. (Jaarverslag 2018 Stimuleringsfonds).*

*De hoofddoelstelling van Tel mee met Taal luidde: Eind 2018 zijn in totaal 1 miljoen jonge kinderen tot en met de basisschoolleeftijd bereikt met leesbevorderingsactiviteiten, zodat hun taalvaardigheid en leesplezier toenemen. Op basis van de inventarisaties via het Bibliotheekonderzoekplatform (BOP) is*

*eind 2018 gebleken dat deze hoofddoelstelling is bereikt. In totaal werden 1.029.000 kinderen tussen de 0 en 12 bereikt met BoekStart, de Bibliotheek op school Primair Onderwijs (samen ruim 820.000 kinderen) (...). (Jaarverslag 2018 Koninklijke Bibliotheek).*

*In 2018 handelde dit Informatiepunt 3.470 vragen af, met een piek in januari (1.413 vragen), vlak voor de dag van kandidaatstelling op 5 februari. De meeste vragen werden gesteld door gemeenten (2.226, 64%). Daarnaast waren er veel vragen van burgers (812, 23%). (Jaarverslag 2018 Kiesraad).*

Zoals in de paragraaf over taal is aangegeven, wordt in geen enkel jaarverslag het woord 'doelmatigheid' specifiek genoemd. Bovenstaande citaten geven blijk van het feit dat er wel output wordt gemeten en het inzichtelijk wordt gemaakt. Gecombineerd met de gemaakte kosten kan hiermee iets worden gevonden van de doelmatigheid, wat volgens de meeste respondenten de belangrijkste functie is van het jaarverslag met betrekking tot dit thema.

#### 5.2.2. Rol van indicatoren en prestatiemeting

*Ik denk dat het belangrijkste doel van een indicator is dat je iets hebt als signaleringswaarde om te zeggen: ik denk dat het nu nodig is om hier met elkaar het gesprek over aan te gaan. Moeten ook zeker geen keiharde afrekenmechanismes worden van als je je doel niet haalt, dan gaan we je ergens op een of andere manier straffen door geld in te houden... je wilt toch een soort houvast over wordt er nou gedaan wat ik voor ogen had toen ik ze dit geld gaf aan de ene kant en je wilt ook houvast om met hen als organisatie het gesprek aan te gaan. Gaat dat daar nog goed? Hoe zit het met je financiële positie? Zie ik je externe inhuur opeens door het platfond schieten, wat zegt dat over je personeelsverloop en je werksfeer? Dat soort. Het zou in die zin vooral faciliterend moeten zijn, het moet een algemeen beeld geven over hoe het gaat en of de doelen worden bereikt en dan mogelijk met ruimte om bij te sturen en de echte thermometer komt dan bij de evaluatie om de vijf jaar. (Respondent 14).*

Respondenten is gevraagd naar de rol van indicatoren en het belang dat zij daaraan hechten. Ook is gevraagd wat ze als prestaties beschouwen en hoe dat inzichtelijk wordt gemaakt. Bovenstaande reactie heeft vier veelgenoemde elementen als het gaat om indicatoren en het meten van prestaties:

1. Belang van indicatoren als gesprekstarter, als vinger aan de pols. Respondenten geven aan op de meeste thema's niet te geloven in hele 'harde' KPI's en afrekenmechanismes. Net als eerder aangegeven omtrent de gegevens over output en prestaties in het jaarverslag, geldt ook voor indicatoren dat ze een faciliterende rol hebben voor de meeste betrokkenen. Ze moeten voor de respondenten een inzicht geven in doelmatigheid en een dialoog mogelijk maken. Voor het starten van een dergelijke dialoog komt het ook voor dat ZBO's zichzelf doelstellingen opleggen. Dit verschaft makkelijker extern inzicht in prestaties en er gaat ook een verantwoordende werking van uit. Een voorbeeld is de Koninklijke Bibliotheek die zelf een doelstelling heeft geformuleerd voor het bereik dat ze willen bewerkstelligen met de digitale bibliotheek (Evaluatie WSOB, 2020).
2. De mogelijkheid tot kwalitatieve toelichting. Deels in het verlengde van het vorige punt, geven respondenten aan dat de geleverde prestaties vaak complexer zijn dan enkel het tellen van output kan weergeven. Een kwantitatieve aanpak heeft om die reden voor velen pas betekenis bij een kwalitatieve toelichting. Wel wordt de relevantie van cijfers onderkend vanwege de overzichtelijke weergave die het oplevert. Respondenten geven dan ook aan cijfers handig te vinden en in meerdere gevallen willen ze ook meer gegevens cijfermatig inzichtelijk gaan maken, zo lang daarbij genoeg ruimte is voor duiding en toelichting.



*Ik persoonlijk vind het zonde om te zeggen van je moet er dertig/veertig hebben gedaan als daardoor veel kleinere projecten met minder impact gehonoreerd worden, terwijl stel dat er vijftiwintig zijn met een wat hoger aanvraagbedrag, maar die super goed zijn. (Respondent 13).*

3. Het gebruik van indicatoren die gericht zijn op aspecten van de bedrijfsvoering. In bovenstaande uitspraak wordt de externe inhuur genoemd. Dergelijke aspecten zijn, zeker als de uitvoering van een ZBO-taak zeer onafhankelijk gebeurt, indicatoren waar dan toch naar gekeken wordt. Eerder ging het al over de overhead in het algemeen, maar specifiek worden ook aspecten genoemd als ziekteverzuim, externe inhuur, het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking of het voldoen aan andere algemene richtlijnen die Rijksbreed gelden.

*Over 2018 heeft de AP 97,4% van alle betalingen binnen de gestelde norm van 30 dagen betaald. Dit ligt boven de Rijksbrede norm van 95%. (Jaarverslag 2018 Autoriteit Persoonsgegevens).*

4. De evaluatie als overkoepelende graadmeter. Als het gaat over het inzichtelijk maken van doelmatigheid, wordt de ZBO-evaluatie door respondenten vaak als alomvattende indicator gebruikt. De evaluatie is hierin van waarde doordat er specifiek gekeken wordt naar doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook omdat het om een extern onderzoek gaat. Het feit dat er extern gekeken wordt naar de werkzaamheden en prestaties, is in het bijzonder relevant voor de ZBO's met een hoge mate van onafhankelijkheid in hun taak. Respondenten geven ook aan dat de evaluatie een goed moment biedt voor een soort nulmeting en/of om doelstellingen voor de vijf komende jaren te formuleren.

Een laatste noot bij het gebruik van indicatoren en in het bijzonder van KPI's, is dat respondenten aangeven de relevantie in te zien, maar enkel als de taak zich ervoor leent en hetgeen gemeten wordt ook betekenisvol is. Eerder is aangegeven dat de Huurcommissie veel indicatoren in kaart brengt, zo staan hun doelmatigheidsindicatoren zelfs in het departementaal jaarverslag van BZK genoemd. Ook voor een organisatie als de KB geldt dat een deel van hun werkzaamheden gemeten kan worden. Bij beide partijen is dit dan ook terug te zien in de documenten, maar er wordt daarnaast aangegeven dat daarmee niet alles wordt gevangen. Zo geven respondenten rondom de Huurcommissie aan dat er gekeken wordt naar doorlooptijden, klachten en klanttevredenheid, wat zich allemaal tamelijk goed leent voor indicatoren. Echter, het doel van de organisatie is ook in toenemende mate het voorkomen van geschillen door bijvoorbeeld bemiddeling of voorlichting. Deze prestaties zijn al lastiger te vertalen in indicatoren. Hetzelfde geldt voor de KB, waarbij een deel van hun taken goed meetbaar is, waarvoor dan ook tal van indicatoren zijn opgesteld. Echter, voor andere taken, bijvoorbeeld hun rol als verbinder/spil in een netwerk, is het lastig kwantificeren, zo wordt aangegeven. Dit is een zoektocht voor betrokkenen. Momenteel worden hiervoor bijvoorbeeld andere actoren in het veld bevraged naar hun ervaringen met de organisatie in de netwerkrol.

#### 5.2.3. Problemen bij (heterogene) output

Problemen met betrekking tot meetbaarheid en de grote heterogeniteit van de output worden veel teruggegeven door respondenten als het gaat over het inzichtelijk maken van output. Toch is er daar waar het kan sprake van outputfinanciering, kostprijzen en geormerkte budgetten. Zo ontvangt de KB bijvoorbeeld verschillende financieringsstromen vanuit OCW die geormerkt zijn voor bepaalde taken. De moeilijkheid hierbij zit hem in het onderscheid maken waar de ene taak stopt en de ander begint. Een ZBO werkt als één organisatie en medewerkers zetten zich in veel gevallen voor de breedte van taken in. De vraag tot hoever de meetbaarheid van output relevant is, speelt ook voor de

Huurcommissie. Qua taken heeft deze de best meetbare output van alle onderzochte organisaties, wat ook terug te voeren is op het feit dat ze gedeeltelijk een agentschap zijn. De Huurcommissie heeft eerder dan ook gewerkt aan de hand van een kostprijsmodel, een P maal Q, zoals veel respondenten het noemen.

*De financiële sturing vindt alleen plaats op het deel van de taken en producten die via PxQ in een kostprijs gefinancierd worden. De sturingsvariabelen zijn gericht op de verantwoording van DHC en de wettelijke producten en niet op het ZBO en de niet wettelijke producten. (Evaluatie Huurcommissie over 2010 – 2016).*

*Op veel factoren die invloed hebben op de tijd die nodig is om het dossier compleet te maken heeft de Huurcommissie geen invloed. De aard van het geschil, hoe diep het conflict tussen huurder en verhuurder is, de bereidheid van de partijen om mee te werken, de kwaliteit van de door beide partijen aangeleverde informatie en de grillige instroom van geschillen (...). (Departementaal jaarverslag 2018 BZK).*

De quote uit het departementaal jaarverslag maakt de moeilijkheid duidelijk: voor bepaalde diensten een vaste kostprijs hanteren, kan alleen betekenisvol als er weinig heterogeniteit zit in de diensten. Dit wordt door de respondenten dan ook als het zwaktepunt van een kostprijsmodel genoemd. Daarbij volgt ook dat taken veranderen (zie 5.3.4.). Als gezegd gaat de focus bij de Huurcommissie ook naar het voorkomen van geschillen, bemiddeling en voorlichting, boven op de taak van geschillenbeslechting. Deze taken lenen zich minder voor een P maal Q-benadering, al geven respondenten aan dat ook hier mogelijkheden in zijn qua meetbare output, bijvoorbeeld door het aantal telefoongesprekken te tellen, wat afgezet kan worden tegen het aantal officieel ingediende verzoeken.

*Verder wijzen de eerste resultaten van de pilot bemiddeling erop dat hier ook grote kostenbesparingen te verwachten zijn. Echter het onderzoeksteam constateert dat het huidige kostprijsmodel is geënt op geschilbeslechting. (Evaluatie Huurcommissie over 2010 – 2016).*

*(...) dan raak je sneller aan het onafhankelijkheidsidee: wat is nou je opbrengst van je werkzaamheden? Hoe ga je nou (...) meten dat dat heeft bijgedragen aan betere onderzoeksjournalistiek in Nederland? Wil je dan het aantal projecten tellen? Moeten er minimaal tien per jaar zijn, of je moet zoveel redacties hebben gevormd, ga je daarop afrekenen? Of ga je dieper kijken naar het soort producties dat is opgeleverd, het aantal keer dat iets gelezen is. Dat is een hele moeilijke zoektocht. (Respondent 14).*

Afgezien van deze voorbeelden waar mogelijkheden zijn tot outputfinanciering, of in ieder geval tot geormerkte budgetten, geven veel respondenten aan dat het lastig is om output meetbaar te maken en in het bijzonder om het meetbaar en ook betekenisvol te maken. Het aantal verkiezingen tellen bij de Kiesraad of het aantal onderzoeken van de OVV turven, zegt op zichzelf weinig. Het gebeurt wel, maar voor een oordeel over de doelmatigheid zijn deze producten te heterogeen en/of respondenten zijn niet in de positie om er iets van te vinden door de onafhankelijkheid. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat onderzoeken bij de OVV complex zijn en dat de organisatie daarom ook zelf het best in kan schatten wat voor kennis en expertise er benodigd is. Onderstaande quote over de KB geeft ook blijk van de moeilijkheden die het in kaart willen brengen van een heterogene taak met zich meebrengt.

*We horen dan ook verhoudingsgewijs veel kritiek op de rolinvulling door de KB maar merken daarbij op dat ten minste een aanzienlijk deel van die kritiek inherent is aan de lastige rol die de KB moet vervullen. De KB moet immers laveren tussen draagvlak ontwikkelen en daadkracht tonen. Draagvlak en daadkracht gaan niet altijd samen. Dat er veel kritiek is, is volgens ons geen goede graadmeter voor de vraag of de KB haar functie goed vervult. (Evaluatie WSOB 2020).*

Focussen op doelmatigheid en er het gesprek over voeren, blijkt in veel gevallen lastig. Dit kan komen door ofwel problemen met het meten van output, ofwel het feit dat de output te heterogeen is. Respondenten geven in het verlengde hiervan aan, dat het meten in bijvoorbeeld KPI's of het moeten behalen van vooraf bepaalde hoeveelheden, niet altijd een representatief beeld geeft van de werkzaamheden. Daarbij zijn meerdere ZBO's hoofdzakelijk afhankelijk van externe factoren voor de te leveren productie, iets waar ze zelf weinig of geen invloed op hebben. Dit maakt het gebruik van indicatoren minder betekenisvol. Zo kan een organisatie als de OVV vooraf niet weten hoeveel rampen/incidenten zich gaan voltrekken waar zij onderzoek naar willen doen of, in het geval van vlieg-rampen, naar moeten doen. De Kiesraad is daarbij afhankelijk van bijvoorbeeld het aantal vragen dat gemeenten, burgers of de politiek aan hen stellen of het aantal adviesverzoeken dat wordt ingediend.

*Maar het redeneren in bedrijfseconomische termen als kritische succesfactoren en KPI's, sluit niet aan bij het product dat hier geleverd wordt. (Respondent 9).*

*Dat is denk ik ook wel lastig voor de Kiesraad door het type werk dat ze doen, om daar heel erg SMART-indicatoren op te plakken. (Respondent 4).*

*Ja dat vind ik nog héél lastig. Dat is echt iets dat we nog moeten gaan uitwerken. Omdat je, (...) je komt snel in een soort standaardniveaus uit of zo voor een gemiddeld onderzoek, terwijl juist het onderzoek is juist zo complex vaak, omdat het of vooraf niet in te schatten is, of omdat het onderweg nog iets oplevert waar je misschien iets mee moet. (Respondent 7).*

Het gebrek aan meetbaarheid van output blijkt voor zowel ZBO's als departementen een zoektocht. ZBO's vinden het lastig te bepalen welke outputprestaties ze kunnen aanleveren, zonder daarmee afbreuk te doen aan de complexiteit en heterogeniteit van de eigen werkzaamheden. Vanuit het departement aan de andere kant, wordt aangegeven dat het in dit soort gevallen lastig bevonden wordt wat er van de prestaties gevonden kan worden, er is weinig houvast. De geboden oplossingsrichting is ook hier gelegen in een onderlinge dialoog, waarbij begrip en duiding het uitgangspunt zijn (zie 5.3.). Van het ZBO mag verwacht worden dat ze een aanzet doen: dit hebben we geleverd, deze cijfers hebben we erover en dat moet je in deze context zien. ZBO's moeten hierin de aanzet geven, omdat ze zelf het best weten wat ze presteren en hoe dat ingeschat kan/mag worden, zo redeneren veel van de respondenten. Op deze manier kunnen ze iets van de vaagheid en heterogeniteit wegnemen, waardoor een zo gefundeerd mogelijk gesprek over doelmatigheid ontstaat. Cijfers en de objecten waarin ze vermeld staan, dienen hier als ondersteunende informatie, niet als richtinggevend. Ze hebben een signaleringswaarde die aanzet kan zijn tot het gesprek. Daarnaast noemen respondenten de toegevoegde waarde van het hebben van bijvoorbeeld een algemeen normenkader of kwaliteitsbeleid waaraan de uitvoer moet voldoen. Hiermee wordt, te midden van heterogene output, een bepaalde (kwaliteits)standaard vastgesteld, wat bijdraagt aan het versterken van de eerdergenoemde houvast, het geeft enige referentie. Echter blijkt het vaststellen van kaders en standaarden in het geval van heterogene en complexe productie ook lastig.

#### 5.2.4. Vergelijken, (onafhankelijk) onderzoek en benchmarking

Respondenten benadrukken veelal het unieke karakter van het ZBO waarbij ze betrokken zijn. Dit maakt het voor hen lastiger om iets over de doelmatigheid te zeggen, omdat er geen vergelijkingsmateriaal is, *“er is er maar één van in Nederland,”* (Respondent 10).

*Op basis van het bovenstaand overzicht concluderen wij dat het aandeel van kosten die het Fonds maakt om zijn taken uit te voeren op het totale subsidiebedrag gemiddeld genomen hoog is. Hoewel we geen referentiecijfers hebben, weten we dat de overheid uitvoeringskosten bij subsidieregelingen probeert te beperken tot ongeveer tien procent.* (Evaluatie Stimuleringsfonds over 2011 – 2016).

Meerdere respondenten zien wel meerwaarde in het vergelijken van organisaties, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Op nationaal niveau wordt er dan gekeken naar de *‘nearest neighbours’* (respondent 16), waarbij het gaat om organisaties die ongeveer eenzelfde soort structuur, bekostiging en/of taakstelling hebben. Er wordt gekeken naar bijvoorbeeld de verhouding tussen uitgaven, overhead, FTE etc. Internationaal worden in sommige gevallen organisaties vergeleken met eenzelfde soort doelstelling. Het uitvoeren van een dergelijke vergelijking is bij de kleinere ZBO's lastiger haalbaar qua tijd en geld, zo wordt aangegeven.

*In januari 2016 heeft de Onderzoeksraad deelgenomen aan een benchmarkonderzoek naar de overhead van de organisatie. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het percentage overheadformatie in vergelijking met andere zelfstandige bestuursorganen ongeveer gelijk is.* (Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid over 2013 – 2018).

*Dus bij bepaalde onderwerpen is een benchmark wel goed. Niet om te zeggen van je doet het fout, maar je kan het wel gebruiken als je zo'n overzicht hebt van ‘die doet het zo en wat gek dat die daar zo weinig aan uitgeven of zoveel’. Dan kun je misschien ook eens bij elkaar te rade gaan. Er zijn natuurlijk altijd verschillen in het karakter en de taken van zo'n ZBO. Die zijn wel bepalend voor eventuele afwijkingen, maar het kan wel aanzetten tot nadenken.* (Respondent 8).

Een verdere uitsplitsing bij dergelijke vergelijkingen, is de rol van onafhankelijk onderzoek. Eerder is al aangegeven dat de ZBO-evaluatie om deze reden belangrijk wordt gevonden, maar ook tussentijds worden derde partijen ingeschakeld. Zo heeft de AP recent een sterke groei meegemaakt (zie 5.3.4.), waardoor er nu gekeken wordt naar wat een goede balans is qua taken en middelen. De organisatie moet met name zelf aangeven wat ze hierin nodig hebben, maar om hier wat meer houvast aan te geven, wordt er een soort benchmark gedaan waarbij naar vergelijkbare organisaties wordt gekeken om een inschatting te kunnen maken van wat de verhoudingen (kunnen) zijn. Respondenten geven aan dat dergelijke punten altijd moeilijk hard te maken zijn, maar dat zo'n extern onderzoek wel helpt om het wat meer feitelijk te maken. Door respondenten rondom andere ZBO's wordt een dergelijke rol voor extern onderzoek en/of externe advisering ook als belangrijk benoemd. Zeker wanneer de taken van een ZBO zeer onafhankelijk zijn, kan een derde partij helpen door het leveren van feitelijke informatie of het geven van een extern advies. Een organisatie als het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek doet zelf ook veel onderzoek naar de eigen regelingen en de impact daarvan.

*Wij hebben dan programma's, wij doen metingen om te kijken als wij projecten draaien, (...) van markt men dat ook. Dus niet alleen krijgen ze meer bezoek, maar ook wat zijn de maatschappelijke gevolgen van dat ze meer geld hebben, meer dingen doen. Doen soms ook gebruikersonderzoek. Dat we echt zo'n publiek vragen van heeft u iets gemerkt de afgelopen tijd, dus ja die hele optelsom. Dat is ook hoe*

*wij zeg maar de effectiviteit van de door ons bestede Euro's een beetje proberen te meten. Van is het nou zinvol om in zo'n programma geld te steken voor ons. (Respondent 12).*

Longitudinale vergelijkingen helpen respondenten ook om iets te kunnen zeggen over de (ontwikkelingen in) doelmatigheid. Het ontbreken van een nulmeting met een bijbehorend oordeel over de doelmatigheid op dat moment, maakt de bruikbaarheid van vergelijkingen met het eigen ZBO over de tijd minder bruikbaar. Desalniettemin bevatten veel jaarverslagen cijfers die ontwikkelingen gedurende de tijd weergeven en ook in de ZBO-evaluatie is hiervoor specifiek aandacht, doordat deze gaat over een periode van vijf jaar.

### 5.3. Handelingen

*Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke handelingen?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag is respondenten gevraagd naar de samenwerking met het departement/het ZBO: wie zijn er betrokken? Welke handelingen zijn er (hoe vaak is er bijvoorbeeld overleg)? Hoe lopen de verantwoordings- en informatiestromen? Wat is het belang van de informele relatie? Welke rol hebben de verschillende betrokkenen in de organisatiepraktijk en hoe worden de rollen opgepakt? Naast de aandacht voor deze meer praktische handelingen en hoe deze linken aan doelmatigheid, wordt er nog expliciet gekeken naar de rol van veranderende taakstellingen bij ZBO's. Wat is de invloed van 'werkin uitvoering' op het rapporteren en verantwoorden over doelmatigheid?

#### 5.3.1. Contact: frequentie, formaliteit en voortouw

Wat betreft de formele vergader- en overlegstructuur is deze rondom de verschillende ZBO's redelijk uniform ingericht. Zo zijn er overleggen bij de formele momenten uit de P&C-cyclus. Deze gesprekken worden daarbij ook op verschillende niveaus gevoerd: ambtelijk, directeureniveau en dat van de feitelijke eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De concrete invulling van de driehoek verschilt wel per departement, iets dat in paragraaf 5.4. nader uitgewerkt wordt. Qua frequentie van formele momenten loopt het uiteen van enkele overleggen per jaar, tot een hogere intensiteit als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij nieuwe of veranderende taken. Respondenten geven aan dat de formele bijeenkomsten belangrijk zijn, omdat hier formeel verantwoord en eventueel, bij ZBO's waar daar sprake van is, bijgestuurd wordt. Echter, de aangeleverde gegevens en beschreven prestaties hebben geen betekenis voor hen als ze niet worden aangevuld met goed informeel contact. Goed informeel contact maakt ook dat de inhoud van formele documenten zoals een jaarverslag, beleidsplan etc. niet als een verassing komt. Daarnaast verrijkt het de blik, doordat men meer kan zien wat er in de praktijk gebeurt, wat een waardevolle aanvulling is op de formele momenten.

*Sowieso halfjaarlijks en ook doorlopend op het moment dat het ter sprake komt of handig kan zijn. Het kan best zijn dat ik daarlangs ga voor een presentatie en dat we ondertussen even aan het sparren zijn ergens over en dat ze zeggen, kijk even mee op die muur, er staan een paar dingen op oranje. Kunnen we binnenkort een formeel overlegje inplannen om het daar eens over te hebben? (...) Want wat mij betreft komt de koers die de organisatie vaart niet aan op die twee keer een uurtje in het jaar dat je met elkaar formeel in gesprek bent, dat is gewoon een doorlopende gespreksstroom. (Respondent 13).*

*De tekst van het beleidsplan somt gewoon de activiteiten op, maar goed, ik heb toch werkelijk een gevoel bij wat de organisatie doet door het dagelijkse contact. (Respondent 10).*

*Dus wij weten eigenlijk heel goed van elkaar waar we mee bezig zijn. We zijn niet afhankelijk van dat soort externe documenten om te weten wat de organisatie doet en omgekeerd.* (Respondent 4).

Het belang van een goede onderlinge relatie, van vertrouwen en van openheid wordt door respondenten over de hele breedte onderschreven. Belangrijk hierbij is ook om elkaar niet te verrassen en om transparant te zijn over wat er speelt en wat er eventueel aan zit te komen. De link aan doelmatigheid zit hierbij in het feit dat betrokkenen aangeven dat je vaak pas een gesprek over zoiets fundamenteels van de organisatie kan voeren, op het moment dat iedereen goed in de materie zit en er wederzijds begrip en vertrouwen is. Veel respondenten geven dan ook aan het prettig te vinden voor de samenwerking als medewerkers langer op bepaalde posities zitten en dus meer ervaring, dossier- en rolkennis hebben opgedaan: *“hoe langer je elkaar kent hoe makkelijker het is,”* (Respondent 9).

Kanttekening bij deze focus op het informele, is dat er voor het onderzoek hoofdzakelijk respondenten op ambtelijk niveau gesproken zijn. Hoe ‘hoger’ in de ambtelijke boom, hoe minder tijd er is voor de informele kant, zo wordt aangegeven. Toch is ook daar het interpersoonlijke belangrijk. Zo noemen respondenten het belang van een betrokken DG en/of SG als relevante component bij de invulling van de onderlinge relatie.

*Dus dat zijn allemaal van die informele lijnen die niet in de overlegstructuur zitten, maar die er wel zijn. (...) Je zou kunnen zeggen: wat gebeurt er in die gesprekken? Maar we hebben niets te verbergen en als het goed is geeft het aan de kant van het departement ook het vertrouwen dat ze alle informatie krijgen.* (Respondent 1).

### 5.3.2. Samenwerkingsvorm en verantwoordingsstromen

Zoals eerder naar voren kwam wat betreft het belang van het jaarverslag en indicatoren, worden deze vooral als faciliterend gebruikt om binnen de organisatiepraktijk gesprekken te voeren. Het voeren van een dialoog wordt door betrokkenen als zeer relevant gezien, waarbij het belangrijk is dat: het departement goed kennis heeft van wat het ZBO doet; er niet hard afgerekend wordt maar juist ruimte is om zaken uit te leggen en toe te lichten (en uiteraard kan het inhoudelijk af en toe hard tegen hard gaan); en waarbij er respect is voor de rollen. Met dat laatste bedoelen respondenten dat betrokkenen moeten werken vanuit hun eigen rol en daarbij ook gericht moeten zijn op samenwerking.

In het kader van de verschillende rollen ontstaat bij de ZBO's die zijn onderzocht veelal een spanningsveld, waarbij de onafhankelijkheid van het ZBO aan de ene kant staat en eventuele bemoeienis vanuit het departement aan de andere. Het spanningsveld tussen onafhankelijkheid en inspraak lijkt voor veel betrokkenen een zoektocht waaraan op verschillende wijzen invulling wordt gegeven (zie 5.3.3.). Zoals eerder gesteld behoudt de minister de algemene verantwoordelijkheid over het financieel beheer, maar wanneer dit niet gepaard gaat met zeggenschap over de werkzaamheden/het beleid, is het zoeken voor de betrokkenen naar waar beheersmogelijkheden zijn.

*De bijzondere positie van de Kiesraad en de daarmee samenhangende noodzakelijke onafhankelijkheid zijn van invloed op deze toezichtsrelatie.* (Jaarverslag 2018 Kiesraad).

*In de evaluatieperiode beslist de Onderzoeksraad over onderzoeken zonder hierbij een financiële afweging te maken. Dit sluit aan bij de onafhankelijkheid in het maken van onderzoekskeuzes door de Onderzoeksraad. Maar tussen het voor de Onderzoeksraad beschikbare budget en het los hiervan besluiten over onderzoeken ontstaat zo wel een spanningsveld. Daarmee heeft de Onderzoeksraad*

*feitelijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke keuzes over onderzoeken losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de financiële gevolgen van deze keuzes. (Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid over 2013 – 2018).*

*De kaderwet ZBO's en de regeling agentschappen stellen verschillende eisen aan ZBO's en agentschappen op gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Een ZBO wordt vooral afgerekend op onafhankelijkheid, zelfstandigheid en politiek bestuurlijke doelen. Een agentschap op doelmatigheid en doeltreffendheid. Doordat ZBO en agentschap zo vervlochten zijn, lopen deze sturingslijnen door elkaar. (Evaluatie Huurcommissie over 2010 – 2016).*

De onafhankelijkheid van ZBO's wordt in veel gevallen versterkt door hun organisatiestructuur. Het hebben van een ZBO-bestuur maakt de afstand tussen de beleidswensen vanuit het departement en tussen de uitvoeringspraktijk van de organisatie groter dan bij bijvoorbeeld agentschappen. Dit is zichtbaar bij de Huurcommissie, waar de organisatie bestaat uit zowel een ZBO, waarin de onafhankelijke zittingsvoorzitters plaats hebben, als ook een agentschap dat meer uitvoerend is. Bij het agentschap zit het grootste gedeelte van organisatie en dus ook de meeste potentiële doelmatigheidswinst, maar door de organisatiestructuur heeft het departement hier beperkte inspraak in. Daarbij is het ook zo dat deze doelmatigheidswinst, ervan uit gaande dat die gedefinieerd is als: het afdoen van meer zaken (binnen de doorlooptijd), niet altijd in lijn is met de wensen vanuit het onafhankelijke ZBO-deel, waarbij kwaliteit in de eerste plaats het uitgangspunt is. Zij willen een gedegen oordeel vellen en elk geschil juridisch goed onderbouwen. Het feit dat doelmatigheid hierin, juist door de onafhankelijkheid, niet (altijd) dezelfde waarde en betekenis heeft, maakt het ingewikkeld. Dit is ook zichtbaar bij bovenstaande quote uit de evaluatie van de OVV waarin gesteld wordt dat ze beslissingen maken zonder de financiële consequenties in ogenschouw te nemen: kwaliteit en een nauwe definitie van doelmatigheid gaan niet altijd samen. Als de eerdergenoemde bredere blik wordt gehanteerd (meer op effecten en richting doeltreffendheid) is dit beter te duiden.

### 5.3.3. Omgaan met onafhankelijkheid in de beheersrelatie

Het belang van de onafhankelijkheid van de ZBO's wordt niet ter discussie gesteld, het is juist in deze onafhankelijkheid dat de toegevoegde waarde zit. Er worden op hoofdlijnen drie elementen genoemd hoe, te midden van de onafhankelijkheid van het ZBO, er toch een gedegen gesprek en beheersing met betrekking tot doelmatigheid plaats kan vinden.

Allereerst is wederzijds vertrouwen van belang. Dit bouwt voort op het beschreven belang van de informele relatie. Een ZBO heeft als agent per definitie meer kennis over de materie en de inhoud dan het departement als principaal. Het moet volgens de respondenten dan ook aan het ZBO zijn om te zeggen: hierop kan het departement onze prestaties zien/beoordelen, dit vinden wij zelf van belang en geeft een goed inzicht in onze werkzaamheden, etc. De toegevoegde waarde van een ZBO zit hem voor betrokkenen in de onafhankelijkheid, de afstand tot het departement en in de hoge mate van kennis en kunde. Dit is dus ook iets dat volgens respondenten moet worden benadrukt in de relatie.

*Juist ook omdat ze wel een ZBO zijn en die onafhankelijkheid hebben, dat je niet bij alles wat ze aan het doen zijn totaal sturend als opdrachtgever wilt optreden, maar hen ook hun werk wil laten doen. Met het idee dat je erop vertrouwt dat zij eerlijk en netjes rapporteren over waar ze mee bezig zijn, zowel de goede punten als de zaken die niet goed gaan en dat je gebaseerd daarop met elkaar in gesprek gaat. (...) Als we zo zouden willen sturen op wat ze doen, dan moet je dat als beleidsdirectie zelf maar gaan doen, dan heb je er geen ZBO voor nodig. (Respondent 13).*

Ten tweede, wordt aangegeven dat de onafhankelijke taakuitvoering ervoor zorgt dat er meer gekeken wordt naar factoren gericht op de bedrijfsvoering, niet op de kerntaak zelf. Bijvoorbeeld door te kijken naar overhead, apparaatskosten, inrichting van procedures bij regelingen, het inbouwen van evaluaties (respondent 14). Als het niet mogelijk is om te focussen op de outputkant, is deze aandacht voor bedrijfsvoering een alternatief om toch enige beheersing te hebben.

Ten derde, de oordeelsvorming door derde partijen. Dit gebeurt door onderzoek, zowel over de tijd als vergelijkend op nationaal of internationaal vlak. Daarnaast is de driehoek niet de enige plek waarbij naar de doelmatigheid van ZBO's wordt gekeken. Juist bij onafhankelijke ZBO's is het oordeel over het functioneren meer politiek en dus aan de Tweede Kamer en de maatschappij in bredere zin. "(...) als de Kamer van ons vraagt om dat te doen, dan doen we dat. Of de maatschappij," (Respondent 11). Uiteindelijk komt vanuit de Kamer het budgetrecht en mandaat, dus bij ZBO's die zeer onafhankelijk zijn is het vellen van een oordeel over de prestaties en taken des te meer voorbehouden aan de volksvertegenwoordiging. Daarnaast biedt de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie een belangrijk ankerpunt voor de respondenten als het gaat om de doelmatigheid en doeltreffendheid. In het geval van de Kiesraad, waarbij onafhankelijkheid van alles en iedereen van belang is, wordt in dit kader gebruikt gemaakt van externe waarnemers zo blijkt uit hun jaarverslag.

*De gemeenteraadsverkiezingen en het raadgevend referendum werden bijgewoond door een tweetal waarnemingsmissies, te weten delegaties van het 'Congress of Local and Regional Authorities', van de Raad van Europa, en van 'Democracy Volunteers', een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde organisatie die zich onder meer bezighoudt met verkiezingswaarneming. De Kiesraad is voorstander van waarnemingsmissies en een delegatie van de Raad sprak met beide delegaties. (Jaarverslag 2018 Kiesraad).*

#### 5.3.4. Taakveranderingen: werk in uitvoering

Wanneer respondenten gevraagd wordt naar het meetbaar maken van prestaties en het vellen van een oordeel over de werkzaamheden, wordt door meerderen gewezen op veranderingen in de werkzaamheden. Dit geldt niet voor alle onderzochte ZBO's. De Kiesraad, de OVV en de KB hebben (momenteel) een relatief constant budget en daarmee gepaard gaande taken. Dit maakt de beheersing van deze ZBO's meer *business as usual* in tegenstelling tot andere ZBO's waarbij er in- en extern grotere veranderingen zijn. Respondenten geven aan dat dergelijke stabiliteit het haalbaarder maakt om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid en ook voor het doen van longitudinale vergelijkingen. Uiteraard is deze stabiliteit relatief: de uitvoeringspraktijk van ZBO's is weerbarstig en er kunnen zich altijd ontwikkelingen/veranderingen voordoen, zo geven respondenten aan.

Tegenover deze relatieve stabiliteit, staat dat er bij de andere onderzochte ZBO's meer verandering plaatsvindt. De Huurcommissie heeft recent een reorganisatie ondergaan, waardoor het nu de uitdaging is om naar een nieuwe balans te gaan. Voor het Stimuleringsfonds geldt dat ze extra middelen hebben gekregen boven op hun reguliere middelen voor tijdelijke regelingen. De AP heeft er mede als gevolg van de invoer van de AVG-wet veel werkzaamheden bijgekregen. Dit kost tijd om uit te kristalliseren en naar een constant niveau van input en output te gaan, zo wordt aangegeven. Dergelijke dynamische processen maken het volgens respondenten lastiger om het gesprek over doelmatigheid te voeren, omdat een nulpunt of evenwicht (vooralsnog) ontbreekt. Er wordt wel naar de nieuwe middelen op zichzelf gekeken, zo evalueert het Stimuleringsfonds doorlopend hoe deze worden besteed en hoe het beter kan (Respondent 12). Echter, om nieuwe taken en werkzaamheden in het grotere geheel te zien is ook tijd nodig, zo wordt door enkele respondenten aangegeven.



*Gedurende het boekjaar heeft het Fonds extra middelen gekregen van het ministerie van OCW voor de uitvoering van specifieke taken. In totaal EUR 3,3 miljoen voor onderzoeksjournalistiek, talentontwikkeling en weerbaarheid. Die toekenning is niet van invloed op de reguliere activiteiten van het Fonds. De programma's die uit de reguliere subsidie van het ministerie van OCW worden uitgevoerd (EUR 2,1 miljoen) zijn gewoon uitgevoerd en blijven bestaan. Voor zo ver er binnen de organisatie aanpassingen hebben plaatsgevonden i.v.m. de uitvoering van de nieuwe regelingen, zijn deze uit de extra middelen betaald en als zodanig verwerkt in de verantwoording van de nieuwe regelingen. (Jaarverslag 2018 Stimuleringsfonds).*

*Met de invoering van de AVG zijn de taken en bevoegdheden van de AP verruimd. Dit heeft geleid tot groei in het aantal soorten producten en een herijking van de werkprocessen. Het gevolg hiervan is dat de AP over 2018 op een andere wijze verantwoording aflegt en een vergelijking met de productie uit 2017 niet opgaat. (Bijlage jaarverslag 2018 Autoriteit Persoonsgegevens).*

*De AP is snel gegroeid van 50/60 mensen een paar jaar terug naar nu net geen 200. (Respondent 6).*

#### 5.4. Overige bevindingen

In de vorige paragrafen zijn taal, objecten en handelingen los van elkaar gepresenteerd om op die manier de basis te leggen voor de beantwoording van de empirische deelvragen. Zoals Yanow (1996) aangeeft, zijn deze elementen in de praktijk echter lastig te scheiden en vaak onderling verbonden. Output kan bijvoorbeeld als een object worden beschouwd, zeker als de gegevens hierover in een jaarverslag of in rapportages staan, maar heb je het over het meten van output dan gaat het alweer meer om een handeling. Desalniettemin is ervoor gekozen zoveel mogelijk bevindingen bij deze drie pijlers onder te brengen. In het analysehoofdstuk wordt de bredere verbinding gelegd met de literatuur, maar daaraan voorafgaand worden hier nog enkele bevindingen gedeeld met betrekking tot de governance/organisatiepraktijk. Deze bevindingen zijn niet goed onder te brengen bij één van de empirische pijlers, omdat het niet gaat om de eigen werkpraktijk van betrokkenen, maar meer om de bredere context waarin deze zich bevindt. De bevindingen zijn echter wel relevant voor de analyse en voor de beantwoording van de hoofdvraag en worden om die reden hier gepresenteerd.

Op basis van de antwoorden van respondenten zijn drie bevindingen relevant voor de rol van de governance met betrekking tot doelmatigheid: 1. Verschillen in implementatie van de driehoek. 2. De complexiteit van meervoudig opdrachtgeverschap. 3. De relatief recente implementatie.

##### 5.4.1. Verschillen in implementatie van de driehoek

Veel respondenten geven aan de driehoek een behoorlijk theoretisch model te vinden en in de praktijk maar af en toe de scheiding echt te merken. Hierin zitten duidelijke verschillen tussen de departementen. De ministeries van BZK en J&V hebben de driehoek doorgevoerd en al is de scheiding in de praktijk niet altijd even helder, op papier is deze er wel. Respondenten geven ook aan dat de scheiding van rollen niet zo belangrijk is bij meer alledaagse thema's, maar wel daar waar het wringt. Als thema's veel impact hebben, er hoge kosten mee gemoeid zijn etc. In het kader van doelmatigheid vinden ze de scheiding dan ook relevant, omdat belangen kunnen verschillen, afhankelijk van welke rol iemand vervult. Generiek gezegd wil een opdrachtgever zoveel mogelijk beleid voor zo min mogelijk geld, terwijl een eigenaar ook tevreden is als de minimale lat behaald wordt en daarmee de continuïteit geborgd is. Voor een goede invulling van de rollen worden bijvoorbeeld informatieprotocollen gebruikt die aangeven "wie wat wanneer doet," (Respondent 6). Dergelijke documenten worden zeker in de beginfase van het nieuwe sturingsmodel als betekenisvol gezien.

*Wij doen alle bestuurlijke overleggen in de driehoek, in de driehoekstafel. (...) We praten ook geregeld met zowel de bestuurlijke tafel, op directieureniveau en accounthoudersniveau van hoe doen we dit, wie doet wat. (Respondent 7).*

Bij OCW is de indeling anders. Voor het onderzoek is er met mensen gesproken van de afdeling control/FEZ, die vanuit de rollen bezien een deel van de eigenaarstaken uitvoeren, maar niet als afdeling eigenaarsondersteuning functioneren. Een dergelijke afdeling is er bij BZK en J&V, maar in mindere mate bij OCW. Het effect hiervan is dat deze rolinvulling minder aanwezig is bij de aansturing/beheersing vanuit OCW, zo geven respondenten aan. Het eigenaarschap is gedelegeerd van de SG aan de DG. Voor respondenten heeft dit voor- en nadelen. Het voordeel is dat er voor het ZBO één duidelijk aanspreekpunt is, namelijk de beleidsdirectie (opdrachtgeverskant). Er zijn korte lijnen en er kan snel geschakeld worden. Bij de beleidsdirectie concentreert zich als het goed is dan ook veel kennis over het ZBO, want hier slaat uiteindelijk het werk met betrekking tot het ZBO neer. Daarmee wordt ook gelijk geraakt aan het nadeel: de controle/beheersing zit wat meer op één plek. De afdeling control/FEZ kijkt mee op met name de financiële stukken en borgt zo wel een deel van de eigenaarsrol, maar er is geen sprake van een volledige invulling qua tijd en middelen. De controllers hebben door hun op financiën gerichte functie ook een meer reactieve houding in de beheersing.

#### 5.4.2. De complexiteit van meervoudig opdrachtgeverschap

ZBO's kunnen meerdere opdrachtgevers hebben. Dit loopt uiteen van verschillende beleidsdirecties tot meerdere ministeries en van andere overheidslagen tot marktpartijen. In de praktijk zorgt dit voor een hogere complexiteit voor de betrokkenen. Vanuit het ZBO resulteren meerdere financieringsstromen in verschillende vereisten wat betreft verantwoording en indicatoren, terwijl vanuit het departement het effect is dat een beleidsdirectie met name het deel van het ZBO ziet, waar het zelf bij betrokken is. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de KB, die ongeveer 50-50 wordt gefinancierd vanuit enerzijds de cultuurkant en anderzijds de wetenschapskant van OCW. Respondenten geven in dit kader bijvoorbeeld aan dat veel geld ook naar het personeel gaat en dat daarbij de scheiding tussen cultuur en wetenschap lastig te maken is, men werkt voor één KB. Dit voegt een extra laag complexiteit toe. Bij de Huurcommissie is dit het geval doordat het tariefgefinancierde deel van hun bijdrage komt vanuit de verhuurdersmarkt. Volgens betrokkenen versterkt dit overigens de noodzaak tot goede verantwoording, want er kijken meer ogen mee, al zijn dit geen formele opdrachtgevers. Respondenten van andere ZBO's benadrukken echter ook het risico van één opdrachtgever, waarbij wordt aangegeven dat de afhankelijkheid groot is/kan zijn. Het werken in de driehoek neemt al iets van deze afhankelijkheid weg, doordat er geen tweegesprekken ontstaan, maar er door een extra paar ogen wordt meegekeken.

#### 5.4.3. Relatief recente implementatie

Het werken in de driehoek is in 2015 met de Circulaire Governance verduidelijkt (respondent 15). Het vinden van de juiste balans en werkwijze blijft voor respondenten af en toe nog zoeken, zo geven ze aan. De praktijk van ZBO's is behoorlijk divers, waardoor dit meer agentschapsgerichte model niet altijd even goed past. Spreken van bijvoorbeeld een 'eigenaar' is niet altijd passend bij de onafhankelijke taakuitvoering van bepaalde ZBO's, zo geven meerdere respondenten aan. De meerwaarde van het scheiden van de rollen wordt breed erkend, maar het is soms nog wel kijken naar een goede rolinvulling. Respondenten geven aan dat een prettig werkbaar rolinvulling ook iets is dat met de tijd groeit en verbetert. Daarnaast is het werken in de driehoek niet bij alle ZBO's gelijktijdig doorgevoerd. Zo heeft J&V het stapsgewijs geïmplementeerd, wat maakt dat de OVV er al langer mee werkt, maar

de AP pas een stuk recenter. Een heldere invulling van rollen en taken en een goede doorvoer van het driehoeksmodel, worden als positief ondersteunend benoemd voor het voeren van gesprekken over doelmatigheid.

## 6. Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen op basis van de interviews en documentanalyse gepresenteerd. In dit hoofdstuk volgt een analyse van deze bevindingen, waarbij een koppeling wordt gemaakt met de literatuur uit het theoretisch kader en antwoorden worden geformuleerd op de empirische deelvragen. Deze antwoorden bieden de opmaat voor het latere conclusiehoofdstuk (7.).

### 6.1. Betekenisgeving door taal

Respondenten hebben over het algemeen een idee van wat doelmatigheid betekent, maar het maken van een concrete vertaalslag naar de werkzaamheden van het ZBO waarbij ze betrokken zijn, blijkt veelal gecompliceerder. De voor dit onderzoek gehanteerde definitie van doelmatigheid focust op de relatie tussen input en output. In het theoretisch kader is al benoemd dat het hierbij gaat om een nauwe definitie en dat er ook breder gekeken kan worden naar bijvoorbeeld de doelmatigheid van beleid, waarbij een link wordt gelegd met de *outcome* (Molenkap & Tummers, 2004). Uit de bevindingen blijkt dat respondenten hiertoe geneigd zijn, doordat zij vaak beginnen over de bredere effecten, tevredenheid van burgers/klanten etc. Respondenten hebben het in dat kader ook al snel over doeltreffendheid, omdat ze dat veelal passender vinden in de context van de (meeste) onderzochte ZBO's.

Het algemene beeld is dan ook, dat de term 'doelmatigheid' als zodanig in de jaarverslagen, als ook in de dagelijkse praktijk van respondenten, redelijk weinig betekenisvol is. Het is niet een term die te pas en te onpas gebruikt wordt en het staat zelden tot nooit als specifiek agendapunt benoemd (met deze bewoording). Dit laat onverlet dat men aangeeft het gesprek over doelmatigheid te voeren. Respondenten hechten belang aan efficiënte bestedingen en geleverde prestaties. Op het gebied van taal is doelmatigheid dus meer impliciet aanwezig in de organisatiepraktijk. Uitzondering hierop, is de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie. Deze evaluatie, zo wordt ook door veel respondenten benadrukt, is het moment bij uitstek om het zeer concreet over doelmatigheid te hebben. Vraag daarbij blijft dan alsnog wat onder doelmatigheid verstaan kan worden en wie dat bepaalt, iets dat van casus tot casus behoorlijk verschilt.

#### 6.1.1. Antwoord eerste deelvraag

*Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke taal?*

Respondenten in de organisatiepraktijk zijn zich bewust van de meer algemene definitie van doelmatigheid. Iedereen noemt de rol die de inputkant speelt hierin, maar aan de outputkant van de definitie is meer onduidelijkheid. Sommigen definiëren het, al dan niet bewust, breder en meer richting doeltreffendheid, door het ook te hebben over zaken als impact en maatschappelijke waarde. Respondenten benoemen dan ook dat de nauwe, meer bedrijfseconomische, definitie van doelmatigheid niet goed toepasbaar is op de taken en doelstellingen van de betreffende ZBO's. Zij vinden dat deze niet, of niet altijd, goed in cijfers zijn te vangen. De term zelf wordt dan ook niet veel gebruikt in documentatie en gesprekken, maar komt impliciet wel aan bod doordat respondenten aangeven het van belang te vinden dat organisaties prestaties leveren tegen acceptabele prijzen, dus gelet op efficiëntie. De uiteindelijke betekenis die er wordt gegeven is daarmee sterk afhankelijk van zowel de gehanteerde definitie door een specifieke respondent, als ook van de taaken doelstellingen van het betreffende ZBO. Bij organisaties met meer bedrijfsmatige taken en deeltaken zijn elementen van doelmatigheid dan ook meer aanwezig in zowel de gesprekken als documentatie, de meer bedrijfseconomische terminologie heeft daar dan ook meer waarde en betekenis.

## 6.2. Betekenisgeving door objecten

Als object om iets over doelmatigheid te (kunnen) zeggen, wordt het jaarverslag het meest genoemd. Dit is het moment om de balans op te maken en terug te kijken naar geleverde output en/of prestaties. De P&C-cyclus wordt ook als ondersteunend bedrijfsmatig proces benoemd in de literatuur (Noordegraaf 2015). Idealiter staan in de documenten uit de cyclus (eenvoudige) getallen die het vergelijken van prestaties mogelijk maken (De Kam et al., 2011). Dit blijkt veelal lastiger te realiseren bij de onderzochte casussen, wat maakt dat enkele respondenten aangeven de begroting het belangrijkste document te vinden: hier wordt het kader gesteld, het is de inputkant. Vanzelfsprekend, zo benadrukken de respondenten, hebben de verschillende documenten uiteindelijk alleen relevantie wanneer ze in samenhang bekeken en geïnterpreteerd worden.

Over het algemeen wordt de output van het onderzochte type ZBO's gekenmerkt door heterogeniteit en lastige identificeerbaarheid, wat inzicht in doelmatigheid bemoeilijkt (Klaassen et al, 2010). Ook hierin zijn grote verschillen tussen de casussen. Echter, ook bij de ZBO's waar output relatief beter meetbaar is, wordt door respondenten benadrukt dat er heterogeniteit zit in de productie en dat bijvoorbeeld een kostprijs veelal niet zaligmakend is. Het type activiteiten kent zijn weerslag op wat voor soort budgettering er mogelijk is: inputbudgetten met lumpsumbedragen aan de ene kant, kostprijsmodellen met prestatiebudgetten aan de andere (Dubnick & Frederickson, 2011). Dit is ook het beeld dat uit de bevindingen komt. Er is bij de onderzochte ZBO's zelden sprake van harde prestatiebudgetten en het hanteren van bijvoorbeeld KPI's wordt als weinig betekenisvol beschouwd: dit doet in de meeste gevallen geen recht aan de inhoud en complexiteit van de taken. Bij lastig identificeerbare output en heterogene activiteiten wordt daarom dan ook gefocust op de input en op organisatorische procedures en operationele effectiviteit (Dubnick & Frederickson, 2011). Deze focus op procedures, bedrijfsvoering en randvoorwaarden wordt als belangrijk beschouwd door betrokkenen. Door de complexiteit en onafhankelijkheid van de taken van de ZBO's is het vaak lastig en/of niet wenselijk om daarover in termen van prestaties te praten binnen de organisatiepraktijk, wat maakt dat elementen als overheadkosten, externe inhuur en dergelijke een alternatief aanknopingspunt bieden om toch enige beheersing vanuit het departement mogelijk te maken.

Een alternatieve wijze om het presteren van een ZBO in kaart te brengen, is benchmarking (Van Meerkerk & Van Thiel, 2011). Ook hierin leggen respondenten nadruk op de verschillen tussen ZBO's, maar deze in acht nemend, vinden ze het een relevant middel om iets in kaart te brengen of een aanzet te doen voor een gesprek. Onafhankelijk onderzoek wordt ook opvallend vaak als een relevante bron gezien voor een gesprek over doelmatigheid, iets dat in de literatuur vooraf niet expliciet naar voren kwam. De externe blik helpt hierbij de complexiteit die onafhankelijkheid met zich meebrengt, deels te ondervangen doordat een derde partij meekijkt en -denkt. In dit licht wordt de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie in het bijzonder als ankerpunt voor een gesprek over doelmatigheid genoemd. Doordat er middels benchmarking en andere onderzoeken enige cijfers opgeleverd worden, is het voor respondenten mogelijk om meer betekenis te geven aan de doelmatigheid van de ZBO's. Echter, deze cijfers behoeven toelichting voor de specifieke context en unieke taakopdracht van elke organisatie. Daarbij geven sommige respondenten aan dat er nog wel een slag te maken is wat betreft output cijfermatig maken of indicatoren hanteren. Dit kan deels terug te voeren zijn op de beperkte aandacht die de financieel-economische kant van de verantwoording van ZBO's heeft gehad. De discussie over verantwoording focust meer op het normatief juridische aspect, waarbij de laatste jaren de aandacht voor prestaties wel toeneemt (Schillemans & Van Thiel, 2009; Niaounakis & Van Heezik, 2019). Deze toename wordt ook benoemd, maar daarbij ook dat het een nog lopend proces is.

### 6.2.1. Antwoord tweede deelvraag

#### *Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke objecten?*

Respondenten geven aan doelmatigheid in veel gevallen lastig objectiveerbaar te vinden door middel van indicatoren en kenbare prestaties, maar daar waar de (deel)taak van een ZBO zich er wel voor leent, vinden ze het jaarverslag het juiste document voor de gegevens. Uit het jaarverslag moet de benodigde informatie met betrekking tot input en output gedestilleerd kunnen worden, om vervolgens een inzicht in en, in sommige gevallen, een oordeel over doelmatigheid mogelijk te maken. De begroting biedt hiervoor het kader, de inputkant. Belangrijk hierin is dat waar mogelijk een link gelegd wordt met vooraf opgestelde prestatie-indicatoren. Ten alle tijden vinden respondenten het van belang dat er ruimte is voor kwalitatieve toelichting en/of een extern oordeel door middel van de ZBO-evaluatie of een onderzoek. De unieke en vaak onafhankelijke aard van de ZBO-taken, maken dat harde prestatie-eisen en KPI's veelal problematisch worden bevonden, deze doen voor de respondenten weinig recht aan de complexiteit van de taken en hebben zodoende niet veel betekenis. Een middel om dit deels te ondervangen, is vergelijkend en/of onafhankelijk onderzoek. Voor alle objecten, zoals het jaarverslag, indicatoren, (benchmark)onderzoeken enzovoort, geldt dat de echte betekenisgeving voor respondenten tot stand komt in de toelichting en duiding. Het kwantitatieve kan niet zonder het kwalitatieve. Opvallend is dat respondenten aangeven cijfers en indicatoren bruikbaar te vinden, bijvoorbeeld doordat ze snel zaken inzichtelijk maken. Wanneer voldoende toelichting en duiding gegarandeerd wordt, wil men dus wel meer cijfers, maar deze gegevens verliezen voor betrokkenen hun waarde als ze een corrumperende werking hebben op de bredere prestaties van het ZBO.

### 6.3. Betekenisgeving door handelingen

Een duidelijke lijn in de antwoorden van respondenten, is te zien in het belang dat zij hechten aan de informele relatie. Het wordt zeer belangrijk gevonden dat men elkaar weet te vinden, vertrouwt, er transparantie is, er voldoende (dossier)kennis is, men van elkaar weet wat er gebeurt en niet voor verrassingen komt te staan. Formele momenten, zoals (bestuurlijke) overleggen in de driehoek, zijn belangrijk voor betrokkenen, maar betekenisloos zonder al het voorgaande. Cijfermatige gegevens en (doelmatigheids)indicatoren zijn ondersteunend voor respondenten, maar de meeste kennis en indruk van wat een ZBO doet, maar ook andersom van wat er op een ministerie speelt, krijgen ze via de meer informele weg. Dit past bij het type organisaties, namelijk gebaseerd op inhoud en expertise met relatief veel autonomie voor hoogopgeleide professionals (Lunenburg, 2012). Dat ZBO's als zodanig worden beschouwd, blijkt ook uit het feit dat veel respondenten vinden dat ZBO's zelf het voortouw moeten nemen als het om doelmatigheid gaat. Ze weten zelf wat ze doen en wat daarin relevant is, dus kunnen ze het best inschatten waarop gerapporteerd kan worden en wat voor indicatoren daarvoor opgesteld moeten worden, is de redenatie. Dit geldt in het bijzonder voor de ZBO' waarbij onafhankelijk een grote rol speelt. De rol van professionals is ook terug te zien bij de ZBO's door de focus op kwaliteit en inhoud die niet altijd in lijn is met de *'lean and mean'* (Noordegraaf, 2015, p. 141) manier van werkzaamheden benaderen die hoort bij een nauwe definitie van doelmatigheid.

Het type ZBO dat onderzocht is, wordt gekenmerkt door (een mate van) onafhankelijkheid in de taakuitvoering. Het oprichtingsmotief wordt beschreven als de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (Breeman et al., 2012). Dit is in verschillende gradaties van toepassing op de onderzochte ZBO's, maar het beroep op de onafhankelijkheid is over het algemeen duidelijk terug te zien en compliceert het inzichtelijk maken van doelmatigheid of het hebben van een dialoog over het onderwerp. Bij ZBO's als de Kiesraad, AP of OVV zijn de taken zodanig

onafhankelijk, dat het departement weinig tot niets te zeggen heeft over de geleverde prestaties. Er wordt dan ook vanuit de literatuur benadrukt dat sommige (toezichts)taken niet overgelaten kunnen worden aan opportunistische politici, daarvoor zijn onafhankelijk-gezaghebbende ZBO's benodigd (De Ridder & Zijlstra, 2010). Om toch om te gaan met de onafhankelijkheid in de beheersrelatie, wordt er onder andere gewezen op de eerdergenoemde rol van het informele, met daarbij transparantie en vertrouwen in de kennis en kunde van het ZBO, op de focus op aspecten van bedrijfsvoering en op oordeelsvorming/onderzoeken door derden. Buiten de beheersing vanuit de driehoek worden de samenleving en de Tweede Kamer als actoren benoemd die altijd relevant zijn bij publieke organisaties, zo ook bij dit type ZBO's. Daarligt het budgetrecht en komt het mandaat vandaan.

Tot slot is een opvallend element uit de bevindingen, dat respondenten aangeven dat doelmatigheid extra lastig is bij veranderende taken/organisaties. Dit is in het theoretisch kader niet expliciet naar voren gekomen, maar voor meerdere van de onderzochte ZBO's wel aan de orde van de dag. Sommige organisaties groeien meer structureel door bijvoorbeeld de invoer van nieuwe wet- en regelgeving, terwijl bij anderen bijvoorbeeld meer incidentele extra taken en budget toegekend worden. Respondenten geven aan dat het in dergelijke situaties zoeken is naar een nieuwe balans in taken, middelen, prestaties etc. Dit maakt het gesprek, dan wel oordeel, over doelmatigheid lastiger. Het biedt ook een mogelijkheid, immers kunnen er dan aan de voorkant indicatoren worden vastgesteld, maar ook hierbij wordt in sommige gevallen gewezen op de heterogeniteit en complexiteit: de extra uitvoeringstaak moet zich in de nieuwe, ambigue situaties eerst uitkristalliseren.

#### 6.3.1. Antwoord derde deelvraag

*Hoe krijgt doelmatigheid in de organisatiepraktijk van ZBO's betekenis door specifieke handelingen?*

De formele overleg- en vergaderstructuur is van belang voor het gesprek over doelmatigheid, omdat er op deze momenten (bij)sturingsmogelijkheden zijn. Echter, respondenten geven aan dat deze formele bijeenkomsten geen betekenis hebben zonder goed informeel contact gebaseerd op wederzijds vertrouwen, transparantie en (inhoudelijke) betrokkenheid. In de samenwerking binnen de driehoek is het van belang dat de rollen worden gepakt en dat daarbij ruimte is voor een dialoog gebaseerd op kennis, informatie en vertrouwen. De bredere verantwoordingslijn richting de Tweede Kamer en de samenleving wordt door respondenten altijd als belangrijk gezien, waarbij deze in het kader van onafhankelijke ZBO's extra wordt benadrukt. Een op cijfers gebaseerd gesprek voeren over doelmatigheid, zonder deze data daarbij als afrekenmechanisme te gebruiken, is voor betrokkenen het meest betekenisvol. Hierbij wordt aangegeven dat een dergelijk gesprek beter tot stand komt wanneer de taken van een ZBO meer constant zijn. Bij veranderende taken is het voor de betrokkenen zoeken naar een (nieuwe) balans. De aanzet tot zo'n balans kan het best gedaan worden door het ZBO zelf, omdat deze de meeste kennis van zaken heeft. Een alternatieve optie hiervoor, zeker om onafhankelijkheid te garanderen, is het betrekken van een externe partij. Nieuwe taken kunnen juist ook een kans bieden om vanaf het eerste moment heldere, bij voorkeur makkelijke meetbare, outputindicatoren vast te stellen.

## 7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hoofdvraag de belangrijkste conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. Op basis van deze beantwoording wordt een conceptuele bijdrage gedaan met betrekking tot het huidige debat omtrent doelmatigheid bij heterogene output en/of onafhankelijke uitvoerders. Het hoofdstuk wordt afgesloten met concrete aanbevelingen voor de praktijk.

### 7.1. Antwoord op de hoofdvraag

#### **Hoofdvraag: Hoe krijgt doelmatigheid betekenis in de organisatiepraktijk van zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijkheidsmotief?**

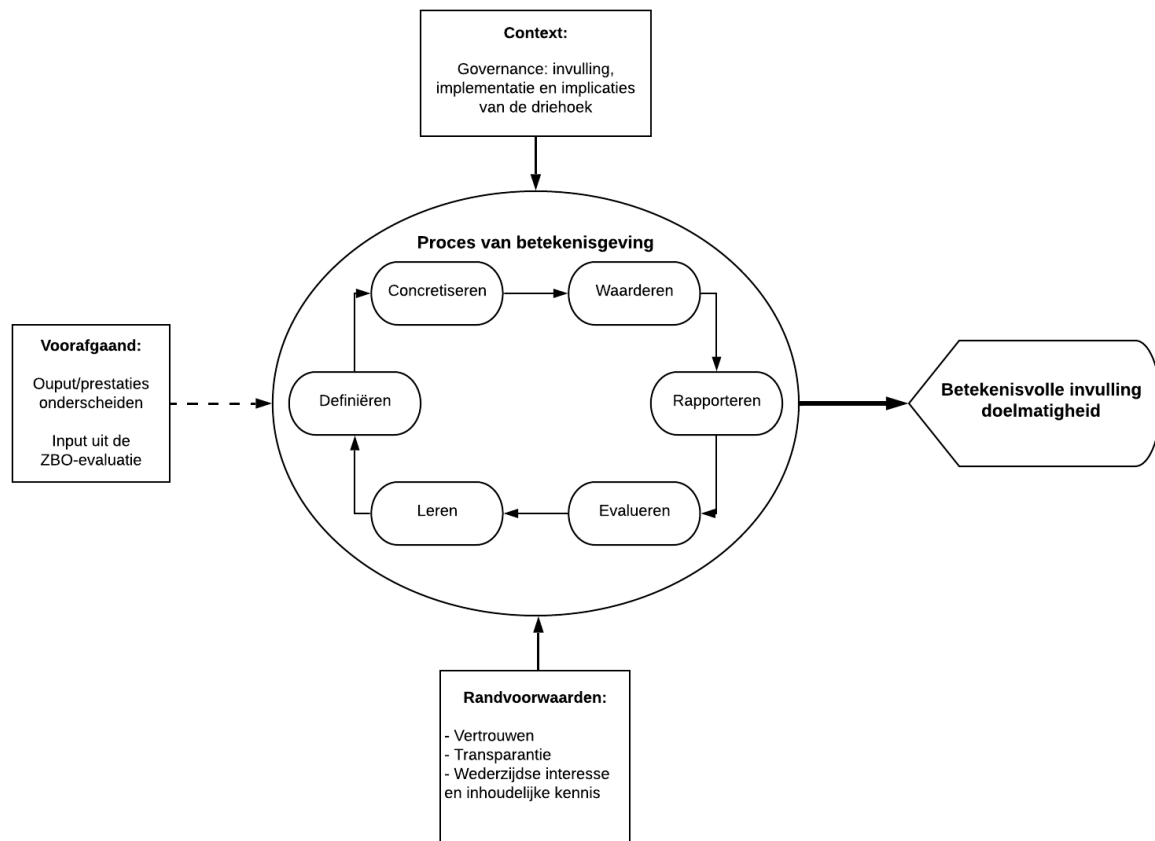
Doelmatigheid is geen term die vaak betekenis krijgt via dagelijks gebruik door respondenten. De term kan af en toe tot verwarring leiden, maar over de breedte is er een begrip van wat het is en inhoudt. Veel respondenten geven aan de betekenis van het concept in hun praktijk lastig te vinden, omdat de taken en prestaties van de onderzochte ZBO's zich lastig laten kwantificeren. Daar waar het wel kwantificeerbaar is, wordt het inzichtelijk maken als relevant gezien. Bij het merendeel van de geleverde prestaties/output blijkt dit echter moeilijk, zeker wanneer een nauwe definitie van het concept wordt gehanteerd. De taken van de onderzochte ZBO's lenen zich veelal meer voor een focus op doeltreffendheid, iets dat veel respondenten betekenisvoller vinden. Om betekenis te geven aan doelmatigheid worden meerdere objecten van belang gevonden. Met name jaarverslagen en voortgangsrapportages moeten cijfermatige gegevens inzichtelijk maken. Daarmee wordt het voor respondenten mogelijk een gesprek over doelmatigheid te voeren. Outputgegevens zijn dan ook hoofdzakelijk betekenisvol voor respondenten door hun signaleringswaarde en als gesprekstarter, wat maakt dat ze het redeneren in afrekenbare prestaties en KPI's over het algemeen minder relevant vinden. Gesprekken over dit onderwerp kunnen betekenisvol worden gevoerd wanneer: de relatie goed is; er sprake is van vertrouwen; er kennis van zaken is en men zowel de eigen rol pakt, als de andere rollen respecteert. In een situatie waarin deze meer informele kant geborgd is, is het betekenisvol voor respondenten. Daarbij moet er wel (waar mogelijk) aan de voorkant zijn nagedacht over wat de te leveren prestaties zijn en moeten cijfers in kaart worden gebracht die vervolgens toegelicht en geduid kunnen worden. Voor het omgaan met de onafhankelijkheid van de ZBO's, wordt gewezen op de rol van (extern) onderzoek en benchmarking, waarbij de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie een belangrijk ankerpunt is in het gesprek over doelmatigheid. Daarnaast wordt er gewezen op het initiatief dat bij het ZBO zelf ligt als zijnde de actor met de meeste kennis van zaken. Doelmatigheid wordt betekenisvol als actoren samen vaststellen wat ze eronder verstaan, dus wat hun betekenis is. Vervolgens moet worden bepaald wat daarvoor inzichtelijk gemaakt moet worden om tot slot een rolbewust en gefundeerd gesprek voeren. De taal moet hetzelfde zijn, objecten moeten ondersteunen en dus aanwezig zijn en door middel van de handelingen krijgt het begrip de echt praktische invulling voor de betrokkenen.

### 7.2. Model voor betekenisvolle doelmatigheid

Als gezegd heeft dit onderzoek een meer inductief karakter waarbij een niet alledaagse combinatie van betekenisgeving en doelmatigheid wordt gehanteerd. Op basis van de bevindingen en analyse wordt er hier daarom een aanzet gedaan voor verdere theorievorming met betrekking tot doelmatigheid bij complexe output en/of bij ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief. De onderzoeksresultaten worden hierbij gecombineerd met aspecten die betrokkenen zelf aan hebben gedragen om doelmatigheid nog betekenisvoller te maken. Dit model (figuur 6), geïnspireerd op Ansell en Gash (2008, p. 550), heeft een generalistisch karakter en behoeft zodoende aanpassing naar gelang



de individuele organisatiepraktijk. Desalniettemin is gepoogd de eerdergenoemde parallellen en overeenkomsten tussen de verschillende casussen samen te brengen. Het model is gericht op het betekenisvol maken van het thema doelmatigheid binnen de driehoek, dus als meer doorlopend proces in de organisatiepraktijk. Onder het model worden de verschillende elementen toegelicht.



**Figuur 6:** Model voor betekenisvolle doelmatigheid

**Voorafgaand:** Voordat het proces van betekenisgeving aan doelmatigheid kan plaatsvinden in de driehoek, is het van belang om de output/prestaties van het ZBO te onderscheiden. Dat wil zeggen dat wanneer (een deel van de) taken zich niet lenen voor enige kwantificering, dit vooraf moet worden vastgelegd. Deze prestaties zijn daarmee niet minder waard of relevant. Door expliciet te maken wat niet wordt meegenomen, voorkom je dat alleen de in cijfer gebrachte prestaties ertoe doen.

Daarnaast kan input uit de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie worden gebruikt. De evaluatie biedt handvatten voor definities, indicatoren, metingen etc. Het is het vijfjaarlijkse ankerpunt dat het meer doorlopende proces van betekenisgeving aan doelmatigheid in de driehoek zowel ondersteunt als richting geeft.

Deze twee aspecten hebben op een specifiek moment invloed op het proces van betekenisgeving, niet voortdurend. Dit is weergegeven door middel van de stippenlijn.

**Context:** Een goed besef van de context en de invloed daarvan is cruciaal. De rolinvulling in de driehoek (met daarbij al dan niet een duidelijk aanwezige eigenaar), eventueel meervoudig opdrachtgeverschap of recente implementatie van de werkwijze, beïnvloeden het proces van betekenisgeving. Het hanteren van de rolbeschrijvingen in de Circulaire Governance, maar ook informatie- en communicatieprotocollen, kunnen deze samenwerking ondersteunen. Voor de context wordt een

doorgetrokken lijn gehanteerd: veranderingen in de context kunnen zich ten alle tijden voordoen en daarmee ook voortdurend van invloed zijn op het proces van betekenisgeving.

**Randvoorwaarden:** Deze voorwaarden versterken of bemoeilijken het proces van betekenisgeving. Het gaat hierbij om vertrouwen in de andere partijen binnen de driehoek en in de zuiverheid van hun rolinvulling en intenties. Daarnaast is transparantie van belang: relevante informatie moet inzichtelijk zijn middels open communicatie. De laatste randvoorwaarde met een positieve uitwerking op het proces, is wederzijdse interesse en inhoudelijke kennis. De verschillende actoren in de driehoek moeten tijd, middelen en toewijding hebben voor het proces en voor de andere actoren. Deze lijn is doorlopend van invloed: veranderingen in de randvoorwaarden, bijvoorbeeld bij personele wisselingen, beïnvloeden het proces van betekenisgeving.

**Proces van betekenisgeving:** Het proces van betekenisgeving voor de invulling van doelmatigheid in de driehoek kent zes elementen die cyclisch op elkaar inwerken.

**Definiëren:** Stel vast wat doelmatigheid in de context van het ZBO betekent. Dit kan een nauwe definitie zijn, maar kan ook breder. Het belangrijkste is dat er overeenstemming over is en dat vastgelegd wordt wat er wel en wat er niet onder valt. Hierbij moet dus worden vastgesteld wat als de input wordt beschouwd en wat als de output.

**Concretiseren:** Hier draait het om de vraag: hoe gaat iets over de doelmatigheid gezegd worden? Er moet inzichtelijk worden gemaakt welke output- of prestatiegegevens beschikbaar zijn of inzichtelijk gemaakt kunnen gaan worden en hoe die de eerder gekozen definitie van doelmatigheid ondersteunen, om vervolgens indicatoren of outputmeters vast te stellen. Vervolgens moet vastgesteld worden hoe en in welk object deze gegevens worden verankerd (jaarverslag, voortgangsrapportages etc.).

**Waarderen:** Hier wordt de kwalitatieve slag gemaakt. Nadat er bij het vorige punt bewust voor een cijfermatige weergave is gekozen, worden hier mogelijke nuances aangebracht. Er wordt aangeduid hoe relevant bepaalde gekozen indicatoren zijn, waar ze iets over zeggen en ook expliciet waarover niet. Het ZBO is hier de meest logisch initiator, omdat zij vanuit de eigen kennis en kunde het best een inschatting en waardering kunnen maken met betrekking tot de indicatoren.

**Rapporteren:** Middels de vastgestelde documenten en met de afgesproken frequentie worden de gegevens gerapporteerd binnen de driehoek. De objecten voor het rapporteren van de gegevens zijn overzichtelijk en cijfermatig. Tijdens de gesprekken in de driehoek is er de mogelijkheid voor toelichting en duiding (bovenop al gemaakte nuances en kanttekeningen in de 'waarderingsfase').

**Evaluëren:** Met de aangeleverde gegevens over de input en de output, voorzien van duiding, kan er in samenpraak gekeken worden naar de (ontwikkeling van) doelmatigheid. Zijn doelen behaald? Is bijsturing vereist? En zo ja, is daarbij een rol weggelegd voor het departement of is het geheel aan het ZBO zelf? Het gaat niet om afrekenen, maar vooral om het verkrijgen van inzicht en meer feitelijke informatie voor eventuele verbeterlagen in de processen of de taakuitvoering.

**Leren:** In deze laatste fase wordt teruggekeken op het proces zelf: klopt de gehanteerde definitie (nog)? Zijn daarvoor de juiste indicatoren vastgesteld? Is de waardering voldoende helder? Zijn de rapportages overzichtelijk? Eventuele verbeteringen kunnen worden meegenomen, waarna de cyclus zich opnieuw, verbeterd, voltrekt.

### 7.3. Aanbevelingen voor de praktijk

Naar aanleiding van het onderzoek en voortbouwend op het zojuist gepresenteerde model, worden enkele aanbevelingen gedaan voor de praktijk. Deze zijn onderverdeeld in allereerst een tweetal aanbevelingen voor de ministeries van Financiën en BZK vanuit hun rol met betrekking tot de financiële verantwoording en kaderstelling bij verzelfstandigde organisaties. Daarnaast volgen vier aanbevelingen voor de concrete organisatiepraktijk, de driehoek, waarin de meeste respondenten van dit onderzoek fungeren. Insteek van deze aanbevelingen is het komen tot een betekenisvoller inzicht in doelmatigheid.

#### **Aanbevelingen voor de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:**

Borg dat het thema doelmatigheid leeft en bekend is. Zowel door bruikbare/eenduidige definities te communiceren, als ook door handvatten te bieden hoe invulling aan doelmatigheid te geven. Bijvoorbeeld trainingen of workshops over hoe prestaties inzichtelijk gemaakt kunnen worden en door aan betrokkenen in de organisatiepraktijk voorbeelden te laten zien van wat hierin mogelijk is.

Kijk of er rondom de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie meer vastgelegd kan worden wat betreft vooruitkijken. De evaluatie is een goede graadmeter voor de stand van zaken en zou in die hoedanigheid potentieel nog meer als referentiepunt kunnen fungeren voor het vaststellen van en het terugkoppelen over prestatiedoelen. Dit biedt vervolgens meer houvast tussen de evaluaties door.

#### **Aanbevelingen voor betrokkenen in de organisatiepraktijk van ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief:**

Draag zorg voor een goede onderlinge relatie gebaseerd op vertrouwen, transparantie en wederzijdse kennis en interesse. Dit kan bijvoorbeeld door het gebruik van informatie- en communicatieprotocollen en door de handvatten die de Circulaire biedt. Een goede relatie vraagt tijd en middelen van zowel departement als ZBO, maar een goede relatie borgt ook dat zowel het proces omtrent gesprekken over doelmatigheid, alsmede de inhoud van die gesprekken, versterkt wordt.

Maak waar mogelijk cijfers inzichtelijk. Voor een gedegen gesprek over doelmatigheid is cijfermatig inzicht in output cruciaal. Uiteraard is zowel vooraf als naderhand de ruimte voor toelichting en duiding van belang. Ook het gegeven dat in sommige gevallen een deel van de taken van een ZBO wel en een ander deel niet in cijfers kan worden gevat, is relevant om te benadrukken. Dit laat onverlet dat het waardevol is om voor het deel dat wel in cijfers uitgedrukt kan worden, dat ook te doen. Zonder input- en outputgegevens, kan geen dialoog over doelmatigheid gevoerd worden.

Maak gebruik van alternatieve middelen en indicatoren bij organisaties met een hoge mate van onafhankelijkheid. Verkrijg bijvoorbeeld meer inzicht in de prestaties door extern onderzoek, benchmarking of het hanteren van een normenkader of kwaliteitsbeleid. Maak daarnaast expliciet indicatoren met betrekking tot bedrijfsvoering inzichtelijk.

Maak heldere onderlinge afspraken in de organisatiepraktijk over de rolverdeling en gehanteerde definities. Bij zeer onafhankelijke ZBO's kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn dat het ZBO zelf komt met gewenste indicatoren en gegevens. Het is daarvoor wel van belang dat voor iedereen helder is dat dit de rolinvulling binnen de samenwerking is. Ditzelfde geldt voor de gehanteerde definities. Deze kunnen breder zijn dan enkel de nauwe definitie van doelmatigheid, door bijvoorbeeld de input te linken aan klanttevredenheid of gegevens over de impact. Van belang bij een dergelijke invulling, is dat de definities onderling zijn afgestemd en eenduidig worden gehanteerd.

## 8. Discussie

In dit hoofdstuk is er aandacht voor de beperkingen van het onderzoek en de gekozen onderzoeksmethode, voor de bijdrage aan het bredere debat en tot slot worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

### 8.1. Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen die relevant zijn om te bespreken en om in ogenschouw te nemen bij het lezen en duiden van de conclusies. Daarnaast kunnen deze aanleiding zijn voor vervolgonderzoek, waar 8.3. specifieker op in gaat.

Allereerst is er voor dit onderzoek met een beperkt aantal respondenten gesproken, negentien in totaal. Specifiek betreft dit twee tot vier respondenten per casus. Met dit aantal kan het zijn dat er een beperkt beeld naar voren komt rondom een individuele casus. Om dit tegen te gaan is er naast de interviews een uitgebreide documentanalyse gedaan. Daarnaast zijn de conclusies gebaseerd op casus-overstijgende bevindingen, niet op individuele casuïstiek. Om echter diepere inhoudelijke bevindingen te verkrijgen over de individuele casussen, zijn meer respondenten per casus wenselijk.

Ten tweede zijn er grote verschillen tussen de casussen. Dit zit hem logischerwijs in het type organisaties en hun taken, ZBO's zijn per definitie uniek, maar ook in de mate waarin ze onafhankelijk zijn en waarin er heterogene output gegenereerd wordt. Hoe meer verschillen tussen de casussen, hoe lastiger het is om alomvattende conclusies te trekken. Hier tegenover staat dat een dergelijke casusselectie passend gevonden kan worden bij dit type onderzoek en de gehanteerde aanpak. Het betrof een exploratief onderzoek, waarbij het van toegevoegde waarde kan zijn om juist extremen uit een populatie te onderzoeken. In dit geval bijvoorbeeld de Kiesraad, zeer onafhankelijk met lastig kwantificeerbare output en daartegenover de Koninklijke Bibliotheek die minder uitdrukkelijke focus heeft op de onafhankelijkheid of de Huurcommissie waarbij output over het algemeen juist beter meetbaar is. Echter, een bewustzijn van de verschillen is belangrijk voor de duiding van de resultaten en de bruikbaarheid van generalisaties.

Ten derde is de methodologische aanpak van dit onderzoek meer inductief en daarmee minder strak ingebed in een wetenschappelijk fundament. Logischerwijs is dat ook de kracht van deze aanpak, maar het is belangrijk te beseffen dat er niet harde vooraf opgestelde hypothesen of verwachtingen waren en dat er niet concreet is voortgebouwd op eerder onderzoek naar dit thema met eenzelfde aanpak. Vervolgonderzoek is in dit kader van belang, omdat bevindingen die daaruit voortvloeien ook tot een (her)waardering van dit onderzoek kunnen leiden. In het verlengde van dit punt is ook de kwalitatieve aanpak een beperking. Deze is relevant omdat gezocht werd naar elementen van betekenisgeving, naar de concrete praktijk van respondenten, waarbij de mogelijkheid om door te vragen zeer waardevol is. Een kwalitatieve aanpak laat zich echter veel lastiger generaliseren dan de kwantitatieve tegenhanger. In het kader van de externe validiteit moet hier rekening mee worden gehouden.

Tot slot behandelt dit onderzoek niet in hoeverre het meten van of praten over doelmatigheid echt functioneel is. Er wordt gekeken naar hoe doelmatigheid gestalte krijgt en welke betekenis er wordt gegeven. Een meer objectief waardeoordeel over deze invulling of een inzicht in wat al dan niet werkzaam is voor het daadwerkelijk verhogen van doelmatigheid, is geen onderdeel van dit onderzoek. Dit is een belangrijke kanttekening: het feit dat iets zeer betekenisvol is voor respondenten, maakt niet automatisch dat het ook zeer functioneel is. Voor een dergelijke uitspraak is meer onderzoek benodigd waarbij expliciet gekeken wordt naar ontwikkelingen in doelmatigheid en productiviteit over de tijd.

## 8.2. Bijdrage van het onderzoek

Met dit onderzoek wordt op drie niveaus een bijdrage geleverd aan de wetenschap/het wetenschappelijke debat. Op macroniveau vormt het een aanvulling op de al bestaande discussie en literatuur over prestaties bij publieke organisaties, de ambiguïteit die dit behelst en over het omgaan met heterogene en moeilijk meetbare output (Klaassen et al, 2010; Abma & Noordegraaf, 2003). De aanvulling zit hem in de meer culturele en individuele benadering: in het kijken naar hoe individuen omgaan met dergelijke complexiteit. De combinatie van een behoorlijk bedrijfseconomisch concept met een meer cultureel-interpretatieve benadering biedt daarbij nieuwe handvatten wat betreft duiding. Op mesoniveau wordt er een bijdrage geleverd aan discussies over het al dan niet op afstand plaatsen van organisaties ten opzichte van de Rijksoverheid en het daarbij horende debat tussen uniformisten en pluralisten (zie 2. Context). Een potentiële toename in doelmatigheid is een veelgebruikt argument bij verzelfstandiging (Hood, 1991; De Kruijf & Mol, 2007). Meer inzicht in hoe het meten van en het gesprek over doelmatigheid daadwerkelijk concreet wordt bij ZBO's, ondersteunt daarmee deze discussie over het Nederlandse verzelfstandigingsbeleid. Op microniveau, het niveau van de individuele organisaties en betrokkenen, draagt dit onderzoek bij door theorievorming. Theorie rondom doelmatigheid bij ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief is een gat in de literatuur waaraan dit onderzoek een bijdrage poogt te doen. Dit biedt dan ook handvatten voor vervolgonderzoek.

Het onderzoek heeft daarnaast ook praktische bijdragen. Met de afschaffing van het doelmatigheidsverslag door de accountant is het voor de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties relevant om meer inzicht te krijgen in de rol en betekenis van het concept in de driehoek. Inzichten uit dit onderzoek kunnen hen helpen bij hun financiële- en kaderstellende functie. Daarnaast kunnen de resultaten, conclusies en aanbevelingen helpen voor betrokkenen binnen de organisatiepraktijk van ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief. Zo kunnen de bevindingen van waarde zijn voor het bewerkstelligen van een beter/gefundeerder inzicht of gesprek met betrekking tot doelmatigheid. Gedegen inzicht in de doelmatigheid is ook voor de Tweede Kamer wenselijk. Als een toegenomen inzichtelijkheid vervolgens ook een doelmatigere taakinvulling tot gevolg heeft, is uiteraard ook de samenleving in bredere zin daarmee geholpen.

## 8.3. Suggesties voor vervolgonderzoek

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek en de hierboven beschreven beperkingen, worden hier een drietal concrete suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Allereerst is het interessant om met eenzelfde vraagstelling onderzoek te doen met behulp van een andere methodologische insteek. Dit kan door op een kleiner aantal casussen verder in te zoomen, door meer documenten te analyseren en/of door per functiegroep meerdere respondenten te interviewen. In het bijzonder zou het hierbij interessant zijn om naast de ondersteuning van de drie rollen uit de driehoek, ook de daadwerkelijke vertegenwoordigers van die functies te spreken (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer), dus op zeer hoog ambtelijk niveau. Het is in dit kader zowel relevant om andere casussen te onderzoeken en daarbij te kijken in hoeverre het beeld uit dit onderzoek daar bevestigd wordt, als ook om juist dezelfde casussen verder uit te diepen en na te gaan in hoeverre de resultaten uit dit onderzoek geverifieerd kunnen worden.

Ten tweede is het relevant om onderzoek te doen naar de eerder beschreven link tussen betekenisvolheid en daadwerkelijke praktische relevantie. Oftewel, zorgt een situatie waarin betrokkenen de manier waarop doelmatigheid gestalte krijgt betekenisvol vinden, ook echt voor aantoonbare verbeteringen in de doelmatigheid van het ZBO? Uitgangspunt bij een dergelijke

onderzoeks aanpak is het leggen van de link tussen betekenisvolheid en bruikbaarheid. Voor het punt van de bruikbaarheid leent een meer kwantitatieve aanpak zich beter, omdat er iets gezegd moet kunnen worden over de verandering/ontwikkeling van de doelmatigheid. Een *mixed methods*-benadering is daarom het meest waardevol voor het onderzoeken van deze relatie, omdat de onderzoeker daarmee een holistisch beeld verkrijgt: kwalitatief kijken naar de betekenis die aan doelmatigheid wordt gegeven, kwantitatief naar wat er feitelijk gebeurt met (de ontwikkeling van) doelmatigheid, om vervolgens te kunnen concluderen of deze twee verband met elkaar houden.

Tot slot kan het model dat in dit onderzoek is gepresenteerd worden onderzocht en theoretisch verder worden doorontwikkeld. Het model is gebaseerd op de theorie die voor dit onderzoek gebruikt is in combinatie met de bevindingen en conclusies. Voor de ontwikkeling van het debat zou het zeer interessant zijn om te kijken in hoeverre een dergelijke aanpak bruikbaar is en daadwerkelijk tot meer betekenisgeving leidt met betrekking tot doelmatigheid. Aangezien dit nog zeer in de kinderschoenen staat zou een casestudy zich hier het best voor lenen: een specifieke casus waarbij men met dit model gaat werken en waarbij vervolgens onderzocht wordt hoe dat gaat en hoe men het ervaart. Bij een dergelijk vervolgonderzoek zou een combinatie met de literatuur over de *stewardship theory* (Schillemans & Bjurstrøm, 2019) of over *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) interessant zijn. Bij dit onderzoek is bewust een ander theoretisch framework gekozen, maar in het model is invloed van deze twee stromingen zichtbaar, wat het interessante onderzoeksrichtingen maakt voor theoretische doorontwikkeling.

## 9. Literatuurlijst

- Abma, T. A., & Noordegraaf, M. (2003). Public managers amidst ambiguity: Towards a typology of evaluative practices in public management. *Evaluation*, 9(3), 285-306.
- Algemene Rekenkamer. (2017). *Baten en lasten geherwaardeerd*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2017/03/31/baten-en-lasten-geherwaardeerd>
- Ansell, C. & Gash, A. (2008), Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research & Theory* 18, 543 – 571.
- Bandy, G. (2015). *Financial management and accounting in the public sector*. Routledge.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. 2de, herz. dr.* Uitgeverij Lemma bv.
- Blok, S. A. (2014, 15 mei). *Kamerbrief inzake het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's - Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten*. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjjsn14mhq5>
- Blok, S. A. (2015, 11 mei). *Kamerbrief: Zelfstandige bestuursorganen Nr. 113*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-83.html>
- Boeije, H. (2006). *Analyseren in kwalitatief onderzoek (2e oplage)*: Boom Onderwijs.
- Bovens, M. A. P., Hart, P., & Van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Breeman, G. E., Van Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2012). *De Bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief (5e herz. druk)*. Coutinho.
- Broeksteeg, J. L. W. (2018). Een miljardenuitgave zonder parlementaire instemming. Over de regelgevende bevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford university press.
- Commissie Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*. Leiden/Rijswijk.
- Cornelissen, J. P. (2012). Sensemaking under pressure: The influence of professional roles and social accountability on the creation of sense. *Organization Science*, 23(1), 118-137.
- De Kam, C. A., Koopmans, L., & Wellink, A. H. E. M. (2011). *Overheidsfinanciën*. Noordhoff Uitgevers.
- De Kruijf, J. A. M., & Mol, N. P. (2007). *Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen*.
- de Kruijf, J. A., & van Thiel, S. (2018). Political Control of Arm's-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. *International Public Management Journal*, 21(3), 461-476.
- De Ridder, K., & Zijlstra, S. (2010). *24 Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie*.

Dubnick, M., & Frederickson, H. G. (2011). Public accountability: Performance measurement, the extended state, and the search for trust. *National Academy of Public Administration & The Kettering Foundation*.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.

Klaassen, H. L., Maks, H., & Anderson, R. (2010). Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur. *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*.

Knops, R. W. (2018, 8 juni). *Kamerbrief bij evaluatie van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/08/kamerbrief-bij-evaluatie-van-de-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-zbo%E2%80%99s>

Knops, R. W. (2019, 3 april). *Kamerbrief vervolgonderzoek evaluatie Kaderwet zbo's 2012-2016*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/03/kamerbrief-vervolgonderzoek-evaluatie-kaderwet-zbos-2012-2016>

Kortmann, C. A. J. M. (2005). PBO en ZBO: slechts één letter verschil?: preadvies Vereniging voor Agrarisch Recht.

Lunenburg, F. C. (2012). Organizational structure: Mintzberg's framework. *International journal of scholarly, academic, intellectual diversity*, 14(1), 1-8.

Michiels, F. C. M. A. (2014). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Kluwer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.-a). *Verzelfstandiging | Kennisbank Openbaar Bestuur*. Geraadpleegd op 12 maart 2020, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.-b). *ZBO-register*. Geraadpleegd op 16 maart 2020, van [https://almanak.overheid.nl/Zelfstandige\\_bestuursorganen/](https://almanak.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/05/31/evaluatie-kaderwet-zelfstandige-bestuursorganen-2012-2016>

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. (2019). *Vervolgonderzoek Evaluatie Kaderwet zbo's 2012 – 2016*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/03/vervolgonderzoek-evaluatie-kaderwet-zbo%E2%80%99s-2012-%E2%80%93-2016>

Ministerie van Financiën. (2019a). *Uitvoeringsorganisaties in beeld 2018*. Geraadpleegd van [https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/2019-05/Uitvoeringsorganisaties\\_final4.pdf](https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/2019-05/Uitvoeringsorganisaties_final4.pdf)

Ministerie van Financiën. (2019b). *Rijksbegroting: ZBO's in beeld [Dataset]*. Geraadpleegd van [https://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset\\_9](https://opendata.rijksbegroting.nl/#dataset_9)

Mintzberg, H. (1992). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.



- Mol, N. P. (1989). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Den Haag: Samson Vuga.
- Molenkamp, A., & Tummers, M. P. (2004). Rijksoverheid: De meerduidigheid van het begrip toezicht en een agenda voor de naaste toekomst. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 78, 427.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Niaounakis, T. K., & Van Heezik, A. A. S. (2019). *Op afstand de beste? Een analyse van de productiviteitsontwikkeling bij IND, CJIB, SVB, RDW en het Kadaster*. Geraadpleegd van [https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2019/12/IPSE\\_rapport\\_op-afstand-de-beste.pdf](https://www.ipsestudies.nl/wp-content/uploads/2019/12/IPSE_rapport_op-afstand-de-beste.pdf)
- Nonaka, L., Takeuchi, H., & Umemoto, K. (1996). A theory of organizational knowledge creation. *International Journal of Technology Management*, 11(7-8), 833-845.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Macmillan International Higher Education.
- Rijksoverheid. (z.d.-a). *Het meten van doelmatigheid*. Geraadpleegd op 17 maart 2020, van <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>
- Rijksoverheid. (z.d.-b). *Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Geraadpleegd op 17 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>
- Rijksoverheid. (2015, 11 mei). *Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>
- Scheltema, M. (1974). *Zelfstandige bestuursorganen: rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Groningen op 21 mei 1974*. Tjeenk Willink.
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35.
- Schillemans, T., & Van Thiel, S. (2009). Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53.
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and society*, 37(5), 427.
- Sint, M. (2019, 19 juni). *Introductie door de curator: Verantwoord verzelfstandigen: toen en nu*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/introductie-door-de-curator/>
- Stone, D. A. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. 3e herz. New York: ww Norton.
- Ter Bogt, H. (2002). Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 76(10), 455-467.

- Tolsma, J. M. L., Boekenoogen, M. S., & Kraan-Jetten, A. H. F. M. (1995). Zelfstandige bestuursorganen: eenheid in verscheidenheid?. *Beleid en Maatschappij*, 22(5), 286-295.
- Van Meerkerk, I., & Van Thiel, S. (2011). De verborgen eigenaar; de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 65(1), 40-58.
- Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen.
- Van Thiel, S., & Van Buuren, A. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit de mode'?
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16(4), 409-421.
- Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?: Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.

## 10. Bijlagen

### 10.1. Analyse kader

<i>Component</i>	<i>Essentie</i>	<i>Respondenten/praktijk van ZBO's</i>
<i>Taal</i>	Wat wordt er gezegd? Welke woorden worden er gebruikt (en welke niet?). Waar wordt de nadruk op gelegd? Wat is de toon?	Doelmatigheid; input; output; efficiëntie; productiviteit; laagst mogelijke kosten; maximale resultaten/prestaties; kostenbeheersing; input/prestatiebudget; heterogene/homogene output; vaag; ambigu; onduidelijk; (on)meetbare output; zuinigheid; doeltreffendheid; bedrijfsvoering; kwaliteit; impact; bijdrage; prestatie-sturing; onafhankelijkheid; professionals; autonomie; proces.
<i>Objecten</i>	Welke objecten spelen een rol? Wat voor voorwerpen, concrete manifestaties etc.?	Evaluatierapporten; indicatoren/KPI's; (beleids)documenten; Kaderwet; formats; Circulaire Governance; doelstellingen/prestatie-eisen; prestatiecontract; vastgestelde procedures; (benchmark)onderzoek.
<i>Handelingen</i>	Hoe gedraagt men zich? Wat wordt er in de praktijk gedaan?	In driehoek: gesprekken voeren, verslagen schrijven, bijeenkomsten houden; evalueren (vijfjaarlijks); P&C-cyclus; (in)formele werkvormen; verticale verantwoording; beheersen; formele/informele beheersing; controleren; analyseren.

### 10.2. Topiclist

<b>Introductie:</b>
Voorstellen: naam, studie, opdrachtgever. Onderwerp: invulling van doelmatigheid bij ZBO's met een onafhankelijkheidsmotief. Duur: ongeveer een uur. Anonieme verwerking. Opnemen? Vragen?
<b>Algemeen:</b>
Wat is uw functie? Hoe lang bent u hierin werkzaam? Wat is uw rol bij de verantwoording/beheersing van ZBO x?
<b>Inhoud:</b>
Dit onderzoek gaat over (het achterhalen van de ) doelmatigheid van ZBO's. Wat wordt er volgens u verstaan onder doelmatigheid? (Taal) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorvragen a.d.h.v. sensitizing concepts. Betekent het dan niet (...)?</li> <li>- Hoe krijgt (gegeven definitie) vorm voor u?</li> <li>- Vindt u doelmatigheid belangrijk in de beheersing van ZBO x? Waarom wel/niet? Wat vindt u belangrijker/minder belangrijk?</li> <li>- Vragen naar synoniemen.</li> <li>- Vragen naar zaken en thema's die erbij horen? Die er net naast vallen?</li> </ul> <p>Kunt u een omschrijving geven van hoe de samenwerking in de driehoek gaat (specifiek ten aanzien van doelmatigheid)? (Handelingen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie doet wat, wanneer? Wat doe jij tijdens x? Wat doen anderen? Hoe verloopt actie x?</li> </ul>

- Wat vinden er voor acties plaats: aanleveren stukken, bespreken bepaalde onderwerpen?
- Wat wordt er aangeleverd qua documenten?
- Waar vindt het plaats? Wat voor setting?
- Hoe vaak?
- Zou u kunnen omschrijven hoe het laatste overleg in de driehoek is gegaan?

Wat is volgens u het meest zinnige/inzichtelijke document of indicator bij de beheersing van ZBO x? (Objecten)

- Gesprek? Verslag? Evaluatie? KPI?
- Waarom vindt u juist dit belangrijk?
- Welke producten associeert u met doelmatigheid(sgesprekken)?
- Welk object typeert doelmatigheid volgens u het duidelijkst?

Wanneer levert ZBO x volgens u prestaties?

- Hoe wordt dat inzichtelijk gemaakt? Zijn er verschillen binnen doelgroepen? (groep x bereiken is hogere prestatie dan groep y).
- Hoe is dat anders voor dit type ZBO's? (Onafhankelijk, heterogene output).
- Waarover gaan de discussies op dit onderwerp?
- Wanneer is een toename van de budgetgefinancierde bijdrage volgens u gerechtvaardigd?
- Is er overeenstemming over wat ZBO x qua prestatie moet leveren? Nee → waar verschillen de meningen en hoe wordt dat opgelost?
- Wat vindt u het belangrijkste dat ZBO x verantwoord/aanlevert?

Documentanalyse: In document x las/zag ik dit en dit, kunt u toelichten waarom dat erin staat? Waarom dat zo wordt verwoord/gedaan/ingevuld? Wat betekent dat voor u?

Op welk punt zou het sturen op/het gesprek over doelmatigheid beter kunnen?

- Waarom gebeurt dat niet/wat houdt het tegen?

#### **Concepten:**

**Taal:** Doelmatigheid; input; output; efficiëntie; productiviteit; laagst mogelijke kosten; maximale resultaten/prestaties; kostenbeheersing; input/prestatiebudget; heterogene/homogene output; vaag; ambigu; onduidelijk; (on)meetbare output; zuinigheid; doeltreffendheid; bedrijfsvoering; kwaliteit; impact; bijdrage; prestatiebesturing; onafhankelijkheid; professionals; autonomie; proces.

**Objecten:** Evaluatierapporten; indicatoren/KPI's; (beleids)documenten; Kaderwet; formats; Circulaire Governance; doelstellingen/prestatie-eisen; prestatiecontract; vastgestelde procedures; (benchmark)onderzoek.

**Handelingen:** In driehoek: gesprekken voeren, verslagen schrijven, bijeenkomsten houden; evalueren (vijfjaarlijks); P&C-cyclus; (in)formele werkvormen; verticale verantwoording; beheersen; formele/informele beheersing; controleren; analyseren.

#### **Afsluiting:**

Zijn er nog zaken die u wilt aanvullen/die verder nuttig zijn voor mijn onderzoek?

Volgende respondent?

Onderzoeksresultaten → Email.

Verdere vragen?

Korte samenvatting hoe de info verwerkt wordt. Hoe vond de respondent het?

Bedankt voor uw tijd en moeite!

### 10.3. Geanalyseerde documenten

<b>Rijksjaarverslag (2018):</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerie van BZK</li> <li>- Ministerie van J&amp;V</li> <li>- Ministerie van OCW</li> </ul>
<b>Jaarverslag van ZBO (2018):</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huurcommissie</li> <li>- Kiesraad</li> <li>- Autoriteit Persoonsgegevens + bijlage jaarverslag</li> <li>- Onderzoeksraad voor Veiligheid</li> <li>- Koninklijke Bibliotheek</li> <li>- Stimuleringsfonds voor de Journalistiek</li> </ul>
<b>Evaluatie:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZBO-evaluatie over de Huurcommissie (2016)</li> <li>- ZBO-evaluatie over de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2020)</li> <li>- Evaluatie Wet Stelsel Openbare Bibliotheken (WSOB)* (2020)</li> <li>- ZBO-evaluatie over het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2017)</li> </ul>

\*Op het moment van onderzoek was er nog geen ZBO-evaluatie beschikbaar voor de KB. De WSOB is één van de twee wetten waaronder de KB werkt en zodoende geeft deze evaluatie ook relevante aanknopingspunten.

### 10.4. Overzicht respondenten

In totaal zijn er zestien interviews gehouden met negentien respondenten.

<b>Respondent nummer</b>	<b>Rol</b>	<b>Aantal respondenten</b>
1	Opdrachtnemerskant	1
2	Opdrachtgeverskant	1
3	Eigenaarsadvisering	1
4	Opdrachtgeverskant	1
5	Control/FEZ	1
6	Opdrachtnemerskant	1
7	Eigenaarsadvisering	1
8	Opdrachtgeverskant	2
9	Opdrachtnemerskant	2
10	Opdrachtgeverskant	1
11	Control/FEZ	1
12	Opdrachtnemerskant	1
13	Opdrachtgeverskant	1
14	Control/FEZ	1
15	Kaderstelling	2
16	Externe expert	1

## 10.5. Codeboom

### Respondent/context

#### Taal

- Definitie
- Betekenis voor ZBO
- Bredere blik
- (Rijks)jaarverslag

#### Objecten

- Meest relevant
- (Rijks)jaarverslag
- Indicatoren/KPI
- Output
- Benchmarking/onderzoek

#### Handelingen

- Formeel
- Informeel
- Taakveranderingen

#### Onafhankelijkheid

- Omgaan met onafhankelijkheid

#### De driehoek

#### Verbeteringen

- Algemeen
- Eigen context