

Handleiding evaluaties ZBO's

Deze handleiding dient als hulpmiddel bij het wettelijk evalueren van zbo's. De verplichting tot het uitvoeren van deze evaluatie ligt vast in artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet).

De handleiding is opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Financiën (FIN) vanuit hun stelselverantwoordelijkheid voor zbo's en rijksfinanciën. BZK en FIN kunnen indien wenselijk, hulp bieden bij het uitvoeren van de evaluatie. Indien er vragen zijn over de evaluatie van een zbo kunt u contact opnemen met het Min BZK/DGOO en Min FIN via Verzelfstandiging@minfin.nl.



1. AANLEIDING

Het kabinet heeft aangekondigd de wettelijke verplichting voor een zbo om over een doelmatigheidsverslag van de accountant te beschikken, te schrappen.¹ Daarbij is aangegeven dat het kabinet inzet op een solide beoordeling van de doelmatigheid van het functioneren van zbo's en de verantwoording hierover en dat daartoe een ordentelijke toetsing en verslaglegging worden gestimuleerd als basis voor de gesprekken in de driehoek, de jaarverslaglegging en voor een aparte paragraaf in de door de vakminister op te stellen vijfjaarlijkse evaluatie. Deze handleiding heeft als doel om departementen te helpen bij het vormgeven en inrichten van evaluaties van zbo's. Daarmee proberen we de informatiewaarde van evaluaties van zbo's voor de gebruikers van deze evaluatie te verrijken. Gelet op hetgeen aan de Kamer is gecommuniceerd ligt hierbij speciale aandacht op de meting van de doelmatigheid.



2. PROCES



2.1 Formele rollen van eigenaar en opdrachtgever

De *circulaire governance ten aanzien van zbo's* beschrijft de formele rollen van de eigenaar en opdrachtgevers ten aanzien van de evaluatie: ²

1. De eigenaar *organiseert*, gehoord hebbende de opdrachtgevers, de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo op doelmatigheid en doeltreffendheid.
2. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het *definiëren* van de kwaliteit van de taakuitvoering en *oordeelt* over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie.

¹ Kamerbrief vervolgonderzoek evaluatie Kaderwet zbo's

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/03/kamerbrief-vervolgonderzoek-evaluatie-kaderwet-ZBOs-2012-2016>

² Circulaire governance ten aanzien van zbo's

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>



2.2 Illustratie van de evaluatiecyclus in de praktijk

1. Het is belangrijk om in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer bij het aangaan van een opdracht/taak of bij het starten van een nieuwe evaluatieperiode heldere afspraken te maken over de doelstellingen en doelmatigheid.
2. De eigenaar dient tijdig te starten en contact op te nemen met de te betrekken personen in de evaluatie (denk aan respondenten voor interview).
3. De eigenaar is verantwoordelijk voor de evaluatieplanning en zorgt ervoor dat ieder zbo ten minste iedere vijf jaar wordt geëvalueerd. Let op: denk daarbij goed na over de timing van de evaluatie. Bij het opstellen van een beleidsevaluatie wordt net als bij een zbo-evaluatie teruggekeken naar de bijna afgesloten periode. Door deze op elkaar aan te laten sluiten, kunnen de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie effectief worden meegenomen in de nieuwe beleidsperiode.

Het Ministerie van SZW combineert vanwege de wetsinhoudelijke overlap de beleidsdoorlichting artikel 11 SZW-begroting, de evaluatie van de wet SUWI en de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zbo's (artikel 39 Kaderwet). Het dient te allen tijde wél duidelijk te zijn dat het zbo zelfstandig is geëvalueerd op zijn doeltreffend en doelmatig functioneren, ook als deze worden meegenomen in bredere evaluaties.

4. De eigenaar agendaert het opstarten van een evaluatie tijdig in het driehoeksoverleg.

Hoe tijdig dit moet zijn, hangt mede af van wie de evaluatie gaat uitvoeren en de voorbereidingstijd die hiermee samenhangt. Je kunt ervoor kiezen om het onderzoek zelf uit te voeren, of je kunt kiezen voor inbesteden, quasi-inbesteden en aanbesteden. De inkoopafdeling van je departement kan bij deze keuze assisteren.

5. De eigenaar stelt in en na overleg met opdrachtgever(s) en opdrachtnemer (zbo) de opzet van het evaluatieonderzoek vast. De eigenaar borgt de onafhankelijkheid van de opzet en uitvoering van de evaluatie.
6. De opzet is vervolgens input voor de offerteaanvraag die moet worden uitgezet in de markt in het geval de eigenaar het onderzoek door een externe partij laat uitvoeren.
7. Eigenaar, gehoord hebbende de opdrachtgever(s) en opdrachtnemer begeleidt de evaluatie. Onafhankelijkheid van de evaluatie is daarbij van onmiskenbaar belang.

Om tot een kwalitatief hoogwaardige evaluatie te komen is een adequate aansturing van de uitvoering van het onderzoek nodig. Te denken valt aan:

- *Begeleidingscommissie*: De belangrijkste taken van de begeleidingscommissie zijn het bewaken van de voortgang en de kwaliteit van het onderzoek en het snel kunnen handelen in onvoorziene situaties. Zo'n commissie bestaat over het algemeen uit een beperkt aantal vertegenwoordigers van de eigenaar, opdrachtgever en de opdrachtnemer. Zaak is om alle direct betrokken directies

(ook van andere opdrachtgevende departementen) vertegenwoordigd te laten zijn in deze commissie. Denk daarbij ook aan stafdirecties als FEZ, JZ en Communicatie.

- *Klankbordgroep*: Het instellen van een klankbordgroep kan om verschillende redenen worden overwogen: voor het verkrijgen van intern draagvlak bij complexe en/of politiek gevoelige wetgevingstrajecten die samenhangen met de uitvoering van het onderzoek; voor het verkrijgen van extern draagvlak, met name wanneer meerdere organisaties met verschillende belangen betrokken zijn bij de beleidsthema's die in het onderzoek centraal staan (bv. uitvoeringsorganisaties of werknemers- en werkgeversorganisaties); en voor het verkrijgen van een expertoordeel over een onderzoekstechnisch complex onderwerp.
- *Onafhankelijk deskundige(n)* om de kwaliteit te waarborgen en een onafhankelijk oordeel te geven over de evaluatie.
- *Onafhankelijke voorzitter*. In uitzonderlijke gevallen, zoals bij politiek zeer gevoelige en/of zeer complexe onderzoeken, kan het verstandig zijn om een externe voorzitter van de klankbordgroep aan te stellen.

8. Eigenaar draagt er zorg voor dat het evaluatieverslag of rapport samen met een aanbestedingsbrief door de minister onder wie het zbo ressorteert naar beide kamers der Staten-Generaal wordt toegezonden. Indien het zbo ook taken uitvoert voor een andere minister is hier afstemming gewenst.
9. Eigenaar zorgt ervoor dat de evaluatie en de aanbestedingsbrief direct na verzending aan de Kamer worden opgenomen in de daartoe opengestelde samenwerkruimte van FIN. BZK en FIN zorgen ervoor dat op basis hiervan de evaluatie wordt opgenomen in het zbo-register en op rijksfinanciën.nl.



2.3 Overwegingen bij de onderzoeksopzet

De belangrijkste afweging vooraf bestaat uit de scope van de evaluatie. Wat wil je eigenlijk weten? Wat is de belangrijkste doelstelling van de evaluatie?

Het doel van de evaluatie is in de memorie van toelichting bij de Kaderwet als volgt omschreven. 'Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen.'³ De evaluatie draagt tevens bij aan het creëren dan wel versterken van de leer- en verbetercyclus binnen de driehoek en de organisaties die zij vertegenwoordigen en biedt ook de mogelijkheid om te leren van andere organisaties door onderling het gesprek aan te gaan over de uitkomsten van de evaluaties. Dit betekent dat de evaluatie niet alleen gaat over verplichte verantwoordings-eisen, maar dat ook andere aandachtspunten en ambities ter verbetering er onderdeel van kunnen zijn. Het verdient aanbeveling deze andere punten vooraf in de driehoek af te spreken, zodat gedurende de evaluatieperiode de benodigde gegevens hiervoor kunnen worden verzameld.

³ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-27426-3.html>

3. DE INHOUD VAN EEN ZBO-EVALUATIE

In artikel 39 van de Kaderwet is bepaald dat de verantwoordelijke ministers elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. In de onderstaande paragrafen wordt hier dieper op ingegaan. Ook komen enige andere onderwerpen aan bod die in de evaluatie meegenomen zouden moeten of kunnen worden. Waar relevant is verwezen naar wettelijke bepalingen, kamerbrieven etc.



3.1 Doelmatigheid/productiviteit

Het meten van doelmatigheid is makkelijker gezegd dan gedaan. Het begrip wordt vaak op verschillende manieren gedefinieerd. Vaak kunnen definities op verschillende manieren worden geoperationaliseerd.

Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat in het kader van de evaluatie van het functioneren van zbo's over de vraag of dezelfde productie⁴ met de inzet van minder middelen gerealiseerd kan worden, dan wel de vraag of niet méér productie verwezenlijkt kan worden met een gelijke hoeveelheid middelen. Om dat te kunnen beoordelen is het idealiter nodig het functioneren van de organisatie te benchmarken met organisaties die een vergelijkbaar takenpakket en productieprofiel hebben. Dat biedt aanknopingspunten om de prestaties te spiegelen aan de best functionerende organisatie en ervan te leren. Dat is helaas bij zbo's veelal niet haalbaar, aangezien het gaat om unieke organisaties.

Productiviteit

De vraag is dan ook op welke wijze dan wel goed invulling gegeven kan worden aan de verplichting de doelmatigheid van het functioneren van zbo's te evalueren. Het is praktischer en realistischer om uit te gaan van het meten van de productiviteit: een kengetal dat de verhouding tussen de geleverde productie en de ingezette middelen weergeeft. Door de ontwikkeling van de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen meerjarig te volgen en nader te analyseren kan in kaart gebracht worden of verbetering of verslechtering in die verhouding optreedt. Zo wordt recht gedaan aan het unieke karakter van een zbo en biedt het de mogelijkheid om meerjarig en achtereenvolgend de productiviteitsontwikkeling van zbo's te vergelijken naar context en productieprofiel. Zo kan het onderlinge leerproces van zbo's ondersteund worden.

Het minimale inzicht van doelmatigheid van een zbo zou moeten bestaan uit inzicht in de verhouding van de output en de kosten.

Noodzakelijke afspraken en jaarlijkse verslaglegging

Om de productiviteit meerjarig te kunnen evalueren is het belangrijk dat het departement (eigenaar en opdrachtgevers) en het zbo, voorafgaande aan de te evalueren periode, heldere afspraken maken over de te leveren productie (inclusief de kwaliteit) van de producten en de in te zetten middelen, over de daartoe te hanteren indicatoren (input, output en kwaliteit) en over de verslaglegging in de jaarverslagen. Dit

⁴ In de bijlage wordt nader ingegaan op hoe het begrip productie te operationaliseren is.

maakt het achteraf evalueren van productiviteit een stuk eenvoudiger. Uiteraard kunnen deze afspraken gedurende de looptijd worden aangepast.

De bijlage 'doelmatigheid meten bij zbo's' gaat dieper in op de operationalisatie van de evaluatie van doelmatigheid/productiviteit van zbo's.



3.2 Doeltreffendheid

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid van het functioneren van een zbo gaat het over de vraag of een zbo op een effectieve wijze invulling heeft weten te geven aan de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en het zbo zijn overeengekomen. Die doelen dienen voorafgaande aan de te evalueren periode tussen partijen geëxpliciteerd en vastgelegd te worden.

Deze vorm van doeltreffendheid is iets anders dan wat men verstaat onder de evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid. Het is dan ook belangrijk dat afspraken over de verhouding tussen beleidsdoelstellingen en de doelstellingen van het ZBO, voorafgaande aan de te evalueren periode, worden vastgesteld tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer.



In de bijlage 'doelmatigheid meten bij zbo's' wordt meer duiding gegeven aan de operationalisatie van de evaluatie van de doeltreffendheid van zbo's.

Naast de wettelijk verplichte onderdelen doeltreffendheid en doelmatigheid is er een aantal onderdelen dat niet wettelijk wordt voorgeschreven, maar het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid wel in een rijker perspectief plaatsen.



3.3 Zbo-status juiste middel voor beleidsdoelstelling?

De kabinetslijn ten aanzien van nieuwe zbo's is "nee, tenzij". In de Memorie van Toelichting bij artikel 39 is reeds aangegeven dat de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid ook de vraag naar de wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo omvat. Dit is in 2014 nog eens onderstreept door het onderzoek naar de vraag of de zelfstandige status van de toentertijd bestaande zbo's nog te rechtvaardigen was.⁵ Tegen deze achtergrond zou in de periodieke evaluatie antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de huidige zbo-status nog altijd het meest logische instrument is om de doelstellingen van beleid en de organisatie te realiseren. In het verlengde hiervan zou in de evaluatie ook kort stilgestaan kunnen worden bij de vraag of eventuele uitzonderingen op de Kaderwet of het beleid nog altijd noodzakelijk zijn.



3.4 Zbo in relatie tot maatschappelijke doelstelling

⁵ TK 25268, nr. 83 en het achterliggende rapport ("commissie De Leeuw") TK 25268 nr. 79

De Memorie van Toelichting bij artikel 39 van de Kaderwet geeft aan: 'Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van (...) de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen.' Of het wenselijk is de taakuitoefening voort te zetten is afhankelijk van de mate waarin het beleggen van de taak bij een zbo en de wijze waarop dat zbo zijn taakuitoefening vervult bijdragen aan de achterliggende beleidsdoelstelling om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken.



3.5 Opvolging aanbevelingen uit laatste evaluatie van het zbo

Aanbevelingen uit de laatste evaluatie kunnen leiden tot een prestatie-indicator voor de jaarlijkse verantwoording. Maar ook als dat niet zo is, is het goed om in de volgende evaluatie te bezien of de aanbevelingen zijn opgevolgd en wat het effect daarvan is geweest. Op deze manier wordt een leer- en verbetercyclus gecreëerd binnen de driehoek en de organisaties die zij vertegenwoordigen. Ook bevordert het werken met prestatie-indicatoren de mogelijkheden om met andere organisaties het gesprek aan te gaan en van elkaar te leren.



3.6 Kwaliteit van de dienstverlening

Een belangrijk aspect bij de productiemeting is ook de kwaliteit (denk aan complexiteit, meervoudigheid) van de productie. Complexe producten moeten eigenlijk hoger worden gewaardeerd dan eenvoudiger producten. Zie de bijlage voor een operationalisatie van kwaliteit.

Ook kan een link worden gelegd met de op grond van artikel 18 en 19 Kaderwet verplichte jaarlijkse verantwoording over (het beleid ten aanzien van) de kwaliteitszorg. Denk aan klachtenbehandeling, stakeholderonderzoek, medewerkersonderzoek etc.



3.7 Governance

Van belang is dat de governance bijdraagt aan het zo goed mogelijk uitvoeren van de wettelijke en publieke taken. Dit geldt zowel voor de interne governance die gericht is op de besturing van het zbo en – indien van toepassing – de verhouding tussen het bestuur en de raad van advies, het audit committee of de raad van toezicht, als voor de externe governance die ziet op de driehoek van eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer. De vijfjaarlijkse evaluatie is daarom een geschikt moment om te bezien of er in voldoende mate sprake is van goed bestuur en de bredere governancestructuur nog actueel en toekomstbestendig is.

Voor wat betreft de externe governance geldt dat in de circulaire de aanbeveling staat dat er werkafspraken gemaakt worden die recht doen aan de onderlinge verantwoordelijkheden in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, resulterend in een complete beschrijving van de governance relatie tussen ministerie en zbo en dat deze beschrijving regelmatig geactualiseerd moet worden. De circulaire geeft daarbij aan dat de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo daar een logisch moment voor is⁶. Hierbij kan onder andere worden meegenomen of sturingsinformatie (begrotingen,

⁶ Circulaire governance ten aanzien van zbo's

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>

jaarplannen en verantwoordingsrapportages) voldoende transparant zijn. De evaluatie geeft een beeld van de sturingsrelatie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer waarop vervolgens een oordeel en adviezen kunnen worden gebaseerd.

Met betrekking tot de interne governancestructuur verdient het aanbeveling om te bezien in hoeverre elementen als een audit committee, Raad van Advies of Raad van Toezicht bijdragen aan goed bestuur. Maar er kan ook een oordeel worden gevraagd over thema's als integriteit, de gedragscode openbaar bestuur, de omgang met stakeholders, etc.

Behalve het vragen van een algemeen oordeel over het huidige functioneren van de governance en de toekomstbestendigheid daarvan is het uiteraard ook goed om in de evaluatie terug te blikken op wijzigingen in de governancestructuur, indien die zich in de te evalueren periode hebben voorgedaan. Denk daarbij aan de invoering of wijziging van het driehoeksmodel, de oprichting of omvorming van een audit committee, raad van toezicht of raad van advies, wijzigingen in de relatie met de minister, wijzigingen in type ZBO (eigen rechtspersoonlijkheid of niet, publiek- of privaatrechtelijk), etc. Ook eventuele afwijkingen van het bestaande rijksbeleid inzake governance of juist t.a.v. eventueel gewijzigd rijksbeleid inzake governance kunnen worden meegenomen.



3.8 Risicomanagement

Een evaluatie voor ZBO's is een goede gelegenheid om het risicomanagement te evalueren. Hoe zbo's dienen om te gaan met risicomanagement wordt voorgeschreven in het normenkader voor financieel beheer voor semipublieke organisaties. Voor veel zbo's is dit normenkader van toepassing.⁷ De evaluatie kan aandacht schenken aan de vraag hoe zbo's dit normenkader hebben geïmplementeerd.



4. ONDERZOEKSMETHODEN

Afhankelijk van de doelstelling en de inhoudelijke focus kunnen verschillende methoden worden ingezet. Naast prestatie-indicatoren kan bijvoorbeeld gedacht worden aan data-analyse, het betrekken van kwalitatieve interviews, enquêtes, klanttevredenheidsonderzoek, medewerkersonderzoek en deskresearch op basis van documenten met informatie, besluiten e.d.



5. VEEL GESTELDE VRAGEN

Is er een standaard hoofdvraag?

Nee, er is geen standaard voorgeschreven hoofdvraag. Wel zou in elke evaluatie van het functioneren van een zbo aandacht moeten worden besteed aan het wettelijke 'minimum' van een evaluatie zoals neergelegd in artikel 39, eerste lid van de Kaderwet en in de Memorie van Toelichting toegelicht met: 'Aan de hand van het verslag dient een

⁷ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-268827.pdf>

beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen.'

Wat zijn goede evaluatievragen?

Goede evaluatievragen gaan in ieder geval in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Daarnaast gaan goede evaluatievragen in op de wettelijke taak, de maatschappelijke doelstellingen, de context en de externe en interne sturing van het zbo. De opvolging van de aanbevelingen uit eerdere evaluaties vormt ook een basis voor een goede vraag voor de evaluatie van een zbo.

Waar kan ik meer informatie vinden over doelmatigheidsindicatoren?

Er bestaan geen standaardnormen voor doelmatigheid. Dit betekent dat er altijd een vergelijking met een andere organisatie of een ander moment nodig is om een uitspraak over de mate van doelmatigheid te kunnen doen. Op de website <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid> is meer informatie te vinden over welk type doelmatigheidsindicatoren in een evaluatie kan worden betrokken.

Zijn er voorbeelden van goede prestatie-indicatoren?

Voor ieder zbo geldt dat prestatie-indicatoren in een unieke politiek-bestuurlijke omgeving tot stand komen. Er is altijd sprake van maatwerk bij het opstellen van prestatie-indicatoren. Op zoek naar inspiratie? Denk bijvoorbeeld eens aan de achterliggende beleidsdoelstellingen van de wettelijke taken die het zbo uitvoert.

Zijn er manieren om de informatievoorziening van de evaluaties te verstevigen?

De informatievoorziening van de evaluaties van zbo's wordt steviger naarmate de indicatoren meer robuust zijn en goed meetbaar. Maak vaste afspraken voorafgaand aan de evaluatietermijn (maximaal vijf jaar) en leg de uitkomsten van de metingen jaarlijks vast in het jaarverslag van het betreffende zbo. Het is goed denkbaar dat kernindicatoren over doelmatigheid jaarlijks worden verantwoord in het jaarverslag om daarmee het bestuurlijke gesprek in de driehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer te verstevigen.

Wat doen we met het jaarlijkse doelmatigheidsverslag?

Het jaarlijkse doelmatigheidsverslag bij de accountantscontrole van een zbo wordt afgeschaft. Een hiertoe strekkend wetsvoorstel is in voorbereiding. In plaats daarvan zetten de ministers van BZK en Financiën in op een solide beoordeling van de doelmatigheid van het functioneren van zbo's en de verantwoording hierover. Daartoe zal aan de hand van onder meer de ervaring met de Comptabiliteitswet, de Regeling agentschappen, onderzoeksbevindingen en best practices, een ordentelijke toetsing en verslaglegging worden gestimuleerd als basis voor de gesprekken in de driehoek, de

jaarverslaglegging en voor een aparte paragraaf in de door de vakminister op te stellen (vijfjaarlijkse) periodieke beoordeling.’⁸

⁸ TK 33147 nr. 7