

Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties

Sandra van Thiel & Felix van der Velde¹

Samenvatting

Artikel 39 van de Kaderwet ZBO's schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar wordt geëvalueerd. In 2012 constateerde een parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer dat de naleving van dit artikel gering was: maar 30% van de ZBO's was ooit geëvalueerd, en zeker niet elke vijf jaar. Verdere analyse van de evaluatierapporten die wel beschikbaar waren, liet heel veel verschillen zien in de aanpak, wie de opdracht gaf, en wie de uitvoerder was. De onderzoeken waren gebaseerd op kwalitatieve data en hadden betrekking op een groot aantal onderwerpen, naast de wettelijk verplichte drie onderwerpen (doelmatigheid, doeltreffendheid, juridische positie). Rapporten werden vaak aangeboden aan de Tweede Kamer, maar daar gebeurde weinig tot niets met de uitkomsten. Dat is jammer omdat evaluatierapporten een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de informatiepositie van de Tweede Kamer. Bovendien vervullen evaluaties belangrijke functies: ze zijn een onderdeel van het democratisch verantwoordingsproces, maar kunnen ook helpen bij het leren en verbeteren van het functioneren van het ZBO en van de samenwerking met het moederdepartement. In het licht van Werk aan Uitvoering en de Staat van de Uitvoering is het daarom interessant om nu, tien jaar na het eerste onderzoek, uit te zoeken of er inmiddels meer en beter wordt geëvalueerd en of er meer en beter gebruik wordt gemaakt van de evaluatierapporten.

Om dit te onderzoeken, zijn alle rapporten tussen 1995 en 2021 verzameld en geanalyseerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met elf betrokkenen bij vijf ZBO-evaluaties. En tot slot is er een analyse gemaakt van het gebruik van de meest recente rapporten (vanaf 2016) in de debatten in de Tweede Kamer.

Uit het onderzoek blijkt dat er sinds 2015 vaker wordt geëvalueerd, nu in ongeveer de helft van de gevallen. Ook worden termijnen beter in acht genomen. Maar de naleving van artikel 39 laat dus nog steeds te wensen over. Het evaluatieproces lijkt vooral een bureaucratische routine geworden, waarin het moederdepartement de opdracht verstrekt aan (bijna altijd) een consultancy-organisatie. In sommige gevallen worden ZBO's hierbij vanaf het begin betrokken, maar lang niet altijd. Het onderzoek is nog altijd overwegend kwalitatief (gebaseerd op interviews met direct betrokkenen), waardoor de opbrengsten en aanbevelingen niet altijd even concreet of direct toepasbaar zijn. De leerfunctie van evalueren wordt dus nog niet altijd optimaal benut. Dat geldt ook voor het gebruik van de rapporten door leden van de Tweede Kamer: dat is minimaal.

Al met al is er dus enige verbetering en meer eenduidigheid in de evaluatieprocedure gekomen, maar er wordt duidelijk minder gebruik gemaakt van dit instrument dan mogelijk is. Inmiddels is er wel een handleiding, opgesteld door het Ministerie van Financiën en BZK, maar die is op diverse punten weinig concreet. Op grond van ons onderzoek hebben we daarom een aantal tips op een rij gezet die moederdepartementen, ZBO's en evaluatieonderzoekers kunnen gebruiken om de kwaliteit en daarmee hopelijk ook het gebruik van ZBO-evaluaties te verbeteren. Ook is het uitwisselen van kennis over de evaluaties van belang. Dit zou gestalte kunnen krijgen door een centraal informatiepunt of kennispunt in te stellen, onder regie van het ministerie van BZK.

Inleiding

In 2007 trad de Kaderwet ZBO's in werking. Deze wet bevat een horizonbepaling: artikel 39 schrijft voor dat elk ZBO elke vijf jaar wordt geëvalueerd. Die evaluatie moet betrekking hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ZBO, en in de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat ook geëvalueerd moet worden of de juridische vorm van het ZBO moet worden behouden, of aangepast.

In 2012 constateerde een parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer (POC, 2012) dat de naleving van deze bepaling gering was. Slechts 30% van de ZBO's was geëvalueerd en dan meestal minder dan eens in de vijf jaar. De aanbeveling aan de coördinerend minister van Binnenlandse Zaken om ZBO-evaluaties vaker en systematischer uit te voeren, werd beantwoord met de mededeling dat de Kaderwet al voorschreef dat er geëvalueerd moet worden. Dat de naleving te wensen over liet, werd niet besproken (Kabinetsreactie, 2013).

Inmiddels is het 2022 en de aandacht voor uitvoeringsorganisaties zoals ZBO's is sterk toegenomen, zie bijvoorbeeld de recente rapporten *Werk aan Uitvoering (2020a-b)*, en het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU, 2021). Uit die rapporten zijn diverse aanbevelingen naar voren gekomen, onder andere over het verbeteren van de informatiepositie van de Kamer. Evaluatierapporten kunnen daarin een belangrijke rol spelen (Van Thiel, 2020). Het is daarom interessant om het onderzoek uit 2012 te herhalen met alle rapporten die sindsdien zijn verschenen. Wordt er inmiddels vaker en meer systematisch geëvalueerd? Zo ja, welke informatie komt daaruit naar voren, waar politici gebruik van zouden kunnen (of moeten) maken in hun beslissingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties, en doen ze dat dan ook?

Maar er zijn meer vragen die interessant zijn om nader uit te zoeken. Uit het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie en latere wetenschappelijke analyses van de eerste auteur (Van Thiel et al., 2015; Van Thiel, 2021) bleek dat de kwaliteit van de evaluaties op punten zeker voor verbetering vatbaar was. Zo was het onderzoek bijna zonder uitzondering kwalitatief waardoor de bewijslast voor uitspraken meer gebaseerd was op percepties in plaats van bijvoorbeeld getallen. Het proces van evaluaties kende veel variaties als het ging om de opdrachtgever en de uitvoerder, qua onderwerpen van onderzoek en de werkwijze van de onderzoekers. Vaak verstreekte het moederdepartement de opdracht aan een consultancy-organisatie, maar er waren tal van andere mogelijkheden. Qua onderwerpen werden niet alleen de verplichte onderwerpen – doelmatigheid en doeltreffendheid – onderzocht; de sturingsrelaties tussen ZBO en moederdepartement kwamen vaak aan bod (in negatieve zin), terwijl de houdbaarheid van de juridische positie (wettelijk verplicht onderwerp) zeer weinig werd besproken in de rapporten. En de evaluaties volgden geen eenduidig format voor het onderzoek, met bijvoorbeeld een normenkader voor de beoordeling. Ook hier is de vraag of het nu, tien jaar later, beter gesteld is met de kwaliteit van de rapporten en het evaluatieproces.

In deze bijdrage gaan we in op deze vragen aan de hand van een analyse van alle ZBO-evaluaties van 1995 tot en met 2021. Eerst staan we stil bij de functie die ZBO-evaluaties zouden kunnen vervullen, en waarom het belangrijk is dat ze worden uitgevoerd. Daarna beschrijven we de methoden die gebruikt zijn voor onze analyse. De resultaten zijn uitgebreid beschreven in een verslag dat als bijlage beschikbaar is (bijlage 1). In deze bijdrage gaan we in op de hoofdpunten. We bespreken hoe vaak ZBO's tegenwoordig worden geëvalueerd, hoe dat is georganiseerd en wordt uitgevoerd, welke onderwerpen aan bod komen en wat er met de rapporten gebeurt. Tot slot trekken we conclusies en formuleren we een aantal tips voor ministeries, ZBO's en onderzoekers

over het opzetten en uitvoeren van evaluaties. Deze tips vormen een aanvulling op de handleiding die het Ministerie van Financiën onlangs heeft opgesteld (zie kader).²

Kader: samenvatting handleiding Ministerie van Financiën

De 'handleiding evaluaties ZBO's' (Ministerie Financiën, 2020a), opgesteld door de ministeries van BZK en Financiën, dient als hulpmiddel bij het vormgeven van ZBO-evaluaties. Er is ook een bijlage van de handleiding (Ministerie Financiën, 2020b), die specifiek ingaat op het meten van doelmatigheid bij ZBO's. In de handleiding wordt ingegaan op het proces, de inhoud en de onderzoeksmethoden van de ZBO-evaluaties en veel gestelde vragen over het evalueren van ZBO's.

Proces. In de handleiding wordt ingegaan op de rollen van eigenaar en opdrachtgever. De eigenaar agendeert het opstarten van de evaluatie, stelt in overleg met de opdrachtgever en opdrachtnemer de opzet van de evaluatie vast en begeleidt de evaluatie. Er wordt gehamerd op een goede aansturing van het onderzoek. Dit kan vormgegeven worden d.m.v. een begeleidingscommissie en/of een klankboordgroep. Ook het instellen van onafhankelijke deskundigen en, bij politiek gevoelige onderzoeken, een onafhankelijke voorzitter worden genoemd als mogelijkheid.

Als 'belangrijkste afweging vooraf' wordt de scope en doelstelling van de evaluatie genoemd. Hierbij wordt de Kaderwet aangehaald (waarin als scope doeltreffendheid, doelmatigheid en wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het ZBO worden gegeven). Er wordt specifiek benoemd dat de evaluatie bijdraagt aan de 'leer- en verbetercyclus' binnen de driehoek en dat de evaluatie verder gaat dan alleen verantwoording.

Inhoud. In de handleiding worden doelmatigheid en doeltreffendheid besproken; in de bijlage wordt nader ingegaan op de operationalisatie van deze begrippen. Er wordt erkend dat doelmatigheid meten 'makkelijker gezegd dan gedaan is', vanwege verschillende definities en manieren voor operationalisatie, en omdat benchmarken bij ZBO's lastig is. Volgens de handleiding is het meten van productiviteit een praktische en realistische manier om doelmatigheid te evalueren; het 'minimale inzicht' van de doelmatigheid van ZBO's betreft de 'verhouding van de output en de kosten'. Naast de verplichte onderdelen van doeltreffendheid en doelmatigheid gaat de handleiding ook in op een aantal thema's die niet wettelijk verplicht zijn om te onderzoeken, maar die een verrijkt perspectief geven op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit zijn: rechtvaardiging van de ZBO-status, de maatschappelijke doelstelling van het ZBO, de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, kwaliteit van de dienstverlening, de *governance* en risicomanagement.

Onderzoeksmethoden. De handleiding bevat slechts twee zinnen over onderzoeksmethoden. Welke methoden het beste toegepast kunnen worden is afhankelijk van de inhoudelijke focus van de evaluatie. Genoemd worden o.a. interviews en deskresearch.

Veel gestelde vragen. Er wordt ingegaan op enkele veel gestelde vragen, maar de antwoorden laten veel ruimte open. Zo luidt het antwoord op de vraag of er voorbeelden van goede prestatie-indicatoren zijn, dat het altijd maatwerk is om goede indicatoren op te stellen. De vraag 'wat zijn goede evaluatievragen?' wordt beantwoord met enkele onderwerpen van de vragen, maar er wordt geen concrete voorbeeldvraag gegeven.

De volledige handleiding is te vinden op de [Kenniskbank Openbaar Bestuur](#).

Het nut van ZBO-evaluaties

Het evalueren van beleid en/of organisaties dient verschillende doelen (vgl. Behn, 2003). Ten eerste worden evaluaties gebruikt voor het afleggen van verantwoording, of rekenschap. Centraal staat dan

de vraag of doelen die waren gesteld zijn behaald, met de middelen die daarvoor beschikbaar waren. Dit is de klassieke tweedeling in doeltreffendheid en doelmatigheid, die ook centraal staat in artikel 39 van de Kaderwet. In het geval van ZBO's is het wel belangrijk om het onderscheid te maken tussen het evalueren van het beleid dat het ZBO uitvoert, en de wijze waarop het ZBO als organisatie dat doet. In het geval van een beleidsevaluatie (doeltreffendheid) gaat het om het behalen van beleidsdoelen (*outcomes*) en de bijdrage die het ZBO daaraan heeft geleverd (*output*). Dit kan worden geïllustreerd met een voorbeeld: voor het UWV zijn twee belangrijke beleidsdoelen geformuleerd (*outcomes*), bestaanszekerheid (inkomen) en toeleiding naar de arbeidsmarkt (*werk*). Het realiseren van die doelen is echter niet alleen afhankelijk van het UWV. Immers, de economie of meer recent de coronacrisis hebben hier ook grote invloed op. In een beleidsevaluatie moeten die omstandigheden dus ook worden meegenomen. In een evaluatie van het UWV als organisatie kan alleen gekeken worden naar de prestaties van het UWV, zoals het aantal uitkeringen of succesvolle arbeidsbemiddeling (*output*). Dit is een belangrijk onderscheid dat niet altijd in ZBO-evaluaties wordt gemaakt. Een vergelijkbaar punt geldt als het gaat om de middelen die het ZBO tot zijn beschikking heeft gekregen: de doelmatigheid van een ZBO betreft de vraag of met de beschikbare apparaatskosten de meest optimale prestaties zijn behaald. De programmakosten – in het voorbeeld van het UWV de totale som aan betaalde uitkeringen – zijn onderdeel van een beleidsevaluatie. De programmakosten zijn immers afhankelijk van wettelijke bepalingen en behoeften van bijvoorbeeld burgers en bedrijven en zeggen daarom niet veel over de prestaties van het ZBO zelf.

In het geval van ZBO's is de verantwoordingsfunctie van evaluaties erg belangrijk. ZBO's voeren belangrijke taken uit, vormen een groot deel van de publieke sector en besteden een groot deel van de rijksbegroting. Evaluatierapporten kunnen daarom een belangrijke informatiebron zijn in het democratische verantwoordingsproces, door de minister in de Tweede Kamer. Maar evaluaties hebben méér functies.

De tweede belangrijke functie van evalueren is leren en verbeteren. Informatie uit evaluaties kan door het management van een ZBO (eventueel in samenspraak met het moederdepartement) worden gebruikt om te beoordelen of de prestaties van de organisatie op bepaalde onderdelen achterblijft, en indien dat het geval is verbeteringen doorvoeren. Voor leren en verbeteren is echter wel nodig dat er een referentiepunt is, om te kunnen vergelijken of en waar verbetering nodig is, of gerealiseerd is. Dit kan bijvoorbeeld door een vergelijking te maken met de eigen prestaties over de tijd heen, of bijvoorbeeld tussen regionale afdelingen (indien aanwezig). Het benchmarken van prestaties is bij ZBO's vaak lastig omdat het vaak unieke organisaties zijn, maar een eventuele vergelijking met buitenlandse zusterorganisaties zou wel een mogelijkheid kunnen bieden, aldus een van de respondenten uit onze interviews:

“Ik vond het ook wel aardig dat [de onderzoekers] geprobeerd hebben om van anderen een beeld te krijgen. Ze hebben een klein internationaal vergelijkend onderzoekje gedaan (...) en dat is wel relevant om te toetsen (...) Het was ook nuttig als onderbouwing”

Maar ZBO's kunnen ook van elkaar leren, zelfs als ze verschillende taken uitvoeren. Dat gebeurt bijvoorbeeld binnen het [Netwerk van Publieke Dienstverleners](#) of door technieken als *twinning*. Als ZBO's leren en verbeteren draagt dat natuurlijk bij aan het publieke belang, zowel inhoudelijk (doeltreffendheid, behalen van beleidsdoelen) als financieel (doelmatigheid), maar het is ook van belang voor de motivatie van alle betrokkenen: ZBO-medewerkers en management, moederdepartement en parlement. Een goede evaluatie draagt ook bij aan een goede reputatie van een

ZBO en kan daardoor misschien als tegenwicht tegen de overwegend negatieve beeldvorming in de media dienen (Schillemans & Van Thiel, 2009).

De derde functie van het evalueren van ZBO's is wat instrumenteler van aard: het is wettelijk verplicht. Naleving van die wettelijke plicht is daarmee ook een functie van het evalueren van ZBO's.

Methode

Dit artikel is geschreven op verzoek van het programma Staat van de Uitvoering, dat in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd wordt door Stichting ICTU. Dit artikel is ook bedoeld als input voor de eindrapportage van de Staat van de Uitvoering. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelmethode, te weten documentanalyse en semigestructureerde interviews. De periode van onderzoek besloeg december 2021 tot april 2022. De dataverzameling is in drie stappen verlopen.

Ten eerste zijn alle ZBO-evaluatierapporten verzameld. Rapporten die zijn verschenen tot en met 2015 (N=108) waren reeds beschikbaar uit eerder onderzoek. Rapporten uit de periode 2016-2021 zijn verzameld met behulp van het Register van Overheidsorganisaties (N=56). De nieuwe rapporten zijn in SPSS gecodeerd door de tweede auteur, met hetzelfde codeboek als de oudere rapporten (Van Thiel, 2021). Hierna zijn met SPSS beschrijvende statistische analyses uitgevoerd, waarvan een verslag is gemaakt (zie bijlage 1). Analyses zijn uitgevoerd op de totale database, maar er wordt ook bezien of er in recente jaren andere patronen zijn ontstaan dan voorheen.

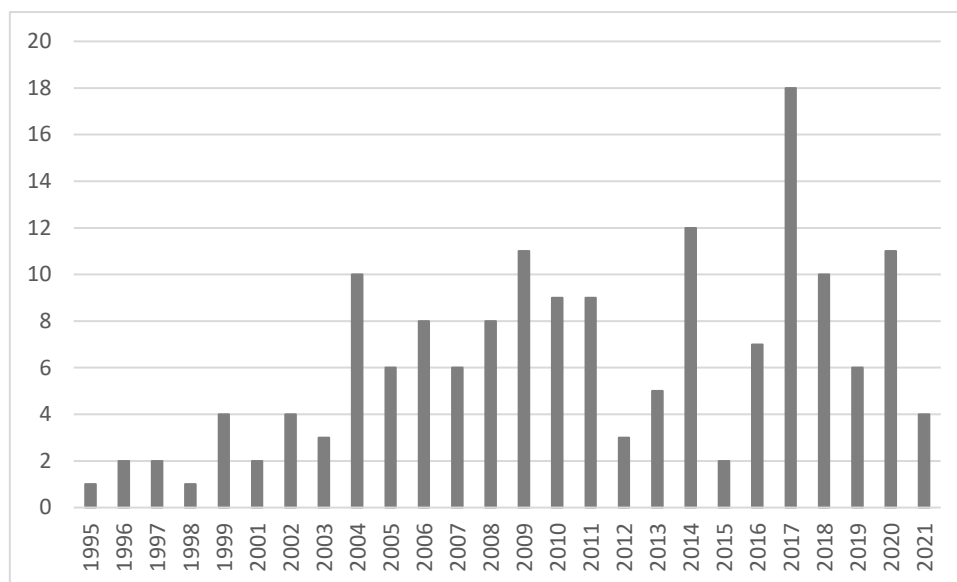
Ten tweede heeft de tweede auteur gesproken met elf respondenten, die betrokken zijn geweest bij vijf verschillende ZBO-evaluaties uit de periode 2016-2021. De respondenten bestonden uit onderzoekers/evaluatoren, betrokkenen van het ZBO en van het moederdepartement. Zo zijn verschillende invalshoeken gehoord. De respondenten zijn onder andere bevraagd over hun ervaringen met de ZBO-evaluatie, hoe het proces is verlopen en wat er met de uitkomsten van de evaluatie is gedaan. Er zijn verslagen gemaakt van deze interviews, die voorgelegd zijn aan de respondenten voor feitelijke correcties en aanvullingen. De interviews waren vertrouwelijk en de respondenten blijven anoniem, derhalve worden de verslagen en namen niet openbaar gemaakt.

Ten derde is geanalyseerd of en hoe ZBO-evaluatierapporten in de Tweede Kamer zijn besproken of gebruikt in Kamerdebatten, voor de gehele onderzoeksperiode van 1995-2021. Deze Kamerstukken zijn achterhaald door een informatiespecialist van de dienst analyse en onderzoek bij de Tweede Kamer. Vervolgens zijn deze stukken geanalyseerd in Microsoft Excel (zie bijlage 2). Er is in kaart gebracht of en hoe de ZBO-evaluaties in de Tweede Kamer zijn besproken, en wat er is besproken.

Resultaten

Alhoewel het aantal sinds 2015 sterk is toegenomen – een derde van de rapporten is na 2015 verschenen, zie figuur 1 – is er nog altijd veel aan te merken op de naleving van artikel 39 van de Kaderwet ZBO's. Iets minder dan de helft van de ZBO's die in 2021 in het register stonden, is ooit geëvalueerd. En van de ZBO's die wel geëvalueerd zijn, is dat meestal niet elke vijf jaar gebeurd alhoewel termijnen iets beter te lijken worden nageleefd dan voorheen. Er is dus een kleine verbetering in de naleving te zien maar het is minimaal. Er zijn ook weinig veranderingen te zien in welke ZBO's wel of niet zijn geëvalueerd. ZBO's met veel voorkomende taken zoals toezicht en inspectie worden ook het meest geëvalueerd, wat logisch lijkt al zijn er ook wat meer certificerende

en registrerende ZBO's geëvalueerd in de afgelopen vijf jaar. Maar in de beleidssectoren (ministeries) waar veel ZBO's zijn bestaan, wordt niet per se meer geëvalueerd zelfs als dat statistisch te verwachten is.



Figuur 1. Aantal ZBO-evaluaties 1995-2021

Het beeld dat naar voren komt uit de analyse laat zien dat het evalueren van ZBO's de laatste jaren vooral een bureaucratische procedure is geworden. De evaluaties worden door het moederdepartement geïnitieerd (zie tabel 1), soms in samenwerking met het ZBO maar niet altijd. In de interviews kwamen op dit punt wisselende ervaringen voorbij: soms werd het ZBO al vanaf het begin betrokken bij de opdrachtgeving, soms pas later, en soms helemaal niet. Ministeries verschillen hierin duidelijk van elkaar.

Tabel 1. Opdrachtgever van ZBO-evaluaties 1995-2021

Opdrachtgever evaluatie	1995-2021		1995-2015		2016-2021	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Het ZBO zelf	14	9,4	14	14,1	0	0
Moederdepartement	126	84,6	76	76,8	50	100
Parlement	2	1,3	2	2	0	0
Het ZBO zelf en het Moederdepartement	2	1,3	2	2	0	0
Raad van Toezicht	5	3,4	5	5,1	0	0
Totaal	149	100	99	100	50	100

Evaluaties worden meestal uitgevoerd door een consultancy- of adviesorganisatie (zie tabel 2). Organisaties als AEF, Berenschot, Ecorys, en KWINKgroep hebben de meeste rapporten geschreven in onze database. In een paar gevallen worden externe onderzoekers aangezocht of wordt een commissie ingesteld. Het Ministerie van Financiën is het enige departement dat alle evaluaties zelf heeft uitgevoerd.

Tabel 2. Uitvoerders van ZBO-evaluaties 1995-2021

Uitvoerder evaluatie	1995-2021		1995-2015		2016-2021	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Consultancy-/adviesorganisatie	99	61,9	54	51,9	45	80,4
Handvestgroep Visitatiecollege	14	8,8	15	14,4	0	0
Audit dienst van moederdepartement	14	8,8	10	9,6	4	7,1
ZBO zelf	6	3,8	6	5,8	0	0
Algemene Rekenkamer/CBS	3	1,9	3	2,9	0	0
Wetenschappers	7	4,4	4	3,8	3	5,4
(Onafhankelijke) commissie	13	8,1	11	10,6	2	3,6
Anders	4	2,5	1	1	2	3,6
Totaal	160	100	104	100	56	100

Het motief dat in recente jaren het meest wordt genoemd, is de verplichting vanuit de Kaderwet ZBO's (zie tabel 3). Opvallend is dat evaluaties zelden worden aangevraagd door politici, ook niet bijvoorbeeld in het geval van een incident.

Tabel 3. Motief voor ZBO-evaluatie 1995-2021

Motief evaluatie	1995-2021		1995-2015		2016-2021	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Kaderwet	69	42,1	17	15,7	52	92,9
Vraag vanuit het parlement	13	7,9	9	8,3	4	7,1
Incident	12	7,3	12	11,1	0	0
Initiatief van ZBO	17	10,4	17	15,7	0	0
Veranderingen in taak of wettelijke basis van ZBO	31	18,9	28	25,9	3	5,4
Anders	88	53,7	74	68,5	14	25

NB: er kunnen meerdere motieven voorkomen in een rapport

Al met al schetst dit het beeld dat het evalueren van ZBO's vooral een routine aan het worden is, waarin het initiatief ligt bij de ambtenaren van het moederdepartement, gebaseerd op de regels uit de Kaderwet. Consultants worden vervolgens ingehuurd om de evaluatie uit te voeren. De rapporten geven verder geen informatie over hoe de aanbestedingsprocedure verloopt, maar in de interviews is gebleken dat dit per casus en per ministerie verschillend wordt opgepakt. De betrokkenheid van het ZBO varieert sterk, zowel wat betreft het formuleren van de opdracht als bij het selecteren van de uitvoerder. Zoals één respondent opmerkt op de vraag of het ZBO invloed had op het uitkiezen van de evaluator: "nee, dat is echt [via het ministerie] gegaan, en dat is maar goed ook, dat is ook net wat onafhankelijk moet zijn (...)". Een bij een ander ZBO betrokken respondent merkt echter op:

"Er was een aanbesteding. Er zijn een aantal partijen uitgenodigd om een offerte te schrijven. Ik was betrokken bij het opstellen van de criteria voor de offerte en bij de uiteindelijke selectie van de partij (...)"

Een respondent afkomstig van weer een ander ZBO geeft aan dat het ZBO goed op de hoogte werd gehouden van de stappen van de aanbesteding, maar zelf weinig invloed had op het proces van het uitkiezen van de evaluator.

Ook op andere punten is het lastig om inzicht te krijgen in de evaluatieprocedure. Zo bevatten de rapporten meestal geen informatie over de kosten en looptijd van het onderzoek en

wordt meestal niet vermeld wie de onderzoeksvragen heeft opgesteld. In de interviews werd opgemerkt dat er geen duidelijk format is voor het opzetten en uitvoeren van ZBO-evaluaties, al vroegen sommige respondenten zich ook af of dat eigenlijk wel zou kunnen gezien alle verschillen tussen ZBO's. Wij hebben uit de gesprekken en rapporten echter wel degelijk een groot aantal aanbevelingen en tips kunnen afleiden waar alle betrokkenen bij ZBO-evaluaties hun voordeel mee zouden kunnen doen (zie kader aan het eind van dit artikel).

In de interviews zijn verschillende redenen genoemd waarom het goed zou zijn om ZBO's vanaf het begin te betrekken bij de evaluatieprocedure. Zo weten ZBO's beter dan het moederdepartement welke onderzoeken er al lopen, welke informatie wel/niet beschikbaar is, en welke actuele onderwerpen eventueel toegevoegd zouden moeten worden. De administratieve lasten van de evaluaties blijken voor ZBO's vaak bijzonder hoog te zijn – al worden ze nooit berekend. Het aanleveren van allerlei informatie is tijdrovend. Evaluaties kunnen werkprocessen van ZBO's bovendien onderbreken of ophouden. Samenwerking bij het opzetten en begeleiden van evaluaties kan daarom gunstig zijn voor de planning en uitvoering van het onderzoek. Die samenwerking draagt vervolgens ook bij aan het gezamenlijk leren van de resultaten, en mogelijk ook aan de relatie tussen ZBO en moederdepartement – die blijkens de evaluatierapporten lang niet altijd goed verloopt.

Artikel 39 van de Kaderwet ZBO's schrijft voor dat de evaluatie gaat over doelmatigheid en doeltreffendheid. Het behoud van de juridische positie is een derde onderwerp dat in de Memorie van Toelichting wordt genoemd als onderdeel van een ZBO-evaluatie. In de rapporten zien we dat doelmatigheid en doeltreffendheid, veel worden onderzocht terwijl de juridische positie maar in 10% wordt besproken. Er zijn tal van andere onderwerpen die aan bod komen (zie tabel 4), inclusief de *governance* van het ZBO en de relatie met stakeholders, met name het moederdepartement.

Tabel 4. Onderzoeksubject van ZBO-evaluaties 1995-2021

Onderzoek naar	1995-2021		1995-2015		2016-2021	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Relatie met stakeholders	120	73,2	76	70,4	44	78,6
Doelmatigheid	138	84,1	84	77,8	54	96,4
Effectiviteit	130	79,3	74	68,5	56	100
Taakuitvoering	121	73,8	75	69,4	46	82,1
Prestaties	102	62,2	69	63,9	33	58,9
Kwaliteit	95	57,9	58	53,7	24	42,9
Financiën	95	57,9	53	49,1	42	75
Governance	98	59,8	53	49,1	45	80,4
Juridische positie/rechtspersoon	30	18,3	24	22,2	6	10,7
Totaal	164		108		56	

NB: er kunnen meerdere onderwerpen aan bod komen in een rapport

Het evaluatieonderzoek is nog altijd overwegend kwalitatief, gebaseerd op interviews met betrokkenen van het ZBO en het moederdepartement. Het draait dan meer om percepties dan om feiten. Sommige rapporten bevatten wel feitelijke en getalsmatige informatie over prestaties, bv aantallen output of financiële informatie maar de bron van die informatie is meestal het ZBO zelf. En zoals een van de respondenten het verwoordde, dan is een rapport niet meer dan een 'meerjaren-rapportage' die niet meer kennis of inzicht biedt dan het ZBO zelf al heeft. Sowieso blijkt de

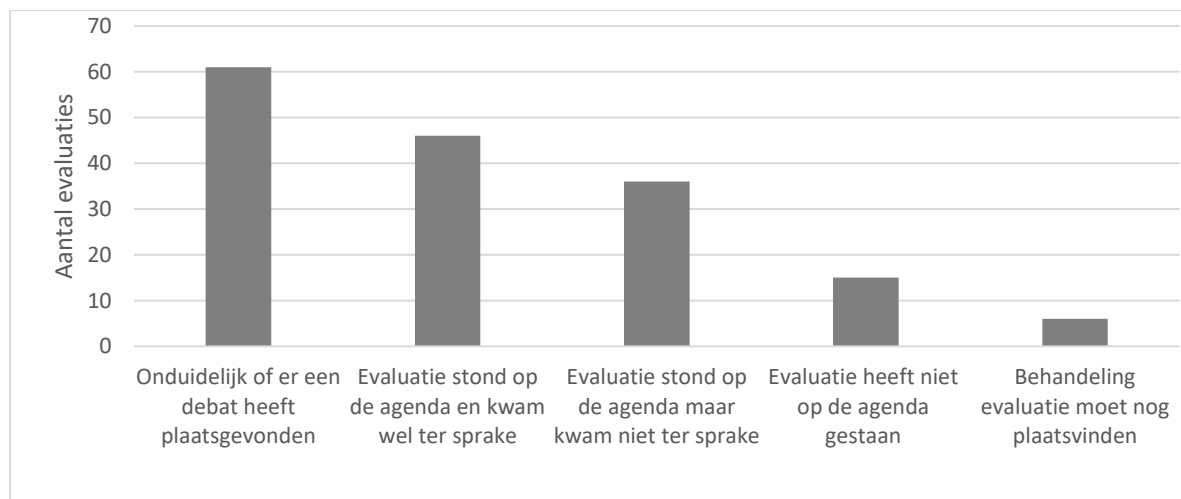
kennisopbrengst van evaluatierapporten voor het ZBO zelf vaak wat tegen te vallen, ook wat betreft de aanbevelingen die vaak als wat algemeen, weinig concreet worden benoemd. Daarmee lijkt de waarde van ZBO-evaluaties meer te liggen bij verantwoordeden dan bij leren. Zo stelt een respondent:

“Het woord evaluatie vind ik eigenlijk niet zo goed. Dat geeft een beetje de suggestie alsof je het tussentijdse besluit om de organisatie te verzelfstandigen wilt evalueren, terwijl dat eigenlijk niet de strekking is wat je aan het doen bent (...) Het gaat om het rapporteren aan de Kamer over doelmatigheid en doeltreffendheid”

Een respondent vanuit een ander ZBO vertelt over het evaluatierapport:

“Wat fijner zou zijn geweest, is als het rapport concreter was geweest (...) in dat opzicht is het wel een beetje een gemiste kans”

Dat brengt ons bij het laatste deel van de analyse: wat gebeurt er met de rapporten en wie maakt er op welke wijze wel of geen gebruik van? De meeste recente rapporten worden naar de Tweede Kamer gestuurd en in het ZBO-register opgenomen. Bij aanbidding aan de Kamer gaat ook meestal een begeleidende brief mee. De kwaliteit van die brieven verschilt sterk, van een simpel begeleidend schrijven, tot een uitgebreide samenvatting en inhoudelijke reactie op de aanbevelingen (vaak in positieve zin, dat wil zeggen dat de minister de aanbevelingen gaat opvolgen). In de praktijk blijkt de Kamer echter zeer weinig te doen met de rapporten, zie figuur 2. Het merendeel van de evaluaties wordt niet inhoudelijk behandeld, ook al staat de evaluatie bij minstens de helft van de debatten wél op de agenda. Bij het grootste deel van de evaluaties is het onduidelijk of er een debat heeft plaatsgevonden en zo ja, of de evaluatie daarin aan de orde kwam. Aangezien dit niet achterhaald kon worden, is het aannemelijk dat er in veel van deze gevallen geen debat is geweest waar de ZBO-evaluatie bij was betrokken.



Figuur 2. Behandeling van de evaluaties in Tweede Kamerdebatten (1995-2021)

Het valt op dat het evaluatierapport in veel gevallen slechts één van de vele documenten is die zijn aangeleverd bij de agenda voor het debat. Het debat focust dan vaak op een deel van de te bespreken documenten, waarbij de evaluatie vaak lijkt te worden overgeslagen. Als de ZBO-evaluaties al ter sprake komen, is dat vaak ook nog eens heel kort, met bijvoorbeeld een enkele vraag of opmerking. In een enkel geval gaat het debat wel alleen over de ZBO-evaluatie. Slechts in een aantal gevallen wordt er uitgebreid over (de uitkomsten van) de ZBO-evaluatie gediscussieerd en gereflecteerd. In

tabel 6 zijn enkele voorbeelden van recente Kamerdebatten waar de ZBO-evaluatie in is geagendeerd (zie POC, 2012, voor analyse van oudere rapporten).

Tabel 5. ZBO-evaluaties in Kamerdebatten 2016-2021

Geëvalueerde ZBO (Kamerstuk)	Manier van ter sprake komen in Kamerdebat
Kansspelautoriteit (Kamerstuk 24 557 nr. 149)	In een Algemeen Overleg op 13 september 2018 wordt de evaluatie besproken. Verschillende Kamerleden halen de evaluatie aan. Ze gaan in op enkele zaken die in het evaluatierapport naar voren kwamen, zoals capaciteit, toezicht en preventie. De minister reageert hierop. Hij is tevreden over de uitkomsten van de evaluatie, zegt dat er stappen gemaakt zijn en dat er een nieuw bestuursmodel komt voor de KSA.
Zorginstituut Nederland (Kamerstuk 29689 nr. 1125)	Een aantal Kamerleden reageert in een Commissiedebat op 30 juni 2021 kritisch op de uitkomsten van de evaluatie en het Zorginstituut. De minister geeft aan dat met de evaluatie de vinger op de zere plek is gelegd.
Staatsbosbeheer (Kamerstuk 33 576 nr. 144)	In een Algemeen Overleg op 12 februari 2019, waarin 21 stukken zijn geagendeerd, komt de evaluatie niet aan bod in het debat. SBB wordt wel genoemd in het debat, maar het gaat dan specifiek over aanbestedingen en niet over de (conclusies van de) evaluatie.
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (Kamerstuk 33 836 nr. 34)	Een Kamerlid stelt in een Algemeen Overleg op 24 januari 2019 een vraag over één van de aanbevelingen, over preferentie toekennen aan vorderingen van kinderalimentatie. Zij vraagt de Minister welk beletsel er hiervoor nog ligt. De minister gaat nog een keer om tafel met de LBIO. Een Kamerlid wijst erop dat er een aantal problemen zijn bij de LBIO, maar stelt hier in het debat verder geen vragen over.
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (Kamerstuk 25 422 nr. 268)	In een schriftelijk overleg (17 juni 2020 zijn vragen gesteld, 6 juli 2020 zijn deze beantwoord) worden een aantal inhoudelijke vragen gesteld n.a.v. de evaluatie. De VVD-fractie is van mening dat de inhoudelijke reactie van de minister aan de korte kant is en dat sommige aanbevelingen helemaal onbesproken blijven; de Staatssecretaris wordt gevraagd hier alsnog op in te gaan. Verder gaan veel vragen over één van de aanbevelingen uit het evaluatierapport, te weten het overhevelen van de verantwoordelijkheid van de beleidsvoorbereiding vanuit de ANVS naar het Ministerie van I&W. De fracties van de PVV, D66 en SP stellen hier vragen over. De Staatssecretaris beantwoordt alle gestelde vragen schriftelijk. Er wordt verzekerd dat alle negen aanbevelingen zijn opgepakt, met een korte toelichting per aanbeveling. Ook wordt er aangegeven dat er een eenheid is ingericht op het ministerie betreffende de beleidsvoorbereiding, zodat de onafhankelijke positie van de ANVS versterkt wordt.

Geëvalueerde ZBO (Kamerstuk)	Manier van ter sprake komen in Kamerdebat
Onderzoeksraad voor Veiligheid (Kamerstuk 25 268 nr. 186)	In een schriftelijk overleg (5 juni 2020 zijn de vragen gesteld, 26 augustus 2020 zijn deze beantwoord) stellen een aantal fracties inhoudelijke vragen over de evaluatie waarop de minister reageert. De vragen gaan voornamelijk over de opvolging van de aanbevelingen en het budget van de OVV.
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (Kamerstuk 29 398 nr. 615)	In een Algemeen Overleg over verkeersveiligheid (19 oktober 2018) is de ZBO-evaluatie van het CBR één van de 14 geagendeerde stukken. Hoewel problemen bij het CBR wel aangekaart worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een nieuwsbericht en een Kamerbrief over een pakket van maatregelen die het CBR neemt, komt de evaluatie niet naar voren in het debat.

Ook uit de interviews blijkt dat er zeer weinig politieke interesse is voor de evaluatierapporten. Overigens wordt dit niet per se als negatief ervaren: de aandacht van de Tweede Kamer is meestal incident gedreven, dus een gebrek aan aandacht voor de evaluaties kan ook worden gezien als ‘goed nieuws is geen nieuws’. Het zijn dus vooral het ZBO zelf en het moederdepartement die gebruik lijken te maken van de aanbevelingen, bijvoorbeeld om de prestaties of de samenwerking te verbeteren. Een respondent merkt op:

“Vanuit de Kamer lijkt er nul belangstelling [voor het evaluatierapport van het ZBO] geweest te zijn (...). Het is heel erg afhankelijk van de bereidheid van het ZBO zelf om met de aanbevelingen aan de gang te gaan”

Een andere respondent geeft aan:

“Doet de politiek echt iets [met de evaluaties]? Daar heb ik eigenlijk nooit veel van gemerkt. Ik geloof ook niet dat de Kamer zelf op zijn achterste tenen gaat staan als er een evaluatie uitblijft, of als er na tien jaar pas geëvalueerd wordt in plaats van na vijf jaar. Zeker ook op het moment dat de uitkomsten van de evaluatie positief zijn, dan is er eigenlijk niet zo veel aandacht voor. Het wordt pas interessant als er dingen aan de hand zijn”

Conclusie

Al met al is het evalueren van ZBO's een redelijk goed ingeregeld proces geworden om de bepaling uit de Kaderwet op te volgen (nalevingsfunctie), al gaat het nog steeds maar om ongeveer de helft van alle ZBO's. Ministeries nemen de *lead* in het opstarten van het evaluatieproces en de selectie van de uitvoerder. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn de voornaamste onderwerpen die worden geëvalueerd, naast *governance* en de relatie tussen ZBO en moederdepartement. Het onderzoek wordt meestal uitgevoerd door een consultancy-organisatie, en is bijna altijd kwalitatief van aard. De leeropbrengsten zijn mede daardoor niet altijd even groot, zo blijkt uit de interviews, of in elk geval minder groot dan ze waarschijnlijk zouden kunnen zijn al is dat moeilijk te beoordelen van buitenaf. ZBO-evaluaties vervullen dus vooral een verantwoordingsfunctie, door de minister aan de Tweede Kamer, die er verder niet veel mee doet. Deze conclusies roepen een aantal vragen op.

Ten eerste, hoe kan het evaluatieproces worden verbeterd? Het huidige proces is weinig transparant. De betrokkenheid van ZBO's is zeer wisselend, terwijl dat zeker kan bijdragen aan een effectievere inrichting en uitvoering van het evaluatieproces. Er is geen duidelijk format en de methodologische kwaliteit is voor verbetering vatbaar. Inmiddels is er een handleiding (zie kader boven) maar die biedt nog geen duidelijk antwoord op veel vragen. Wij hebben op basis van onze analyse een aantal tips op een rij gezet, zie het kader hieronder. Verder is het belangrijk dat ministeries en ZBO's van eerdere ervaringen en van elkaar leren, dus kennis uitwisselen. Dat zou ook de vorm van een centraal informatiepunt of kenniscentrum kunnen aannemen, onder regie van het coördinerend ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kader: tips voor evalueren

- Voor ZBO en Ministerie: bereid gezamenlijk de evaluatie voor, inclusief de aanbesteding. Betrek zowel eigenaar als opdrachtgever binnen het departement hierbij.
- Voor ZBO en Ministerie: combineer een evaluatie van het ZBO als organisatie (*output*) niet met een beleidsevaluatie (*outcome*). Organiseer deze evaluaties ook niet op hetzelfde tijdstip; dat leidt tot hogere administratieve lasten voor de organisatie en verwarring over de inhoudelijke uitkomsten.
- Voor ZBO en Ministerie: kies meer onderwerpen dan alleen doelmatigheid en doeltreffendheid en kies dan onderwerpen die relevant zijn voor het specifieke ZBO (als organisatie), op dat moment en in die context.
- Voor ZBO en Ministerie: stel een begeleidingscommissie in waarin alle betrokkenen zijn vertegenwoordigd, dus ook het ZBO.
- Voor de onderzoekers: kom in het rapport terug op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, en wat daarmee is gedaan (of niet).
- Voor de onderzoekers: stel een duidelijk beoordelingskader op en geef een goede methodologische verantwoording. Verzamel zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie, en interpreteer deze informatie in de context van het ZBO. Overweeg ook om bijvoorbeeld een benchmark met een buitenlandse organisatie te doen indien er geen Nederlands equivalent voor handen is.
- Voor de onderzoekers: betrek meer en andere respondenten in het onderzoek dan alleen ZBO en Ministerie. Denk bijvoorbeeld aan Kamerleden of externe stakeholders (ook uit het buitenland; dat kan online).
- Voor de onderzoekers: bouw een hoor en wederhoor-procedure in en verantwoord de uitkomsten daarvan in het rapport.
- Voor de onderzoekers: denk goed na over wie de gebruikers van het rapport zullen zijn en stem daar de aanbevelingen op af.
- Voor Ministerie: maak de procedure meer transparant door ook informatie over de aanbesteding, de kosten, doorlooptijden e.d. te vermelden in het rapport en/of de begeleidende brief aan de Kamer.
- Voor het Ministerie: verbeter de kwaliteit van de begeleidende brief bij de aanbidding aan het parlement door inhoudelijk in te gaan op de uitkomsten van de evaluatie en de aanbevelingen.

Ten tweede, hoe kunnen evaluaties meer worden ingezet om van te leren en te verbeteren? Het lerend evalueren is hier belangrijk om te noemen: door gezamenlijk het evaluatieproces te ondergaan, kunnen ministeries en ZBO's inzicht krijgen in zichzelf en elkaar. Dat draagt bij aan de samenwerking en uiteindelijk aan de kwaliteit van de prestaties van het ZBO (vgl. Van Thiel, 2020). Het peer review proces dat eerder door de Handvestgroep werd ondernomen, zou hier wellicht een opmaat voor kunnen bieden.

En ten derde, hoe zouden de evaluatierapporten beter ingezet kunnen worden om de informatiepositie van de Tweede Kamer te verbeteren? Het antwoord op deze vraag hangt sterk af van de interesse van de Kamerleden, die nog steeds vaak incident gedreven is (WAU 2020a-b, TCU, 2021). Maar er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het betrekken van Kamerleden bij het onderzoek, al is het maar als respondent in de interviews. Ook zou een alternatieve vorm van de rapporten meer aandacht kunnen trekken; nu is het vaak een van de vele papieren stukken op de agenda, maar een infographic of filmpje is sneller te verwerken door de drukbezette Kamerleden. Tot slot zou bijvoorbeeld een algemene sessie over ZBO-evaluaties, in plaats van de gefragmenteerde behandeling door fractiespecialisten, meer aandacht kunnen scheppen. Dit zijn echter maar wat eerste ideeën; een echt antwoord op deze vraag vereist meer onderzoek onder Kamerleden naar hun wensen en ideeën hierover.

Bibliografie

- Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Ministerie Financiën (2020a). Handleiding evaluaties ZBO's. Kennis Openbaar Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257363/2020-05-19-handleiding-evaluatie-ZBOs.pdf>
- Ministerie Financiën (2020b). Bijlage: Doelmatigheid meten bij ZBO's. Kennis Openbaar Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257364/2020-05-19-bijlage-doelmatigheid.pdf>
- Van Thiel, S., S. Soetekouw, M. Dresmé & P. van Goch. (2015). ZBO evaluaties: verplicht, verzuimd en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 24(2), 63-73.
- Van Thiel, S. (2020). Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Den Haag, Boom.
- Van Thiel, S. (2021, in press). Blame avoidance, scapegoats and spin: why Dutch politicians don't evaluate ZBO-outcomes. *Public Policy & Administration*, online 18 June 2021
- Kabinetsreactie op het rapport "Verbinding Verbroken?" van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en het rapport "Publieke Zaken in de marktsamenleving van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*. Brief van het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 26 maart 2013.
- POC: Parlementaire Onderzoekscommissie. (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012-2013, C, A-D.
- Register van Overheidsorganisaties (z.j.). Zelfstandige bestuursorganen. https://organisaties.overheid.nl/Zelfstandige_bestuursorganen/
- Schillemans T. & S. van Thiel. (2009). Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. *Bestuurswetenschappen*, 63(6), 53-72.
- TCU: Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021
- WAU: Werk aan Uitvoering. (2020a). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. ABD Topconsult

WAU: Werk aan Uitvoering. (2020b). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. ABD Topconsult.

3 Bijlagen: verslag, Excel-bestand met Kamerstukken, lijst met geëvalueerde ZBO's

Over de auteurs

Sandra van Thiel is hoogleraar Publiek Management bij Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zij doet al meer dan 25 jaar onderzoek naar uitvoeringsorganisaties, in het bijzonder de sturingsrelatie met ministeries. Daarover schreef ze onlangs "Leren loslaten" waarin tien lessen worden getrokken uit wetenschappelijk onderzoek. Naast haar academische werk geeft ze regelmatig adviezen aan ministeries en uitvoeringsorganisaties. In 2012 was ze onderzoek coördinator van het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer naar verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Contact: vanthiel@essb.eur.nl

Felix van der Velde is Medewerker Advisering bij Stichting ICTU. Hij is betrokken bij het programma Staat van de Uitvoering, waarbij hij als lid van het kernteam verschillende (onderzoek)werkzaamheden binnen het programma verricht. Daarvoor was hij als onderzoeksassistent werkzaam bij het CAOP. Hij is cum laude afgestudeerd in de bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, Campus Den Haag. Contact: felix.vandervelde@ictu.nl

Noten

¹ De auteurs willen graag Peter van Goch bedanken voor zijn hulp bij het achterhalen van wat er met evaluatierapporten in de Tweede Kamer gebeurt. Ook willen we alle respondenten van de interviews bedanken voor hun bereidheid om hun ervaringen met het ZBO-evaluatieproces te delen.

² In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Kaderwet ZBO's (Kamerstuk 35890, nr. 3, juli 2021) wordt gesproken over een te ontwikkelen ministeriele regeling over ZBO-evaluaties. Vooralsnog wordt echter vooral aangedrongen op het gebruik van de handleiding die Financiën heeft opgesteld (zie kader).