

De relatie tussen een departement en een zbo: sturing en terugkoppeling

Het ministerie van VWS en de Pensioen- en Uitkeringsraad

door Martin van Sebille en Arno F.A. Korsten (concept 291007)

1 Inleiding

Verzelfstandiging van organisatiedelen van een departement leidt ook echt tot ‘op afstand zetten’ en ‘afstand houden’? De Rotterdamse bestuurskundige Walter Kickert heeft de stelling betrokken ren empirisch trachten te funderen dat sprake is van een zogenaamde sturingsparadox. Die paradox houdt kort gesteld in dat je zou verwachten dat door de verzelfstandiging een kerndepartement zich niet of nauwelijks zou bemoeien met een ‘op afstand gezet’ zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en ook in het gedrag van ambtenaren en bewindspersoon op afstand zal blijven. Die verwachting komt volgens hem niet uit. Er heeft zich een omgekeerd effect voorgedaan dan een distantie houdend kerndepartement. Grotendeels als gevolg van het moeten ‘regelen’ van de betrekkingen tussen kerndepartement en zelfstandig bestuursorgaan is de departementale sturing blijkbaar intensiever geworden dan het geval was toen de verzelfstandiging nog geen feit was. Ineens gaat het kerndepartement zich dus echt inlaten met het doen en laten van het zbo. Dat was natuurlijk niet de bedoeling van de verzelfstandiging maar is wel een feit.

Kickert onderzocht slechts een beperkt aantal gevallen, een elftal. De vraag is dus: vinden we deze paradoxale verhoudingen ook terug in deze casus van de betrekkingen tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)? Aannemelijk is dat niet. We veronderstellen dat VWS wel degelijk afstand houdt. Want Kickert bekeek diverse recentere verzelfstandigingen terwijl de PUR al van oudere datum is toen de departementale sturingsbehoeften nog niet zo groot waren en het parlement door wetgeving ook een organisatie als de PUR volop ruimte gaf, door de wet waarop de PUR gebaseerd is goed te keuren. Bovendien is de PUR een technisch-onafhankelijke organisatie die deskundig over pensioenen en uitkeringen aan oorlogsslachtoffers moet beslissen terwijl de tweede wereldoorlog en de Indonesische kwestie steeds verder terug ligt. De budgetaanspraken zullen niet toenemen. Daarom is te veronderstellen dat het departement zich niet erg met een organisatie inlaat die gaat over pensioenen voor oorlogsslachtoffers en uitkeringen. Is dat juist of onjuist?

Dit hoofdstuk handelt over de betrekkingen tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Pensioen- en uitkeringsraad (PUR). Is sturing aan te treffen tussen departement en zbo en zo ja, hoe ziet die eruit? Welke feedback, dus terugkoppeling, treedt vanuit de zbo naar het departement op? Heeft die van doen met de sturing of staat die los daarvan en bepalen de uit te voeren wetten grotendeels ook wat er aan informatie teruggespeeld wordt? We denken bij feedback aan jaarverslaggeving, die onze eerste aandacht heeft, en aan managementrapportages (maraps), als deze al voorkomen. Heeft de terugkoppeling in de vorm van een kwalitatief goede verantwoording ook iets te maken met de sturing of vinden we daarvan eigenlijk weinig terug omdat deze zbo gewoon in onafhankelijkheid haar werk doet, dat niet politiek ter discussie staat en waarover een bewindspersoon niet kan uitglijden? Om daarop antwoord te krijgen zijn tal van documenten bezien, met name betrekking hebben op de jaren 2004 en 2005, en hebben bij de Pensioen- en Uitkeringsraad en het kerndepartement, het Ministerie van VWS enkele interviews met bij de sturing en feedback betrokkenen plaatsgevonden.

2 Taak en productie van de PUR

De taak van de PUR is het uitvoeren van wetten op het vlak van buitengewone pensioenen en uitkeringen voor oorlogsslachtoffers. Als gevolg van lichamelijke of geestelijke gevolgen van oorlogservaringen wordt door de wetten voorzien in:

- inkomensaanvullende pensioenen;
- inkomensaanvullende uitkeringen;
- vergoedingen in kosten;
- tegemoetkoming in kosten;
- vergoeding kosten van psychotherapie.

Tot de werkzaamheden en productie van de PUR behoort het behandelen van eerste aanvragen, vervolgaanvragen, bezwaarschriften en beroepsschriften. Andere werkzaamheden is de verzorging van de pensioenen en uitkeringen en het afhandelen van declaraties van gemaakte kosten.

De Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) is meer precies gezien een orgaan dat zich bezighoudt met de uitvoering van wetten en regelgeving waarbij een financiële bijdrage wordt geboden aan oorlogsgetroffen en hun nabestaanden van de Tweede Wereldoorlog en de Bersiapperiode (de oorlog in Nederlands-Indië). De financiële bijdragen bestaan uit pensioenen, uitkeringen, vergoedingen en tegemoetkomingen voor bijzondere voorzieningen. De PUR voert deze wetten uit voor Nederlandse oorlogsslachtoffers die in het binnenland en het buitenland wonen. De wetten die door PUR worden uitgevoerd zijn¹:

De Wet buitengewoon pensioen 1940-1945 (Wbp);

De Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wbpzo);

De Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 (Wuv);

De Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo);

De Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet (Wiv).

Daarnaast is de PUR belast met de uitvoering van de Tijdelijke vergoedingsregeling psychotherapie naoorlogse generatie (Tvp). De PUR is gevestigd in Leiden en in het buitenland zijn medewerkers van Nederlandse ambassades en consulaten die de PUR bijstaan in de dienstverlening. Bij de PUR werken momenteel circa 280 personen.

3 De wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad

Bij een zbo is de ministeriële verantwoordelijk wel aanwezig maar ook beperkt. De wet waarop de zbo gebaseerd is, geeft ook de contouren waarbinnen we die verantwoordelijkheid en dus de sturing kunnen plaatsen. De sturingsrelatie tussen de PUR en het kerndepartement VWS is geregeld in de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad van 27 juni 1990. In de instellingswet zijn artikelen opgenomen die de basis vormen voor het departement om het zelfstandig bestuursorgaan op afstand te sturen.

De artikelen in de instellingswet waar het bij de departementale sturing om gaat, zijn de volgende:

Ten eerste artikelen die specifiek aangeven waarop de sturingsimpuls betrekking heeft en wat de invloed van de minister is.

Artikel 2 lid 2: de vestigingsplaats wordt door de minister bepaald.

Artikel 5 lid 1 en 2: de voorzitter en de leden van het bestuur (lid 1) worden op voordracht van de minister benoemd, geschorst en ontslagen.

¹ Volgens website www.pur.nl

Artikel 9 lid 1, 2 en 3: regels met betrekking tot de werkwijze (lid 1), het nemen van beslissingen (lid 2) en besluiten naar opvatting van bestuur in strijd met het recht (lid 3) behoeven goedkeuring van de minister.

Artikel 11 lid 3 en 4: de voorzitters (lid 3) en de (plaatsvervangende) leden (lid 4) van de kamers worden op voordracht van de minister benoemd, geschorst en ontslagen.

Artikel 13: regels met betrekking tot de vergoedingen aan voorzitters en leden van het bestuur en de kamers behoeven goedkeuring van de minister.

Artikel 16: besluiten van het bestuur om werkzaamheden die door derden uit te laten voeren, behoeven goedkeuring van de minister.

Artikel 23 lid 1 en 2: de kosten van de pensioenen, uitkeringen, vergoedingen en tegemoetkomingen komen ten laste van het Rijk (lid 1) en voor zover zij het totaal van de goedgekeurde begroting niet overschrijden (lid 2).

Ten tweede artikelen die meer algemeen van aard zijn waardoor de minister invloed kan uitoefenen door middel van het stellen van (aanvullende) regels.

Artikelen 17, 18, 19 en 20: betreft algemene regelgeving over de toezicht (art. 17), uitzonderingen, gevraagde inlichtingen (art. 18), het geven van aanwijzingen (art. 19) en verlangingen van bescheiden met betrekking tot de uit te voeren taken volgens de wetten (art. 20).

Artikel 24 lid 3: de minister kan regels stellen met betrekking tot de jaarrekening.

Artikel 25: de raad verstrekt desgevraagd aan de minister verlangde financiële en daarmee samenhangende cijfers.

4 Sturing en interfaces

Door de PUR in te stellen als een zelfstandig bestuursorgaan wordt de sturing primair geregeld in de instellingswet, en die sturing van zbo's kan ingedeeld worden naar vier soorten arrangementen. Die arrangementen worden ook wel interfaces genoemd. In hoofdlijnen wordt per arrangement de sturingsrelatie aangegeven tussen PUR en het kerndepartement.

a) Organisatorische arrangementen

De organisatie van de PUR bestaat uit drie organen: het bestuur, raadskamers en uitvoeringsorganisatie. Benoemingen van bestuur en raadskamers geschieden door de minister. Er is geen aparte raad van toezicht bij de PUR, het kerndepartement fungeert als toezichthouder.

b) Juridische arrangementen

De PUR voert zijn taak uit op basis van de in de instellingswet genoemde wetten. Deze wetten hebben betrekking op slachtoffers van WO II en de oorlog in Nederlands-Indië. Dit houdt in, dat geen taken worden verricht ten aanzien van slachtoffers uit andere oorlogen of vredesmissies. Denk hierbij aan de missie in Srbenica of momenteel in Afghanistan. De werkzaamheden zijn daarmee beperkt.

De feitelijke sturing is vastgelegd in een actueel convenant dat dateert uit 2002², een toezichtsprotocol en een verantwoordingsprotocol die in overleg zijn opgesteld. In het convenant wordt op hoofdlijnen de informatievoorziening geregeld. De status van het convenant betreft een inspanningsverplichting en er wordt niet beoogd om rechten en plichten juridisch af te dwingen. Geschillen worden in overleg met de PUR en het kerndepartement beslecht.

² Convenant, over de hoofdlijnen van de informatierelatie tussen ministerie van VWS en de Pensioen- en Uitkeringsraad, Den Haag, 11 juli 2002.

c) Economische arrangementen

De PUR voert zijn taak uit op basis van de in de instellingswet genoemde wetten en krijgt voor de uitvoering een subsidie van het kerndepartement. De subsidie is gebaseerd op het kostenmodel zoals is aangegeven in het convenant. De kosten worden onderverdeeld naar uitvoeringskosten, programma-uitgaven en eenmalige projectkosten.

d) Communicatieve arrangementen

Bij het juridische arrangement wordt vermeld, dat de structurele informatievoorziening in het convenant op hoofdlijnen is geregeld. De structurele informatievoorziening bestaat uit vijf informatiesoorten:

- a: beleidsontwikkeling en uitvoering (bijvoorbeeld cliëntenoverzicht, beschikkingsresultaten, aantal en aard bezwaren en beroepen);
- b: kosten van het beleid (bijvoorbeeld normprijs per product, aantal declaraties, aantal uitkeringsgerechtigden);
- c: kwaliteit van de producten en dienstverlening van de PUR (bijvoorbeeld behandel-, doorlooptijd per product, aantal klachten, analyses kwaliteitssysteem);
- d: continuïteit van de PUR (bijvoorbeeld personele omvang, personeelsverloop, vacatures, stand van zaken afbouw);
- e: doelmatigheid van de PUR (bijvoorbeeld relatie uitvoeringskosten – programmauitgaven, kostprijs per product, omvang risico reserve).

Bij wet en aanvullende regelgeving zijn zaken met betrekking tot verantwoordingsdocumenten, overlegstructuren, te volgen procedures, wijze van toezicht en dergelijke goed te regelen. Deze zijn hiervoor onderverdeeld naar de verschillende arrangementen.

5 Sturing in de praktijk

Maar hoe wordt nu de sturingsrelatie ervaren tussen de op afstand geplaatste organisatie en het kerndepartement? Om daar meer inzicht in te verkrijgen zijn interviews gehouden bij de PUR en het kerndepartement. De bevindingen van de interviews zijn ingedeeld naar verschillende onderwerpen. Onderwerpen die relevant zijn voor de sturingsrelatie en de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende zbo's mogelijk maakt. De indeling naar onderwerpen luidt: politiek beleid, overlegstructuur, zelfstandigheid, verwachtingen en continuïteit. We gaan er achtereenvolgens op in.

Politiek beleid

Beleidskwesties van de PUR die gevolgen kunnen hebben voor de gevoelige doelgroep, worden alvorens door te voeren voorgelegd aan het departement c.q. ministerraad. De politieke verantwoording blijft bij de minister van VWS en in voorkomende gevallen kan het parlement de minister ter verantwoording roepen. Het kerndepartement verwacht dat de PUR rekening houdt met het beleid van het ministerie. Daarnaast dient zoveel mogelijk voorkomen te worden, dat er onnodig vragen aan de Kamer worden gesteld. Dit heeft te maken met de gevoeligheid van de taakuitvoering. Er zou enige druk op de relatie kunnen ontstaan als ramingen niet juist zijn en bij het ministerie van financiën om meer geld gevraagd moet worden.

Saillant detail is dat de programmakosten voor het zoeken naar nieuwe cliënten een open einde regeling betreft. Dit houdt in dat het begrote bedrag niet limitatief is, omdat van te voren niet bekend is of en hoeveel nieuwe cliënten erbij komen. Dit kan in tegenstelling zijn met artikel 23 lid 2 in de instellingswet indien de begrotingskosten worden overschreden.

Overlegstructuur

Formeel is er op bestuurlijk-politiek niveau twee maal per jaar overleg waarbij de staatssecretaris van VWS is betrokken. Daarnaast zijn er periodieke (meestal maandelijke) overleggen en contacten op directie-, financieel- en juridisch niveau. In deze overleggen komen de jaarstukken, begroting en voortgang aan bod en worden indicatoren en kerncijfers besproken. Verder zijn er bijna wekelijks vele bilaterale contacten tussen PUR en het kerndepartement per telefoon en e-mail.

In de hierboven vermelde communicatieve arrangementen is de informatiestroom vastgelegd. De PUR zal beargumenteerd moeten en kunnen aangeven waarom welke prijs voor een product gevraagd wordt en hoe deze tot stand is gekomen. De onderbouwing daarvan wordt vertaald in de indicatoren, kerncijfers en begroting en jaarverslag. Deze dienen dan weer als leidraad voor de toezicht en aansturing van het departement. Tijdens het formele overleg mogen er eigenlijk geen verrassingen meer zijn van zaken die op ambtelijk niveau al (meerdere malen) zijn doorgenomen. Alleen zaken die dermate evident zijn dat op ambtelijk niveau geen beslissing genomen mag of kan worden, worden naar bestuurlijk niveau getild. Hierbij moet gedacht worden aan verruiming van toepassing van regelgeving.

Zelfstandigheid

Het ministerie van VWS heeft veel respect voor de “Z” van zelfstandig en vindt ook dat de PUR deze heeft verdient. Het ministerie is geenszins van plan zich te bemoeien met de uitvoering van de taken van de PUR. De uitvoering is de “core business” van de PUR. De toezicht op de uitvoering, voornamelijk met betrekking tot de kwaliteit, wordt omschreven als “loopt alles nog goed?”. De PUR ziet zichzelf als een onafhankelijke organisatie die een goede relatie onderhoudt met het kerndepartement.

Verwachtingen

De verzelfstandiging brengt met zich mee dat er over en weer verwachtingen zijn die los van elkaar anders kunnen worden ervaren of worden ingevuld.

Door de PUR wordt de houding met het ministerie van VWS ervaren als:

- een zeer goede relatie op beleidsniveau;
- voldoende afstand in de uitvoering van de werkzaamheden;
- betrokken door middel van participatie in projecten, stuurgroepen en het afleggen van gezamenlijke bezoeken aan (potentiële) cliënten in binnen- en buitenland;
- handhaving van de eigen positie;
- onafhankelijk met daarbij een goede afstemming met het kerndepartement.

Het ministerie verwacht dat:

- rekening wordt gehouden met het beleid van het ministerie en de gevoeligheid van de uit te voeren taken;
- gezien de gevoeligheid van de taken het stellen van vragen aan de minister zo goed mogelijk probeert te voorkomen;
- de PUR professioneel met de onafhankelijke positie en taken omgaat;
- inzicht wordt verschaft in de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering en uitvoering;
- periodiek informatie wordt verstrekt (verantwoordingsprotocol, indicatoren over kosten, klachten, aanvraagbehandelingen e.d.);
- tijdig informatie wordt verschaft over risico's.

Uit de verwachtingen blijkt dat het kerndepartement informatie verwacht waarop zij kan sturen en toezicht houden terwijl de verwachtingen van de PUR meer gericht zijn op hun afhankelijke positie en wederzijdse betrokkenheid. Overigens geven beide organisaties bij monde van de geïnterviewde respondenten te kennen dat de verhoudingen goed zijn en dat wat beide betreft aan de verwachtingen wordt voldaan.

Continuïteit

De PUR is een zbo met een afnemend klantenbestand (hoge leeftijd) en de continuïteit, kwaliteit en doelmatigheid komen daardoor onder druk te staan. Met de krimp van het bestand neemt namelijk ook het personeelsbestand bij de PUR af. De kwaliteit en continuïteit van de uitkeringen aan de cliënten dienen voor de toekomst gehandhaafd te blijven. De PUR heeft het voornemen om samen te gaan werken met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) per 1 januari 2011 in 2007 meer geconcretiseerd. Het overhevelen van het cliëntbeheer aan SVB zal met zorg door PUR worden begeleid. In een brief heeft de staatssecretaris van VWS haar ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de hoogte gesteld³.

Hoewel de intentie er volgens het kerndepartement niet is, is het niet zeker of de PUR in de toekomst als zbo blijft bestaan. Dit is ondermeer afhankelijk van de ontwikkeling van de aanvragen naar uitkeringen en vergoedingen.

6 Feedback aan departement

De jaarlijkse verantwoording naar het kerndepartement en de maatschappij geschiedt onder andere door middel van het jaarverslag. In het kort wordt weergegeven waarover in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd en daarnaast wordt uit de boekjaren 2004 en 2005 items gehaald die voor de beoordeling relevant worden geacht.

In de jaarverslagen wordt verantwoording afgelegd over de toepassing en uitvoering van de wetten die voor de taken van belang zijn. Verder wordt verantwoording afgelegd over de verschillende ontwikkelingen binnen de organisatie, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling op personeelsgebied, de samenwerking met de belastingdienst en brochures.

Het jaarverslag deel ik in naar enerzijds het directieverslag, dat over verschillende onderwerpen gaat en anderzijds naar de productie- en financiële overzichten.

Uit het jaarverslag van 2004 blijkt dat in 2004 een gezamenlijke pilot van PUR en kerndepartement is gedaan met betrekking tot Indische oorlogsgetroffenen. De uitkomsten zijn onderwerp van gesprek tussen PUR, kerndepartement en de belangenbehartigende stichting Pelita. Een beslissing over eventuele vervolgstappen wordt in 2005 genomen. Op verzoek van de staatssecretaris van VWS is het beleid met betrekking tot de toelating tot de Wubo verruimd.

Het jaarverslag laat ook per wet in productieoverzichten de productieresultaten in aantallen zie, alsmede de behandeltermijnen van eerste aanvragen, vervolgaanvragen en bezwaarschriften. Dit geschiedt op een tussen de PUR en kerndepartement overeengekomen telwijze (volgens parameters in het convenant).

De financiële bijdrage van het ministerie voor het uitvoeren van de taken vinden we ook in het jaarverslag terug. Tevens is de vergelijking tussen begroting en werkelijke uitgaven opgenomen.

³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Brief inzake stand van zaken voorgenomen samenwerking PUR-SVB, Den Haag, 30 juli 2007.

Uit het jaarverslag van 2005 blijkt:

- dat in navolging van de pilotuitkomsten in 2004 het project “Gerichte benadering van Indische oorlogsgetroffenen” per 1 september 2005 van start is gegaan en dat de staatssecretaris van VWS hier toestemming voor heeft verleend;
- dat per wet in productieoverzichten de productieresultaten in aantallen en de behandeltermijnen van eerste aanvragen, vervolgaanvragen en bezwaarschriften wordt weergegeven. Dit geschiedt op een tussen de PUR en kerndepartement overeengekomen telwijze (volgens parameters in het convenant).
- dat ontwikkelingen in uitkerings-, pensioen- en apparaatskosten in 2005 specifiek als kerncijfers zijn weergegeven onder de productie- en financiële overzichten terwijl deze in jaarverslag 2004 in het directieverslag waren opgenomen.

De financiële bijdrage van het ministerie voor het uitvoeren van de taken is eveneens vermeld. Tevens is de vergelijking tussen begroting en werkelijke uitgaven opgenomen.

De verantwoording die in het jaarverslag staat vermeld, mag voor het departement geen verrassing zijn. De indicatoren en de weergave van de ontwikkelingen zijn in de besprekingen met het departement naar voren gekomen en geven de stand van zaken weer van het afgeronde kalenderjaar. Een van de indicatoren is het productieoverzicht zoals hieronder is weergegeven.

Figuur 1: Overzichten productie

Wetten bp (Wbp, Wbpzo en Wiv)				
	Voorraad per 1-1-2005	Instroom 2005	Productie 2005	Voorraad per 1-1-2006
Eerste aanvragen	39	70	45	64
Vervolgaanvragen	259	1732	1882	109
Bezwaarschriften	34	83	47	70
Beroepschriften	14	7	14	7

Wuv (incl. SWW-Wuv, excl. Gerichte Benadering)				
	Voorraad per 1-1-2005	Instroom 2005	Productie 2005	Voorraad per 1-1-2006
Eerste aanvragen	402	785	877	319
Vervolgaanvragen	772	3470	3747	495
Bezwaarschriften	264	855	873	246
Beroepschriften	251	178	267	162

Wubo (incl. SWW-Wubo, excl. Gerichte Benadering)				
	Voorraad per 1-1-2005	Instroom 2005	Productie 2005	Voorraad per 1-1-2006
Eerste aanvragen	482	1112	1139	455
Vervolgaanvragen	465	2006	2143	328
Bezwaarschriften	165	607	614	158
Beroepschriften	166	135	190	111

Bron: Jaarverslag 2005 van de Pensioen- en Uitkeringsraad

Accountantsverklaring

In de jaarverslagen zijn externe accountantsverklaringen opgenomen met betrekking tot de financiële overzichten. Tevens wordt in de verklaring gerefereerd naar de goedkeurende accountantsverklaringen die zijn afgegeven aan de minister binnen 3 maanden na afloop van het kalenderjaar. Deze verklaringen hebben betrekking op de getrouwheid van de jaarrekening en de toepassing, uitvoering en naleving van de wetten die voor de taken gelden.

7 Andere verantwoording

Er is sprake van nog meer verantwoording dan de verantwoording naar het departement. In de verantwoording van het jaarverslag worden kerncijfers en productieresultaten vermeld.

In het convenant als aanvulling en nadere uitwerking van de instellingswet zijn nadere afspraken gemaakt over de informatievoorziening zoals is aangegeven bij het communicatie-arrangement.

Overzichten van apparaatskosten en kerncijfers wetten en regelingen voor oorlogsgetroffen worden op de website van PUR weergegeven in gerealiseerde cijfers en ramingen voor de komende jaren. Tevens zijn op de website publicaties van jaarverslagen beschikbaar alsmede een jaarverslag van klachten, cliënttevredenheidsonderzoek en 'Kort Bestek'. In 'Kort Bestek' geeft de PUR een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen en resultaten van haar taken over een kalenderjaar.

8 Kwaliteit van sturing en feedback

In deze paragraaf wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van sturing vanuit het departement naar de zbo en de feedback van de zbo naar het departement. De beoordeling van de sturing zal gebaseerd zijn op de arrangementen en de onderwerpen van de interviews. De beoordeling van de feedback is gebaseerd op de jaarverslagen met als criteria tijdigheid, volledigheid, betrouwbaarheid en volgtijdigheid. De criteria worden losgelaten op de onderwerpen jaarverslag als geheel, het directieverslag, de begroting, de informatie oevr tarieven en inlichtingen.

Hoe zijn deze criteria geïndiceerd?

Tijdigheid heeft betrekking op de wettelijk vastgestelde data in de wet dat informatie gegeven dient te worden. Hier is de accountantsverklaring het criterium om de tijdigheid te beoordelen. Volledigheid heeft betrekking op de informatie die minimaal volgens de kaderwet verstrekt dient te worden.

Betrouwbaarheid en volgtijdigheid hebben betrekking op de inhoudelijke kant van de website, het jaarverslag en de eerder genoemde criteria. Zo zegt het niet tijdig en volledig leveren van informatiestromen iets over de betrouwbaarheid van een organisatie. Als een organisatie in zijn jaarverslag melding maakt van bepaalde plannen in het komende jaar, dan zal uit het volgende jaarverslag moeten blijken hoe het daarmee is gesteld. Dit zegt ook iets over de betrouwbaarheid en de volgtijdigheid.

Voor de beoordeling van de verantwoording, feedback, wordt gebruik gemaakt van een beoordelingskader.

Sturing

Voor de aansturing van de PUR zijn de sturingsmechanismen voor het kerndepartement van belang. Uit de sturingsmechanismen volgens de vier arrangementen en de indeling naar de onderwerpen in de voorgaande beschouwing over sturing komen we tot een oordeel over sturing van goed tot zeer goed. Dit oordeel is gebaseerd op de aanvullende afspraken op de instellingswet in samenhang met de wijze van omgang tussen kerndepartementen zoals in de onderwerpen naar voren komt. Er is geen wrijving tussen de beide organisaties en er bestaat niet de indruk dat nadrukkelijk de verticale hiërarchie hersteld moet worden en de zbo moet worden opgeheven. De beleving is die van gelijkwaardigheid met 'wederzijds respect'.

Feedback

De feedback, verantwoording, wordt weergegeven in onderstaand beoordelingskader. De horizontale verantwoording wordt hier niet in betrokken. Hier wordt wel aan gerefereerd in de conclusies.

Fig. 1: Beoordelingskader verantwoording PUR

Criteria	jaarverslag	directieverslag	begroting	tarieven	inlichtingen
Tijdig	x	x	-	-	-
Volledig	x	x	-	x	x

Betrouwbaar	x	x	-	x	x
Volgtijdig	x	x	-	x	x

x voldoende, o onvoldoende, - onbekend/geen oordeel

Tijdig/volledig/betrouwbaar

De jaarverslagen en daarmee de directieverslagen zijn tijdig gereedgekomen. Voor de financiële overzichten is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Volgtijdig

De financiële- en productiegegevens worden met voorgaand jaar vergeleken. Ook wordt melding gemaakt van de jaarlijkse ontwikkelingen binnen de organisatie. De beslissing over vervolgstappen van de uitkomsten uit de pilot in 2004 is in 2005 naar voren gekomen. In 2005 is een blok kerncijfers vermeldt onder de productie- en financiële overzichten die in 2004 onder het directieverslag waren opgenomen.

Conclusies

Welke conclusies zijn nu te trekken?

Sturing

Het kerndepartement verwacht van de PUR dat tijdig wordt teruggekoppeld, zeker in die gevallen wanneer er sprake kan zijn van grotere risico's. Uit het interview met de prespndent van het kerndepartement en de PUR komt naar voren dat op basis van de begroting en de feedback (jaarverslag, voortgangsoverzichten) wordt gestuurd. Het jaarverslag mag geen verrassingen opleveren en heeft zuiver als doel het afleggen van verantwoording. Daarnaast wordt PUR door het kerndepartement zeer gerespecteerd om de inhoudelijke kennis en de professionele omgang met de uitvoering van haar taken. Taken die niet alleen gevoelig liggen in de maatschappij maar ook politiek. De PUR is zich hiervan bewust en zal zoveel mogelijk voorkomen dat er politieke onrust ontstaat. De PUR ervaart haar positie als onafhankelijk. De enige discrepantie die kan voorkomen, heeft te maken met geld. Indien (extra) gelden gevraagd worden boven de begroting en het kerndepartement bij het ministerie van Financiën moet aankloppen dan is nadere uitleg en onderbouwing gewenst.

Verantwoording

De feedback die het PUR geeft, is naast het jaarverslag, de informatie die gegeven wordt aan het kerndepartement in periodieke overleggen over de begroting, kerncijfers en eventuele risico's. Ook op de website worden jaarverslagen en korte termijnindicatoren weergegeven. De kwaliteit van de verantwoording door middel van het jaarverslaggeving is als positief te beoordelen. Uit het jaarverslag blijkt namelijk dat de PUR overzichten geeft van behandelingen van aanvragen, behandeltermijnen en kerncijfers. Daarnaast wordt over de uit te voeren taken volgens de verschillende wetten een betrouwbaar en voldoende beeld gegeven van de toepassingen van de wetten. In het jaarverslag wordt voor meer uitgebreide informatie verwezen naar de bijlage⁴.

9 Conclusie

De betrekkingen tussen kerndepartement en zelfstandig bestuursorgaan is een decennium terug wel geduid als een sturingsparadox: hoewel op afstand geplaatste bestuursorganen

⁴ Het gaat om de bijlage "Wetstoepassing jurisprudentie" die als bijlage bij het jaarverslag wordt gevoegd. In de bijlage worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen van de Wetten bp, Wuv en Wubo belicht. Daarnaast worden de meest relevante uitspraken van de Centrale Raad van Beroep samengevat en per wet aangegeven wat de stand is van ingediende zaken (gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk, uitspraak).

zouden kunnen leiden tot een te verwachten gedistantieerd gedrag qua sturing en feedbacken van het kerndepartement zat het departement zbo's juist meer op de huid. Deze paradox treffen we in de betrekkingen tussen het ministerie van VWS en de Pensioen- en Uitkeringsraad echter niet aan. De verhoudingen kenmerken zich door keurige distantie en professionaliteit. Van conflicten is in de loop der jaren nauwelijks of niet sprake. De raad geeft ook geen aanleiding tot Kamervragen. De minister heeft geen kind aan de PUR hoewel de taken van de PUR wel politiek gevoelig kunnen zijn. Zo gezien, is de ooit gestarte verzelfstandiging een nog steeds een bij uitstek verdedigbare zaak. De kritiek op zbo's zoals ooit geformuleerd door de commissie-Kohnstamm is in het geheel niet besteed aan deze zbo en de betrekkingen met het betreffende departement.

Literatuur

Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, Zelfstandige bestuursorganen in soorten, Kluwer, Deventer, 1989.

Kickert, W.J.M., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties, Samsom, Alphen, 1998.

Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksdienst, Samsom, Alphen, 1993.

Plug, P., R. Timmerman en A. Dekker, Aansturen van verzelfstandigde organisaties – Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering, Koninklijke Van Gorcum, Assen, 2004.

Schillemans, Th., Verantwoording in de schaduw van de macht – Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties, Utrecht, 2007 (diss.).