Andersson Elffers Felix

Universiteit Utrecht



Evaluatie van de kaders voor zbo's agentschappen, adviescolleges en planbureaus

Rapportage deelonderzoek B3, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand

/Andersson Elffers Felix

Universiteit Utrecht

Datum

15 oktober 2021

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Onderzoeksteam

Maxime Dekkers m.dekkers@aef.nl
David Schelfhout d.schelfhout@aef.nl
Erwin de Craen e.decraen@aef.nl
Laurens Triesscheijn l.triesscheijn@aef.nl
Aris van Veldhuisen a.vanveldhuisen@aef.nl
Lars Brummel (UU) l.brummel@uu.nl
Met medewerking van prof. dr. Thomas Schillemans (UU)

Referentie

GB286/Eindrapport deelonderzoek B3

Dataclassificatie

II.1 - Intern\gedeeld

Foto's en illustraties

Connor Houtman / Unsplash

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	**Inleiding**	**5**
1.1	Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2	Doel- en vraagstelling	6
1.3	Onderzoeksaanpak	8
1.4	Leeswijzer	9
/ 2	**Kaderwet zbo's en circulaire governance**	**11**
2.1	Wat is een zbo?	12
2.2	Vormgeving Kaderwet zbo's en circulaire	12
2.3	Toepassing Kaderwet zbo's en circulaire governance	14
2.4	Praktijkwerking Kaderwet zbo's	16
2.5	Praktijkwerking circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'	22
/ 3	**Regeling agentschappen**	**26**
3.1	Wat is een agentschap?	26
3.2	Vormgeving Regeling agentschappen	27
3.3	Toepassing Regeling agentschappen	28
3.4	Praktijkwerking Regeling agentschappen	28
/ 4	**Kaderwet adviescolleges**	**34**
4.1	Wat is een adviescollege?	34
4.2	Vormgeving van de Kaderwet adviescolleges	35
4.3	Toepassing van de Kaderwet adviescolleges	36
4.4	Praktijkwerking Kaderwet adviescolleges	37
/ 5	**Aanwijzingen voor de Planbureaus**	**48**
5.1	Wat is een planbureau?	48
5.2	Vormgeving van de Aanwijzingen	48
5.3	Toepassing van de Aanwijzingen	50
5.4	Praktijkwerking van de Aanwijzingen	50
/ 6	**Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht**	**56**
6.1	Wat is het gemeenschappelijk normenkader?	56
6.2	Toepassing van het normenkader	57
6.3	Praktijkwerking van het kader	58
/ 7	**Het stelsel van verzelfstandiging**	**60**
7.1	Zelfstandigheid	61
7.2	Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording	66
7.3	Governance	71
7.4	Maatschappelijke verantwoording en inspraak	77

7.5 Publieke waarde 79

/ 8 Conclusies 85
8.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de kaders 85
8.2 Overkoepelende conclusies 91
8.3 Tot besluit 97

/ Bijlagen 98

/ A Hoofd- en deelvragen 99

/ B Centrale concepten voor het onderzoek 101

/ C Nadere toelichting methoden 102

/ D Voorbeeld gespreksleidraad 107

/ E Samenstelling begeleidingscommissie 109

/ F Rol en samenstelling klankbordgroep 110

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

We voeren een brede evaluatie uit naar de kaders voor rijksorganisaties op afstand
In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën voeren adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) en de Universiteit Utrecht een brede evaluatie uit van de kaders voor rijksorganisaties op afstand. Deze evaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken.[1]

In dit deelonderzoek onderzoeken we zes organisatiekaders met een focus op vier organisatietypen (zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus).

In dit deelonderzoek staan zes organisatiekaders centraal:
- Kaderwet zbo's
- Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)'
- Regeling agentschappen
- Kaderwet adviescolleges
- Aanwijzingen voor de Planbureaus
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

We voeren een *brede* evaluatie uit van deze kaders, wat betekent dat we niet alleen kijken naar het functioneren van de afzonderlijke kaders, maar ook naar het stelsel van rijksorganisaties op afstand als geheel.

Het denken over het op afstand plaatsen van publieke taken en organisaties verandert
De brede evaluatie richt zich op het stelsel van rijksorganisaties die op een zekere afstand zijn geplaatst van ministeries en politiek. Dat is om diverse redenen gedaan, bijvoorbeeld om onafhankelijkheid in oordeelsvorming te borgen, om de uitvoering van taken op meer afstand van politieke dynamiek te zetten, of om bedrijfsmatige uitvoering van sommige publieke taken mogelijk te maken.

Het verzelfstandigen van overheidstaken won aan momentum vanaf de jaren '80. Op de golven van het New Public Management (NPM)-denken steeg in Nederland, net als in veel andere landen, het aantal geprivatiseerde en verzelfstandigde overheidsorganisaties enorm. Belangrijke thema's in het denken over verzelfstandiging richtten zich met name op de vraag hoe onafhankelijkheid van verzelfstandigde overheidsorganisaties bij kon dragen aan een beter presterend openbaar bestuur en welke governance passend was voor de aansturing van deze organisaties.

In de jaren '90 en 2000 ontstond veel politieke discussie over verzelfstandiging en deden zich belangrijke beleidsontwikkelingen voor. Er verschenen rapporten die het beleid omtrent

[1] Zie voor een overzicht van de verschillende deelonderzoeken: https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/brede-evaluatie-van-de-organisatiekaders-1/

verzelfstandigde overheidsorganisaties kritisch onder de loep nemen.[2] De roep om meer democratische controle en grip op deze organisaties klonk steeds sterker. Het agentschapsmodel kwam in deze periode tot stand en voor verschillende organisaties op afstand werden wettelijke kaders ontwikkeld. Ook werd eind jaren '90 het stelsel van adviescolleges geheel vernieuwd en versoberd, en werd in 2012 kaderstelling voor planbureaus geïntroduceerd. Omstreeks het begin van het nieuwe millennium komt daar ook een toenemende aandacht bij voor een bredere invulling van de publieke verantwoording door organisaties op afstand.

In 2018 pleitte De staatscommissie-Remkes voor het invoeren van een 'Wet op de overheidsorganisaties' om de uitgangspunten van het verzelfstandigingsbeleid eenduidiger en kenbaarder te maken en de hoofdlijnen voor het elders beleggen van publieke taken wettelijk te verankeren.[3] In reactie op de staatscommissie laat de Minister van BZK weten dit gedachtegoed te betrekken in de evaluatie van de Kaderwet zbo's, onderdeel van deze brede evaluatie.[4]

Daarnaast is er anno 2020 opnieuw veel aandacht voor het functioneren van verzelfstandigde organisaties. Discussies over onafhankelijkheid, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en politieke sturing van zelfstandige organisaties spelen nog steeds. Daarnaast zetten thema's als de menselijke maat in overheidsdienstverlening en publieke waarde de schijnwerper op het urgente vraagstuk hoe taakorganisaties tegenwoordig zo goed mogelijk de samenleving kunnen dienen en burgers centraal kunnen stellen.[5]

Deze brede evaluatie is tegen deze achtergrond mede gericht op de vraag of het huidige stelsel van verzelfstandiging – en daarmee ook kaderstelling – toekomstbestendig is.

1.2 Doel- en vraagstelling

We onderzoeken de bovenstaande kaders zowel *evaluatief* als *exploratief*

Het doel van de brede evaluatie is – in het licht van deze veranderende context – tweeledig. Aan de ene kant benaderen we het vraagstuk *evaluatief* (zijn de kaders doelmatig en doeltreffend in het behalen van de beoogde doelstellingen?). Aan de andere kant kijken we ook *exploratief* (hoe toekomstbestendig is het stelsel van rijksorganisaties op afstand en welke mogelijke functies heeft kaderstelling daarin?). Deze doelen zijn vertaald in de twee hoofdvragen van dit onderzoek die hieronder zijn opgenomen. Bijlage A bevat een uitwerking in deelvragen.

Hoofdvragen

1. Hoe doeltreffend en doelmatig functioneren de organisatiekaders voor de rijksorganisaties op afstand?
2. Hoe toekomstbestendig is het geheel van kaderstelling voor deze organisaties?

[2] Onder meer de commissie-Scheltema (1993), de commissie-Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995)
[3] Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken - Eindrapport*, p. 325
[4] *Kamerstukken II* 2019/20, 34430, nr. 13
[5] In de rapportage van deelonderzoek B1-B2 beschrijven we de ontwikkeling in het denken over verzelfstandiging uitgebreider. In de essays die we hebben geschreven voor deelonderzoek A gaan we daarnaast uitgebreider in op de actuele uitdagingen en opgaven in het geheel van (kaderstelling voor) rijksorganisaties op afstand. Beide tussenproducten zijn te vinden op: https://brede-evaluatie.pleio.nl/

De definities van deze begrippen hebben we als volgt geformuleerd:

- **Doeltreffendheid van de kaders:** de mate waarin de kaders de doelen bereiken die aan de inrichting van de kaders ten grondslag hebben gelegen;
- **Doelmatigheid van de kaders:** de mate waarin de 'baten' van kaders in verhouding staan tot de 'kosten' die met kaders gepaard gaan. Die kosten kunnen van uiteenlopende aard zijn: lasten die direct met kaders gepaard gaan (zoals administratieve lasten voor organisaties op afstand, of coördinatielasten voor ministeries), maar ook neveneffecten die zich in de praktijk voordoen;
- **Toekomstbestendigheid van de kaderstelling:** het functioneren van het geheel van kaderstelling in relatie tot centrale thema's voor rijksorganisaties op afstand, en de mate waarin kaders nu en in de toekomst voorzien in de (veranderende) verwachtingen op dit vlak.

We formuleren conclusies aan de hand van vijf centrale thema's

De ministeries van BZK en Financiën hebben voor de brede evaluatie vijf thema's meegegeven als focus voor het onderzoek. Deze vijf thema's zijn geselecteerd als centrale onderwerpen met betrekking tot (het actuele debat rond) rijksorganisaties op afstand. In onderstaande tabel geven we van ieder thema de werkdefinitie die we in deze evaluatie hebben gehanteerd.[6]

Thema	Wat verstaan we eronder?
Zelfstandigheid	Dit thema speelt in de relatie tussen organisatie op afstand en minister/departement. Hierbij gaat het om de zelfstandigheid van de organisatie op afstand in relatie tot de minister. We gebruiken 'zelfstandigheid' als overkoepelende titel en maken daarbinnen onderscheid in onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering van organisaties op afstand.
Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid	Dit betreft de wijze waarop verantwoording af wordt gelegd over (het functioneren van) organisaties op afstand aan de Staten-Generaal. Daarbij is het staatkundig principe van de ministeriële verantwoordelijkheid het centrale element: het uitgangspunt dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen voor alles waarvoor hij bevoegdheden heeft. Er zijn verschillende manieren waarop verantwoording aan de Staten-Generaal vorm kan krijgen.
Governance	Bij dit thema gaat het om de governancerelatie tussen de organisatie op afstand en minister/departement. Het gaat ook om de governance-inrichting binnen een organisatie op afstand, zoals vormen van intern toezicht. Het begrip 'governance' vatten we hier breed op. Hieronder verstaan we de wijze van aansturing; het afstemmen van werkzaamheden; de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen organisatie op afstand en ministerie en vormen van toezicht en controle.
Maatschappelijke verantwoording en inspraak	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand interacteren met hun maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om verantwoording en 'zenden'; ook andere vormen van het voeren van een gesprek met de omgeving van een organisatie op afstand zijn relevant, zoals inspraak, betrokkenheid van stakeholders en omgevingsmanagement.

[6] Voor een uitgebreidere definitie van en beschouwing op deze thema's, zie ook de essays *Spelregels voor samenspel* die verschenen zijn in het kader van deze brede evaluatie via https://brede-evaluatie.pleio.nl/.

Publieke waarde	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand een maatschappelijke bijdrage leveren. Daarin speelt dat zij te maken hebben met een breed scala aan eisen en belangen die continu veranderen en op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Organisaties moeten deze verschillende waarden voortdurend tegen elkaar afwegen in hun taakuitvoering. Ze moeten zoeken naar een balans tussen conflicterende eisen: ze moeten tegelijkertijd burgers gelijk behandelen en rechtmatig optreden, maar ook oog hebben voor de menselijke maat en ruimte bieden voor maatwerk, ze moeten betrouwbaar zijn maar ook responsief en adaptief zijn, daarnaast zowel voldoende snel als zorgvuldig zijn, en steeds meer samenwerken in ketens en netwerken.

Dit onderzoek bouwt voort op eerder uitgevoerd deskresearch

Dit rapport is het eindresultaat van deelonderzoek B van de brede evaluatie. Dit deelonderzoek bestaat uit drie onderdelen. In deelonderzoeken B1 en B2 voerden we een uitgebreid bureauonderzoek uit. In deelonderzoek B1 analyseerden we de vormgeving en toepassing van de afzonderlijke kaders. De analyse geeft inzicht in de doelen, bepalingen en beoogde werking van elk van de kaders. Deelonderzoek B2 geeft een eerste beeld van het functioneren van de kaders ten aanzien van elk van de thema's en vormt daarmee input voor de focus voor dit praktijkonderzoek. De resultaten van het deskresearch zijn uitgebreid beschreven in een aparte deelrapportage B1-B2.[7]

In deze rapportage B3 focussen we op de praktijkwerking van de kaders op basis van het uitgevoerde praktijkonderzoek. We verwijzen op een aantal punten voor nadere achtergrond naar de deelrapportage B1-B2.

1.3 Onderzoeksaanpak

Hieronder gaan we kort in op de aanpak en methoden van dit onderzoek. Een uitgebreidere onderzoeksverantwoording is toegevoegd in bijlage C.

We onderzoeken het functioneren van de kaders op drie niveaus

Om de twee hoofdvragen te beantwoorden onderzoeken we achtereenvolgens de vormgeving, de toepassing en dan de praktijkwerking van de kaders. Deze drieslag is ook leidend voor de opbouw van de bevindingen in dit rapport:

- Bij **vormgeving** kijken we naar de definitie van het betreffende organisatietype als beschreven in het kader, naar de geschiedenis die leidde tot de introductie van het kader, naar de doelen die aan het kader ten grondslag liggen en naar de inhoudelijke focus van het kader.
- Onder **toepassing** verstaan we het formele toepassingsbereik van elk kader, uitzonderingen voor individuele organisaties en aanvullend beleid en wetgeving die bestaat voor de verschillende organisatietypen.
- De **praktijkwerking** van de kaders brengen we in kaart door enerzijds de doeltreffend- en doelmatigheid voor ieder kader individueel te beschrijven. Dat doen we aan de hand van de doelen die elk kader beoogde bij instelling. Vervolgens kijken we naar de praktijkwerking van het stelsel van verzelfstandiging aan de hand van de vijf thema's.

[7] Zie: https://brede-evaluatie.pleio.nl/



We hebben verschillende methoden ingezet om tot bevindingen te komen
In aanloop naar het onderzoek hebben we uitgebreid deskresearch uitgevoerd waarin we (de achtergrond van de) vormgeving en de toepassing van de kaders in beeld brachten. Deze documentstudie is als zelfstandig leesbaar rapport (B1-B2) opgeleverd; de kernpunten vatten we samen in dit rapport.

In ons praktijkonderzoek hebben we diverse methoden ingezet. Een nadere toelichting op de rol en inzet van die methoden is te vinden in bijlage C. Die methoden hebben verschillende soorten bevindingen opgeleverd die in dit rapport terug te vinden zijn. Uit de interviews hebben we voornamelijk percepties, ervaringen en praktijkvoorbeelden opgehaald. De survey diende om bij een grote groep organisaties op afstand een breed beeld op te halen over de bekendheid en betekenis van de kaders, en onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken. In werksessies per organisatietype hebben we op basis van concept-bevindingen uit het onderzoek met deelnemers toegewerkt naar breder gedeelde conclusies over de kaders, die de basis vormen voor de conclusies in hoofdstukken 2 tot en met 6. De bevindingen op de thema's in hoofdstuk 7 zijn gebaseerd op het geheel van de verschillende onderzoeksmethoden en zijn verder verrijkt en aangescherpt in sessies met een klankbordgroep met een brede vertegenwoordiging van ministeries en de verschillende typen organisaties op afstand.

De bijlagen van dit rapport bevatten een verdere uitwerking van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek, de centrale concepten, een toelichting op de onderzoeksmethoden, en de samenstelling van de klankbordgroep en begeleidingscommissie van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 tot en met 6 beschrijven de vormgeving, toepassing en praktijkwerking van de individuele kaders. We gaan achtereenvolgens in op:

- Kaderwet zbo's en de circulaire governance (hoofdstuk 2)
- Regeling agentschappen (hoofdstuk 3)
- Kaderwet adviescolleges (hoofdstuk 4)
- Aanwijzingen voor de Planbureaus (hoofdstuk 5)
- Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht (hoofdstuk 6)

De hoofdstukken 2 tot en met 6 bestaan steeds uit vier onderdelen:

1. Een toelichting op het **organisatietype** waarop het kader van toepassing is
2. De **vormgeving** van het kader beschrijft de achtergrond en beoogde doelen van het kader en de algemene focus die in de inhoud van het kader te herkennen is.

3. De **toepassing** van het kader. Bij toepassing beschrijven we het toepassingsbereik, de mate waarin van de kaders wordt afgeweken en welk aanvullend beleid en wetgeving van toepassing is op de organisatietypen.[8]
4. De **praktijkwerking** van het kader. We kijken hier evaluatief naar de werking van de kaders. We bespreken de praktijkwerking van de kaders daarom ook aan de hand van de *beoogde doelen* van de kaders.[9] We claimen hier niet dat we de precieze bijdrage van kaders aan het doelbereik kunnen vaststellen. Daarnaast geven we per kader ook een beeld van de algemene bekendheid en praktijkervaringen met het kader. Per kader presenteren we eerst de hoofdboodschap met de belangrijkste bevindingen en eindigen we met aanbevelingen voor het kader. We baseren ons hierbij voornamelijk op bevindingen uit het praktijkonderzoek (een combinatie van bevindingen vanuit de interviews, werksessies en survey), waar relevant aangevuld met inzichten uit literatuur- en documentstudie.

Hoofdstuk 7 beschrijft overkoepelende bevindingen over het stelsel van verzelfstandiging aan de hand van de centrale thema's van de brede evaluatie. In **hoofdstuk 8** trekken we conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele kaders en overkoepelende conclusies over de kaders heen. In de **bijlagen** zijn uitgewerkte hoofd- en deelvragen, een toelichting op de centrale concepten voor het onderzoek, een methodologische verantwoording, voorbeeld topiclijst en separaat de resultaten van het surveyonderzoek te vinden.

[8] We baseren ons hierin op de bevindingen van deelonderzoek B1-B2 m.b.t. deze onderwerpen. Zie https://brede-evaluatie.pleio.nl/
[9] Zie voor een toelichting op deze doelen hoofdstuk 3.

/ 2 Kaderwet zbo's en circulaire governance

Hoofdboodschap van dit hoofdstuk

- De strekking van de Kaderwet is vrij algemeen, de wet is voornamelijk gericht op doelen op stelselniveau en niet toegespitst op de inhoudelijke taken die zbo's uitvoeren. Dat heeft tot gevolg dat de Kaderwet in het dagelijkse functioneren van zbo's en departementen een beperkte rol speelt. De praktijkwerking van de Kaderwet is daarmee weinig zichtbaar op het niveau van individuele zbo's. De meeste praktijkwerking van de Kaderwet ervaren zbo's op rondom de bedrijfsvoering en de verantwoordingseisen.
- Het veld van zbo's is groot en divers. Dat maakt het ingewikkeld om een eenduidig beeld over de praktijk van het zbo-veld en de werking van de Kaderwet voor alle zbo's te beschrijven. De bevindingen in dit hoofdstuk focussen zich op de grootste rode lijnen die hierin te vinden zijn.
- De Kaderwet heeft in enige mate bijgedragen aan ordening en overzichtelijkheid van het stelsel, bijvoorbeeld op het gebied van financiële verantwoording. Van een logisch en eenduidig stelsel is, mede door de vele uitzonderingen, echter nauwelijks sprake.
- De Kaderwet zbo's slaagt beperkt in het creëren van uniformiteit en het verhelderen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk bestaat veel onduidelijkheid over de reikwijdte hiervan. Dat komt onder meer doordat de Kaderwet niet meer aansluit op het huidige verzelfstandigingsbeleid, waarin het instellen van een zbo alleen wenselijk wordt geacht op basis van het onafhankelijkheidsmotief. In de praktijk bestaan er nog wel zbo's die zijn ingesteld op basis van andere motieven.
- In de toepassing van de Kaderwet worden juist bij deze onafhankelijk opererende zbo's veel uitzonderingen gemaakt op de bevoegdheden die de Kaderwet aan de minister toeschrijft. De meerwaarde van de Kaderwet is daardoor voor deze organisaties beperkt. Dat roept de vraag op welke meerwaarde de Kaderwet nog heeft, omdat alleen deze categorie zbo's in de toekomst nog kan worden opgericht op grond van het bestaande beleid.
- Het zbo-register en de verplichte periodieke evaluaties dragen bij aan publiek inzicht in het stelsel en functioneren van zbo's. De grote diversiteit en vele uitzonderingen in het stelsel zorgen echter voor onduidelijkheid over het stelsel als geheel. Een deel van de zbo's neemt zelf wel initiatief om het publieke inzicht in eigen activiteiten te vergroten.
- Aan de hand van de circulaire governance is het 'driehoeksmodel' voor het grootste deel van de zbo's geïmplementeerd. Het principe achter dit model wordt gewaardeerd. De invulling en volwassenheid van de driehoek en daarmee ook de effectiviteit ervan verschilt echter sterk tussen verschillende zbo's en departementen.

2.1 Wat is een zbo?

Zbo's zijn rijksorganisaties op afstand, niet-hiërarchisch ondergeschikt aan een minister
Zelfstandig bestuursorganen (zbo's) maken al decennia een aanzienlijk onderdeel uit van het overheidsapparaat. De Kaderwet zbo's verstaat onder een zelfstandig bestuursorgaan "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister".[10] Niet alle bestaande zbo's vallen echter onder deze definitie van de Kaderwet, voornamelijk als zij niet bekleed zijn met openbaar gezag.[11] De memorie van toelichting op de Kaderwet kent verder een aantal uitzonderingen toe aan verzelfstandigde organisaties die niet onder de reikwijdte van de Kaderwet zijn gebracht (zie 2.2).

Het zbo-veld kenmerkt zich door een grote diversiteit
Zbo's voeren een grote diversiteit aan publieke taken uit. Zo zijn er zbo's die vergunningen verlenen, gelden uitkeren of innen of natuur onderhouden. Ook zijn er zbo's die toezicht houden, toetsen en reguleren of juist onderzoek doen en kennis ontwikkelen. Voorbeelden van zbo's zijn het CBR, het COA, de Kansspelautoriteit, Staatsbosbeheer, de NZa, de NPO of de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. De Kaderwet zbo's maakt geen onderscheid tussen zbo's met verschillende (typen) taken.

Zbo's zijn bestuursorganen en daarmee strikt genomen geen organisatievorm. De bestuursrechtelijke bevoegdheden van zbo's worden publiekrechtelijk aan het zbo toegekend. Het bestuursorgaan dat met deze bevoegdheden is belast is vaak een bestuur of college dat onderdeel uitmaakt van een grotere organisatie die het orgaan ondersteunt in zijn werkzaamheden en in het dagelijks spraakgebruik wordt aangeduid als 'zbo'. Er bestaan daarnaast zogeheten zbo-clusters, waaraan verschillende organen op basis van dezelfde wettelijke grondslag hun zbo-status ontlenen, zoals gerechtsdeurwaarders. Ook zijn er deeltijd-zbo's, waarbij de zbo-taak niet de primaire taak van de desbetreffende organisatie is. Denk bijvoorbeeld aan de DNB. Verder onderscheidt de Kaderwet verschillende rechtsvormen voor zbo's, zoals publiekrechtelijke (bijvoorbeeld het CBS) en privaatrechtelijke zbo's (zoals de AFM).

2.2 Vormgeving Kaderwet zbo's en circulaire

De Kaderwet moest zorgen voor overzicht en de ministeriële verantwoordelijkheid borgen
Sinds het einde van de jaren tachtig werd een groeiend aantal taken uitgevoerd door 'op afstand' van het ministerie geplaatste organisaties. In de jaren '90 nam de onvrede toe over 'wildgroei' en onoverzichtelijkheid in dit stelsel. Er was behoefte aan meer democratische controle en 'grip' op het stelsel.[12] Het ontstaan van de Kaderwet moet vooral gezien worden in het licht van deze discussie. Volgens de memorie van toelichting op de Kaderwet zorgde de bestaande variatie in het organisatierecht voor zbo's voor "ondoorzichtigheid van dit recht, onnodige verschillen en mogelijk onbedoelde leemten in de regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen".[13] Dit belemmerde "een goede

[10] Kaderwet zbo's, art. 1a
[11] Commissie-Gerritse (2007) 'Zbo's binnen kaders: Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's'. Openbaar gezag impliceert de publiekrechtelijke bevoegdheid om eenzijdig de rechtspositie van (rechts)personen te beïnvloeden.
[12] Zie voor een uitgebreidere beschrijving rapportage B1-B2 van de brede evaluatie via https://brede-evaluatie.pleio.nl/
[13] *Kamerstukken II* 2001/02, 27426, nr. 3, p. 4

democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur".[14] De Kaderwet had daarmee een viertal doelstellingen, namelijk:

- ordening aanbrengen in de bestaande situatie waarin voor iedere zbo een geheel eigen organisatieregeling geldt;
- een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- helderheid bieden met betrekking tot de financiële controle op de zbo's;
- vergroten van het publiek inzicht in zowel het vóórkomen als functioneren van zbo's.[15]

De circulaire 'Governance' beoogt meer richting te geven aan de governance van zbo's

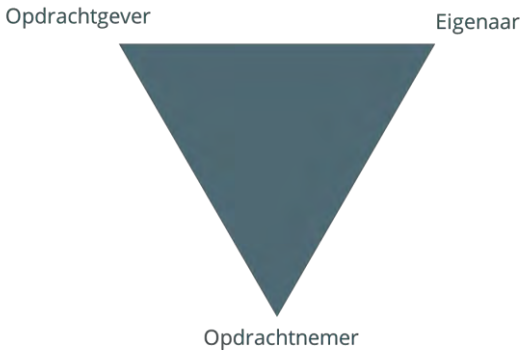
De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (hierna: 'de circulaire' of 'de circulaire 'Governance") kwam in 2015 tot stand na een toezegging aan de Tweede Kamer om het beleid ten aanzien van de governance van zbo's nader uit te werken. De circulaire beantwoordt een behoefte aan duidelijkheid in de aansturing van zbo's en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De circulaire geeft invulling aan het kabinetsvoornemen uit 2014 om de rollen van eigenaar en opdrachtgever van zbo's op hoogambtelijk niveau te scheiden (bij grote zbo's).[16]

Het driehoekssturingsmodel dat in de circulaire is beschreven, is gebaseerd op de Regeling agentschappen. Met de circulaire is dit model ook geïntroduceerd voor zbo's. Er zijn wel enkele verschillen in de uitwerking: in de Regeling agentschappen is het driehoekssturingsmodel beknopt beschreven, met een verdere uitwerking in de memorie van toelichting. De circulaire gaat uitvoeriger in op de drie rollen en de bijbehorende verantwoordelijkheden. Daarnaast gaat de circulaire in op de opties voor het instellen van een Audit Committee, Raden van Toezicht en Raden van Advies.[17]

De circulaire heeft als doel om de (rollen in de) governance van zbo's te verduidelijken

Het doel van de circulaire is om de inrichting van de governance van zbo's te verduidelijken en *"zo bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo zodat het zbo haar wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang."*[18] In de circulaire staan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister centraal, uitgewerkt in de rollen van opdrachtgever (beleidsverantwoordelijk voor de taken die het zbo uitvoert en voor de wetgeving waarin de taken bij een zbo zijn gelegd) en eigenaar (verantwoordelijk voor vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen). Het zbo is de opdrachtnemer.

De circulaire moet uitwerking krijgen in werk-afspraken tussen departement en zbo. Ieder departement wordt aanbevolen om in overleg met het zbo afspraken te maken die recht doen aan de verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en –nemer. Hiermee ontstaat een beschrijving van de governancerelatie tussen ministerie en zbo, waarin rekening kan worden gehouden met eventuele afwijkingen op artikelen van de Kaderwet die in de instellingswet zijn vastgelegd.



[14] *Ibidem*
[15] *Ibidem,* p. 4-5
[16] *Kamerstukken II* 2013/14, 25268, nr. 83
[17] Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (2015)
[18] *Ibidem,* p.1

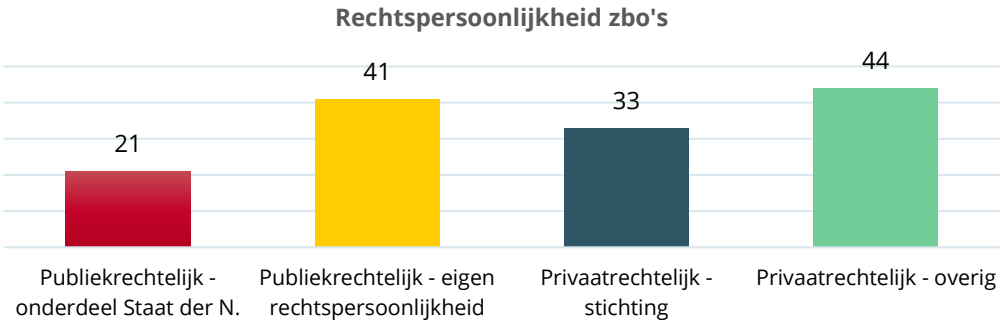
2.3 Toepassing Kaderwet zbo's en circulaire governance

De Kaderwet is van toepassing als zbo's aan de definitie van zbo in de Kaderwet voldoen. Die houdt in: bestuursorganen (als bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht) van de centrale overheid, bij of krachtens de wet bekleed met openbaar gezag en niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.[19] Voor zbo's die voldoen aan deze definitie is de Kaderwet in beginsel van toepassing, enkele uitzonderingen daargelaten zoals notarissen en onderwijsinstellingen (zie ook hieronder).[20] De Kaderwet vormt samen met de instellingswet van het zbo het raamwerk waarbinnen het parlement de minister ter verantwoording kan roepen.

Voor bestuursorganen die ten tijde van de invoering van de Kaderwet aan de definitie van zbo voldeden, gold dat de Kaderwet alleen van toepassing werd als dat in de instellingswet uitdrukkelijk werd bepaald. Voor bijvoorbeeld onderwijsinstellingen bleef de instellingswetgeving ongewijzigd, waardoor de Kaderwet op hen niet van toepassing werd. Voor zbo's ingesteld na de inwerkingtreding van de Kaderwet is de wet rechtstreeks van toepassing.[21]

Het zbo-begrip biedt ruimte voor verschillende juridische typen zbo's

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de aantallen zbo's met verschillende juridische status.[22] Dit betreft ook de zbo's die buiten de reikwijdte van de Kaderwet vallen.



De Kaderwet zbo's omvat bepalingen die van toepassing zijn op alle typen zbo's, maar kent ook hoofdstukken waarvan het toepassingsbereik afhankelijk is van de juridische status van het zbo. Zo is bijvoorbeeld hoofdstuk 2 niet van toepassing op privaatrechtelijke zbo's en geldt voor zogenaamde deeltijd-zbo's (o.b.v. artikel 38 van de Kaderwet) een beperkter financieel regime.

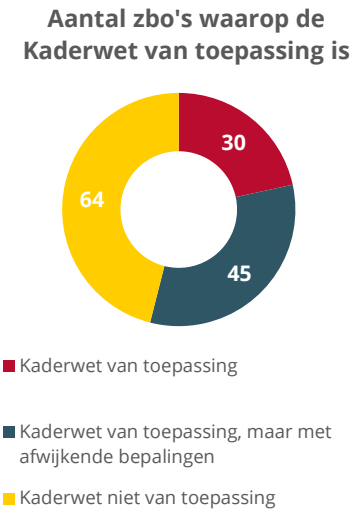
Het toepassingsbereik van de Kaderwet is minder groot dan oorspronkelijk beoogd

De Kaderwet biedt de mogelijkheid om af te wijken van bepalingen uit de kaders of om de Kaderwet geheel niet van toepassing te laten zijn op een zbo. Desondanks had het kabinet met de invoering

[19] Tussen de definitie van de Kaderwet en die van de Abw zit verschil. Ten eerste doordat de Kaderwet stelt dat zbo's bekleed moeten zijn met openbaar gezag. Op basis van de Awb is dat geen vereiste. Hierdoor is bijvoorbeeld Staatsbosbeheer op basis van de Kaderwet geen zbo, maar wel op basis van de Awb. Het tweede verschil is dat de Kaderwet nadrukkelijk stelt dat openbaar gezag wettelijk geregeld moet zijn (bij AMvB of ministeriële regeling). De Awb laat dit in het midden hoe het orgaan met openbaar gezag bekleed is. Zie: Algemene Rekenkamer (2012). *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk.*
[20] Zie Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nr. 3.
[21] Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*.
[22] Op basis van het zbo-register (afzonderlijke zbo's en zbo-clusters, excl. onderdelen van clusters). Peildatum: 1 november 2020.

van de Kaderwet de ambitie om de kaders volledig van toepassing te laten zijn op in elk geval driekwart van alle zbo's. De eerste evaluatie in 2012 liet zien dat de Kaderwet vijf jaar na invoering nog beperkt van toepassing was op zbo's. De Algemene Rekenkamer was in datzelfde jaar kritisch over de reikwijdte en implementatie van de Kaderwet en constateerde dat de regering haar ambities niet had waargemaakt.[23]

Uit het zbo-register blijkt dat op dit moment een groot deel van de organisaties in het register niet onder de Kaderwet valt.[24] Hoewel er continu discussie over precieze tellingen van het aantal zbo's is[25], blijkt uit een inventarisatie dat in 2020 de Kaderwet van kracht is op 75 van de 139 organen (54%) die in het register te boek staan als zelfstandig bestuursorgaan (inclusief zbo-clusters). De Kaderwet is niet van toepassing op 64 zbo's of zbo-clusters uit het zbo-register. Daarmee valt 46 procent van alle organisaties uit het zbo-register niet onder de Kaderwet zbo's. Dit zijn ook organisaties die wél onder de definitie van de Kaderwet vallen maar waarvoor een uitzondering is gemaakt.



In het rapport 'Zbo's binnen kaders'[26] van de commissie-Gerritse, gepubliceerd kort na de invoering van de Kaderwet, werd beargumenteerd dat de toepassing van de Kaderwet in bepaalde gevallen niet mogelijk of doenlijk is omdat:

- de zbo-taak in deeltijd wordt uitgevoerd, zoals bij keuringsinstanties, en de toepassing dan onder meer leidt tot 'disproportionele administratieve belasting';
- er geen sprake is van een zbo-taak met openbaar gezag. Het werkingsbereik van de Kaderwet beperkt zich tot zbo's met openbaar gezag. De zbo's KNAW, TNO en Staatsbosbeheer vallen buiten die definitie;
- er een ander rechtsregime reeds van kracht is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Nederlandse Loodsencorporatie en het cluster Rijkshavenmeesters.

Het kabinet heeft deze uitgangspunten van de commissie-Gerritse overgenomen in het kabinetsbeleid voor verzelfstandiging. Behalve het argument met betrekking tot openbaar gezag, zijn deze uitgangspunten echter niet terug te vinden in de Kaderwet zelf.

Voor de 75 organisaties waarop de Kaderwet wel van toepassing is, gelden afwijkende bepalingen voor 45 van deze zbo's, zo blijkt uit het zbo-register. Daarbij wordt het vaakst afgeweken van artikel 22, dat de ministeriële bevoegdheid regelt om besluiten van een zbo te vernietigen. Reden hiervoor is vaak het waarborgen van onafhankelijkheid in oordeelsvorming voor deze zbo's. De Commissie-Gerritse heeft voor deze en andere bepalingen beschreven welke afwegingen meespelen in het maken van uitzonderingen voor bepaalde zbo's.[27] Op een kleiner deel van de zbo's (30) is de Kaderwet volledig en zonder afwijking van toepassing.

[23] Algemene Rekenkamer (2012). *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie.*
[24] Incl. zbo-clusters, uitgezonderd afzonderlijke onderdelen van clusters.
[25] Van Thiel, S., & Verheij, J. (2017). Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013. *Beleid en Maatschappij*, *44*(1), p. 27–41.
[26] Commissie-Gerritse (2007). *Zbo's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.*
[27] Ibidem

Er wordt gestreefd naar inperking van het aantal zbo's en er geldt nog slechts één instellingsmotief
Kabinetten streven sinds het begin van deze eeuw naar beperking van het aantal zbo's en het zoveel mogelijk uitvoeren van publieke taken van het Rijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. In dat kader is een aantal zbo's omgevormd tot andere organisatietypen, zoals agentschappen. Daarnaast is het beleid om de bevoegdheden van de minister te standaardiseren: als toch een taak bij een zbo moet worden belegd, dan geldt tenminste de verdeling van bevoegdheden tussen minister en zbo zoals geregeld in de Kaderwet, tenzij de wetgever hierop uitzonderingen maakt.[28]

Over de toepassing van de in Kaderwet neergelegde instellingsmotieven voor zbo's stelt het kabinet dat alleen nog het onafhankelijkheidsmotief kan dienen als voorwaarde voor de oprichting van nieuwe zbo's.[29] 'Participatie van maatschappelijke actoren' en 'strikt regelgebonden uitvoering' zijn dus niet langer legitieme motieven om tot oprichting van een zbo over te gaan. Voor het onafhankelijkheidsmotief geldt dat dit een *"noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden voor een zbo-status*" is.[30] Er is dus altijd een aanvullende motivering nodig, bijvoorbeeld dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid, of dat de zbo-status noodzakelijk is om interbestuurlijke samenwerking mogelijk te maken.

De circulaire governance is grotendeels vertaald in departementale arrangementen
Zoals hierboven beschreven moet de circulaire worden vertaald in werkafspraken over de invulling van governance, sturing en toezicht tussen departement en zbo. Alle ministeries die een relatie hebben met zbo's, hebben deze werkafspraken ook gemaakt. Voor verreweg de meeste departementen geldt dat op departementaal niveau een visiedocument is opgesteld dat de invulling van het eigenaarschap van zbo's en de gewenste werking van de driehoek eigenaar-opdrachtgever-zbo beschrijft.[31] Sommige ministeries hebben een specifieke governancevisie voor zbo's, andere werken met een algemene 'toezichtsvisie' voor alle organisaties op afstand.[32]

2.4 Praktijkwerking Kaderwet zbo's

Algemeen beeld van de bekendheid en rol van de Kaderwet

Het bestaan van de Kaderwet is algemeen bekend, de precieze inhoud niet altijd
Gesprekspartners (zowel vanuit zbo's als vanuit departementen) zijn bekend met het bestaan van de Kaderwet. De precieze inhoud van het kader kenden zij daarentegen in wisselende mate. Dit komt overeen met het beeld uit de survey: alle respondenten (vanuit zbo's) zijn bekend met de Kaderwet. Een kleine meerderheid (20 uit 39) van de respondenten geeft aan een goed beeld te hebben van de inhoud van het kader. Een andere grote groep (12 uit 39) geeft aan dat zij bekend is met de 'algemene strekking' van het kader, en dus minder met de precieze bepalingen.

De Kaderwet is algemeen opgezet, de dagelijkse betekenis is hierdoor relatief klein
In de survey gaven 36 van de 39 respondenten aan dat de inhoud van de Kaderwet is doorvertaald

[28] Onder andere op basis van het advies van de Commissie de Leeuw (2013) *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. En zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2013/14, 25268, nr. 83
[29] *Kamerstukken II* 2004/05, 25268, nr. 20, p. 4
[30] Ibidem.
[31] Het ministerie van Financiën kent als enige departement geen departementale toezichtsvisie, maar heeft afzonderlijke toezichtsarrangementen opgesteld voor individuele zbo's.
[32] Zie rapport B1-B2 van de brede evaluatie via https://brede-evaluatie.pleio.nl/

binnen de organisatie. Uit de gesprekken ontstaat echter het beeld dat 'doorvertaald' niet noodzakelijk betekent dat de Kaderwet een substantiële rol speelt in de dagelijkse praktijk van zbo's en ministeries. De Kaderwet is van toepassing op een zeer divers palet aan zbo's en is algemeen van opzet. Het kader bevat geen bepalingen die inhoudelijk betrekking hebben op de (verschillende typen) taken die door zbo's worden uitgevoerd. Uit gesprekken blijkt dat de Kaderwet ruimte laat om in de praktijk eigen invulling te geven aan die taak en dat de instellingswet hier bepalender in is. Een implicatie hiervan is dat individuele zbo's in de praktijk weinig knelpunten ervaren die verband houden met de Kaderwet.

De rol van de Kaderwet is vooral zichtbaar als het om de bedrijfsvoering van zbo's gaat

In de survey geeft een meerderheid van de respondenten (27 uit 39) aan dat de Kaderwet belangrijke bepalingen bevat voor het functioneren van het zbo. Ook geeft een aanzienlijk deel van de respondenten (25 uit 39) aan dat de Kaderwet een directe rol speelt in de praktijk van de organisatie. Uit gesprekken blijkt dat dit vooral gaat om het inrichten van processen rond verantwoording en bedrijfsvoering, zoals de P&C-cyclus. Dit blijkt ook uit het feit dat 32 van de 36 respondenten aangeeft dat de Kaderwet een rol speelt bij terugkerende momenten in de bedrijfsvoering. Gesprekspartners stellen hierbij dat voor hen de Kaderwet één van de vele kaders is waar ze als zbo mee te maken hebben[33]. Ook geven zij aan dat andere wet- of regelgeving (bijvoorbeeld instellingsbesluiten en sectorwetten) meer invloed hebben op hun dagelijkse praktijk.

Doeltreffendheid Kaderwet (1/4): ordening aanbrengen

In deze en de volgende paragrafen beschrijven we de doeltreffendheid van de Kaderwet in de praktijk aan de hand van de bij instelling geformuleerde doelen (zie paragraaf 2.2).

Er is weinig overzicht en uniformiteit in het stelsel van zbo's

Het eerste doel van de Kaderwet is om ordening in het veld van zbo's aan te brengen. Dit is beperkt gelukt: het stelsel van zbo's is nog steeds weinig uniform en overzichtelijk. Dit gebrek aan uniformiteit en overzicht wordt al geadresseerd sinds de invoering van de Kaderwet.[34] Hoewel sinds die tijd wel verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd[35], concludeert de Raad van State in 2020 nog steeds dat er sprake is van een "grillig landschap" met een met een groot aantal zbo's, met verschillende juridische vormen, waarvan er veel niet onder de Kaderwet vallen en waaraan verschillende bevoegdheden zijn toegekend.[36] Ook bestaat er discussie over hoe veel zbo's er überhaupt bestaan.[37]

Het effect van de Kaderwet hierop is beperkt gebleken, o.a. door de beperkte toepassing

Het beperkte effect van de Kaderwet heeft ook te maken met de beperkte toepassing van de Kaderwet. Om ordening aan te brengen in het stelsel van zbo's, is een eerste voorwaarde dat de Kaderwet voor een groot deel van de zbo's daadwerkelijk en zo volledig mogelijk van toepassing is. In

[33] Zie ook het overzicht van alle wetgeving en beleidsdocumenten die van toepassing zijn op zbo's hier: https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/verzelfstandiging-bestuursorganen-zbo-s/
[34] Zo typeerde de Algemene Rekenkamer in *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en Implementatie* (2012) de Kaderwet als "een abstract algemeen wettelijk kader met veel uitzonderingen, waarbij de invulling vaak aan de uitvoerende instellingen wordt overgelaten". In dat zelfde jaar concludeerde de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten dat de regering er niet in was geslaagd "enige ordening aan te brengen" in het ZBO-domein. En in 2013 concludeerde de commissie-De Leeuw dat het aantal zbo's gehalveerd kon worden, omdat veel zbo's niet voldeden aan de zbo-definitie volgens de Kaderwet.
[35] Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016.*
[36] Raad van State (2020). *Ongevraagd advies ministeriële verantwoordelijkheid.*
[37] Zie ook de reflectie Van Thiel, S. (2019). *De grote onbekende: het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland.* Door prof. dr. Sandra van Thiel in het kader van de 'Online tentoonstelling Verzelfstandiging van overheidstaken.'

de praktijk is er sprake van een groot aantal uitzondering en afwijkingen op de Kaderwet (die op zichzelf ook legitiem en logisch kunnen zijn):[38] de Kaderwet zelf is maar van toepassing op 75 van de 139 (clusters van) organen in het zbo-register,[39] waarvan maar voor 30 organen volledig (zie 2.3). Dat betekent dat de Kaderwet in de huidige situatie ook maar een beperkt effect kán hebben in het streven naar uniformering.

Voor zbo's zelf lijkt deze beperkte uniformiteit niet te leiden tot problemen

Op het niveau van individuele organisaties ondervinden departementen en zbo's weinig last van het gebrek aan uniformiteit en overzicht. Zbo's ervaren het ook niet als problematisch wanneer zij niet onder de Kaderwet vallen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit gesprekken met Staatsbosbeheer. Afspraken over de sturings- en verantwoordingsrelatie met Staatsbosbeheer zijn belegd in een apart convenant met het ministerie van LNV. Dit convenant vervult deels de rol die voor andere zbo's door de Kaderwet wordt vervuld, onder meer rondom sturing, financiering en verantwoording. Ook de surveyrespondenten vanuit zbo's die niet onder de Kaderwet vallen, geven aan hier weinig problemen van te ondervinden.[40] Specifieke omstandigheden van individuele organisaties rechtvaardigen volgens geïnterviewden uitzonderingen of afwijkingen.

De doelstelling van uniformering is dan ook een stelseldoelstelling die niet meetbaar is op het niveau van individuele organisaties. Hoewel individuele uitzonderingen en afwijkingen legitiem en logisch kunnen zijn, brengt het gebrek aan overzicht echter wel risico's met zich mee voor de democratische controle op zbo's, bijvoorbeeld door onduidelijkheid over het precieze regime waaronder individuele zbo's vallen.[41] Hier weiden we over uit in de volgende paragraaf.

Doeltreffendheid (2/4): Een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid

In de praktijk is de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid over zbo's onhelder

De Kaderwet moest zorgen voor een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's. In de praktijk is dit maar in beperkte mate gelukt. In deze paragraaf gaan we in op de verschillende oorzaken hiervoor binnen het zbo-veld. Die hebben zowel te maken hebben met de opzet en toepassing van de Kaderwet, als met de manier waarop in houding en gedrag met het kader wordt omgegaan. In hoofdstuk 7.2 gaan we uitgebreider in op het vraagstuk van ministeriële verantwoordelijkheid in het gehele stelsel van rijksorganisaties op afstand.

De instellingsmotieven in de Kaderwet zijn niet langer actueel

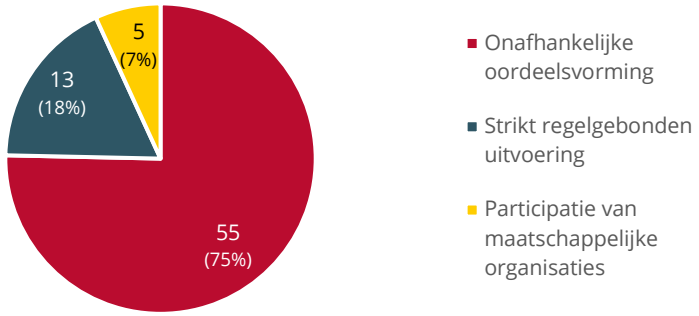
Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is al geruime tijd kabinetsbeleid dat alleen voor taken waarvoor onafhankelijke oordeelsvorming nodig wordt geacht, nieuwe zbo's kunnen worden opgericht. Van 2016 tot en met 2020 zijn er negen voornemens geweest tot de oprichting van een nieuw zbo.[42] In zeven gevallen ging het om een voornemen tot vervanging van een reeds bestaande zelfstandige organisatie, bijvoorbeeld het omvormen van een privaatrechtelijk zbo tot een publiekrechtelijk zbo

[38] Zoals we ook in hoofdstuk 2.3 beschrijven.
[39] Zie ook: Commissie-Gerritsen (2007). *Zbo's binnen kaders: Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.*
[40] Deze conclusie vraagt om enige voorzichtigheid, aangezien het een beperkte steekproef betreft (N=9).
[41] Zo concludeert ook de Raad van State (2020) in *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid.*
[42] Aantal op basis van de jaarlijkse verslaglegging van de voornemens tot oprichting van zelfstandige organisatie in de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk* (edities 2016-2020)

(conform de adviezen van de Commissie-De Leeuw[43]). In twee gevallen ging het om een daadwerkelijk voornemen tot een nieuwe verzelfstandiging van de uitvoering van een overheidstaak (oprichting van de Autoriteit Politieke Partijen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Voor beide voornemens tot verzelfstandiging was onafhankelijkheid in oordeelsvorming het motief.

Dit beleid had echter weinig effect voor bestaande zbo's: in de praktijk bestaat er nog een substantieel aantal zbo's dat onder het nieuwe beleid niet opnieuw als zbo zou worden opgericht, zoals ook blijkt uit onderstaande figuur.

Aantallen zbo's per instellingsmotief
(peiljaar 2021, zbo's onder de Kaderwet,
o.b.v. cijfers aangeleverd door het ministerie van BZK)



Ook tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de commissie-De Leeuw om het aantal zbo's in te perken, roept dit de vraag op of de zbo-vorm voor deze bestaande organisaties nog passend is. Specifieker is het de vraag of de *beperkte* ministeriële verantwoordelijkheid voor dit type organisaties op dezelfde manier zou moeten gelden als voor die organisaties die worden ingesteld op grond van het onafhankelijkheidsmotief. Het gewijzigde beleid over instellingsmotieven voor zbo's ('agentschap, tenzij') wekt namelijk de indruk dat het kabinet meent dat er voor deze zbo's in algemene zin niet langer sprake zou moeten zijn van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Er is echter geen actief beleid om de zbo-status van dit type organisaties te beëindigen.[44]

De omgang met ministeriële verantwoordelijkheid is in de praktijk weerbarstig

In de praktijk blijkt dat het uitgangspunt van 'beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's in veel gevallen niet als zodanig vorm krijgt, of in ieder geval wisselend wordt ingevuld. In de praktijk neemt het parlement met regelmaat de ruimte om de minister ondanks het uitgangspunt van beperkte verantwoordelijkheid toch aan te spreken op en verantwoordelijk te houden voor allerlei zaken die spelen in en rondom een zbo. In het onderzoek zijn hiervan verschillende voorbeelden naar voren gekomen (zie hierover hoofdstuk 7.2). Een reden hiervoor die in de literatuur wordt genoemd is dat de minister ondanks de inperkingen van zijn bevoegdheden nog steeds over vrij essentiële bevoegdheden beschikt (zoals benoeming en ontslag van bestuurders en de goedkeuring

[43] ABDTOPConsult. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's.*
[44] Het kabinetsstandpunt n.a.v. commissie-De Leeuw stelde dat een aantal zbo's kon worden opgeheven en een aantal kon fuseren, met als doel het aantal zbo's te verminderen (*Kamerstukken II* 2013/14, 25268, nr. 83). Het aantal zbo's is sindsdien echter niet afgenomen.

van de begroting). Die kunnen voor de Kamer aanknopingspunten vormen om de minister aan te spreken op het functioneren van het zbo in brede zin.[45]

Uit de interviews en werksessies blijkt dat op departementen in het algemeen de neiging bestaat om in dit soort gevallen de verantwoordelijkheid richting het zbo ook te nemen, in plaats van aan te geven dat de Kamer heeft bepaald dat de minister formeel geen of beperkt verantwoordelijkheid draagt. In de politieke realiteit wordt deze laatste reactie vaak niet als realistische optie gezien, zo wordt gesteld. Hier wordt zichtbaar hoe handelen in de praktijk niet per se voortkomt uit de wettelijke kaders, maar voor een groot deel wordt bepaald door heersende gedragsnormen.

Het hanteren van 'stelselverantwoordelijkheid' als begrip leidt tot verwarring

De onduidelijkheid over het concept 'stelselverantwoordelijkheid' speelt hier ook een rol in. Dit begrip is geïntroduceerd om weer enige zeggenschap van de politiek terug te winnen op uitgeplaatste taken en bevoegdheden, zoals ook de Raad van State stelt.[46] De achterliggende gedachte is dat een minister aanspreekbaar moet zijn op de werking van een wettelijk stelsel dat een publiek belang behartigt. Dit begrip is echter niet helder afgebakend en kan op meerdere manieren worden uitgelegd: ofwel de minister is verantwoordelijk voor de *inrichting* van een stelsel, of, zoals een gesprekspartner stelt: *"uiteindelijk is de minister toch voor alles verantwoordelijk"*. De grenzen van waar deze verantwoordelijkheid begint en eindigt zijn in concrete gevallen inherent vaag. Dat biedt ruimte voor de politiek om ad hoc en daarmee soms met een mate van willekeur op te treden.

De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is ook afhankelijk van het taaktype

Uit de door ons gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat ministers zich weinig inhoudelijk inmengen met taken van zbo's die op afstand zijn geplaatst met oog op onafhankelijkheid van oordeelsvorming en specifiek (markt)toezicht.[47] Het lijkt algemeen aanvaard dat de minister zich niet moet inlaten met beslissingen in individuele beschikkingen (bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen) of toezichtsrapporten. In gesprekken hebben we hierover ook voorbeelden gehoord waarbij onder druk van de Kamer een minister vanuit dit principe de rug recht hield.

Dit ligt anders als het aankomt op uitvoerende taken die op afstand zijn geplaatst. In een voorbeeld uit een interview komt naar voren dat de minister van LNV Staatsbosbeheer niet op detailniveau instructies kan geven voor de uitvoering, ook al heeft de Kamer die wens wel. De bevoegdheid van de minister is in deze casus beperkt omdat de provincies opdrachtgever zijn. De minister bleek toch geneigd om hier via *soft power* een oplossing voor te vinden door de Kamer te beloven 'in gesprek te gaan' met Staatsbosbeheer. Voorbeelden als deze laten zien dat het samenspel tussen minister en Kamer kan leiden tot bijvoorbeeld rolonzuiverheid in het opdrachtgeverschap van het zbo, terwijl de beperking van ministeriële verantwoordelijkheid dat moet voorkomen. Vaak werd benoemd dat hoe politiek gevoeliger een onderwerp is, hoe dichter Kamer en departement het zbo op de huid zitten.

Verantwoording aan de Kamer is incidentgedreven en de rol van de Kamer is weinig consistent

Bovenstaande voorbeelden laten ook zien dat de Kamer niet altijd onderscheid maakt tussen aspecten waar een minister wel of niet verantwoordelijk voor gehouden kan worden. Deze dynamiek

[45] Zie Visser, R. (2008). *In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen.* Proefschrift Universiteit Leiden.
[46] Zie ook: Raad van State (2020). *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid.*
[47] De Raad van State trekt in haar *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid* (2020) de nog sterkere conclusie dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor taakuitoefening van markttoezichthouders "zeer beperkt tot nihil" is, mede door verdergaande Europese regulering. De RvS stelt dat zij hiermee zelfs uit de nationale staatsrechtelijke structuur dreigen te worden onttrokken.

kan voor frustraties zorgen bij zbo's en departementen. Het is daarnaast een signaal van beperkte kennis van zbo's bij de politiek. Dat blijkt ook uit andere voorbeelden: zo uiten gesprekspartners frustraties over Kamervragen die duiden op een gebrek aan kennis van het organisatietype zbo.

Niet alleen aan kennis, maar ook aan structurele (politieke) aandacht voor zbo's bestaat een gebrek.[48] In de gesprekken kwam naar voren dat de aandacht voornamelijk incidentgedreven is. Wanneer er zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is de politieke aandacht over het algemeen beperkt. Als voorbeelden noemden gesprekspartners bijvoorbeeld dat technische briefings continu worden uitgesteld of dat er geen (of beperkt) reactie komt op documenten die aan de Kamer gestuurd worden. De rol van de Kamer is ten slotte niet consistent ten opzichte van het eigen beleid: zbo's worden op afstand geplaatst, maar toch wordt er gevraagd om volledige verantwoording of is er in de praktijk sprake van sterke sturing. De mate waarin dit speelt, verschilt. Uit de surveydata blijkt dat het aantal Kamervragen dat wordt gesteld over een zbo samenhangt met autonomie en media-aandacht. Over zbo's met meer 'structurele autonomie'[49] worden minder vaak vragen aan de verantwoordelijke minister gesteld. Zbo's die vaker in de aandacht van de media staan zijn vaker het onderwerp van een vraag. Voor beide relaties geldt dat meerdere richtingen van causaliteit te beargumenteren zijn.[50]

Doeltreffendheid Kaderwet (3/4): Helderheid bieden met betrekking tot de financiële controle op de zbo's

De Kaderwet heeft ook als doel om helderheid te bieden in de financiële controle op zbo's. Hij bevat verschillende bepalingen over het financieel beheer van zbo's en de manier waarop een zbo hierover de minister moet informeren. Zo moeten zbo's een (ontwerp)begroting en een jaarverslag indienen bij de minister. In de voorgaande evaluaties van de Kaderwet werd op dit punt kritiek geleverd: zo waren jaarverslagen vaak niet op tijd, bevatten deze niet de goede informatie of ontbrak regelmatig het doelmatigheidsverslag.[51]

De begroting en het jaarverslag staan structureel op de agenda in overleg met het ministerie

In deze brede evaluatie is geen verdiepend onderzoek gedaan naar de tijdigheid van jaarverslagen of de inhoud van de jaarverslagen van alle zbo's. Wel is in de survey gevraagd naar verantwoording naar het departement. 36 van de 39 respondenten geven aan dat de (ontwerp)begroting op een vast moment met het ministerie wordt besproken. Twee respondenten geeft aan de begroting helemaal niet te bespreken met het departement. Ook het jaarverslag en de jaarrekening worden door verreweg de meeste zbo's (35 uit 36) op een vast moment met het ministerie besproken. 32 respondenten geven aan dat de Kaderwet bij vaste momenten in de P&C-cyclus een rol speelt.[52]

Zbo's uiten zich kritisch over de terugkoppeling op verantwoording

Uit de interviews komt naar voren dat zbo's geregeld kritisch zijn over de terugkoppeling op verslagen die zij aanleveren aan het departement. Het is voor hen niet altijd duidelijk wat er met deze

[48] Dit wordt ook in verschillende eerdere onderzoeken beschreven, bijvoorbeeld door Sandra van Thiel in *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties* (2020): "Les 9: wees niet alleen geïnteresseerd als er wat aan de hand is" en door de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport *Klem tussen balie en beleid* (2021).
[49] 'Structurele autonomie' is de autonomie van een overheidsorganisatie in het bestendig inrichten van de organisatie, het toezicht houden op de continuïteit van de organisatie en het opstellen van een langetermijnvisie. Structurele autonomie maakt onderdeel uit van wat wij in de rest van dit rapport 'autonomie in de bedrijfsvoering' noemen. De twee andere dimensies gebruikt voor autonomie in de bedrijfsvoering zijn financiële autonomie en SHRM-autonomie. Zie surveybijlage, 'Inleiding' voor meer toelichting.
[50] Zie surveybijlage, hoofdstuk 7.3
[51] Zie Evaluatie Kaderwet zbo's 2012 en 2018 en rapport Algemene Rekenkamer (2012) *Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie*.
[52] Voor het volledige overzicht zie surveybijlage, hoofdstuk 2.1, figuur 3.

informatie gedaan wordt. Met name kleinere zbo's, die relatief meer inspanning moeten verrichten om aan de eisen van financiële verantwoording te voldoen, hebben hiervan last.

Naar aanleiding van de vorige evaluatie van de Kaderwet is aangekondigd de verplichting om te beschikken over een doelmatigheidsverslag te schrappen[53], met als argument dat de doelmatigheids-verslagen weinig relevante effecten bevatten en dat dit gesprek beter in de driehoek kan plaatsvinden dan via dit verslag. Gesprekspartners zijn hier positief over.

Doeltreffendheid Kaderwet (4/4): Publiek inzicht vergroten in het vóórkomen en functioneren van zbo's

Een vierde en laatste doel van de Kaderwet is het vergroten van het inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's. De verplichting in de Kaderwet voor het uitvoeren van periodieke evaluaties van zbo's en het zbo-register moeten hieraan bijdragen.

Het zbo-register en periodieke evaluaties geven publiek inzicht in zbo's

In 2018 concludeerde de tweede evaluatie van de Kaderwet dat het zbo-register functioneert, maar voor verbetering vatbaar is. Het register biedt inzicht in het vóórkomen van zbo's, maar is niet op alle punten consistent. Sinds die tijd zijn enkele verbeteringen doorgevoerd. Nog steeds valt op dat in het zbo-register de mate van actualiteit van de informatie per zbo verschilt.[54]

Daarnaast dragen onduidelijkheid en inconsistentie binnen het stelsel van zbo's (zoals ook beschreven in bij de paragraaf over uniformiteit in het stelsel) niet bij aan het publieke inzicht.[55] De evaluaties van individuele zbo's, zoals bedoeld in artikel 39 van de Kaderwet zbo's, vinden overigens wel vrijwel altijd plaats volgens de richtlijnen van de Kaderwet.

Ook op eigen initiatief zetten zbo's in op het vergroten van het publieke inzicht

Los van de informatievoorziening en de evaluaties op wettelijk verplichte momenten, zetten zbo's ook op eigen initiatief in op het verschaffen van inzicht in hun functioneren. Voorbeelden die in interviews worden aangehaald zijn het publiceren van klantenverhalenbundels en het inzichtelijk maken van informatie zoals productiecijfers op de openbare website. Dit doen zbo's voornamelijk op eigen initiatief en omdat zij zélf in verbinding willen staan met de maatschappij – niet zozeer omdat dit voortkomt uit een verplichting vanuit de Kaderwet.

2.5 Praktijkwerking circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'

De bevindingen in deze paragraaf gaan over het driehoeksmodel. Deze bevindingen komen in grote mate overeen met de bevindingen inzake het driehoeksmodel in het hoofdstuk over agentschappen. In deze paragraaf bespreken we deze bevindingen uitvoeriger, in het hoofdstuk over agentschappen gaan we hier minder diep op in.

[53] Deze wetswijziging is nog niet voltooid. Zie ook *Kamerstukken II* 35890, nr. 2 2020/21
[54] De actualiteit en juistheid van de gegevens is in belangrijke mate ook afhankelijk van de gegevensaanlevering door ministeries.
[55] Zie ook de reflectie Van Thiel, S. (2019) *De grote onbekende: het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland.* Door prof. dr. Sandra van Thiel in het kader van de 'Tentoonstelling verzelfstandiging.'

Het driehoeksmodel wordt over het algemeen toegepast en gewaardeerd bij zbo's

De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' wordt over het algemeen toegepast bij zbo's. Van de 38 respondenten van de survey geven 32 aan dat het driehoeksmodel (grotendeels) wordt toegepast in de relatie met hun departement. Het *principe* van taakverdeling en rollenscheiding wordt over het algemeen gewaardeerd door departementen en zbo's. Gesprekspartners beschrijven dat het scheiden van deze verschillende belangen kan helpen om balans in de aansturing te vinden.[56]

De invulling en volwassenheid van de driehoek verschillen per organisatie en departement

Hoewel de structuren – op ambtelijk en bestuurlijk niveau – vaak op hoofdlijnen zijn ingericht, verschilt de manier waarop dit gebeurt en de volwassenheid hierin per organisatie en departement. Zo zijn er verschillen in bij welke functionarissen de rollen belegd worden, in hoe deze rollen worden ingevuld, en in hoe de samenwerkingsstructuren en informatie-uitwisseling zijn ingericht. Sommige departementen zijn ook nog relatief kort aan het werk met het driehoeksmodel. Ook zijn er verschillen in de kwaliteit hoe de rollen worden ingevuld en (daarmee) de algehele werking van het model, zoals een gesprekspartner opmerkte: *"De driehoek is zo sterk als de zwakste schakel."* Een andere gesprekspartner beschrijft wat daarvoor nodig is: *"Uiteindelijk is echt bepalend voor de werking of mensen hun rol goed en zuiver oppakken. Het helpt als er iemand zit die bestuurlijke ervaring heeft, rolzuiver acteert, andere partijen goed kan meenemen en geruststellen."*

Voorbeeld ministerie van OCW

De vertaling van het driehoeksmodel is bij ieder departement gebeurd door het beleggen van taken en bevoegdheden bij verschillende functies. Dat hier nog verschillen in bestaan, is terug te zien in een voorbeeld vanuit het ministerie van OCW. Over het algemeen is de eigenaarsrol op het hoogste ambtelijke niveau belegd (de (plaatsvervangend) secretaris-generaal). Het ministerie van OCW vormt hierop een uitzondering; daar zijn verantwoordelijkheden lager in de organisatie belegd. De DG vervult de eigenaarsrol, en de rol van opdrachtgever is belegd op directeursniveau. Dit betekent in de praktijk dat de twee rollen van eigenaar en opdrachtgever op OCW dichter bij elkaar liggen en minder strak gescheiden worden, doordat de DG de direct leidinggevende van de directeur is.

Daarnaast zien we dat het taaktype voor een groot deel bepalend is voor de inrichting van de sturingsrelatie. Omdat deze bevinding meer gaat over het stelsel als geheel dan over zbo's specifiek, werken we dit verder uit in hoofdstuk 7.3 over Governance.

Vaak is de rollenscheiding binnen het departement niet zo strikt als de theorie aanbeveelt

In de praktijk zijn de rollen niet altijd zo strikt gescheiden, als in de theorie het idee is. Dat zit soms in de inrichting van de structuur en soms in de manier waarop de rollen worden ingevuld. Gespreks-partners geven aan dat het in de praktijk voor sommige vraagstukken moeilijk af te bakenen is wie waarover gaat: hier bestaat een grijs gebied.

[56] Dit concludeerde eerder ook ABDTOPConsult in het rapport *Verbeter de werking* (2017).

Voorbeeld ministerie van SZW
In een interview beschreven gesprekspartners een voorbeeld van dit grijze gebied. In het licht van huidige ontwikkelingen, met op de voorgrond de toeslagenaffaire, is de aandacht voor meer maatwerk in grootschalige processen toegenomen. Het departement wil dit oppakken, echter is in dit geval niet direct duidelijk of dit nu benaderd moet worden vanuit de opdrachtgevers- of juist vanuit de eigenaarsrol. Daarin stellen gesprekspartners dat zij op deze momenten niet teruggrijpen op de kaders, omdat deze volgens hen voornamelijk de 'theorie' bieden die niet direct een antwoord geeft over hoe om moet worden gegaan met dit grijze gebied. Zij verkennen in gezamenlijk gesprek op welke manier deze taak moet worden opgepakt.

De rol van de eigenaar is het vaakst nog in ontwikkeling

Met name de verantwoordelijkheden van de eigenaarsrol waren vóór implementatie van het driehoeksmodel vooral impliciet en/of in mindere mate aanwezig bij departementen. Uit de gesprekken komt naar voren dat de eigenaarsrol nu ook nog het vaakst in ontwikkeling is en in mindere mate netwerk en positie binnen het departement heeft. Ook geven gesprekspartners aan dat het ingewikkeld kan zijn om op een goede manier invulling aan deze rol te geven vanwege politieke dynamiek waarin nieuwe beleidsopdrachten vaak leidend zijn, en het feit dat de eigenaars- en opdrachtgeversrol nog steeds samenkomen in één persoon: de minister, hetgeen strikte scheiding lastig maakt.

Voor het succesvol inrichten van deze rol, is het belangrijk waar deze (en de ondersteuning) belegd is, maar ook welke persoon deze invult, wat zijn/haar competenties, achtergrond en netwerk zijn en hoe de relaties tussen de verschillende personen in de driehoek zijn.

Ook de rol van de opdrachtgever kent uitdagingen, vooral bij meervoudig opdrachtgeverschap

Hoewel de meeste genoemde knelpunten de rol van de eigenaar betreffen, is door sommige gesprekspartners ook expliciet benoemd dat de rol van de opdrachtgever ook niet altijd goed wordt ingevuld en uitdagingen kent. De grootste uitdaging ontstaat wanneer er sprake is van meervoudig opdrachtgeverschap. Het opdrachtgeverschap voor zbo's is vaak verdeeld over verschillende DG's, die soms ook verspreid zijn over verschillende departementen.

Voor verschillende opdrachtgevers binnen één departement wordt daarom op meerdere departementen gewerkt met 'coördinerend opdrachtgeverschap', om zo overzicht te houden over de opdrachten die aan een organisatie worden verleend. In de praktijk wordt dit echter lastiger wanneer hier meerdere departementen bij betrokken zijn. De circulaire 'Governance' geeft hier ook geen handvatten voor: deze benoemt wel de mogelijkheid van meerdere opdrachtgevers (verdeeld over ministeries), maar geeft geen handvatten hoe hier het best mee om kan worden gegaan.

In het veld is behoefte aan meer kennisuitwisseling over de werking van het driehoeksmodel

In gesprekken met ministeries kwam naar voren dat er behoefte is aan meer kennisuitwisseling en inzicht in de invulling en werking van het driehoeksmodel. Dat gesprek komt nu steeds meer al ad hoc (interdepartementaal) tot stand[57]. Gesprekspartners gaven aan dat ze systeemdepartementen als BZK en Financiën hier nu geen rol in zien nemen.

[57] Ook in het traject 'Werk aan Uitvoering' wordt gewerkt aan verdere professionalisering van het driehoeksmodel.

Verbetermogelijkheden voor de kaders

- Uit deze evaluatie blijkt dat de Kaderwet maar beperkt zijn doelen bereikt en beperkte meerwaarde heeft voor de dagelijkse praktijk van zbo's. De vraagstukken die spelen rondom zbo's zijn fundamenteel van aard en moeten in samenhang met het bredere stelsel van verzelfstandiging worden bezien. Inspelen op deze vraagstukken vraagt om een aantal fundamentele keuzes, niet alleen in de Kaderwet zbo's maar in het bredere geheel van organisaties op afstand.
- De belangrijkste van deze fundamentele keuzes hebben betrekking op de vragen wat legitieme gronden zijn voor inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en hoe het samenspel daaromtrent in de praktijk kan worden verbeterd, en welke mate van uniformiteit in het zbo-veld wenselijk en realistisch gezien haalbaar is binnen de geldende zbo-definitie.
- Met betrekking tot het eerste punt speelt dat van de drie oorspronkelijke instellingsmotieven voor zbo's alleen het onafhankelijkheidsmotief nog een voorwaarde voor oprichting van zbo's is. Het zijn echter juist deze zbo's waarvoor vaak uitzonderingen worden gemaakt op de Kaderwet - vooral waar het gaat om de bevoegdheden van de minister. Voor de zbo's die nog wél kunnen worden opgericht op grond van de geldende motieven, heeft de Kaderwet in de praktijk dus beperkte(re) betekenis. In het verlengde hiervan kan een herijking van de Kaderwet worden overwogen, die specifieker is ingericht op onafhankelijk werkende zbo's.
- Met betrekking tot het tweede punt is relevant dat er in het veld veel behoefte bestaat aan maatwerk en het bieden van waarborgen toegesneden op de kwaliteit van taakuitvoering. Die wensen moeten worden gebalanceerd met de noodzaak van uniformiteit en overzicht in het stelsel als geheel.
- Los van deze fundamentele vraagstukken bestaat er een duidelijke opgave om de Kaderwet zbo's meer in lijn te brengen met de gegroeide praktijk en het veranderde verzelfstandings-beleid. Zo zouden de wijzigingen in de geldende instellingsmotieven in de Kaderwet gecodificeerd moeten worden, net als verschillende andere in- en aanvullingen op de Kaderwet die in verschillende Kamerbrieven en nota's zijn verwerkt (zoals de uitgangspunten van de commissie-Gerritse). Dit helpt om de onoverzichtelijkheid in geldende wetgeving en beleid voor zbo's te verminderen.
- In het zbo-veld is sprake van een grote mate van pluriformiteit. Voor een deel is dat goed verklaarbaar en uitlegbaar, maar deels is dat ook niet het geval - bijvoorbeeld op het vlak van rechtspersoonlijkheid van zbo's bestaan er allerlei verschillen die niet onderling consistent zijn. Hier zou, met het oog op uitlegbaarheid en uniformiteit, meer kunnen worden gestreefd naar het gelijk behandelen van gelijke gevallen zodat er meer helderheid in het stelsel ontstaat.
- Tot slot constateren we dat knelpunten in functioneren juist ook voortkomen uit 'zachtere' aspecten in houding en gedrag en de invulling van relaties. Bijvoorbeeld in de relatie met de politiek (dynamiek van incidentgedrevenheid en de beperkte kennis en aandacht die er is voor zbo's). En ook in de kloof tussen beleid en uitvoering, waarbij de relatie tussen departement en organisatie wisselend vorm krijgt – soms juist met (te) veel sturing en controle, soms juist met (te) veel afstand (zie ook hoofdstuk 7, thema governance). Om het functioneren van zbo's in het algemeen te verbeteren, moet ook aandacht zijn voor deze elementen die niet alleen in de kaders kunnen worden gevat.

/ 3 Regeling agentschappen

Hoofdboodschap van dit hoofdstuk

- De Regeling agentschappen en het agentschapsmodel zijn voornamelijk gericht op doelmatigheid en stimuleren in de praktijk ook voornamelijk de sturing hierop. Die nadruk staat soms op gespannen voet met het streven om publieke waarde te realiseren.
- De mogelijkheden tot bedrijfsmatig werken en financieel beheer die de Regeling tegen deze achtergrond verleent (zoals het baten-lastenstelsel, leenfaciliteiten, opbouw van eigen vermogen), worden in de praktijk als waardevol ervaren voor de taakuitvoering van agentschappen.
- Agentschappen ervaren echter (in verschillende mate) ook knelpunten die een goede taakuitvoering belemmeren. Daarbij gaat het onder andere een te beperkte ruimte voor innovatie en te nauwe verantwoordingseisen.
- In de praktijk bestaat een grote diversiteit aan typen agentschappen, terwijl de Regeling zelf weinig differentiatie kent. De uitgangspunten van het agentschapsmodel zijn voor deze verschillende typen agentschappen ook niet altijd even effectief. Voor agentschappen die duidelijk afgebakende producten leveren en dus beter passen binnen de beleidstheorie onder het model, past de Regeling beter; voor andere agentschappen knelt ze.
- De manier waarop het samenspel tussen departement en organisatie in de praktijk vorm krijgt, verschilt sterk per (type) agentschap, taaktype en departement.

3.1 Wat is een agentschap?

Agentschappen zijn intern verzelfstandigde diensten van ministeries die tegen betaling producten of diensten leveren voor het Rijk

Het agentschapsmodel is geïntroduceerd in het rapport *Verder bouwen aan beheer* in 1991, waarna de eerste agentschappen zijn ingesteld in 1994.[58] Voorbeelden van agentschappen zijn Rijkswaterstaat (RWS), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het agentschaps-model is een vorm van *interne* verzelfstandiging. Dit betekent dat agentschappen onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat en onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen, maar wel een zelfstandig organisatieonderdeel zijn met integraal management (het zelf kunnen vormgeven van processen, mensen en middelen op het opgedragen taakgebied) en eigen financieel beheer kunnen voeren. Daarmee kenmerkt het model zich door een hoge mate van bedrijfsmatige autonomie. Het ministerie van Financiën is systeemverantwoordelijk voor de agentschappen en oefent daarmee toezicht uit op de inrichting ervan en op de uitvoering van de begrotingen.[59]

[58] Kennisbank Openbaar Bestuur. *Eerste agentschappen*. https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1994EersteAgentschappen.html
[59] art. 30, Regeling agentschappen.

3.2 Vormgeving Regeling agentschappen

De Regeling agentschappen bevat het geheel van instellings- en randvoorwaarden en instrumenten voor het agentschapsmodel.

De Regeling agentschappen is in 2011 ingesteld en is n.a.v. de wijziging van de Comptabiliteitswet in 2016 geactualiseerd in 2017.[60] Deze Regeling bundelt de regelgeving die van toepassing is op agentschappen en bevat de instellings- en randvoorwaarden en instrumenten voor agentschappen. Dit betreft onder andere het resultaatgerichte sturingsmodel (art. 9 t/m 13), de manier van financiering en bekostiging (art. 14 t/m 17), bepalingen over administratie en verslaglegging (art. 8 t/m 20) en bepalingen over toezicht en systeemverantwoordelijkheid (art. 30 & 31). Het kunnen voeren van eigen financieel beheer specifiek via een baten-lastenstelsel is één van de belangrijkste instrumenten voor agentschappen. In theorie is sinds 2012 ook een kas-verplichtingenagentschap mogelijk, maar deze bestaat in de praktijk niet.[61]

De invoering van het agentschapsmodel had als belangrijkste doel om bedrijfsmatig werken en doelmatige beleidsuitvoering te stimuleren

Zoals de toelichting op de Regeling agentschappen stelt*: "Het doel van het agentschapsmodel is het stimuleren van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen het Rijk."*[62] Het model is ontstaan binnen de New Public Management-gedachte (opkomend in de jaren '80 en '90), waarbij veel aandacht was voor het bedrijfsmatig uitvoeren van overheidsbeleid en scheiding van beleid en uitvoering.[63] Het idee was dat agentschappen door bedrijfsmatige autonomie een hogere mate van kostenbewustzijn zouden hebben. Om dit te bewerkstellingen noemt de toelichting op de Regeling agentschappen zelfstandigheid als het belangrijkste kenmerk van agentschappen. De toelichting op de regeling definieert zelfstandigheid daarbij als: *"het hebben van eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te kunnen nemen omtrent de uitvoering."*[64] Zelfstandigheid gaat hierbij voornamelijk om autonomie in bedrijfsvoering en niet om onafhankelijkheid in taakuitvoering.[65]

Het agentschapsmodel moest ook een alternatief bieden voor externe vormen van verzelfstandiging en privatisering

In de jaren '90 bestonden er zorgen over de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee verbonden (on)mogelijkheden voor sturing van zbo's.[66] Het agentschapsmodel maakte het mogelijk om wel bedrijfsmatige autonomie te gunnen aan organisatieonderdelen, maar dat te doen binnen de kaders van volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dus directe invloedssfeer van het ministerie.

[60] Daarvoor was sinds 2007 de Regeling Baten-lastendiensten van toepassing. Zie voor een overzicht van alle wijzigingen tussen deze regelingen Staatscourant 2012, 20668. Zie voor een overzicht van de volledige geschiedenis van de Regeling agentschappen de rapportage B1-B2 van de brede evaluatie.
[61] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*, p. 37-38
[62] Staatscourant 2017 nr. 69103, p. 12
[63] Zie bijvoorbeeld: Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2002). *New public management: the transformation of ideas and practice.* Hampshire: Ashgate; Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration,* 69(1), 3–19
[64] Staatscourant 2017 nr. 69103, p.13
[65] Zie ook IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*, p.19. Er zijn echter ook agentschappen zijn die een zekere mate van onafhankelijkheid in taakuitvoering of beleidsautonomie bezitten. Deze onafhankelijkheid vloeit echter niet voort uit het agentschapsmodel of de Regeling agentschappen, maar door aanvullende wetgeving of besluiten.
[66] Voor een verdere uitweiding, zie deelrapport B1-B2, paragraaf 2.2

3.3 Toepassing Regeling agentschappen

Anno 2021 zijn er 28 agentschappen actief, verdeeld over verschillende departementen
Tussen 1994 en 2010 is het aantal agentschappen geleidelijk gestegen van 4 naar 45 in 2010. Vanaf 2011 daalt het totale aantal agentschappen, door samenvoegingen, opheffingen of beleid (zoals decentralisaties). Ook de inwerkingtreding van de Regeling agentschappen speelt hierin een rol: aan de hand daarvan is de status van enkele bestaande agentschappen herzien. Dit leidde in enkele gevallen tot de omvorming van agentschappen naar reguliere dienstonderdelen van een ministerie.

Onderdelen van ministeries die functioneren als agentschap, moeten voldoen aan de Regeling
Uitgangspunt is dat de Regeling zoveel mogelijk eenduidig wordt toegepast bij alle agentschappen. Artikel 33 van de Regeling maakt het echter wel mogelijk om in gevallen gemotiveerd af te wijken van bepalingen. Daar is wel schriftelijke instemming voor nodig van de minister van Financiën.

Voor vier agentschappen gelden afwijkingen op de Regeling agentschappen
Dit zijn: de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat en SSC-ICT. Bij de RvIG gaat het om een incidentele afwijking met betrekking tot het toestaan van een egalisatierekening voor een periode van 10 jaar. Het Rijksvastgoedbedrijf en Rijkswaterstaat kennen ook structurele afwijkingen op sommige bepalingen uit de Regeling. Het gaat hier om een beperkt aantal afwijkingen, die betrekking hebben op aanvullende financiële administratie.

3.4 Praktijkwerking Regeling agentschappen

Voor de praktijkwerking van de Regeling agentschappen baseren we ons naast ons eigen onderzoek ook op de bevindingen uit het IBO agentschappen.[67] Daar is recentelijk een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de werking van het agentschapsmodel en de Regeling agentschappen in relatie tot het realiseren van publieke waarde.

Algemeen beeld van de bekendheid en rol van het kader

Het merendeel van onze gesprekspartners, zowel aan departementszijde als bij agentschappen zelf, gaf aan in ieder geval op hoofdlijnen bekend te zijn met de Regeling.[68] Dit blijkt ook breder uit de resultaten van de survey: hierin gaven 6 van de 16 respondenten vanuit agentschappen aan de bepalingen van de Regeling goed te kennen. 8 gaven in plaats daarvan aan bekend te zijn met de algemene strekking van het kader.

In de survey geven 15 respondenten aan dat het kader is doorvertaald binnen de organisatie en 14 vinden dat het kader belangrijke bepalingen bevat voor het functioneren van de organisatie. 12 van de respondenten ervaart dat het kader een directe rol speelt in de dagelijkse praktijk.

De Regeling beschrijft de rollen in het driehoeksmodel. Daarmee speelt de Regeling ook een rol in het vormgeven van de sturingsrelatie met het departement. 15 van de respondenten in de survey is het

[67] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*.
[68] Waarbij een deel ook zelf betrokken was bij het IBO en zich recent nog specifiek in de regeling had verdiept.

eens met de stelling dat dit een functie is van het kader.[69] *Hoe* deze relaties precies worden ingevuld, verschilt tussen agentschappen. Zoals een gesprekspartner stelt: *"De Regeling kan handig zijn als iemand te ver van zijn rol afdwaalt, als een soort basis voor de inrichting, een soort skelet. Maar in de praktijk haalt niemand dit document uit de kast om zijn gelijk te halen."*

Over de rol van het kader in het financieel beheer en de verantwoordingscyclus geven 14 van de 16 respondenten aan dat het kader een rol speelt in vaste momenten van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in de P&C-cyclus). Daarbij geven gesprekspartners aan dat het kader voornamelijk aangehaald wordt op het moment dat agentschap en departement de (grenzen van) autonomie in bedrijfsvoering en verantwoording bespreken.

De Regeling laat op deze aspecten weinig ruimte voor differentiatie. In de praktijk bestaat er echter wel een grote diversiteit aan agentschappen die elk verschillende behoeften hebben bij het gebruiken van de instrumenten van het agentschapsmodel. Gesprekspartners geven aan dat de Regeling wat hen betreft te rigide is opgezet. Zo is bijvoorbeeld behoefte aan meer bandbreedte in de voorwaarden. Het gesprek over differentiatie wordt echter als moeilijk ervaren. Zo gaf een gesprekspartner vanuit een agentschap aan: *"Het ministerie geeft aan dat 'het gewoon zo is', en elke uitzondering die gemaakt wordt, overal moet worden doorgevoerd."* Een ambtenaar van een vakdepartement beschreef hierover: *"Soms weet ik dat in het gesprek hierover met Financiën weinig ruimte bestaat, maar dan ga ik het gesprek met het agentschap toch aan om de organisatie daarin mee te nemen."*

Een clustering van verschillende typen agentschappen
Het IBO agentschappen maakt een onderscheid tussen verschillende typen agentschappen, met als criteria: eenduidigheid in productdefinitie, mate van politieke dynamiek en helderheid van de relatie tussen product en het bedoelde effect. Dat leidt tot vier typen agentschappen, namelijk:

1. **Output-gestuurde organisaties**: deze leveren concrete producten of diensten, waarbij over het algemeen relatief gemakkelijk overeenstemming bereikt kan worden over afbakening en invulling van de opdracht;
2. **Kennis-gestuurde organisaties**: deze bieden veelal diensten of kennis op basis van wettelijke taken, en zijn op afstand geplaatst om een zekere [inhoudelijke, red.] autonomie te waarborgen;
3. **Maatschappelijk-gestuurde organisaties**: deze leveren enerzijds redelijk tastbare producten of diensten, maar bevinden zich in een sterk politieke en maatschappelijke dynamiek;
4. **Toezicht-gestuurde organisaties**: deze hebben als substantiële taak het uitoefenen van onafhankelijk toezicht op basis van een wettelijke taak. [70]

Doeltreffendheid (1/2): het bevorderen van doelmatigheid in overheidsfunctioneren

Het IBO concludeert dat het lastig is vast te stellen of het agentschapsmodel bijdraagt aan doelmatig overheidsfunctioneren. Dit blijkt ook niet eenduidig uit de uitgevoerde evaluaties van individuele

[69] Het percentage 'eens' of 'mee eens' is in dit rapport telkens het percentage respondenten dat 'enigszins mee eens', 'mee eens' of 'helemaal mee eens' aangeeft op een vraag op zeven-puntsschaal, tenzij antwoordopties individueel weergegeven worden.
[70] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*, p. 25-30

agentschappen. Het is moeilijk om de (verandering in) productiviteit van publieke organisaties eenduidig aan te tonen. Ook is er geen eenduidig bewijs dat het agentschapsmodel leidt tot meer productiviteit of tot doelmatiger werken. Aan de andere kant is ook niet te stellen dat er *geen* effect zichtbaar is.

Wel geven gesprekspartners aan dat het werken met baten-lastenfinanciering en productsturing in zekere mate helpt om het gesprek over doelmatigheid beter te voeren. Het geeft directe handvatten en taal om kostenbewust over de uitvoering van publieke taken te spreken en dit te monitoren. Wel geven zij aan dat het gesprek hierdoor soms ook te nauw wordt gevoerd en het gesprek in de driehoek vaak langs de lijn van bekostigingsafspraken wordt gevoerd. Departementen en agentschappen geven aan dat het gesprek over de opgave in bredere zin op zich ook wordt gevoerd, maar dat dit weinig wordt gestimuleerd vanuit het agentschapsmodel en/of de Regeling.

Het uitgangspunt van sturen op doelmatigheid, de modelkenmerken en de instrumenten van het agentschapsmodel zijn niet voor alle type agentschappen even effectief. Voor agentschappen die meer output-gedreven zijn, werken deze beter dan voor kennis-agentschappen, maatschappij-gestuurde organisaties of toezicht-gestuurde organisaties. Hoewel de agentschapsinstrumenten (zoals de inzet van het baten-lastenstelsel of het aan kunnen gaan van leningen) voor deze organisaties wel van meerwaarde kunnen zijn, heeft de dominante sturing op doelmatigheid beperkende neveneffecten voor deze organisaties: voor hun taken is doelmatigheid niet per se het meest passende uitgangspunt, maar in de afspraken met en verantwoording richting het departement ligt hier wel veel focus op. Deze agentschappen hebben vaak meer behoefte aan een gesprek over zaken als maatschappelijke resultaten, kwaliteit en publiek vertrouwen.

Het stimuleren van doelmatigheid via de instellingsvoorwaarden verschilt per type agentschap

Voor een deel van de bestaande 28 agentschappen – met name de output-gestuurde agentschappen – is de link tussen hun taak en de instellingsvoorwaarden vrij helder, en is het ook helder dat het agentschapsmodel passend is. Voor een ander deel is dat minder. Uit doorlichtingen blijkt dat niet altijd volledig aan alle instellingsvoorwaarden wordt voldaan.[71] Ook is het niet altijd logisch waarom een bepaalde taak bij een agentschap is belegd, of waarom een bepaalde organisatie een agentschap is geworden.[72] AEF concludeert dat de keuzes in organisatietypen niet altijd uitlegbaar of consistent zijn, en dat het niet per se logisch is dat een bepaalde organisatie een agentschap is, en bijvoorbeeld geen zbo of dienstonderdeel. Het duidelijkst geldt dat voor de kennis-gestuurde en toezicht-gestuurde agentschappen. De kenmerken van het agentschapsmodel passen minder goed bij dit type taken. De twee belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- Het sturingsmodel voor agentschappen gaat uit van het construct van opdrachtgever-opdrachtnemer. Dat veronderstelt een bepaalde hiërarchie: de termen ‘opdrachtgever’ en ‘opdrachtnemer’ wekken de indruk dat er sprake is van een partij die moet omschrijven wat de andere partij moet doen en de opdrachtnemer gebonden is aan die taakomschrijving[73]. Dat verhoudt zich slecht tot toezichthouders: onafhankelijke inspecties voeren juist geen ‘opdrachten’ vanuit het departement uit. Ook kennisinstituten moeten hun kerntaak onafhankelijk uitvoeren.
- Agentschapssturing veronderstelt dat er definieerbare ‘producten’ worden geleverd, waarvoor het agentschap tarieven in rekening brengt bij het departement. Dat past moeizaam bij de praktijk

[71] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*, p. 22
[72] Dit is ook een conclusie van het IBO, wordt ook in de wetenschappelijke literatuur erkend en stellen we in dit onderzoek ook in bredere zin vast voor verzelfstandigde organisaties (zie ook de conclusies).
[73] In deelonderzoek C gaan we hier dieper op in, zie pagina’s 65-66, (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/30/evaluatie-van-de-aanwijzingen-inzake-de-rijksinspecties)

van toezicht en kennis, omdat daar geen duidelijk afgebakende producten worden geleverd. Kennis-gestuurde agentschappen geven dan ook specifiek aan dat deze kennistaak knelt met de verantwoordingseisen op kostprijs en beperkte ruimte voor innovatie (zie later in dit hoofdstuk).

Stimuleren van doelmatigheid via productsturing en een integrale kostprijs biedt handvatten voor grip, maar knelt ook

Belangrijke elementen van het agentschapsmodel zijn het werken vanuit productsturing en een integrale kostprijs. Dat betekent dat alle activiteiten die een agentschap uitvoert worden toegerekend aan producten die het agentschap voortbrengt. Daarin worden zowel de directe als de indirecte kosten toegerekend aan het product. Gesprekspartners noemen dat het kostprijsmodel handvatten biedt om de publieke taak in een product te vatten, en hiermee enige grip te hebben op de uit te voeren taken en de besteding van budget.

Voor veel agentschappen is het echter moeilijk om (alle aspecten van) van hun taak ook daadwerkelijk te vatten in een 'product' en een integrale kostprijs. In de praktijk verschilt daarom ook de manier en detailniveau van hoe een product wordt beschreven. Bij bijvoorbeeld DJI kan het gaan om een concreet aantal bedden dat beschikbaar is, maar zijn bijvoorbeeld kosten voor ICT moeilijker toe te schrijven aan één eenheid. Bij het KNMI is kennisontwikkeling een kerntaak, wat nog moeilijker is toe te schrijven aan een concreet product en eenheid. Daarbij is ook niet alles te vatten in een integrale kostprijs: innovatie en ICT worden hierbij vaak als voorbeelden genoemd. Er wordt nu regelmatig gewerkt met opslagen op de kostprijs, wat uiteindelijk ook een vertekend beeld oplevert en ook niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid.

Er zijn in beperkte mate uitzonderingen mogelijk op de Regeling

Voor sommige agentschappen worden uitzonderingen gemaakt op de uitgangspunten van de Regeling, door bijvoorbeeld lumpsumfinanciering mogelijk te maken. Dit is een mogelijkheid die de Regeling biedt (evenals de inzet het kas-verplichtingenstelsel). Dit lijkt in de praktijk moeilijk te realiseren: het vergt veel inzet en onderhandeling, mede omdat de inzet van lumpsumfinanciering in theorie één van de centrale pijlers onder het agentschapsmodel wegneemt. Aan de andere kant kan (gedeeltelijke) lumpsumfinanciering een nuttig instrument zijn: er hoeven geen jaarlijkse detailafspraken worden gemaakt bijvoorbeeld als het agentschap en departement gezamenlijk een goed beeld hebben van wat het kost op basis van ervaring. Als het gaat om lumpsumfinanciering voor het grootste deel van het takenpakket van het agentschap, kan dat wel de vraag oproepen of het agentschapsmodel in essentie überhaupt passend is voor de uitvoering van de taak in kwestie.

Diverse gesprekspartners merken op dat hierin recent een ontwikkeling gaande is: het gesprek over de mogelijkheid tot (gedeeltelijke) lumpsumfinanciering wordt meer gevoerd en zij ervaren op dit vlak meer openheid vanuit het ministerie van Financiën. Een knelpunt is wel dat de verantwoordingseisen (bijvoorbeeld vanuit de ADR) voor een agentschap nog niet afgestemd zijn op lumpsumfinanciering.

Het mogen voeren van afwijkend financieel beheer wordt gewaardeerd, maar er wordt meer flexibiliteit gevraagd

Agentschappen en departementen waarderen de mate van autonomie in bedrijfsvoering die agentschappen hebben. Zeker het werken met een baten-lastenadministratie is een belangrijk en

gewaardeerd element van het agentschapsmodel.[74] Hoewel agentschappen een zekere mate van financiële autonomie ervaren, voeren zij ook regelmatig overleg met het departement over hun financieel beheer in de driehoek. Daarbij vragen ze ook in grote mate toestemming bij verschillende zaken. Dit wordt onderschreven door de survey, waarin wordt aangegeven dat veel agentschappen toestemming vragen bij het aangaan van leningen ten behoeve van investeringen (15 uit 16 agentschappen), het vaststellen van tarieven voor diensten of producten (10 uit 16), het schuiven tussen begrotingsposten voor personeels-/operationele kosten en investeringen (10 uit 16) en schuiven in begrotingen tussen verschillende jaren (10 uit 16).

Hoewel de mogelijkheden tot afwijkend financieel beheer in essentie gewaardeerd worden, zijn er ook specifieke punten waarop agentschappen knelpunten ervaren. We noemen er een aantal:

- **de aansluiting van de (gevraagde) verantwoording op de wijze van bekostiging**, specifiek waar het gaat om financiering via lumpsum of op projectbasis, waarvan de ADR alsnog een omrekening wil zien naar kostprijs. Dit resulteert in gekunstelde en niet waardevolle verantwoordingsconstructies. AEF adviseert om dit beter aan te sluiten;
- **productfinanciering**, gezien het feit dat niet alle activiteiten die belangrijk zijn voor de taakuitvoering van agentschappen direct te relateren zijn aan een concreet product. De mogelijke uitzonderingen hierop (bijv. via lumpsum financiering) komen nog moeizaam tot stand;
- **de maximumomvang van 5% eigen vermogen**. Agentschappen hebben behoefte om dit eigen vermogen in te zetten voor langetermijninvesteringen omdat dit hun meer bedrijfsmatige autonomie geeft (meer dan bijvoorbeeld de inzet van leenfaciliteiten) en omdat dit meer ruimte biedt voor buffers om de continuïteit van het agentschap te borgen.[75] Het voornaamste knelpunt zit in het feit dat de 5% een strak maximum is waaraan wordt vastgehouden en dat er weinig mogelijkheden zijn om – in overleg met het departement en Financiën – hiervan af te wijken. AEF stelt niet per definitie dat er een verruiming nodig is van het eigen vermogen, maar dat meer ruimte voor een open gesprek hierover tussen departement en agentschap wel wenselijk is
- **beperkte ruimte voor innovatie en ICT-investeringen**, o.a. door het maximum eigen vermogen, productfinanciering en mogelijkheden tot verantwoording ervaren agentschappen beperkingen in ruimte voor innovatie en ICT-investering.[76]

Zoals beschreven verschilt het in hoeverre deze knelpunten zich voordoen voor verschillende (typen) agentschappen.

Werken met het driehoeksmodel wordt als waardevol ervaren

In principe is het driehoeksmodel van toepassing voor de governance van alle agentschappen. De manier van functioneren en volwassenheid hierin, is wisselend per type organisatie en departement. In de survey geven 13 van de agentschappen aan dat het driehoeksmodel is toegepast en 3 agentschappen niet (volledig) toegepast. Agentschappen en departementen geven aan dat het werken met een driehoeksmodel in beginsel als waardevol wordt ervaren. Ook geven zij aan dat de regeling over het algemeen voldoende ruimte biedt om de relaties in het driehoeksmodel zelf naar behoefte vorm te geven, omdat deze in de regeling nog redelijk open zijn beschreven. De manier waarop de relaties ingevuld worden, verschilt echter sterk tussen de agentschappen, ook afhankelijk

[74] Zoals het IBO-agentschappen in *Samen werken aan publieke waarde* (2021, p.22) ook concludeert, is er nog geen agentschap dat de overstap heeft gemaakt naar een kas-verplichtingenagentschap. Dat kan een indicatie zijn van de waardering van het baten-lastenstelsel onder agentschappen, ervan uitgaande dat hoge transitiekosten of ingewikkeldheid bij deze overstap, hier niet de reden voor zijn.
[75] In principe is het eigen vermogen niet bedoeld voor investeringen, maar is de leenfaciliteit daarvoor bedoeld. Het maximum is onder andere ingesteld om het budgetrecht van het parlement te borgen. Zie ook Staatscourant (december 2017) nr. 69103.
[76] Deze knelpunten komen ook naar voren in IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde* (p.43-46). We beschrijven deze hier beknopter, maar verwijzen voor een uitgebreidere beschrijving door naar het IBO.

van het taaktype (dit beschrijven we verder in hoofdstuk 7.3). De werking van het driehoeksmodel verschilt maar weinig van de werking ervan voor zbo's. Zie hoofdstuk 2.4 voor meer hierover.

Doeltreffendheid (2/2): Agentschapsmodel als alternatief voor externe verzelfstandiging

Naast het stimuleren van doelmatigheid, werd met de introductie van het agentschapsmodel ook een alternatief voor externe verzelfstandiging geboden om de democratische controle op de uitvoering van bepaalde publieke taken te vergroten. Het IBO stelt dat dit doel bereikt is.[77] Het aantal agentschappen is snel toegenomen en waar het strikt regelgebonden uitvoering betreft is het agentschapsmodel een goed alternatief gebleken voor een zbo. In het huidige kabinetsbeleid heeft de vorm van agentschap dan ook de voorkeur ten opzichte van oprichting van zbo's.[78] Wel is er de kanttekening dat het omvormen van zbo's tot agentschappen nog weerbarstig blijkt en in zeer beperkte mate ook daadwerkelijk gebeurt, onder andere vanwege de vrees voor hoge transitiekosten. [79]

Verbetermogelijkheden voor het kader

- Het agentschapsmodel is nu (op punten) niet passend voor alle verschillende taken die agentschappen uitvoeren en daarmee knelt de Regeling voor een deel van agentschappen ook meer. Dat leidt tot grofweg twee opties:
  (1) de Regeling diversifiëren en meer ruimte maken voor verschillende typen agentschappen. Dat betekent meer ruimte voor differentiatie in bekostiging en verantwoordings- en sturingsmechanismen;
  (2) een deel van de agentschappen omvormen tot een ander model en het agentschapsmodel alleen behouden voor publieke taken waar deze echt passend is. Het IBO agentschappen stelt in lijn hiermee vijf mogelijke beleidsvarianten voor. De voorkeursvariant van het IBO is om de Regeling te verbreden. De keuzes die hierin gemaakt worden, moeten in samenhang met het bredere stelsel worden bezien.[80]
- Het agentschapsmodel zoals gevat in de Regeling agentschappen bevat elementen (zoals de mogelijkheid tot een baten-lastenstelsel) die onder bepaalde condities ook van meerwaarde kunnen zijn voor taken die nu niet bij een agentschap belegd zijn. Dat hoeft niet te betekenen dat het gehele agentschapsmodel (en voornamelijk het uitgangspunt van doelmatigheid) altijd passend is voor die taken. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar vormen waarbij de instrumenten van agentschappen wel breder ingezet kunnen worden. Dit is ook afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt over de inrichting van het brede stelsel van rijksorganisaties op afstand.
- De Regeling is op een aantal punten te knellend om het agentschapsmodel goed te laten werken. Daarbij gaat het in ieder geval om het bieden van ruimte voor innovatie, de beperkte differentiatiemogelijkheden in o.a. de maximumomvang in het eigen vermogen, de aansluiting van de verantwoording op de bekostigingswijzingen en mogelijkheden voor lumpsumfinanciering. Op deze punten is verdere ontwikkeling van het model en het kader wenselijk.

[77] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde,* p. 24
[78] Zie Regeerakkoord 2012, *Bruggen slaan*.
[79] IBO agentschappen (2021). *Samen werken aan publieke waarde*, p. 22.
[80] Binnen de brede evaluatie werken we dit verder uit in deelonderzoek F (de synthese).

/ 4 Kaderwet adviescolleges

Hoofdboodschap van dit hoofdstuk

- De Kaderwet adviescolleges levert een belangrijke bijdrage aan de onafhankelijkheid van adviescolleges, maar de waarborgen voor onafhankelijkheid in de Kaderwet kunnen verder versterkt worden.
- De Kaderwet helpt om het primaat van de politiek in het stelsel van adviescolleges te waarborgen. Binnen die context krijgt de onafhankelijkheid van adviescolleges vorm.
- De met de Kaderwet beoogde versobering van het adviesstelsel staat in de afgelopen jaren onder druk, met name door de gestage toename van het aantal eenmalige adviescolleges.
- Ministeries en adviescolleges streven gezamenlijk naar aansluiting van de activiteiten van adviescolleges bij de beleidspraktijk. Dat blijkt onder meer uit de hoeveelheid adviesaanvragen die bij colleges landt, en het proces dat doorlopen wordt om het werkprogramma van colleges op te stellen. Tegelijk kan de samenwerking tussen ministeries en adviescolleges verbeterd worden, bijvoorbeeld rondom beleidsreacties van ministeries op adviezen van colleges.
- Het ontbreekt aan overzicht over het geheel van (advies)commissies dat buiten bereik van de Kaderwet valt. Daarnaast kan heroverwogen worden of het criterium 'advies over toekomstig beleid' nog leidend moet zijn voor het toepassingsbereik van de Kaderwet. Ook aanvullende kaderstelling is een mogelijkheid.

4.1 Wat is een adviescollege?

Adviescolleges hebben als taak om de regering en Staten-Generaal onafhankelijk te adviseren over nieuwe wetten of te voeren beleid van het Rijk

Adviescolleges geven gevraagd of ongevraagd advies over *toekomstig* beleid of wetgeving. De Kaderwet (art. 1) definieert dit als "colleges die krachtens publiekrecht de taak hebben om de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid". Organen als adviescommissies die adviseren over de *uitvoering* of *toepassing* van beleid, vallen niet onder het bereik van de Kaderwet. Adviescolleges krijgen in de praktijk verschillende namen (raad, commissie, taskforce, etc.). Dit maakt voor de vraag of de wet van toepassing is, niet uit. Adviescolleges vormen samen met organisaties zoals de drie planbureaus, de WRR en SER, enkele Hoge Colleges van Staat, de rijkskennisinstellingen en andere adviesorganen het kennis- en adviesstelsel.

De Kaderwet maakt onderscheid in vaste, tijdelijke en eenmalige adviescolleges

Vaste adviescolleges worden cf. artikel 4 van de Kaderwet ingesteld bij wet en voor onbepaalde tijd. Tijdelijke adviescolleges kunnen op grond van art. 5 bij Koninklijk Besluit voor een duur van vier jaar in het leven worden geroepen. Eenmalige adviescolleges kunnen ook bij Koninklijk Besluit worden ingesteld, maar worden om praktische redenen bijna altijd bij ministeriële regeling ingesteld.

Eenmalige adviescolleges brengen slechts één advies uit. In (heel) 2020 waren er 20 vaste, 5 tijdelijke en 17 eenmalige adviescolleges die onder de Kaderwet vielen.[81]

In de praktijk wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen strategische colleges, die adviseren over een breed beleidsterrein (zoals de Onderwijsraad en de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur), en technisch-specialistische colleges, die over een specifieker afgebakend onderwerp adviseren (zoals de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken). De Kaderwet maakt echter geen formeel onderscheid tussen deze typen.

4.2 Vormgeving van de Kaderwet adviescolleges

De Kaderwet adviescolleges vormde een reactie op ervaren wildgroei in het stelsel
Zeker in de loop van de jaren '70 en '80 liep het aantal adviescolleges op. Dat leidde tot ervaren wildgroei in het stelsel.[82] In reactie daarop werden in 1997 zowel de Kaderwet adviescolleges als de Herzieningswet adviesstelsel (de 'Woestijnwet') van kracht. Daardoor werden alle bestaande colleges in één keer opgeheven[83] en traden voor de nieuwe vaste adviescolleges instellingswetten in werking.

De Kaderwet adviescolleges heeft drie belangrijke doelen
De drie hoofddoelen van de Kaderwet zijn:

- *Versobering van het adviesstelsel en het vergroten van transparantie*. Dit moest onder andere bereikt worden via een vermindering van het aantal adviescolleges en het afschaffen van adviesverplichtingen en zaken als periodieke evaluaties en een motivatieplicht en toetsing bij instelling.
- *Scheiding tussen advies van (partijloze) deskundigen van het overleg met belangengroepen* - en daarmee verheldering van politieke besluitvorming en herstel van het politiek primaat. De belangrijkste bepaling hierbij is het benoemen van leden op basis van deskundigheid..
- *De verbetering van de politieke aansturing van adviescolleges*, om zo de kwaliteit, snelheid en bruikbaarheid van adviezen te bevorderen. Om te zorgen dat het parlement goed tegenmacht kan bieden aan het kabinet is ook de mogelijkheid opgenomen voor een rechtstreekse adviesaanvraag vanuit de Eerste of Tweede Kamer.[84]

Andere doelen zijn het bevorderen van ontkokering in de advisering[85] en het realiseren van een evenredige deelname van vrouwen en etnische en culturele minderheden aan adviescolleges.[86]

De Kaderwet streeft naar een balans tussen politieke sturing en voldoende onafhankelijkheid.
Het streven naar balans tussen sturing en onafhankelijkheid van adviescolleges is terug te zien in verschillende bepalingen in de Kaderwet. Zo garandeert de Kaderwet – door de bepaling dat vaste adviescolleges bij wet moeten worden ingesteld (art. 4) – dat de wetgever zich over de oprichting van een nieuw college uitspreekt en op die manier de opdracht aan het adviescollege (mede) vorm kan geven. De wet regelt dat leden van een adviescollege worden benoemd bij koninklijk besluit (politiek

[81] Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2020, Bijlage A. Alle adviescolleges die tijdens het jaar 2020 actief waren zijn meegenomen, dus ook de adviescolleges die in 2020 zijn opgericht of opgeheven.
[82] Zoals bijvoorbeeld werd aangekaart door de WRR in het rapport *Externe adviesorganen van de centrale overheid* (1977)
[83] Met uitzondering van de RvS, WRR, SER en de technisch-specialistische adviesorganen.
[84] Kabinetsnotitie *De kwaliteit van verbinding – advies & kennis voor de rijksoverheid in de 21ste eeuw* (2008), bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/2009 31490, nr. 3
[85] Ibidem
[86] *Kamerstukken II* 2019/20, 31490, nr. 280

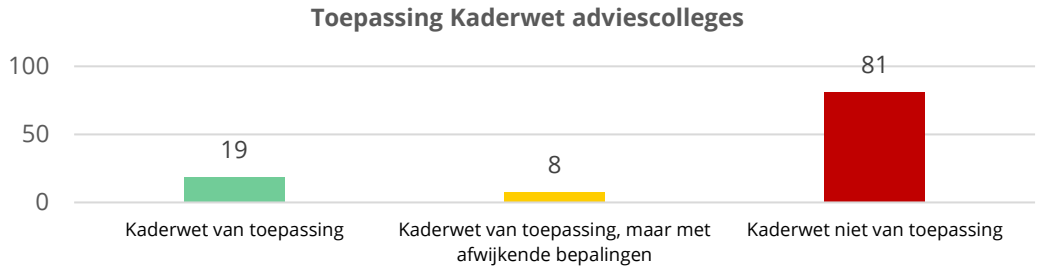
primaat), maar dat zij benoemd moeten worden op grond van deskundigheid (respectievelijk artikel 11 en 12). Dat laatste zou bij moeten dragen aan onafhankelijke advisering. Het streven naar balans tussen sturing en onafhankelijkheid komt ook terug in de bepalingen over de totstandkoming van het werkprogramma: daar staat voorop dat het adviescollege het initiatief heeft in het opstellen hiervan, maar dat de Minister het uiteindelijk vaststelt (art. 26). Ook kunnen adviescolleges zowel ongevraagd advies uitbrengen als adviesaanvragen ontvangen vanuit het departement of vanuit de Staten-Generaal (art. 17) – waarbij ze eigenstandig afwegen of ze deze uitvoeren (art. 20).

4.3 Toepassing van de Kaderwet adviescolleges

De Kaderwet is in principe van toepassing op alle adviescolleges die voldoen aan de definitie gesteld in artikelen 1 en 2 van de Kaderwet (zie hierboven). Bij de instelling van een adviescollege kan, op voorwaarde van een deugdelijke motivering, worden afgeweken van (specifieke bepalingen in) de Kaderwet. Afwijkingen zijn alleen mogelijk voor vaste adviescolleges, niet voor tijdelijke of eenmalige.

De Kaderwet is niet (volledig) van toepassing op alle adviescolleges in het overheidsregister

De onderstaande grafiek laat de verdeling zien van adviescolleges waarop de Kaderwet volledig, deels of niet van toepassing is. Deze grafiek is gebaseerd op het register van overheidsorganisaties.[87] Wat meteen opvalt is dat de Kaderwet op de meeste in het register opgenomen adviescolleges niet van toepassing is (81 op een totaal van 108). Het overheidsregister onderscheidt echter niet welke organisaties adviescolleges zijn 'in de zin van de Kaderwet' (d.w.z. die voldoen aan de definitie als in artikelen 1 en 2).[88] Veel van de organisaties in het register waarop de Kaderwet niet van toepassing is, voldoen niet aan deze definitie, bijvoorbeeld omdat zij advies geven niet over toekomstig beleid maar over de toepassing van bestaand beleid in individuele gevallen. Er bestaan echter ook adviescolleges die wel adviseren over toekomstig beleid of wier taak daar nauw aan raakt, maar die niet onder het bereik van de Kaderwet vallen. Een voorbeeld hiervan is de Mijnraad, die volgens zijn website behalve inzake vergunningverlening ook adviseert "over voorgenomen beleid of wijzigingen inzake de mijnbouwwet- en regelgeving".[89]



Samengevat is het moeilijk om een accuraat beeld te geven van de toepassing van de Kaderwet adviescolleges, omdat er wel een definitie is voor het soort adviescollege dat binnen het toepassings-bereik van de Kaderwet valt, maar niet wordt bijgehouden welke organisaties hieraan voldoen.

[87] https://almanak.overheid.nl/Adviescolleges, peildatum 02/09/2021. NB: de manier van tellen wijkt hier (in verband met de beschikbare gegevens) af van eerder: niet alle colleges actief in een jaar worden geteld, maar alle colleges actief op één datum.
[88] Kaderwet adviescolleges, art. 1a.
[89] https://demijnraad.nl/cms/view/d1c983de-0949-41d4-9722-cf44c2850d59/wat-doen-wij

Op enkele punten wordt de Kaderwet in- of aangevuld door andere beleidsdocumenten
De belangrijkste documenten die de Kaderwet adviescolleges in- of aanvullen zijn:

- *De Wet vergoedingen adviescolleges en commissies* stelt regels voor de vergoedingen van leden van adviescolleges.
- *De wijziging van het maximaal aantal leden.* De Kaderwet stelt dat adviescolleges maximaal 14 leden kunnen hebben, inclusief voorzitter. Sinds 2011 is echter kabinetsbeleid dat een adviescollege maximaal tien leden heeft.[90] Hoewel de Kaderwet nog ruimte laat voor veertien leden, komt dit in de praktijk nauwelijks meer voor. Een voorgenomen wijziging van de Kaderwet op dit punt heeft nooit doorgang gekregen.
- *Handreikingen en leidraden* vullen de Kaderwet nader in, zoals de 'Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege' die ingaat op de procedurele vereisten bij de werving en benoeming van kandidaat-leden; en de Leidraad instellen externe commissies, die handvatten biedt voor het instellen van nieuwe adviescommissies of -colleges door ministeries.
- *De motie-Van der Ham*[91] heeft als doel om de participatie van mensen met praktijkkennis in adviescolleges te bevorderen: praktijkervaring moet meewegen bij het werven van nieuwe leden.

4.4 Praktijkwerking Kaderwet adviescolleges

Algemeen beeld van de bekendheid en rol van het kader

Adviescolleges zijn goed bekend met de Kaderwet en beschouwen deze als belangrijk
Gevraagd naar hun kennis van de Kaderwet geven 9 van de 14 surveyrespondenten vanuit adviescolleges aan een goed beeld te hebben van de inhoud van het kader (meer dan slechts de 'algemene strekking'). Twee respondenten geven aan 'exact' te weten wat er in het kader staat. Ook geven 12 respondenten aan dat het kader in hun ogen belangrijke bepalingen bevat voor het functioneren van het adviescollege. In interviews geven adviescolleges aan dat de borging van onafhankelijkheid in hun ogen de belangrijkste functie van de Kaderwet is. Dit beeld wordt door de survey bevestigd: 13 van de 14 respondenten is het er mee eens dat het kader een waarborg vormt voor de onafhankelijkheid van hun organisatie (significant meer dan respondenten vanuit zbo's dat bijvoorbeeld vinden over de Kaderwet zbo's).

Respondenten geven in de survey doorgaans ook aan dat niet alleen zij zelf, maar ook het departement waarmee zij samenwerken goed op de hoogte is van de inhoud van de Kaderwet (9 uit 14 eens), en ook beleidsambtenaren de Kaderwet als belangrijk beschouwen (8 uit 14). In interviews komt echter wel naar voren dat niet elke beleidsmedewerker goed op de hoogte is van de rol van de adviescolleges en hoe deze in de wet geregeld is. Dit kan de samenwerking in de praktijk onwennig maken en zorgen voor ruis op de lijn, bijvoorbeeld als het gaat om de te volgen procedures voor beleidsreacties of adviesaanvragen.

[90] *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 III, nr. 11
[91] *Kamerstukken II* 2007/08, 30184, nr. 16

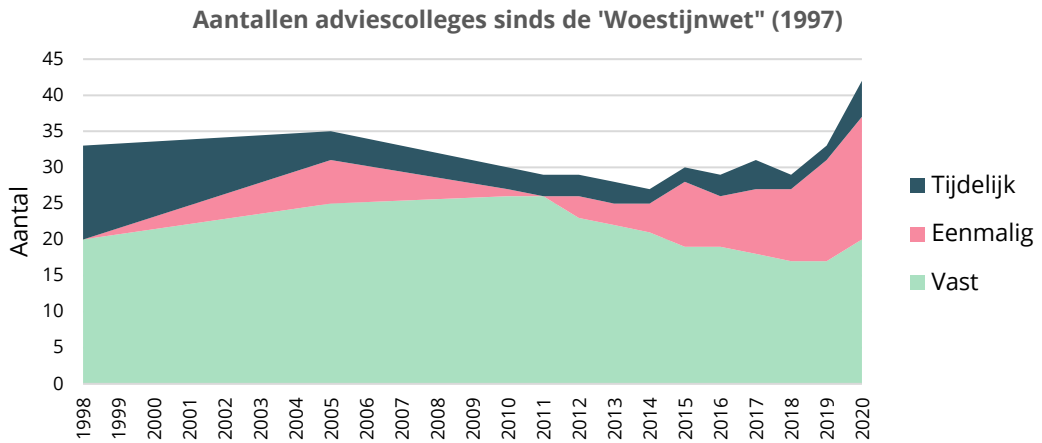
Doeltreffendheid (1/5): Versobering en transparantie adviesstelsel

Het aantal adviescolleges stijgt, met name door de snelle toename van eenmalige colleges

Eén van de hoofddoelen van de Kaderwet is versobering en transparantie in het adviesstelsel. Al in de vorige evaluatie van de Kaderwet (2015) werd een trend opgemerkt van een dalend aantal vaste adviescolleges en een groeiend aantal eenmalige adviescolleges. Deze evaluatie bevatte ook het advies om kritisch te kijken of adviesvragen wel echt de instelling van een eenmalig adviescollege behoeven of ook binnen de taakopdracht en capaciteit van een bestaand adviescollege passen. Sinds 2015 heeft deze toename van het aantal eenmalige adviescolleges zich echter doorgezet. Hierdoor is er nu niet alleen een verschuiving te zien in de samenstelling van verschillende typen colleges in het adviesstelsel, maar ook een gestage groei in het aantal adviescolleges als geheel. Ook lijkt de groei de eerder gerealiseerde versobering van het adviesstelsel grotendeels teniet te doen.

Het groeiende aantal eenmalige colleges levert risico's op voor onafhankelijkheid van advisering

Gesprekspartners vanuit adviescolleges stellen dat hun ervaring is dat de waarborgen voor onafhankelijkheid bij eenmalige adviescolleges doorgaans minder groot zijn. Bij eenmalige adviescolleges is er in principe meer sprake van politieke sturing 'aan de voorkant', omdat ministeries de ruimte hebben de adviesvraag zelf te definiëren en met die vraag in de hand potentiële commissieleden te benaderen. Het is te verwachten dat potentiële leden van zulke eenmalige colleges die zich niet kunnen vinden in de 'opdracht' doorgaans geen zitting zullen nemen in het college. Ook heeft een eenmalig adviescollege minder tijd en ruimte om een institutionele positie en eigenstandigheid te ontwikkelen. Op basis hiervan constateert AEF dat de snelle groei van eenmalige colleges meer ruimte lijkt te bieden voor politiek-strategisch gedrag van ministeries, en daarmee een risico vormt voor het uitgangspunt van onafhankelijk advies en de opbouw en benutting van inhoudelijke deskundigheid door vaste colleges.

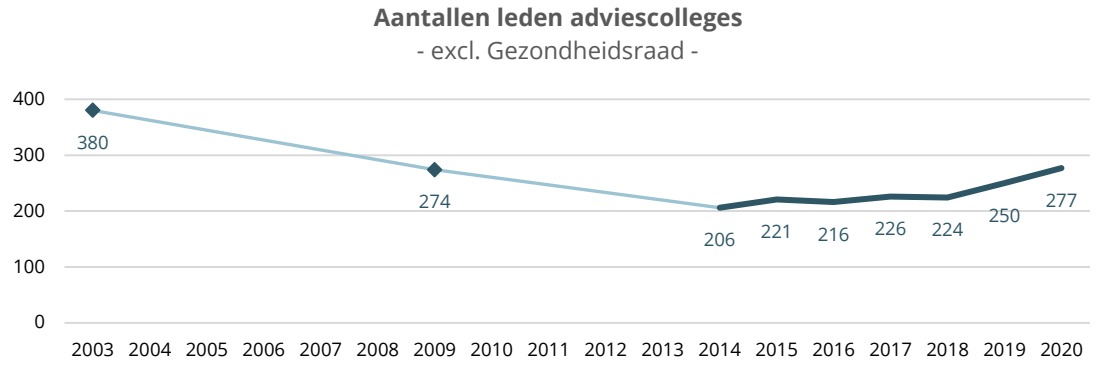


Toelichting: aantal adviescolleges onder toepassing van de Kaderwet zoals gerapporteerd in de jaarlijkse rapportage bedrijfsvoering rijk. Alle adviescolleges die in een jaar actief waren zijn meegenomen in de telling (NB: dit is een andere manier van tellen dan in de vorige figuur, waarbij gebruik is gemaakt van één peildatum).[92]

[92] De stijging in het aantal eenmalige colleges van 2019 op 2020 kan niet worden verklaard door de COVID-19-crisis, aangezien er geen eenmalige colleges zijn opgericht die een adviesopdracht op het gebied van de pandemie hadden.

Ook het totaal aantal leden van adviescolleges stijgt

Het totaal aantal leden van adviescolleges daalde tussen 2003 en 2014 van 380 naar 200.[93] Dit was het gevolg zowel van een daling van het aantal adviescolleges (zie figuur boven) als de daling van het aantal leden van een adviescollege van gemiddeld 10 naar 7,4.[94] Sinds 2014 is echter weer een stijging te zien van het totaal aantal leden. Dit komt met name door de stijging van het totaal aantal adviescolleges. Het gemiddelde aantal leden is relatief stabiel gebleven en was in 2020 zelfs lager dan in 2014. Net als ten tijde van de vierde evaluatie zijn er de laatste jaren nauwelijks adviescolleges met meer dan 10 leden – in 2020 waren het er slechts drie (incl. Gezondheidsraad).[95]



In het geheel van (advies)commissies buiten bereik van de Kaderwet doen zich knelpunten voor

Met het oog op transparantie en overzicht in het adviesstelsel is een belangrijke vraag wanneer een college geldt als 'adviescollege' in de zin van de Kaderwet. In een inventarisatie van het ministerie van BZK werd in 2019 een totaal van 196 adviescommissies binnen het Rijk geteld.[96] Dit overzicht is echter niet volledig betrouwbaar; het leunt op de aanlevering van gegevens door ministeries die de vastgestelde criteria[97] niet allemaal op de zelfde manier lijken te interpreteren. Ook is het overzicht (nog) niet volledig verwerkt in het register van overheidsorganisaties – al wordt hieraan gewerkt.

Wij constateren dat het onderscheid tussen adviescolleges binnen bereik van de Kaderwet en het geheel van colleges en commissies daarbuiten niet geheel helder is. Zo lijken er commissies te zijn die als adviescollege op grond van de Kaderwet zouden kunnen worden gekarakteriseerd, omdat hun taken (zeer) vergelijkbaar zijn met die van andere adviescolleges in de zin van de Kaderwet. In de groslijst zijn verschillende commissies terug te vinden die (sterk) raken aan advies over toekomstig beleid en waarvan het moeilijk verdedigbaar is dat zij niet onder het bereik van de Kaderwet vallen.[98] Ook is te zien dat in de regelgeving voor deze commissies niet altijd alle voorwaarden terugkomen die voor adviescolleges wel gelden, zoals bijvoorbeeld de verplichting voor het ministerie om een beleidsreactie op te stellen op uitgebrachte adviezen. Dat is jammer, omdat de verplichting tot beleidsreactie door adviescolleges die wél onder de Kaderwet vallen juist als kracht wordt genoemd.

[93] Exclusief de Gezondheidsraad, die honderd leden heeft en in wisselende samenstellingen adviseert, afhankelijk van onderwerp.
[94] Vierde evaluatie Kaderwet adviescolleges (2015)
[95] Op basis van jaarrapportages bedrijfsvoering Rijk 2014 t/m 2020
[96] Staatssecretaris van BZK (2019), *Kamerbrief over lijst aan adviescommissies per ministerie* (20 september)
[97] Het gaat hierbij om organisaties die publiekrechtelijk zijn ingesteld, adviseren aan de regering of Staten-Generaal en voor minder dan 50% aan ambtenaren bestaan
[98] Voorbeelden hiervan zijn de Mijnraad (EZK), de afdeling advisering van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (JenV), de Raad voor dierenaangelegenheden (LNV) en het Nationaal Comité advies dierproevenbeleid (LNV).

De kaderstelling voor adviescommissies kent voors en tegens

Een tweede vraag is of voor adviescommissies die zich *niet* in de kern bezig houden met advisering over 'toekomstig beleid' aanvullende kaderstelling nodig is. Op dit moment geldt wel de *Leidraad instellen externe commissies*[99], maar die heeft het karakter van een richtlijn, die aan ministeries overlaat welke afspraken worden gemaakt en waarborgen er worden verankerd in een instellingsbesluit of protocol voor hun werkwijze. Ook heeft de leidraad alleen betrekking op afspraken die worden gemaakt bij het *instellen* van commissies, en niet op hun verdere levensloop.

Uit de interviews komt op dit punt het beeld naar voren dat er voor dit type commissies weinig behoefte is aan aanvullende kaders, mits er een duidelijke basis in wet- of regelgeving bestaat voor de werkzaamheden van een commissie (zoals een instellingsbesluit), taken helder zijn omschreven en er duidelijke afspraken zijn gemaakt met het ministerie. De vraag is echter of aan die voorwaarden is voldaan voor alle verschillende bestaande (en nieuwe) commissies. Door het beperkte overzicht over adviescolleges buiten de Kaderwet is op die vraag geen sluitend antwoord te geven.

Ook merken we op dat een belangrijke meerwaarde van kaderstelling is dat kaders zorgen voor *waarborgen*, door af te dwingen dat dit soort voorwaarden worden ingevuld: ze zorgen ervoor dat niet aan het toeval over wordt gelaten dat dit gebeurt. In die waarborgen is nu maar heel beperkt voorzien.

Adviescolleges volgen de bepalingen rond programmering en verslaglegging

De publicatie van jaarverslagen en werkprogramma's is een relevante indicator voor de transparantie in het adviesstelsel. De Kaderwet (art. 26 & art. 28) vraagt van adviescolleges dat zij ieder jaar een jaarverslag en een werkprogramma voor het komende jaar aan de minister toesturen. Een viertal adviescolleges is uitgezonderd van deze twee artikelen.[100] Uit een steekproef van tien adviescolleges waarvoor deze verplichting geldt blijkt dat deze over het algemeen goed nageleefd wordt.[101]

Sommige colleges vullen deze verplichtingen in op een manier die zich meer richt op de lange termijn. Op die manier hebben ze naar eigen zeggen de mogelijkheid meerjarig een meer eigenstandige koers te varen. Ook levert dit ruimte op om meer tijd en energie te investeren in het ophalen van vraagstukken uit de samenleving. Zo brengt de Adviesraad Internationale Vraagstukken ieder jaar een werkprogramma uit dat niet één maar twee jaar vooruitblikt, bracht de ROB voor 2018-2020 een meerjarenprogramma uit met een tussenrapportage en werkt ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving met een meerjarig werkprogramma. Deze colleges maken ieder jaar een uitsnede uit hun werkprogramma, dat ze gebruiken om te voldoen aan de verplichting uit de Kaderwet om jaarlijks een werkprogramma in te dienen bij het ministerie.

[99] *Leidraad instellen externe commissies* (2018). https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256307/leidraad-instellen-externe-commissies.pdf

[100] Het gaat hierbij ten eerste om de Kiesraad, het Orgaan voor de Friese Taal en de Autoriteit Persoonsgegevens (advies is niet de hoofdtaak, dus in lijn met art. 3 van de Kaderwet gelden een aantal bepalingen niet) en daarnaast ook om de Staatscommissie internationaal privaatrecht (de internationale taken van de Staatscommissie gelden hier als reden tot afwijking).

[101] Een selectie van 10 grotere colleges: AIV, Rli, ACVZ, AWTI, Onderwijsraad, ROB, CAVV, Gezondheidsraad, Raad voor Cultuur, en ATR. Van de tien adviescolleges hebben er 7 een jaarverslag van 2020 op de website gepubliceerd. Van één is alleen nog het jaarverslag 2019 te zien (peildatum 23-06-2021). Van twee is het jaarverslag niet gevonden. Het online publiceren van het jaarverslag is overigens geen verplichting.

Doeltreffendheid (2/5): Scheiding van advies en overleg

Adviescolleges kennen een natuurlijk spanningsveld tussen betrokkenheid en distantie

Ten tijde van de totstandkoming van de Kaderwet adviescolleges was de probleemanalyse dat er sprake was van "vermenging van advies en overleg" en dat er "binnen het adviesstelsel een hecht circuit van ambtenaren, belangenorganisaties en sectorspecialisten [was] ontstaan." Het gevolg daarvan was een "niet transparante uitruil van belangen en standpunten, die ten koste ging van de onafhankelijke advisering."[102] In eerdere evaluaties van de Kaderwet adviescolleges is geconstateerd dat dit doel van de Kaderwet in belangrijke mate is gerealiseerd, maar dat bewaakt moest worden dat deze balans niet zou te veel zou doorslaan richting 'overleg'. Er blijft echter een spanningsveld: om te komen tot adviezen die in 'het veld' herkend worden en daar impact kunnen hebben, is een zekere verbinding tussen adviescollege en het veld nodig.

Het doel van scheiding tussen 'advies' en 'overleg' lijkt te worden bereikt

In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken is er geen indicatie dat de scheiding tussen advies en overleg onder druk staat. De in dit onderzoek betrokken adviescolleges lijken een gebalanceerde lijn te voeren als het gaat om het zoeken van de verbinding met het maatschappelijk veld. Wij hebben niet de indruk dat dit ten koste van hun onafhankelijkheid gaat. Leden van de door ons gesproken adviescolleges worden geselecteerd op basis van deskundigheid, zoals de Kaderwet voorschrijft. Ook in de rolopvatting van adviescolleges die uit de gevoerde gesprekken naar voren komt, staat onafhankelijke advisering duidelijk centraal.

Doeltreffendheid (3/5): Verbetering van de politieke sturing

Een doel van de Kaderwet was het verbeteren van de politieke sturing op de werkzaamheden van adviescolleges. Belangrijk in dit verband is de bepaling in de Kaderwet dat colleges worden ingesteld bij of krachtens de wet (art. 4). Dit waarborgt democratische 'sturing' op doel en taak van adviescolleges. Ook regelt de Kaderwet de bevoegdheden van de minister richting adviescolleges.

'Sturing' op adviescolleges vindt plaats met respect voor onafhankelijkheid

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat 'sturing' vanuit politiek op adviescolleges in de praktijk plaatsvindt tegen de achtergrond van het uitgangspunt van onafhankelijke advisering door adviescolleges. De Kaderwet adviescolleges bevat een aantal elementen die aan onafhankelijkheid bijdragen. Sturing van adviescolleges vanuit ministeries heeft dan ook betrekking op grofweg twee aspecten: voldoende aansluiting bij de beleidspraktijk; en sturing op de bedrijfsvoering van (het secretariaat van) het college. We gaan hieronder in op beide aspecten.

Adviescolleges zoeken een balans tussen gevraagde en ongevraagde advisering

Adviescolleges en ministeries ervaren dat zij goed functionerende werkwijzen hebben ontwikkeld voor onderlinge samenwerking, zo blijkt uit de interviews en de werksessie. Zo hanteren de meeste adviescolleges een uitgebreid proces van consultatie binnen (en vaak ook buiten) het departement om te komen tot een werkprogramma. 10 van de 14 adviescolleges geeft in de survey aan in samenspraak met het ministerie aansluiting te zoeken bij de beleidspraktijk. Het initiatief in dat proces ligt bij de adviescolleges. Daarbij streven zij naar een goede balans tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. Adviescolleges hechten vanuit hun onafhankelijke rol veel waarde aan de mogelijkheid die de Kaderwet biedt om ongevraagde adviezen te geven (art. 18). Zo kunnen ze ook

[102] Ministerie van BZK (2011). *Evaluatie Kaderwet Adviescolleges: Derde staat van advies 2005 – 2010,* p. 24.

onderwerpen agenderen die maatschappelijk relevant zijn, maar politiek mogelijk ongelegen komen. Ook bevordert dit dat ze niet alleen maar vanuit het perspectief van ministeries werken, maar de verbinding kunnen leggen met vragen die spelen in de samenleving.

Tegelijkertijd geven adviescolleges aan dat het voor hen ook van wezenlijk belang is om adviesaanvragen vanuit ministeries te ontvangen. Op die manier krijgen ze de kans te adviseren over die onderwerpen die op dat moment hoog op de prioriteitenlijst van het ministerie staan en zo van extra betekenis te zijn voor beleidsvorming en -verbetering. Wel is het de ervaring van sommige adviescolleges dat ministeries het college niet altijd even goed weten te vinden voor adviesaanvragen of het lastig vinden de 'juiste' vraag te formuleren. Colleges willen dan ook blijvend investeren in hun zichtbaarheid aan de kant van het ministerie en het relatiemanagement met beleidsonderdelen.

Adviescolleges kunnen hun onafhankelijkheid goed bewaken

Uit interviews en de werksessie blijkt dat adviescolleges er op verschillende manieren naar streven aan te sluiten bij de beleidswerkelijkheid en de behoeften van politiek en bestuur, maar daarbij wel het uitgangspunt van onafhankelijkheid als richtsnoer hanteren. Daarvan kwamen in gesprekken verschillende voorbeelden naar voren:

- Adviescolleges maken eigen afwegingen in de uitvoering van adviesaanvragen vanuit ministeries. Zo geven ze aan soms 'nee' te zeggen, of de precieze vraagstelling te herformuleren wanneer een vraag in hun ogen te smal of eenzijdig is geformuleerd.
- Adviescolleges hebben geen ervaring met (pogingen tot) ongewenste beïnvloeding vanuit het ministerie op de inhoud van hun adviezen. Wel komen er in gesprekken voorbeelden naar boven van (top)ambtenaren die (ongevraagd) bij adviescolleges hun zienswijzen geven naar aanleiding van (concept)adviezen. Daarin kan het voorkomen dat zij vraagtekens stellen bij de vertaling van analyse naar aanbevelingen, of de interpretatie van de vraagstelling door het adviescollege bekritiseren. Gesprekspartners geven aan dat dit niet leidt tot ontoelaatbare vormen van druk. Zij zien dit als onderdeel van de dynamiek tussen 'beleid' en adviescolleges, en beschouwen het als grotendeels onvermijdelijke uitvloeisels van de inherente spanning die op deze as bestaat.
- Adviescolleges maken eigen afwegingen in hun programmering. *De facto* gaan adviescolleges dus over hun eigen werkprogramma, terwijl het de minister is die het werkprogramma vaststelt. Ministeries stellen dat zij inderdaad de afweging over programmering aan het college laten. Zij voelen dat er ruimte is om aandachtspunten voor de programmering mee te geven. In de survey geven 9 van de 14 adviescolleges aan dat het ministerie input geeft voor het werkprogramma.

Houding en gedrag spelen een grote rol in hoe onafhankelijkheid vorm krijgt

Met betrekking tot de balans tussen 'sturing' en onafhankelijkheid van adviescolleges is een rode draad uit de gesprekken dat, alle kaders, procedures en waarborgen ten spijt, onafhankelijkheid uiteindelijk een kwestie is van gedrag en rolbewustzijn van alle betrokkenen. Dat gedrag moet, zo stelt een gesprekspartner vanuit een adviescollege, gegrond zijn in een "*werkelijk gevoeld respect voor de status van die onafhankelijkheid*". Dat vraagt aan de kant van politiek en bestuur om meer dan enkel afzien van de uitoefening van druk. Ook de manier van het omgaan met adviezen, en het reageren op adviezen, is in dat kader van groot belang. Adviescolleges noemen dat voorkomen moet worden dat hun onafhankelijkheid subtiel wordt uitgehold door manieren van reageren, of het uitblijven van reacties op rapporten (zie ook hieronder). Zo geven een aantal colleges aan dat ministeries soms zo summier reageren op adviezen (waartoe zij o.b.v. artikel 24 verplicht zijn) dat dit afbreuk doet aan hun positie.

De minister heeft op grond van de Kaderwet de mogelijkheid het werkprogramma te wijzigen
Het werkprogramma van een adviescollege moet door de minister worden vastgesteld. Ook heeft hij de mogelijkheid om eenzijdig het werkprogramma te wijzigen. Uit de interviews en werksessie blijkt dat de minister in de praktijk geen gebruik maakt van die laatste bevoegdheid, om de inhoudelijke onafhankelijkheid van het adviescollege te waarborgen. Toch schuilt hierin een duidelijk risico: als een minister het werkprogramma weigert vast te stellen of er eenzijdig veranderingen in aanbrengt, kan dat de onafhankelijkheid van het adviescollege schaden. Ook is het wat AEF betreft de vraag of het vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid per definitie nodig is om *vooraf* werkprogramma's goed te keuren. De Kaderwet bevat ook andere bepalingen m.b.t. verantwoording door het adviescollege die de minister voldoende in staat moeten stellen om zijn rol te spelen. Tot slot laat het model van de planbureaus (waar de directeur het werkprogramma zelf vaststelt) zien dat er ook alternatieven bestaan. Een nuance op dit punt is overigens wel dat adviescolleges in principe altijd de mogelijkheid hebben om buiten het werkprogramma om *ongevraagd* te adviseren.

De Kaderwet biedt geen helderheid over de procedures voor benoeming van leden van colleges
In de huidige formulering van de Kaderwet is de procedure voor benoeming van leden van adviescolleges nauwelijks ingevuld.[103] De Kaderwet bepaalt alleen dat leden bij Koninklijk Besluit worden benoemd (art. 11). Dit geeft geen richting aan de taakverdeling tussen adviescolleges en ministeries bij de werving en selectie, en hun zeggenschap hierover.[104] In de praktijk blijkt er dan ook sprake van grote verschillen in de manier waarop ministeries en adviescolleges dit proces vormgeven, en de mate waarin ministeries hier het adviescollege bij betrekken. Er zijn adviescolleges die grotendeels zelf aan zet zijn bij het werven en selecteren van nieuwe leden, terwijl bij andere colleges het ministerie veel sterker het voortouw neemt. In dit onderzoek heeft één adviescollege aangegeven dat onhelderheid over de rolverdeling tussen ministerie en college voor onderlinge spanningen zorgde en bij het adviescollege zorgen opleverde over de waarborgen voor een zorgvuldige benoemingsprocedure. Dit adviescollege miste een goede basis, in de vorm van een Rijksbreed kader, om op terug te vallen in het gesprek met het ministerie over de procedure.

AEF constateert dat de grote verschillen in de manier waarop benoemingsprocedures van leden van adviescolleges worden ingevuld om twee redenen problematisch zijn:

- Ten eerste is de samenstelling van adviescolleges dermate van belang voor de inhoudelijke onafhankelijkheid van adviescolleges dat dit een onderwerp is dat het verdient om duidelijk in kaders te worden geregeld. Daarbij moet duidelijk worden gemaakt wordt welke rol adviescolleges hier zelf in hebben, binnen de context van het uitgangspunt dat het uiteindelijk de minister is die leden benoemt (o.g.v. de Kaderwet). Dat vraagt om een duidelijkere rolverdeling tussen ministeries en colleges – die eventueel op punten verder kan worden ingevuld door ministeries.
- Ten tweede is de benoeming van leden van adviescolleges een onderwerp dat voor de helderheid over de positie van adviescolleges in het stelsel een zekere mate van uniformiteit verdient. De huidige variëteit draagt niet aan bij aan duidelijkheid over de onafhankelijkheid van colleges.

[103] Zie ook de conclusies in deelonderzoek D over benoemingenbeleid bij adviescolleges (en zbo's): https://brede-evaluatie.pleio.nl/
[104] Deze procedure is enigszins nader ingevuld in de *Handreiking voor de benoeming van voorzitter of lid van een adviescollege* van BZK (2001, eerste druk; 2017, meest recente druk), maar ook die handreiking bevat nauwelijks handvatten voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ministerie en adviescollege in dit proces. Deze stelt enkel: "Het verdient aanbeveling om de voorzitter en leden die op het moment van werving zitting hebben in het adviescollege, op passende wijze te betrekken in de werving en selectie van kandidaten voor de vacature(s)"

Financiële sturing van ministeries op adviescolleges kan risico's opleveren voor onafhankelijkheid

Adviescolleges wijzen er op dat er in de huidige vormgeving van het stelsel de nodige mogelijkheden bestaan voor het ministerie om via de band van financiën te sturen op de taakuitvoering van het adviescollege. Er bestaan geen waarborgen om te voorkomen dat er zodanig op een adviescollege wordt bezuinigd dat het zijn taak niet meer uit kan voeren, en bijvoorbeeld nauwelijks ongevraagde adviezen meer kan geven – een belangrijk aspect van onafhankelijkheid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit risico bijna alleen weggenomen kan worden door te kiezen voor een volledig andere inrichting van het stelsel, waarin adviescolleges bijvoorbeeld volledig buiten ministeries zouden worden geplaatst en niet via departementale begrotingen worden gefinancierd.

Adviescolleges ervaren beperkte autonomie in hun bedrijfsvoering

Adviescolleges en ministeries doorlopen een jaarlijkse P&C-cyclus waarin onderwerpen aan de orde komen als financieel beheer, personeelszaken en informatiebeheer. Uit een analyse van de survey blijkt dat ministeries relatief stevig betrokken zijn bij de bedrijfsvoering van adviescolleges. Colleges ervaren op het gebied van personeelszaken gemiddeld genomen significant minder autonomie dan zbo's.[105] Gesprekspartners bij adviescolleges geven aan dat zij, in de manier waarop de beheerscyclus wordt doorlopen, regelmatig het gevoel hebben dat ze worden behandeld als een regulier dienstonderdeel. Ook hebben ze de ervaring dat de cyclus veel administratieve last met zich meebrengt. Zij ervaren dat zij zich op een hoog detailniveau moeten verantwoorden en geven aan behoefte te hebben aan meer vrijheidsgraden om eigen keuzes te maken. Een voorbeeld hiervan is dat adviescolleges regelmatig zijn gebonden aan door het ministerie gesloten raamovereenkomsten, die hen niet de ruimte bieden om keuzes te maken die passen bij hun eigen kerntaak en visie.

Ook wijzen adviescolleges erop dat er grote onderlinge verschillen bestaan in de manier waarop hun bedrijfsvoering geregeld is. In de werksessie gaven zij aan het wenselijk te vinden dat de positionering van adviescolleges op het gebied van bedrijfsvoering uniformer zou worden geregeld. In dat kader is ook het idee geopperd dat het accounthouderschap van colleges zou kunnen worden gecentraliseerd bij één ministerie.

Ministeries en adviescolleges ervaren enkele knelpunten in de samenwerking

In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken komen verschillende voorbeelden naar voren van knelpunten in het samenspel tussen ministeries en adviescolleges:

- Op grond van art. 24 van de Kaderwet zijn ministeries verplicht om een beleidsreactie op te stellen op een door een adviescollege opgesteld advies. Dit is voor adviescolleges een belangrijk artikel, want het maakt dat de onafhankelijke blik van de adviescolleges niet zomaar door ministeries genegeerd kan worden als adviezen niet passen binnen de op dat moment dominante beleidsvisie(s) van het ministerie. Adviescolleges ervaren dat deze verplichting heel wisselend wordt ingevuld. Zij moeten ministeries regelmatig aansporen om deze reacties op te stellen. Ook komen reacties volgens colleges regelmatig laat, of zijn ze zeer summier en gaan ze nauwelijks inhoudelijk in op het advies. Adviescolleges beschouwen dit als een belangrijk risico voor hun toegevoegde waarde, omdat juist deze verplichting eraan bijdraagt dat het (tegen)geluid van adviescolleges niet door ministeries genegeerd kan worden.
- Ministeries ervaren het adviesproces van colleges soms als een 'black box'. Zij pleiten voor meer interactie tijdens het adviesproces omdat dat bijdraagt aan betere doorwerking van adviezen.

[105] Zie surveybijlage, paragraaf 4.2. Op basis van een statistische test met een betrouwbaarheidsinterval van 95%.

- In gesprekken komen voorbeelden naar voren waarin ministeries onbekend zijn met de rol en taak van adviescolleges. Zo worden secretariaatsmedewerkers van adviescolleges soms gezien als reguliere rijksambtenaren, die niet openlijk kritiek op beleid zouden mogen geven. Dat is niet in lijn met de Kaderwet, die stelt dat medewerkers van het secretariaat van adviescolleges "uitsluitend verantwoording schuldig [zijn] aan het adviescollege" (art. 15, lid 2).
- De verschillende tijdshorizonnen van adviescolleges en ministeries maken samenwerking soms lastig. Adviescolleges vinden het niet altijd eenvoudig om aan te sluiten op de hectiek van de beleidswereld, terwijl ministeries soms de verwachting hebben dat adviescolleges sneller kunnen werken dan in de praktijk mogelijk blijkt.

De toegang van het parlement tot adviescolleges is goed geregeld, maar de mate waarin die toegang in de praktijk wordt benut, verschilt per college

De Kaderwet adviescolleges bepaalt dat adviescolleges zowel op verzoek van de regering als van de Staten-Generaal kunnen adviseren. Hoewel colleges zijn 'verbonden' aan ministeries werken zij dus ook voor het parlement. Om adviescolleges deze rol goed te kunnen laten vervullen, is een goede toegang van het parlement tot adviescolleges dus van belang. Adviescolleges geven in gesprekken aan dit inderdaad een belangrijk onderwerp te vinden. Zo houden verschillende adviescolleges ruimte in hun werkprogramma zodat adviesaanvragen uit de Kamer kunnen worden aangenomen.

De mate waarin adviescolleges daadwerkelijk op aanvraag van de Tweede Kamer werken, verschilt sterk. Bij de voor dit onderzoek geraadpleegde adviescolleges varieert dit tussen colleges die nauwelijks aanvragen vanuit de Kamer krijgen, tot een verhouding van grofweg 1/3 ongevraagd advies, 1/3 voor het ministerie en 1/3 voor de Tweede Kamer.[106] Adviescolleges geven aan dat niet alle Kamerleden er bewust van lijken te zijn dat zij de mogelijkheid hebben om adviescolleges in te schakelen.

Een andere indicator van de toegang van het parlement tot adviescolleges is de mate waarin het parlement het voortouw neemt in het *instellen* van nieuwe adviescolleges onder de Kaderwet. In een willekeurig recent peiljaar (2020) blijkt dat er 11 colleges op initiatief van de regering werden ingesteld, tegenover 4 op initiatief van het parlement.[107]

Doeltreffendheid (4/5): Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en etnische en culturele minderheden

De genderdiversiteit in adviescolleges is toegenomen, maar de toename stagneert

Een specifiek doel van de Kaderwet is dat adviescolleges in hun bemensing moeten streven naar een "evenredige deelname van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen". In 2019 heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht welke inspanningen worden gepleegd om dit doel te bereiken en welke resultaten dat oplevert.[108] Daarvoor heeft de Rekenkamer gefocust op de 17 vaste adviescolleges van de regering. De Rekenkamer concludeert dat er sprake is van een stagnatie in de toename van genderdiversiteit bij vaste adviescolleges in de laatste jaren. In de

[106] Het is overigens moeilijk om hier hardere cijfers over te verzamelen over de breedte van adviescolleges, ook omdat aanvragen van de Tweede Kamer soms via de Minister bij adviescolleges belanden. De Kamer verzoekt dan de minister om een onderwerp te agenderen bij de jaarlijkse gesprekken over het werkprogramma.
[107] Bij wijze van steekproef is voor één kalenderjaar door Kamerbrieven en/of instellingsbesluiten te bestuderen in kaart gebracht welke actor het initiatief nam tot instelling van een éénmalig adviescollege. De basis hiervoor vormde de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over 2020. In totaal werden er in 2020 17 eenmalige colleges ingesteld, maar van 2 colleges kon niet worden achterhaald op wier verzoek zij werden ingesteld.
[108] Algemene Rekenkamer (2019). *Diversiteit in vaste adviescolleges van de regering.*

periode 2003-2019 was er sprake van een groei van 25% vrouwelijke leden van vaste adviescolleges naar 38% in 2019. Dat laatste cijfer bleef echter vrijwel stabiel sinds 2010. Ondanks de aandacht voor diversiteit blijft het een uitdaging om geschikte kandidaten te vinden voor adviescolleges, concludeerde deelonderzoek D van de brede evaluatie.[109]

De doelstelling van meer culturele diversiteit in adviescolleges lijkt niet te worden bereikt
De Rekenkamer concludeert ook dat er geen nauwkeurige en betrouwbare cijfers over culturele diversiteit van de leden van adviescolleges zijn, omdat de registratieprocedure veranderd is. De beschikbare gegevens duiden op een daling van de vertegenwoordiging van etnische en culturele minderheden van ongeveer 9% in 2009 naar 4% in 2016, het laatste jaar waarin deze gegevens door BZK werden gepubliceerd. In de rapportage bedrijfsvoering Rijk 2020 zijn de resultaten van een inventarisatie samengevat: hierin werd van 66% van alle adviescollegeleden de migratieachtergrond vastgesteld. Van deze groep had ongeveer 3% een 'niet-westerse migratieachtergrond'.
Die bevindingen onderschrijven de conclusie dat dit doel van de Kaderwet niet wordt bereikt in de praktijk. Het ministerie van BZK geeft in nadere reflectie op het onderzoek van de Rekenkamer aan in te blijven zetten op maatregelen om diversiteit in adviescolleges te bevorderen.[110]

Doeltreffendheid (5/5): Ontkokering van advisering

Een doel van de Kaderwet adviescolleges is om bij te dragen aan 'ontkokering' van advisering, door adviescolleges te stimuleren om domeinoverstijgend te adviseren. Het is lastig vast te stellen in hoeverre de Kaderwet dit doel bereikt. Hiervoor is ten eerste van belang dat de Kaderwet maar weinig regelt op dit vlak: hij bepaalt niet veel meer dan dat adviescolleges gezamenlijk advies kunnen uitbrengen en daartoe zijn verplicht als dat bij het adviesverzoek is gevraagd. Deze bepaling heeft dan ook geen al te grote effecten op de praktijk. Adviescolleges geven in gesprekken desalniettemin aan waar mogelijk te streven naar onderlinge samenwerking aan adviezen. Die samenwerking vindt dan ook met enige regelmaat plaats. Dat gebeurt soms 'light', door het inwinnen van expertise bij het opstellen van een advies, of het leveren van commentaar op elkaars conceptadviezen. Soms gebeurt dat ook in een volledig gezamenlijk adviestraject. In een steekproef van de jaarverslagen van tien adviescolleges[111] wordt vier keer gerapporteerd over een gezamenlijk opgesteld advies. Een enkele keer was dit een samenwerking met een organisatie anders dan een adviescollege. Tot slot is relevant te melden dat de voorzitters van de strategische adviesraden regelmatig bijeenkomen, en de secretarissen vijf keer per jaar overleggen.[112]

Adviescolleges stellen dat zij dus streven naar enige mate van onderlinge samenwerking, maar daarbij (voor in elk geval gevraagde adviezen) ook afhankelijk te zijn van de aard van de aan hen gestelde vragen. Wanneer aanvragen meer 'ontkokerd', door ministeries gezamenlijk, worden geformuleerd, geeft dat een impuls aan colleges om gezamenlijk aan de slag te gaan. Dergelijke stimulansen zijn volgens colleges nodig omdat samenwerking nu eenmaal vaak toch ingewikkelder te realiseren is dan een adviesaanvraag afzonderlijk te benaderen.

[109] AEF (2021). *Verkenning van benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges*. Deelonderzoek D, onderdeel van de brede evaluatie.
[110] *Kamerstukken II* 2019/20, 31490, nr. 280
[111] 2020: AIV, Rli, AWTI, Onderwijsraad, ROB, CAVV, Gezondheidsraad, Raad voor Cultuur, ATR. 2019: ACVZ.
[112] AWTI (2021). *Jaarverslag 2020.*

Verbetermogelijkheden voor het kader

- Ministers maken in de praktijk weinig tot geen gebruik van de in de Kaderwet vastgelegde bevoegdheden over vaststelling van het werkprogramma en de bevoegdheid om het werkprogramma eenzijdig te wijzigen. Toch leveren deze bepalingen in potentie risico's op voor de onafhankelijkheid van adviescolleges. Inzet van deze bevoegdheden door de minister doet afbreuk aan de inhoudelijke onafhankelijkheid van adviescolleges en is in principe niet wenselijk. Het is volgens AEF derhalve passend om deze bevoegdheden in de Kaderwet te heroverwegen, om zo de (programmatische) onafhankelijkheid van adviescolleges ook in de toekomst te borgen. Daarbij moet ook ruimte zijn voor de minister om zijn verantwoordelijkheid waar te maken, maar dat kan ook in de vorm van meer geclausuleerde bevoegdheden (bijvoorbeeld: enkel goedkeuring onthouden aan een werkprogramma als dat volgens de minister op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen).
- De Kaderwet zouden meer ruimte kunnen bieden aan adviescolleges die werken met een meerjarige programmering.
- De werving en selectie van nieuwe leden raakt direct aan de inhoudelijke onafhankelijkheid van adviescolleges, en moet zorgen voor een balans tussen onafhankelijkheid enerzijds en de bevoegdheid van de minister om te benoemen anderzijds. De rol- en taakverdeling tussen ministerie en adviescollege in de wervings- en selectieprocedure voor nieuwe leden zou moeten worden geëxpliciteerd en zo veel mogelijk geüniformeerd om duidelijk te maken welke rol er in deze procedure bestaat voor adviescolleges en hierover Rijksbreed helderheid te verschaffen. Dat voorkomt onduidelijkheid en spanningen in concrete gevallen en biedt waarborgen waarop adviescolleges en ministeries terug kunnen vallen.
- De benutting van de bestaande kennis en capaciteit van adviescolleges kan worden verbeterd door een zorgvuldige afweging tussen de inzet van een bestaand college en de oprichting van een eenmalig college. Dat kan bijvoorbeeld door een motiveringsplicht voor oprichting van eenmalige colleges in te voeren. Zo zou de sterke stijging van eenmalige adviescolleges kunnen worden getemperd, die niet in lijn is met de versoberingsdoelstelling van de Kaderwet.
- Het al langer staande kabinetsbeleid dat adviescolleges mogen bestaan uit maximaal 10 leden heeft nog niet geleid tot aanpassing van de Kaderwet, die een limiet stelt van 14. Het zou logisch zijn om de Kaderwet hiermee in lijn te brengen.
- Het doel van de Kaderwet om bij te dragen aan evenredige representatie van vrouwen en leden afkomstig uit minderheidsgroepen leidt in de praktijk nog niet tot de gewenste effecten. Extra aandacht en inzet voor dit aspect in de praktijk is daarom nodig, zeker op het gebied van culturele diversiteit. Dit lijkt echter niet om aanpassing van de kaders te vragen.

/ 5 Aanwijzingen voor de Planbureaus

Hoofdboodschap van dit hoofdstuk

- De Aanwijzingen voor de Planbureaus vervullen een belangrijke functie. Ze bieden een stevige basis voor de positionering van de planbureaus als onafhankelijke, wetenschappelijk opererende instituten binnen de Rijksoverheid.
- De positionering van planbureaus als onderdeel van ministeries functioneert in de praktijk goed, mede dankzij de waarborgen van de Aanwijzingen die de ministeriële zeggenschap over het planbureau beperken.
- Structurele financiering van planbureaus levert een belangrijke bijdrage aan hun onafhankelijkheid. De financieringswijze van het SCP was lange tijd niet conform de inhoud van de Aanwijzingen, maar de nieuwe afspraken zijn dat wel.
- De Aanwijzingen zijn op een aantal punten toe aan actualisatie. Vooral de inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de minister richting de planbureaus zouden daarbij heroverwogen moeten worden.

5.1 Wat is een planbureau?

Nederland telt drie planbureaus die werken op basis van wetenschappelijke inzichten
Het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) werken als kennisinstituten die op basis van wetenschappelijke inzichten de gevolgen van beleid voor de lange termijn verkennen en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengen. Zij voeren verkenningen uit, doen ramingen en monitoren ontwikkelingen. De planbureaus werken primair voor het kabinet en het parlement en leveren daarbij kennis ter onderbouwing van beleid voor het gehele kabinet en het gehele parlement. Organisatorisch zijn planbureaus echter wel ondergebracht bij één ministerie: het CPB bij EZK, het PBL bij IenW en het SCP bij VWS.

Planbureaus maken onderdeel uit van het kennis- en adviesstelsel (net als de adviescolleges) maar hebben ten opzichte van andere onderzoeksinstituten een speciale status
Planbureaus zijn de enige overheidsonderzoekinstituten die hun eigen werkprogramma vaststellen. Ook nemen de planbureaus, hun directeuren en medewerkers een belangrijke positie in het beleidsproces in door bijvoorbeeld deel te nemen aan ambtelijke voorportalen van de ministerraad en onderbouwing te leveren voor beleid. Daarnaast zijn de planbureaus verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoek met een wetenschappelijk karakter, in tegenstelling tot adviescolleges die voornamelijk bestaande kennis *benutten* voor advisering van politiek en bestuur. Het wetenschappelijke karakter van de planbureaus wordt onder andere gewaarborgd door een onafhankelijke commissie die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van de planbureaus.

5.2 Vormgeving van de Aanwijzingen

De Aanwijzingen bestaan sinds 2012 en geven een kader voor de werkwijze van de planbureaus
In 2009 concludeerde het kabinet dat er behoefte was aan een eenduidige juridische en financiële

grondslag voor de planbureaus, die passen bij zowel de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor planbureaus als hun "onafhankelijkheid in wetenschappelijke zin".[113] Daarbij is gekozen voor het instrument van 'zelfbinding': de Aanwijzingen zijn een ministeriële regeling die het handelen van de minister voorschrijven en daarbij de speelruimte van de minister inperken.

In de Aanwijzingen wordt niet precies gedefinieerd wat een planbureau is, maar worden de drie planbureaus bij naam genoemd. Wel stellen de Aanwijzingen dat planbureaus "vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren" en "zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uitvoeren". De Aanwijzingen bevatten bepalingen over onder andere de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en werkwijze van de planbureaus, de verplichte periodieke visitatie van planbureaus, de gewenste verhouding tussen budget uit de begroting en externe, betaalde opdrachten en de toegang van het parlement tot de planbureaus.[114]

De tien Aanwijzingen voor de Planbureaus hebben drie kerndoelen

De belangrijkste doelen van de Aanwijzingen zijn:[115]

- Bieden van een *heldere juridische grondslag* – en daarmee duidelijkheid – voor de (wetenschappelijke) onafhankelijkheid en werkwijze van de planbureaus. Planbureaus hebben geen uit een wet voortvloeiende zelfstandige status. Ze vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, en zijn opgenomen in departementale organisatieregelingen. De Aanwijzingen borgen (wetenschappelijke) onafhankelijkheid in de *taakuitvoering* van planbureaus, door bijvoorbeeld een wetenschappelijke commissie in te stellen en de directeur van het planbureau zelf het werkprogramma vast te laten stellen.
- Zorgen voor een *heldere financiële grondslag* voor de gewenste verhouding tussen budget uit structurele bijdragen van departementen en externe, betaalde opdrachten. Om continuïteit in de programmering en wetenschappelijke onafhankelijkheid te waarborgen moeten de werkzaamheden van de planbureaus voor minstens 80% begrotingsgefinancierd zijn en maximaal 20% extern gefinancierd.
- Borgen van de *toegang van het parlement tot de planbureaus*. De Eerste en Tweede Kamer moeten gebruik kunnen maken van de dienstverlening van de planbureaus – al blijft de minister organisatorisch verantwoordelijk voor het planbureau.

De focus van de Aanwijzingen ligt op het borgen van zowel de wetenschappelijke onafhankelijkheid als de ministeriële verantwoordelijkheid voor planbureaus

De Aanwijzingen bepalen dat de eerstverantwoordelijke minister het planbureau opneemt in het organisatiebesluit van zijn ministerie. Dit bekrachtigt dat een planbureau onderdeel is van een ministerie, en dat voor het planbureau dus de ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Daar wordt een aantal functioneringsvoorwaarden tegenover gesteld: een minister bemoeit zich niet met onderzoeksmethoden of de inhoud van rapportages, de directeur van het planbureau stelt zelf de inhoud van het werkprogramma vast en een onafhankelijke commissie ziet toe op de wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke relevantie van het werk van het planbureau. Deze voorwaarden, samen met de regel die bepaalt dat 80% van de inkomsten begrotingsgefinancierd moet zijn, moeten de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de planbureaus borgen.

[113] *Kamerstukken II* 2008/09, 31490, nr. 20
[114] Ibidem
[115] Ibidem

5.3 Toepassing van de Aanwijzingen

De Aanwijzingen zijn volledig van toepassing op de drie planbureaus

Anders dan bij bijvoorbeeld de adviescolleges, zijn er geen formele afwijkingen op de Aanwijzingen voor de Planbureaus: alle bepalingen gelden onverkort voor de drie planbureaus. Aanwijzing 10, lid 2 stelt dat "voor het Sociaal en Cultureel Planbureau pas met ingang van 1 januari 2015" sprake is van de financieringsafspraken van 80% structurele financiering. Met deze bepaling is een afwijking geformaliseerd, waarvan inmiddels geen sprake meer is. Het duurde overigens tot 2019 voordat de financiering van het SCP in lijn was met de inhoud van de Aanwijzingen, mede omdat enkele grote projecten die werden gefinancierd op projectbasis meerdere jaren doorliepen.

De Aanwijzingen worden in- of aangevuld door een aantal documenten

Er zijn drie aanvullende documenten van belang voor de kaderstelling voor planbureaus:

- **Een brief van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK van 15 februari 2021** aan de directeuren van de planbureaus. Die stelt dat de toelichting op Aanwijzing 7 niet geheel van toepassing is. Daarin is opgenomen dat de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren (AECR) van toepassing zijn op medewerkers van planbureaus. De SG stelt dat dat niet het geval is.[116]
- **De wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan.** Bij de inwerkingtreding van de Aanwijzingen zijn het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau komen te vervallen. Voor het CPB geldt echter dat de wettelijke grondslag, de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan, nog steeds van kracht is. Deze wet is volgens de toelichting op de Aanwijzingen echter voornamelijk uit historische overwegingen gehandhaafd.
- **Notities over wetenschappelijke onafhankelijkheid.** Alle drie de planbureaus hebben in 2018 een beleidsnota gepubliceerd waarin zij hun (waarborgen voor) wetenschappelijke onafhankelijkheid toelichten.[117] In twee van deze nota's wordt de WODC-affaire als aanleiding genoemd. In de nota's staan de planbureaus, aan de hand van drie dimensies, stil bij hun onafhankelijkheid[118] door toe te lichten hoe hun werkwijzen en methoden hun onafhankelijkheid waarborgen.

5.4 Praktijkwerking van de Aanwijzingen

Algemeen beeld van de bekendheid en rol van het kader

Voor de drie planbureaus bieden de Aanwijzingen een belangrijke basis om kerntaken uit te voeren. Het belang van de Aanwijzingen blijkt onder andere uit de survey: de directiesecretarissen van alle drie de planbureaus geven daarin aan de inhoud van de aanwijzingen "exact" te kennen. Ook geven alle drie de planbureaus in de survey aan dat het kader een rol speelt op bepalende momenten, zoals het opstellen van het werkprogramma. De belangrijkste functie van de Aanwijzingen in hun ervaring

[116] De brief stelt: "Instituten zoals planbureaus die hun eigen informatievoorziening richting Kamerleden georganiseerd hebben, zullen die praktijk ongewijzigd voort kunnen zetten (..) De gegroeide praktijk bij de planbureaus kan dus gewoon voort blijven bestaan."
[117] Centraal Planbureau (2018). *Memo: De onafhankelijke positie van het CPB.* https://www.cpb.nl/artikel/de-onafhankelijke-positie-van-het-cpb-het-cpb-memo; Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Onafhankelijkheid van het Sociaal en Cultureel planbureau.* https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/01/01/onafhankelijkheid-van-het-sociaal-en-cultureel-planbureau; Planbureau voor de Leefomgeving (2018). *Borging van onafhankelijkheid PBL.* https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/borging%20onafhankelijkheid%20pbl.pdf
[118] https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4945/onafhankelijk-onderzoek-in-het-publiek-belang

is het waarborgen van onafhankelijkheid. Ook gesprekspartners vanuit ministeries waarderen de Aanwijzingen. Zij zien geen onderdelen die niet functioneren of voor grote knelpunten zorgen.

Doeltreffendheid (1/3): heldere grondslag en duidelijkheid over de onafhankelijkheid van planbureaus

Een eerste doel van de Aanwijzingen voor de Planbureaus was om te voorzien in een heldere grondslag voor de planbureaus, die bijdraagt aan de positionering van planbureaus als onafhankelijk opererende instituten binnen de Rijksoverheid.

De Aanwijzingen zorgen voor uniforme positionering van de drie planbureaus

Met betrekking tot de juridische grondslag van de planbureaus valt op dat met de komst van de Aanwijzingen de instellingsbesluiten van het SCP en het PBL zijn komen te vervallen. De Aanwijzingen hebben hier dus gezorgd voor uniformering: in plaats van losse besluiten een overkoepelende regeling.[119] Opvallend met betrekking tot deze uniforme grondslag is dat de Aanwijzingen op hoofdlijnen blijven in het omschrijven van de kerntaken van de planbureaus.[120] De Aanwijzingen geven dus geen duidelijke analyse van wat een planbureau een planbureau maakt, welke waarden daarbij in het geding zijn en waarom dit om een bijzondere positionering van planbureaus vraagt.

Een mogelijk risico hiervan is dat de precieze kerntaken van de drie planbureaus onvoldoende nauwkeurig zijn omschreven. Planbureaus geven in interviews aan dat ze in de praktijk geen problemen ervaren op dit punt. Ze wijzen op de flexibiliteit van het huidige arrangement, dat ruimte biedt om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Toch signaleren wij hier een meer fundamenteel risico: doordat kaders weinig richting geven aan de kerntaken van planbureaus kan het voorkomen dat planbureaus in het gesprek met ministeries over hun activiteiten niet kunnen terugvallen op een wettelijk gelegitimeerde uitspraak over waar zij wel en niet van zijn (net zo min als ministeries dat andersom kunnen). In dat kader is het opvallend dat het SCP op zijn website verwijst naar een omschrijving van kerntaken uit zijn voormalig instellingsbesluit, dat niet meer van kracht is.

Ook de vergelijking met adviescolleges is hier relevant: de Kaderwet regelt dat (vaste) adviescolleges bij wet worden ingesteld. Dat zorgt er onder meer voor dat van ieder nieuw college de taak wettelijk wordt omschreven en op die manier democratisch gelegitimeerd is.

De positionering van planbureaus binnen ministeries functioneert over het algemeen goed

Planbureaus zijn beheersmatig onderdeel van een ministerie. Dat onderscheidt hen van andere organisaties op afstand zoals zbo's, die in sommige gevallen eigen rechtspersoonlijkheid hebben. In de praktijk zorgt deze positionering ervoor dat de planbureaus op het vlak van bedrijfsvoering onder verantwoordelijkheid van de minister functioneren. Planbureaus overleggen met het ministerie over onderwerpen als financieel beheer, personeelszaken en facilitaire zaken.

Een specifiek uitvloeisel van deze positionering is dat zij volledig functioneren binnen de kaders van de departementale begroting en het daarmee samenhangende kas-verplichtingenstelsel. In dat

[119] Hoewel het CPB als enige planbureau bovenop de Aanwijzingen óók een wettelijke verankering kent via de *Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan* uit 1947, die om historische reden is gehandhaafd.
[120] In de toelichting op Aanwijzing 1 is alleen het volgende vastgelegd: "Typerend voor planbureaus is dat ze (...) vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren. Planbureaus voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit." In een verdere omschrijving van de taken van planbureaus is niet voorzien.

stelsel zijn er, in tegenstelling tot het baten-lastenstelsel dat door agentschappen en veel zbo's wordt gebruikt, weinig mogelijkheden om meerjarig te investeren en reserves op te bouwen. De consequenties hiervan verschillen tussen de planbureaus: het SCP geeft aan hierdoor moeite te hebben bij het investeren in meerjarige databestanden. Ook het PBL geeft aan dat het systeem knelt, niet alleen bij meerjarige databestanden maar ook bij projecten die over de jaargrens heen lopen. Ook geeft men aan dat inkomsten uit internationale projecten, die vaak aan het einde van het jaar binnen komen, niet meer kunnen worden uitgegeven. Het CPB stelt echter op dit vlak niet tegen significante problemen aan te lopen en binnen de bestaande kaders goed te werk te kunnen gaan.

De Aanwijzingen bieden een stevige basis voor de onafhankelijkheid van planbureaus

De onafhankelijkheid van planbureaus is in de ervaring van planbureaus en ministeries in de praktijk goed gewaarborgd. Een aantal elementen in de Aanwijzingen draagt daar specifiek aan bij. Met name Aanwijzing 4 speelt hierin een belangrijke rol. Die bepaalt dat de minister planbureaus geen aanwijzingen kan geven over onderzoeksmethoden of de inhoud van rapportages. Dit gebeurt volgens gesprekpartners in de praktijk dan ook niet. Ook het bestaan van de onafhankelijke commissie (op grond van Aanwijzing 5) draagt volgens hen bij aan deze onafhankelijkheid, net als de bepaling dat de directeur van een planbureau het werkprogramma vaststelt. Dit laatste gebeurt nadat het concept-werkprogramma is besproken in de Ministerraad.

Uit gesprekken blijkt dat in aanloop naar de Ministerraad er nog sprake kan zijn van een lobby van een ministerie richting een planbureau om een bepaalde activiteit in zijn werkprogramma op te nemen, maar planbureaus geven aan hieraan gewend te zijn en daar goed mee om te kunnen gaan. De Aanwijzingen zorgen er in hun beleving voor dat zij 'stevig staan' in dit opzicht.

Ook andere factoren dragen bij aan onafhankelijkheid van planbureaus in de praktijk

Uit de evaluatie blijkt dat voor onafhankelijke taakuitvoering van de planbureaus niet alleen de inhoud van de Aanwijzingen relevant is. Twee aspecten spelen hier een belangrijke rol in:

- Ten eerste wijzen gesprekspartners erop dat de Aanwijzingen op sommige punten vragen om preciezere (werk)afspraken tussen planbureau en ministerie. Zo bepalen de Aanwijzingen (nummer 9, lid 3) dat een planbureau de resultaten van een onderzoek dat in opdracht van de Staten-Generaal wordt uitgevoerd aan de eerstverantwoordelijke minister stuurt, waarna de minister dit product "terstond" aan het parlement stuurt. Wat "terstond" in de praktijk betekent, vraagt om nadere uitwerking en duidelijke afspraken. Als die zouden ontbreken, levert dat het risico op dat een ministerie om politieke redenen wacht met het aan de Kamer sturen van een rapport. Planbureaus en ministeries hebben dit soort werkafspraken gemaakt.
- Ten tweede zijn houding en gedrag van personen van doorslaggevend belang voor de onafhankelijkheid van planbureaus in de praktijk. Een van de gesprekspartners in deze evaluatie stelt: "*de daadwerkelijke onafhankelijkheid van een planbureau is het gevolg van een combinatie van de basis die de Aanwijzingen vormen, en hoe men zich in de praktijk naar de geest daarvan gedraagt*". Andere geïnterviewden herkennen dat, en geven aan dat zij geen ervaring hebben met pogingen tot beïnvloeding van het werk van planbureaus door ministeries. Zij menen dat het gedrag dat hoort bij onafhankelijk opereren zowel bij planbureaus als ministeries goed 'tussen de oren' zit. Dat betekent echter niet dat stevige waarborgen op papier niet ook nodig zouden zijn.

Planbureaus stellen hun werkprogramma vast na uitgebreide interactie met ministeries

Een van de belangrijkste waarborgen voor onafhankelijkheid van planbureaus is Aanwijzing 6, die regelt dat de directeur van het planbureau het werkprogramma vaststelt (en niet de verantwoordelijke minister, zoals bij adviescolleges gebeurt). Dat betekent echter niet dat planbureaus hun

programmering volledig autonoom vormgeven. De Aanwijzingen spreken in dit kader van "het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten van het planbureau voor het beleid – noodzakelijke vraagsturing door de ministers." Alle drie de planbureaus hebben uitgebreide procedures om het gesprek te voeren met ministeries (en andere stakeholders) om hun programmering zo goed mogelijk aan te sluiten bij de daar bestaande behoeftes.

In de praktijk blijkt het desalniettemin een uitdaging om die aansluiting optimaal te laten zijn. Zo noemde een planbureau in een interview het voorbeeld dat het een aantal jaren een bepaald project had uitgevoerd (de opzet en onderhoud van een monitor) maar had aangegeven daarmee te willen stoppen, terwijl een ministerie hier nog steeds behoefte aan had. Op dat soort momenten kan het lastig zijn voor ministeries en planbureaus om daarover het goede gesprek te voeren: ministeries ervaren 'verlies' en planbureaus benadrukken hun onafhankelijkheid in programmering. Een ander voorbeeld is dat ministeries aangeven dat zij bij sommige onderzoeken beter aangesloten zouden willen zijn op het onderzoeksproces van planbureaus, om onderzoeken meer in dialoog uit te voeren en zo de bruikbaarheid voor beleid te vergroten.

Volgens de planbureaus is heroverweging van de relatie met de minister gewenst

In gesprekken met planbureaus komt een aantal bepalingen van de Aanwijzingen naar voren waar de 'letter' van de Aanwijzingen en de bestaande praktijk niet (meer) met elkaar in overeenstemming zijn.[121] Dan gaat het vooral om de relatie tussen minister en het planbureau en de bevoegdheden van de minister in die relatie. In de ogen van de planbureaus zijn met name de volgende onderdelen van de Aanwijzingen aan heroverweging toe:

- De verwoording in Aanwijzing 6, lid 2, dat "de eerst verantwoordelijke minister, voor zover redelijk, [kan] aangeven welke uit te voeren werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt" past in de beleving van de planbureaus niet bij hun onafhankelijke positie en de in de praktijk gegroeide omgangsvormen. De andere formuleringen in Aanwijzing 6, zoals dat de directeur de inhoud van het werkprogramma afstemt met de minister, en het werkprogramma vaststelt "gehoord het gevoelen van de ministerraad" zorgen in hun optiek voor voldoende borging van de aansluiting van hun werk op de praktijk, en passen qua formulering beter bij de relatie tussen ministeries en planbureaus. De formulering van het tweede lid doet hier minder recht aan, en neigt naar inhoudelijke zeggenschap van de minister over het werkprogramma van het planbureau – terwijl dat niet in de geest van de Aanwijzingen is.
- Aanwijzing 8, lid 3, bepaalt dat de directeur van het planbureau en de minister een "adequate afstemmingsprocedure inzake het accepteren van verzoeken" opstellen, aangezien de minister verantwoordelijk is voor "de inzet van de capaciteit". Die afstemmingsprocedure is niet in lijn met de gegroeide werkelijkheid: uit deze evaluatie blijkt dat planbureaus eigenstandig afwegen welke verzoeken zij accepteren en welke niet (gebaseerd op de in de Aanwijzingen opgenomen criteria). De formulering dat de minister "verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit" van planbureaus lijkt daarmee geen recht te doen aan de gegroeide werkelijkheid, waarin de bevoegdheden van de minister m.b.t. het inzetten van capaciteit voor (externe) projecten juist zijn ingeperkt door de Aanwijzingen. Dat betreft echter slechts 'zelfbinding' van de minister – formeel functioneren de planbureaus onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Op dit punt zou overwogen moeten worden om explicieter te maken dat planbureaus zonder ruggespraak met de minister kunnen besluiten over de inzet van hun personele capaciteit.

[121] Een derde voorbeeld is het verduidelijken in de Aanwijzingen van het toepassingsbereik van de Aanwijzingen inzake externe contacten Rijksambtenaren – zie daarvoor hoofdstuk 3.4 over de toepassing van de Aanwijzingen

Doeltreffendheid (2/3): heldere financiële grondslag voor planbureaus

Een tweede doel van de Aanwijzingen was het creëren van een heldere financiële grondslag voor planbureaus. In de Aanwijzingen is geregeld dat minimaal 80% van de werkzaamheden van planbureaus begrotingsgefinancierd is, en maximaal 20% van de financiering uit andere bronnen afkomstig is. Net als het eerste doel van de Aanwijzingen ligt ook hier een duidelijke relatie met de onafhankelijkheid van planbureaus: "Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus."[122]

Pas sinds recent is de financieringswijze van alle planbureaus in lijn met de Aanwijzingen

Waar bij het CPB en PBL de structurele bijdrage al lange tijd goed is voor 80% van hun budget, is dit bij het SCP niet het geval. In 2015 verscheen een rapport van ABDTOPConsult[123] dat concludeerde dat de financiering van het SCP grotendeels was gebaseerd op "projectfinanciering met een zekere omzetgarantie" en dat "daarmee niet wordt voldaan aan de invulling zoals vereist in de Aanwijzingen." Mede naar aanleiding van dit rapport is het SCP in gesprek gegaan met de meest betrokken departementen, hetgeen heeft geleid tot nieuwe afspraken. In de nieuwe situatie wordt de begroting van het SCP voor 80% structureel gefinancierd door het ministerie van VWS. Het SCP is in 2020 met VWS in gesprek gegaan over verhoging van de structurele instellingsbijdrage ten behoeve van de uitvoering van de minimale taken van het planbureau. In 2021 is deze verhoging geaccordeerd.

In de praktijk blijkt structurele financiering van wezenlijk belang voor onafhankelijkheid

De ervaring van het SCP, dat een aantal jaar met ministeries in gesprek is geweest over het veranderen van de financieringswijze, laat zien hoe belangrijk structurele financiering is voor het onafhankelijk opereren van planbureaus. In interviews geeft het SCP aan dat zijn afhankelijkheid van projectsubsidies gekoppeld aan concrete projecten in de voorgaande periode leidde tot een serieuze inperking van zijn (wetenschappelijke) onafhankelijkheid. Omdat budget en projecten één-op-één aan elkaar gekoppeld waren, konden ministeries vrij direct sturen op de door het SCP uit te voeren activiteiten. Het SCP ervaart de omslag richting 80% structurele financiering dan ook als een grote en belangrijke transitie. Voorheen lag het initiatief in de programmering bij ministeries: zij agendeerden hun wensen en betaalden voor de uitvoering. In de nieuwe situatie kan het SCP veel sterker vanuit zijn eigen visie, taakopvatting en meerjarenprogrammering redeneren en keuzes maken over uit te voeren projecten. Dat sluit aan op de doelen van de Aanwijzingen. Het SCP geeft aan dat het hierdoor sterker thematisch en domeinoverstijgend kunnen werken, met onderzoekslijnen die niet vanuit beleidsdomeinen maar vanuit een overkoepelend perspectief zijn opgesteld.

Doeltreffendheid (3/3): toegang van het parlement tot de planbureaus

De Aanwijzingen maken het mogelijk dat planbureaus ook naar aanleiding van verzoeken van de Staten-Generaal kunnen werken. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer dat door planbureaus wordt uitgevoerd. Planbureaus geven in interviews aan dat Kamerleden zich over het algemeen goed bewust zijn van de mogelijkheid om verzoeken bij planbureaus neer te leggen, en dat er dan ook regelmatig verzoeken vanuit het parlement hun weg vinden naar de planbureaus. De planbureaus geven alle drie aan (zeer) regelmatig in opdracht van de

[122] Citaat uit de toelichting op Aanwijzing 10
[123] A. Wouters (2015). *Onderzoek Structurele Financiering Sociaal en Cultureel Planbureau: 'Op waarde geschat'.* Den Haag: ABDTOPConsult, p. 23.

Kamer te werken, bijvoorbeeld door op te treden in technische briefings, rondetafelgesprekken of door (periodiek terugkerende) rapportages of andere producten op te leveren.[124]

Planbureaus kunnen sommige verzoeken van de Staten-Generaal inpassen in hun reguliere werkprogramma dat vanuit hun structurele financiering wordt bekostigd. Niet alle verzoeken vanuit de Kamer passen echter binnen de kaders van dat werkprogramma en de schaarse capaciteit van planbureaus. Sommige verzoeken moeten zij dus beschouwen als aanvullende verzoeken, waarvoor dus ook aanvullende financiering nodig is. De planbureaus wijzen erop dat het beperkte budget van de Kamer voor onderzoek en kennisproductie dit echter maar moeilijk toelaat. Dit vormt dus een beperking op de toegang van de Kamers tot de planbureaus. Oplossing van dit knelpunt lijkt echter niet binnen de scope van de kaders mogelijk, maar vraagt om een bredere blik op (verbetering van) de informatiepositie van de Kamer en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn.

Verbetermogelijkheden voor het kader

- De reikwijdte van de bevoegdheden van de minister jegens de planbureaus kan worden heroverwogen. Via de Aanwijzingen zijn deze bevoegdheden deels ingeperkt (via 'zelfbinding'), terwijl de minister volledig verantwoordelijk blijft voor het planbureau als organisatie. Toch resteren er in de huidige formulering van de Aanwijzingen nog een aantal aangrijpingspunten voor de minister voor inhoudelijke sturing op de taken van de planbureaus. Voorbeelden hiervan zijn de bepaling over de mogelijkheid voor de minister om "voor zover redelijk" aan te geven welke werkzaamheden het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt en de bepaling over een afstemmingsprocedure tussen minister en planbureau inzake het accepteren van externe verzoeken. Wij constateren dat die bepalingen zich moeizaam verhouden tot de wetenschappelijke onafhankelijkheid die de Aanwijzingen beogen te borgen en daarom heroverweging verdienen. Wel moet worden opgemerkt dat dit in de praktijk op dit moment niet leidt tot grote problemen.
- De Aanwijzingen bevatten geen duidelijke omschrijving van de kerntaak van planbureaus. Ze laten op die manier ruimte voor interpretatieverschillen op dit punt, die voor onduidelijkheid in het verkeer tussen ministeries en de planbureaus kunnen zorgen. Een heldere uitspraak in regelgeving over wat de kern van het planbureau-zijn vormt, zou dit weg kunnen nemen en kunnen zorgen voor een nog stevigere borging van de positie van planbureaus.

[124] Op basis van correspondentie met de secretarissen van de planbureaus.

/ 6 Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

Hoofdboodschap van dit hoofdstuk

- Het normenkader stelt basisuitgangspunten voor bewust en ordentelijk financieel beheer. In de praktijk is het normenkader zelf weinig bekend bij organisaties op afstand, maar organisaties denken vaak wel te voldoen aan de (vrij algemeen gestelde eisen) van het normenkader.
- Het is onduidelijk in hoeverre de principes in het normenkader doorwerking vinden in de brede groep organisaties waarop het kader van toepassing is.

6.1 Wat is het gemeenschappelijk normenkader?

Het gemeenschappelijk normenkader dient als aanvulling op de kaders

Het normenkader is een kabinetsbesluit waaraan alle departementen zich gecommitteerd hebben. Het dient als aanvulling op andere kaders. Hoewel het normenkader zelf geen expliciete verwoording heeft van beoogde doelen, kan vanuit de toelichting, achtergrond en handreiking gesteld worden dat het doel tweeledig is:[125]

- Het **neerleggen en verduidelijken** van de eisen die gesteld worden ten aanzien van ordentelijk financieel beheer voor semi-publieke organisaties;
- Het **bevorderen** dat instellingen met publieke taken, waaronder instellingen waar de minister geen directe zeggenschap over heeft, bewust en ordentelijk financieel beheer voeren. Daarbij gaat het onder meer om dat instellingen zoveel mogelijk zorgvuldige processen en *checks and balances* inbouwen en transparante verantwoording hierover afleggen, en een toekomst- en risicogericht perspectief hanteren.

Het normenkader bevat uitgangspunten en principes die moeten bijdragen aan deze doelen

Het kader bevat uitgangspunten en principes voor sober en ordentelijk financieel beheer, voor verantwoording en voor de naleving van codes. Daarnaast is een aantal kernelementen van goed financieel beheer opgenomen waardoor de instellingen zelf *in control* kunnen zijn, meer toekomst- en risicogericht kunnen handelen en zich transparant kunnen verantwoorden.

Het normenkader vervult dus voornamelijk een functie in het bieden van richtlijnen voor verantwoording en governance, en moet handvatten bieden voor het goede gesprek hierover. Het is een kabinetsbesluit en dus geen formele wetgeving, maar alle departementen hebben zich wel gecommitteerd om – op eigen wijze – de gestelde minimumeisen van het normenkader volledig te implementeren.

[125] *Kamerstukken II* 2013/14, 33822, nr. 1. en Ministerie van Financiën (2016*). Handreiking Sturing Semipublieke Sector.* Bij Normenkader financieel beheer voor instellingen met een publiek belang.

Het normenkader is voortgekomen uit een behoefte van verheldering op deze gebieden
Eind 2013 informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over het vaststellen van het normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht.[126] Deze kwam destijds voort uit onder meer een aantal incidenten bij instellingen met een publiek belang, waaronder woningcorporaties en onderwijsinstellingen. Het instellen van het normenkader ging gepaard met het versterken van het externe financiële toezicht. Daarvoor stelde de minister apart de Kaderstelling voor versterking extern financieel toezicht op.[127]

Het kader is breed van toepassing op de semipublieke sector
Het normenkader heeft een breed toepassingsbereik: in principe geldt het kader voor alle 'instellingen die een publiek belang dienen'. Onder het normenkader vallen naast zbo's ook andere instellingen met publieke taken zoals woningcorporaties, scholen en ziekenhuizen. Het normenkader is niet van toepassing op de rijksdienst en medeoverheden met reeds eigen regelgeving rondom financieel beheer.[128]

6.2 Toepassing van het normenkader

De verwachting bij de introductie van het normenkader was dat dit door alle departementen geïmplementeerd zou worden als minimumeisen op gebied van financieel beheer
In het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2016[129] is het meest recente overzicht te vinden van de organisaties waarop het kader van toepassing is. Het normenkader is in ieder geval van toepassing op: [130]

- Alle woningcorporaties
- Een groot deel van de onderwijsinstellingen
- Het UWV, de SVB en meer dan 40 andere zbo's
- Meer dan 70 stichtingen

Er bestaat geen actueel dekkend beeld van de feitelijke toepassing van het normenkader; ook is niet bekend in hoeverre departementen de toepassing van het normenkader voor alle organisaties die onder hen ressorteren bijhouden.

In de implementatie dient het principe 'pas toe of leg uit' te worden toegepast.
Indien de kerndoelen van het kader op andere wijzen zijn geborgd in (de governance van) publieke instellingen dan kan hiervan worden afgeweken, waarbij departementen hier wel inzicht over moeten geven. In de tweede evaluatie van de Kaderwet zbo's (2018) is de volgende passage over de toepassing van het normenkader opgenomen: *"Omdat er grote verschillen zijn tussen deze organisaties is de toepasselijkheid van het normenkader in de praktijk maatwerk. De ministeries bepalen ten aanzien van de instellingen die binnen hun beleidsverantwoordelijkheid vallen of – en zo ja, op welke wijze – het normenkader van toepassing is."*

[126] *Kamerstukken II* 2013/14, 33822 nr. 1.
[127] *Kamerstukken II* 2013/14, 33822 nr. 1. Bijlage 2.
[128] Ministerie van Financiën (2016*). Handreiking Sturing Semipublieke Sector.* Bij Normenkader financieel beheer voor instellingen met een publiek belang.
[129] *Kamerstukken II* 2016/17, 34725 nr. 2.
[130] Voor een gedetailleerd overzicht: Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 2. Bijlage 15.

6.3 Praktijkwerking van het kader

Het Gemeenschappelijk normenkader is over het algemeen weinig bekend
Van alle organisaties die gereageerd hebben op de vragenlijst, geeft meer dan de helft (55%) aan dat zij niet kunnen zeggen of het normenkader van toepassing is op de eigen organisatie. Dat komt overeen met het beeld uit de gesprekken met taakorganisaties en departementen, waaruit meermaals naar voren komt dat gesprekspartners niet bekend zijn met het Gemeenschappelijk normenkader. In een aantal gesprekken zowel met departementen als met organisaties werd aangegeven dat het kader de gesprekspartners nuttig leek, maar dat zij vóór het interview nog niet bekend waren met dit kader.

De praktijkwerking van het normenkader is voor de organisaties niet direct helder
Indien het Gemeenschappelijk normenkader volledig of grotendeels is toegepast binnen de organisatie, dan functioneert deze volgens 73% van de respondenten in de survey als set van minimum-eisen voor het financieel beheer. Van dezelfde groep oordeelt 69% dat het normenkader echter niet tot veranderingen in het financieel beheer heeft geleid. Slechts een enkele respondent in de survey oordeelt dat het normenkader het financieel beheer van de organisatie (sterk) veranderd heeft. Geen van de door ons gesproken gesprekspartners gaf aan dat het normenkader voor hen grote betekenis heeft in de praktijk of grote veranderingen teweeg heeft gebracht.

Hierbij moet worden aangetekend dat departementen zelf konden vormgeven hoe ze de principes van het normenkader implementeren. Het is mogelijk is dat de principes van het normenkader vertaald zijn in departementale regelgeving en/of in de wijze waarin beleidsambtenaren, toezichthouders en accountants het gesprek voeren met organisaties. Het is dus mogelijk dat de principes van het kader zijn geïnternaliseerd, zonder dat de gesproken respondenten in het onderzoek het normenkader zélf direct kennen. In gesprek gaven organisaties aan te *denken* dat hun organisaties wel voldoen aan de uitgangspunten en gestelde eisen van het normenkader. Veel gesprekspartners typeerden het normenkader daarin wel als “erg algemeen”.

Dit onderzoek is niet gericht op de gehele doelgroep van organisaties van het normenkader
Bij het voorgaande tekenen we aan dat in dit onderzoek niet de gehele doelgroep binnen de scope viel waarvoor het normenkader primair is bedoeld (zoals woningcorporaties en onderwijsinstellingen). Het kader is ook van toepassing voor semipublieke organisaties die, financieel gezien, op grotere afstand staan dan de meeste organisaties in dit onderzoek. Het is mogelijk dat voor deze organisaties het normenkader wel meer praktijkwaarde kent, omdat er minder overlap is met departementale regelingen. Hier hebben we echter geen onderzoek naar gedaan.

Verbetermogelijkheden voor het kader
- Er bestaat geen actueel beeld van de toepassing van het normenkader, zoals wel het geval was in het Financieel Jaarverslag van het Rijk van 2016. Samengenomen met de relatief lage bekendheid van het kader, is dit aanleiding om de toepassing en voornamelijk *de doorwerking van de principes* van het normenkader per departement te inventariseren.
- Op dit moment is niet met zekerheid vast te stellen of de principes van het kader voldoende worden toegepast en op welke wijze departementen hier invulling aangeven. Wel gaven een aantal gesprekspartners bij het bestuderen van het kader aan dat het nuttige handvatten bevat voor het inrichten van verschillende processen. Zeker wanneer uit de inventarisatie blijkt dat de

principes van het normenkader te weinig worden toegepast, is het raadzaam om in te zetten op het vergroten van het bewustzijn over de principes van het normenkader. Omdat het niet in wetgeving is gevat, bestaat het risico dat de aandacht hiervoor afneemt, terwijl de principes in het kader onveranderd belangrijk zijn.

/ 7 Het stelsel van verzelfstandiging

In dit hoofdstuk beschrijven we overkoepelend het functioneren van de organisaties op afstand die centraal staan in dit onderzoek en de rol die kaderstelling daarbij speelt. We beschrijven dit aan de hand van de vijf onderzoeksthema's:

- **Zelfstandigheid**: welke invloed hebben de kaders op de twee dimensies van zelfstandigheid van organisaties (autonomie in bedrijfsvoering en onafhankelijkheid in taakuitvoering)?
- **Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording**: tegenover zelfstandigheid staat (een bepaalde mate van) ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe functioneert dit en hoe borgen kaders dit?
- **Governance**: hoe krijgen de relaties tussen ministeries en verzelfstandigde organisaties vorm, en welke rol speelt kaderstelling hierin?
- **Maatschappelijke verantwoording en inspraak**: hoe interacteren de organisaties met hun maatschappelijke omgeving en wat is de rol van kaderstelling hierin?
- **Publieke waarde**: in hoeverre worden organisaties in staat gesteld om publieke waarde te realiseren en wat is de rol van kaderstelling hierin?

Daarbij hanteren we per thema de volgende structuur:

- **Vormgeving:** hoe zijn de kaders vormgegeven met betrekking tot dit thema?
- **Praktijkwerking:** (1) welke werking hebben de kaders in de praktijk? (2) welke verdere praktijkwerking zien we op dit thema die relevant is voor (toekomstige) kaderstelling?

In het deskresearch (rapport B1-B2) van de brede evaluatie hebben we per thema een aantal mogelijke *functies* gedefinieerd van kaderstelling[131]. Dit zijn aspecten in het functioneren van rijksorganisaties op afstand waaraan kaderstelling een bijdrage levert of kán leveren, ook als dat geen *initieel doel* van kaderstelling was. Deze functies waren aangrijpingspunten om het functioneren van de organisaties op de thema's te onderzoeken. Per thema hebben we in de paragrafen over vormgeving deze functies **vet gedrukt**.

Onder praktijkwerking beschrijven we het functioneren van de organisaties op deze aspecten, gestructureerd aan de hand van de functies. Een kanttekening hierbij is opnieuw (net als in de voorgaande hoofdstukken) dat we niet de precieze bijdrage van kaders op elk aspect afzonderlijk kunnen vaststellen, omdat de invloed van de kaders niet te isoleren is van alle andere factoren die spelen in de praktijk van organisaties.

[131] Zie voor een uitgebreid overzicht en toelichting op deze functie dit rapport via https://brede-evaluatie.pleio.nl/

7.1 Zelfstandigheid

7.1.1 Vormgeving van de kaders

In dit onderzoek staan organisaties centraal waarvoor het *functioneren op afstand* bij zou moeten dragen aan zo waardevol mogelijke uitkomsten voor de samenleving. In de vormgeving van het stelsel van organisaties op afstand bestaan er diverse motieven om voor zelfstandigheid van organisaties te kiezen en krijgt zelfstandigheid op verschillende manieren vorm. Overkoepelend zijn er twee assen die de mate van zelfstandigheid van organisaties op afstand beschrijven: de mate waarin ze beschikken over **onafhankelijkheid in de uitvoering van hun kerntaak** en **autonomie in bedrijfsvoering**.

In de vormgeving van het stelsel bestaan verschillende motieven voor verzelfstandiging
De belangrijkste van deze motieven zijn:

- het waarborgen van onafhankelijkheid in de taakuitvoering van organisaties op afstand, voor die zaken waarop politieke inmenging ongewenst wordt geacht;
- doelmatige uitvoering van beleid (via het mogelijk maken van bedrijfsmatig werken);
- de mogelijkheid tot participatie van maatschappelijke organisaties.

Het onafhankelijkheidsmotief is opgenomen in de Kaderwet zbo's, maar komt ook op andere manieren terug in het stelsel van organisaties op afstand. Het vormt het fundament onder organisaties die onafhankelijk van politieke inmenging tot besluiten of oordelen komen, zoals (markt)autoriteiten of de Kiesraad. Maar ook voor adviescolleges en planbureaus is de noodzaak van onafhankelijke positionering, die borgt dat de politiek geen invloed uit kan oefenen op de inhoud van de uitoefening van de kerntaak van colleges en planbureaus, het doorslaggevende motief voor zelfstandigheid.

Het motief van doelmatige uitvoering via bedrijfsmatig werken is specifiek van toepassing op agentschappen. Dit is in hoofdstuk / 3 over de Regeling agentschappen verder toegelicht. Ook ligt het ten grondslag aan de instelling van sommige zbo's die zijn opgericht op grond van 'strikt regelgebonden uitvoering'. Hier was de gedachte dat zelfstandigheid bij zou dragen aan 'ruimte voor de uitvoering', door hen de ruimte te geven om meer bedrijfsmatig te werken. Bij zbo's die op grond van dit motief werden opgericht was aanvullend daarop de ratio dat de minister zich zo kon richten op de hoofdlijnen van het beleid. Door het zbo het beleid toe te laten passen in individuele gevallen konden "incidentalisme en detailbemoeienis" van de politiek worden voorkomen.[132] Dit is echter niet langer een geldend instellingsmotief om tot oprichting van een zbo over te gaan: sinds 2005 is het kabinetsbeleid dat zbo's alleen nog op grond van het motief van onafhankelijke oordeelsvorming kunnen worden ingesteld.[133]

Het motief van participatie is inmiddels ook achterhaald, maar had als gedachte dat maatschappelijke organisaties betrekken konden worden bij (besluitvorming in) het openbaar bestuur. Om de ruimte te bieden om beslissingen te kunnen nemen, was een zelfstandige positionering nodig.

Op basis van deze motieven krijgt zelfstandigheid op meerdere manieren vorm
De twee dimensies van *onafhankelijkheid in taakuitvoering* en *autonomie in bedrijfsvoering* krijgen op

[132] Eerste Externe Commissie over ministeriële verantwoordelijkheid/Commissie-Scheltema (1993). *Steekhoudend Ministerschap*, p.40
[133] *Kamerstukken II* 2004/05, 25268, nr. 20

verschillende manieren gestalte in de kaders voor de diverse typen organisaties op afstand. Zo is voor planbureaus en adviescolleges sprake van een grote mate van onafhankelijkheid, maar hebben zij slechts beperkte autonomie in bedrijfsvoering. Voor agentschappen geldt dan weer dat zij ruimte hebben om in bedrijfsvoering eigen keuzes te maken, maar is er in principe geen sprake van onafhankelijkheid in taakuitvoering.[134] Bij zbo's is er sprake van meer variëteit, die afhangt van instellingsmotief en gemaakte keuzes in rechtspersoonlijkheid. Op hoofdlijnen is dit als volgt samen te vatten:

	Zbo's	Agentschappen	Adviescolleges	Planbureaus
Onafhankelijkheid in taakuitvoering	Wisselend, afhankelijk van instellingsmotief	Niet	Hoog	Hoog
Autonomie in bedrijfsvoering	Wisselend, afhankelijk van rechtspersoonlijkheid	Hoog	Laag	Laag

7.1.2 Praktijkwerking van de kaders

In de praktijk van verzelfstandiging van publieke taken lijkt het belang van onafhankelijke taakuitvoering steeds meer nadruk te krijgen, terwijl verzelfstandiging op grond van meer bedrijfsmatige overwegingen minder vaak voorkomt. Onderstaand gaan we op beide dimensies in.

1. Onafhankelijkheid in taakuitvoering

Verzelfstandiging vindt recent vooral plaats op grond van onafhankelijke oordeelsvorming

In de toepassing van de kaders is te zien dat het motief van onafhankelijke oordeelsvorming een belangrijke rol speelt voor de oprichting van zelfstandige organisaties. In hoofdstuk 2 zagen we al dat tussen 2016 en 2020 alle nieuwe zbo's op grond van dit motief werden opgericht. Niet bekend is hoeveel voornemens tot oprichting van agentschappen er in de periode 2016-2020 waren; wel is duidelijk dat er in deze periode één agentschap is opgericht: het Rijksvastgoedbedrijf in 2016.

De organisatiekaders bieden in de praktijk belangrijke waarborgen voor onafhankelijkheid

Uit deze evaluatie blijkt dat het neerleggen van waarborgen voor de onafhankelijkheid in taakuitvoering van organisaties, een belangrijke functie is van de organisatiekaders. Uit zowel de gesprekken als uit de survey komt naar voren dat een brede groep taakorganisaties de kaders ervaart als een waarborg voor onafhankelijk opereren (zie onderstaande tabel).

[134] Ook de Kaderwet zbo's kent weinig bepalingen rondom onafhankelijkheid. De achtergrond daarvan is dat de definitie van zbo al zodanig impliceert dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister, dat de wetgever het niet nodig achtte dit nogmaals in de Kaderwet op te nemen. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is overigens wel het uitgangspunt opgenomen dat de minister geen zgn. 'bijzondere aanwijzingen' kan geven en dat er ook beperkingen bestaan om 'algemene aanwijzingen' te geven.

"Het kader vormt een waarborg voor onze onafhankelijkheid"	Zbo's	Agent-schappen	Adviescolleges	Planbureaus
(Enigszins) mee oneens	5	7	0	0
Neutraal	7	1	1	0
(Enigszins) mee eens	25	8	13	3
Weet niet / geen antw.	1	0	0	0
n	*38*	*16*	*14*	*3*

Vooral adviescolleges en planbureaus ervaren de kaders als waarborg voor onafhankelijkheid
Uit de survey blijkt dat de Kaderwet adviescolleges sterker wordt ervaren als een waarborg voor onafhankelijkheid dan de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen[135]. Gesprekspartners geven aan dat deze kaders belangrijke bepalingen bevatten die de onafhankelijkheid waarborgen. Voor planbureaus zijn dat bijvoorbeeld de bepaling dat een minister geen aanwijzingen kan geven over de onderzoeksmethoden en inhoud van rapportages van planbureaus, en de bepaling dat de directeur van het planbureau het werkprogramma vaststelt. Voor adviescolleges is dit bijvoorbeeld de bepaling dat het adviescollege zijn eigen werkwijze vaststelt.

Hoewel de kaders voor adviescolleges en planbureaus een belangrijke bijdrage leveren aan onafhankelijke taakuitvoering (in balans met het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid), blijkt dat ze op onderdelen deze functie nog sterker zouden kunnen vervullen. Dat beschrijven we in hoofdstukken 4 en 5.

Zbo's en agentschappen zien het kader minder sterk als een waarborg voor onafhankelijkheid
Een meerderheid van de zbo's geeft in de survey aan de Kaderwet te zien als een waarborg van onafhankelijkheid. Dit percentage ligt echter lager dan bij adviescolleges en planbureaus. Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat de Kaderwet met name regelt wat de minister wél kan en mag ten opzichte van een zbo, als aanvulling op het basale uitgangspunt dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister zijn. Ook speelt hier mogelijk dat voor zbo's vaak in andere wet- en regelgeving, met name hun instellingswet, is voorzien in waarborgen voor hun onafhankelijkheid. Deze mogelijke verklaringen zijn echter niet hard te onderbouwen. Ook voor agentschappen is er minder sprake van de borging van onafhankelijkheid door het organisatiekader: dat sluit aan bij hun status als volledig aan de minister ondergeschikte onderdelen waarvoor zelfstandigheid in principe alleen betrekking heeft op de bedrijfsvoeringscomponent.

Voor onafhankelijkheid in de praktijk spelen meer factoren dan kaderstelling een rol
Voor onafhankelijk opererende organisaties op afstand zijn goede waarborgen in kaderstelling van groot belang. Of vervolgens in de *praktijk* sprake is van de ruimte voor taakorganisaties om onafhankelijk te werk te gaan, hangt af van een veelheid aan factoren. Voorbeelden daarvan zijn de waarborgen in instellingswetten, de politieke gevoeligheid van een thema, de ontwikkeling van de relatie tussen taakorganisatie en ministerie, persoonlijke verhoudingen, en kennis van wat er 'kan en mag'. Al deze factoren dragen bij aan het gedrag van actoren in de praktijk, blijkt uit de interviews.

[135] Zie surveybijlage, hoofdstuk 8. Voor de planbureaus is dit statistisch niet vast te stellen vanwege hun kleine aantal.

Houding en gedrag in de praktijk zijn over het algemeen ondersteunend aan onafhankelijkheid
Uit deze evaluatie komt het beeld naar voren dat het gedrag aan de kant van ministeries zich over het algemeen kenmerkt door begrip en respect voor de onafhankelijke positie van organisaties op afstand. Er zijn geen voorbeelden naar voren gekomen van ongeoorloofde beïnvloeding of vormen van (politiek gemotiveerde) druk. De (bij)sturing van ministeries op de taakuitvoering van organisaties is doorgaans minder vergaand van aard. Een voorbeeld is dat ministeries trachten invloed uit te oefenen op de timing van rapporten van onafhankelijke adviesorganen. Ook komt in interviews regelmatig terug dat ministeries bij lezing van conceptadviezen vraagtekens plaatsen bij de manier waarop in rapportages de stap van analyse naar aanbevelingen is gezet. Er is dan een dunne grens tussen een professionele interactie gericht op het verbeteren van een advies en (subtiele) pogingen om de scherpte van adviezen in te perken en zo politieke problemen te voorkomen.

Ministeries vinden het soms lastig om zich goed te verhouden tot onafhankelijke organisaties
We zien ook dat ministeries soms worstelen met de manier waarop zij zich moeten verhouden tot onafhankelijke organisaties op afstand. Een voorbeeld uit de door ons gevoerde interviews is een zbo dat zelfstandig naar buiten wil treden met bijvoorbeeld een publicatie of interview. Hiervoor geldt doorgaans de regel 'we verrassen elkaar niet' – het zbo kan zelfstandig opereren, zo lang het het ministerie maar tijdig informeert en goed op de hoogte houdt. Toch blijkt het in de praktijk voor het ministerie lastig om het zbo daadwerkelijk hierin vrij te laten en kunnen beleidsonderdelen geprikkeld reageren wanneer een zbo uitlatingen doet die zich moeizaam verhouden tot de beleidslijn van het ministerie en daarmee politiek slecht uit kunnen komen voor de bewindspersoon. Dit kan de verhoudingen onder druk zetten.

2. Autonomie in bedrijfsvoering

De autonomie in bedrijfsvoering van organisaties is grotendeels in lijn met de kaders
Voor een deel van de organisatietypen, met name zbo's en agentschappen, zijn de kaders gericht op het faciliteren van autonomie in bedrijfsvoering. In de praktijk verschillen de organisaties dan ook in de mate van autonomie in hun bedrijfsvoering: zo blijkt uit de survey bijvoorbeeld dat adviescolleges een lagere mate van autonomie ervaren op het gebied van personeelszaken dan agentschappen en zbo's.[136] Het algemene beeld is dat de selectie van onderzochte organisaties in dit onderzoek beschikt over een mate van autonomie in hun bedrijfsvoering die op basis van de voor hen geldende kaders mag worden verondersteld. Wel blijkt uit de interviews dat organisaties op afstand regelmatig ervaren dat ministeries niet veel begrip lijken te hebben voor de specifieke positie en context van hun organisatie en het maatwerk dat daar in hun optiek voor nodig is. Regelmatig geven organisaties op afstand in interviews aan het gevoel te hebben 'in een mal te worden gedrukt' als het gaat om bijvoorbeeld financiële kaders, inkoopprocedures en verantwoordingssystematieken.

De verantwoordingsplicht uit de kaders wordt ingevuld via een P&C-cyclus met het ministerie
Tegenover de beheersmatige vrijheidsgraden die aan taakorganisaties zijn verleend staan verplichtingen uit de kaders voor organisaties om zich te verantwoorden richting ministeries. Die verantwoording krijgt voor de meeste organisaties op afstand vorm in een Planning & Control-cyclus, die voor verschillende organisatietypen anders wordt vormgegeven. Terugkerende elementen hierin zijn dat organisaties op afstand hun bedrijfsvoering inzichtelijk maken, door te rapporteren over (risico's op het vlak van) onderwerpen als ICT, informatiebeveiliging, duurzaamheid, personeel, verzuim en financiën. Ook leggen zij hun begroting ter goedkeuring voor aan het ministerie. Uit de

[136] HRM-autonomie is een van de dimensies gebruikt in dit onderzoek voor autonomie in bedrijfsvoering. Zie separate survey-bijlage, hoofdstuk 4.2.

interviews blijkt dat organisaties op afstand eigenstandig te werk kunnen gaan zo lang ministeries op de verschillende bedrijfsvoeringsdimensies geen risico's signaleren. Zodra een van de dimensies zich echter ongunstig ontwikkelt, doet het ministerie doorgaans een stap naar voren om in samenspraak met de taakorganisatie oplossingsrichtingen te onderzoeken.

Autonomie in bedrijfsvoering kan van invloed zijn op onafhankelijkheid in taakuitvoering
Verschillende gesprekspartners wijzen op de invloed die de bedrijfsvoeringsdimensie kan hebben op onafhankelijkheid in taakuitvoering. De surveyresultaten duiden ook op in ieder geval samenhang tussen autonomie in bedrijfsvoering en onafhankelijkheid in taakuitvoering: zbo's die hoger scoren op autonomie in bedrijfsvoering scoren ook hoger op onafhankelijkheid in taakuitvoering.[137]

De beheersmatige inbedding van adviescolleges en planbureaus in ministeries kan een risico vormen voor hun (onafhankelijke) positie. Dit geldt ook voor zbo's onderdeel Staat. Zo wijzen adviescolleges erop dat de bevoegdheid van de minister om de begroting van het adviescollege te accorderen in theorie ruimte biedt voor inhoudelijke sturing. In begrotingen worden immers inhoudelijke keuzes gemaakt, bijvoorbeeld over het aantrekken van personeel voor specifieke projecten of investeringen in bepaalde databronnen. In dit onderzoek zijn geen voorbeelden naar voren gekomen van dit type sturing, maar de inbedding in de departementale begroting en P&C-cyclus kan wel degelijk 'haakjes' bieden voor het departement om, wanneer de werkrelatie minder goed is of er sprake is van een situatie waarin de politieke leiding van een ministerie minder ruimte wil bieden voor een onafhankelijk tegengeluid, de positie van het adviescollege te ondergraven. Tegelijkertijd is het geredeneerd vanuit het primaat van de politiek van belang dat er democratische zeggenschap over de financiering van adviescolleges mogelijk is.[138] Het lijkt in dit opzicht interessant om andere opties voor beheersmatige inbedding van adviescolleges te onderzoeken, die nog steeds ruimte laten voor politiek gelegitimeerde sturing. In de werksessie in het kader van deze evaluatie is bijvoorbeeld het idee geopperd om adviescolleges beheersmatig bij de stelselverantwoordelijke minister voor het geheel van adviescolleges onder te brengen en zo de hierboven beschreven risico's te beperken.

Autonomie in bedrijfsvoering van zbo's en agentschappen hangt samen met taak en rechtsvorm
Uit een analyse van de surveyresultaten blijkt dat de mate van zelfstandigheid van zbo's en agentschappen met name samenhangt met taaktype (dienstverlening, toezicht of onderzoek/evaluatie/advies) en rechtsvorm (eigen rechtspersoonlijkheid of onderdeel Staat).[139] Organisaties met een toezichtstaak en organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid ervaren meer structurele autonomie[140] dan zbo's die onderdeel zijn van de staat. Organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid ervaren ook meer HRM-autonomie, maar juist minder financiële autonomie. Met name die laatste bevinding is opvallend: verwacht zou mogen worden dat eigen rechtspersoonlijkheid gepaard gaat met meer autonomie, ook m.b.t. financieel beheer. Een duidelijke verklaring is niet voorhanden.

[137] Zie surveybijlage, hoofdstuk 2.2. Belangrijk hierbij is dat deze analyse laat zien dat er sprake is van correlatie, maar geen causaliteit aantoont. Belangrijk is ook dat de survey de ervaringen van respondenten meet. Verschillen in hoe respondenten samenwerking met het departement beoordelen kan zorgen voor samenhang tussen deze twee schalen van zelfstandigheid.
[138] De Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn hier helder over: "Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus. Dit betekent overigens geen garantie dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte."
[139] Zie surveybijlage, hoofdstuk 7.1
[140] Structurele autonomie' is de autonomie van een overheidsorganisatie in het bestendig inrichten van de organisatie, het toezicht houden op de continuïteit van de organisatie en het opstellen van een langetermijnvisie. Structurele autonomie maakt onderdeel uit van wat wij in de rest van dit rapport 'autonomie in de bedrijfsvoering' noemen. De twee andere dimensies gebruikt voor autonomie in de bedrijfsvoering zijn financiële autonomie en SHRM-autonomie. Zie surveybijlage, 'Inleiding' voor meer toelichting.

Uit de interviews blijkt dat agentschappen ervaren dat met name de aan hen gegunde financiële speelruimte en beheersmatige vrijheden bijdragen aan een goede invulling van hun kerntaken. Mogelijkheden zoals het kunnen aangaan van leningen en het meerjarig kunnen investeren zijn ondersteunend aan een doeltreffende en doelmatige taakinvulling door agentschappen. Wel gaan de bedrijfsmatige vrijheden van agentschappen gepaard met relatief strakke verantwoordingseisen vanuit het ministerie.

Ook de in deze evaluatie betrokken zbo's geven aan over het algemeen te beschikken over de autonomie in hun bedrijfsvoering die passend is bij hun taak en de geldende kaders. Ook hier geldt dat voor de uitvoering van sommige (grootschalige) taken beheersmatige vrijheden, zoals de toepassing van het baten-lastenstelsel, grote meerwaarde hebben. Wel is er sprake van veel diversiteit in de organisatorische vormgeving van zbo's en de autonomie in bedrijfsvoering die daar het resultaat van is. Een voorbeeld is de ACM. De ACM is een zbo zonder rechtspersoonlijkheid en wordt op grond daarvan gefinancierd op basis van het kas-verplichtingenstelsel, hetgeen haar beperkt in het doen van investeringen die nodig zijn voor haar toekomstbestendigheid.[141] Het zbo College ter Beoordeling van Geneesmiddelen wordt ondersteund door een agentschap – hetgeen leidt tot een bedrijfsmatige en organisatorische positionering die zowel zbo-kenmerken als agentschapskenmerken heeft.

Adviescolleges en planbureaus beschikken over beperktere autonomie in hun bedrijfsvoering
Adviescolleges en planbureaus zijn in bedrijfsvoeringsopzicht volledig ingebed in hun 'moederdepartement'. Zij beschikken dus over minder autonomie in hun bedrijfsvoering: zo hebben ze minder ruimte om eigen keuzes te maken op het gebied van HRM en financiën dan zbo's en agentschappen. Over het algemeen leidt dit in de praktijk tot weinig problemen, al constateren we dat de kaders voor adviescolleges onvoldoende houvast bieden bij de benoemingsprocedure van nieuwe leden (zie hoofdstuk 4), hetgeen tot onnodige frictie tussen ministerie en college kan leiden. Ook geven een aantal gesprekspartners aan dat ze op sommige punten behoefte hebben aan meer vrijheidsgraden. Zo zijn sommige adviescolleges volledig gebonden aan departementale raamovereenkomsten die in hun optiek slecht aansluiten op de specifieke kenmerken en behoefte van het adviescollege.

7.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording

7.2.1 Vormgeving van de kaders

De kern van het op afstand plaatsen van rijksorganisaties is dat de politieke sturing op deze organisaties wordt begrensd. Dat betekent niet dat zij volledig buiten de invloedssfeer van politiek en bestuur zijn geplaatst: het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid speelt een centrale rol in de vormgeving van het stelsel van verzelfstandiging. Het stelsel is zo ingericht dat taakorganisaties in principe niet zelf verantwoording afleggen over hun taakuitvoering, omdat dat de staatsrechtelijke verhoudingen onhelder zou maken: het is de minister die aanspreekbaar is op hun functioneren.

Ministeriële verantwoordelijkheid is in de eerste plaats een staatsrechtelijk principe dat betrekking heeft op de relatie *tussen regering en parlement*, en de mate waarin het parlement de minister ter

[141] AEF (2021), *Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt* (over de periode 2015-2020)

verantwoording kan roepen. Dit principe heeft zich echter in de loop der jaren ontwikkeld van een "beginsel dat de gezagsverhouding tussen parlement en regering regelt (…) tot een organisatienorm voor de structuur van de centrale overheidsorganisatie".[142] Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid dus ook een centrale rol gaan spelen voor de verhouding *tussen minister en op afstand geplaatste organisaties*. De kaders voor organisaties op afstand hebben in veel gevallen als doel om de toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid te verhelderen en te uniformeren voor een bepaald organisatietype en om de relatie tussen departement en organisatie te regelen in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid is de stelregel 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'.[143] Die impliceert dat de mate waarin de minister verantwoordelijk kan worden gehouden voor (het handelen van) een organisatie een afgeleide is van diens bevoegdheden ten aanzien van een organisatie. Dit is ook terug te zien in de manier waarop de organisatiekaders zijn vormgegeven: daarin moet de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid afgeleid worden uit de bevoegdheden die hij heeft ten aanzien van een organisatie. De organisatiekaders benoemen (de reikwijdte van) de ministeriële verantwoordelijkheid dus niet expliciet.

De **reikwijdte van de ministeriële bevoegdheden** en verantwoordelijkheid verschilt in de vormgeving tussen de organisatiekaders. Zo is de ministeriële verantwoordelijkheid bij agentschappen volledig van toepassing en is ze ingeperkt voor zbo's: de stelregel is dat de minister geen 'bijzondere' aanwijzingen mag geven aan zbo's. Dat betekent dat hij in concrete gevallen geen instructies mag geven aan het bestuursorgaan over de manier waarop het zbo al dan niet moet optreden.[144] Anderzijds beschikt de minister op grond van de Kaderwet over een algemeen inlichtingenrecht, dat bepaalt dat een zbo de minister moet voorzien van alle informatie waarover de minister moet beschikken om zijn taken en verantwoordelijkheden in relatie tot het zbo uit te kunnen voeren. Voor adviescolleges en planbureaus geldt grofweg dat de minister niet bevoegd is om te sturen op de *inhoud* van hun taakuitoefening, maar wel verantwoordelijk is voor de continuïteit en gezondheid van hun organisatie. Een opvallend verschil tussen de kaders is dat dit aspect voor de planbureaus vrij gedetailleerd is omschreven in de Aanwijzingen, maar dat de Kaderwet adviescolleges hier weinig helderheid over verschaft.

De kaders richten zich dus met name op de verhouding tussen minister en organisatie op afstand en regelen de **verantwoording van de organisatie naar de minister**. Op basis daarvan kan de minister politieke verantwoording afleggen in het parlement. Ze regelen minder over de relatie tussen parlement en organisatie. Het parlement is op grond van de kaders vooral betrokken bij de *instelling* van organisaties op afstand: zo kunnen zbo's en permanente adviescolleges alleen bij wet worden ingesteld (waardoor het parlement er invloed op heeft). In het sturingsmodel van organisaties op afstand is het parlement echter niet betrokken: bij bijvoorbeeld de vaststelling van begrotingen, jaarverslagen en werkprogramma's van organisaties op afstand is het parlement niet betrokken. Een specifiek aspect waarop de kaders het parlement wel een rol gunnen is het neerleggen van verzoeken bij planbureaus en adviescolleges. De kaders regelen de toegang van het parlement tot de planbureaus en colleges, en beschrijven de procedures die hiervoor gelden.

[142] Yesilkagit, K. (2021). *Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien*, p. 6-7
[143] De Raad van State stelt dat deze definitie van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden beschouwd als 'geldend staatsrecht' (Bron: Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid,* p. 26)
[144] Zijlstra, S. (2020). *Het drama van de zbo's: geschiedenis, analyse, oplossing*

7.2.2 Praktijkwerking van de kaders

1. Toepassing en reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt in de praktijk anders vorm dan de kaders voorschrijven

In de praktijk wordt de ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd zo ingevuld als de kaders voorschrijven. Voor adviescolleges en planbureaus worden bevoegdheden voor de minister beperkt in de praktijk gebracht. De reikwijdte van de 'beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid blijkt in het verkeer tussen minister en parlement in de praktijk niet altijd helder. Dit lichten we hieronder toe.

De in kaders vastgelegde ministeriële bevoegdheden voor adviescolleges en planbureaus worden weinig in de praktijk gebracht

Het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor adviescolleges en planbureaus is vertaald in bepalingen in de kaders die de bevoegdheden van de minister richting deze organisaties expliciteren. Deels hebben die bepalingen betrekking op de mogelijkheid voor de minister om zicht te houden op de organisatorische stand van zaken bij deze organisaties. Deels raken ze echter ook directer aan de *taakuitvoering* van organisaties. Een voorbeeld daarvan zijn de bepalingen dat de minister het werkprogramma van een adviescollege formeel vaststelt en het eenzijdig kan wijzigen. Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk de stelregel geldt dat de minister onafhankelijke organen vrij laat in de kern van hun taakuitvoering. Daaronder verstaan ministeries ook de vrijheid van adviescolleges om de regie te voeren over hun eigen werkprogramma. We hebben dan ook geen voorbeelden gezien van ministeries die eenzijdig het werkprogramma van adviescolleges wijzigen.

Gesprekspartners betwijfelen of bevoegdheden van de minister die raken aan de kern van de taakuitvoering, zoals de bevoegdheid om eenzijdig het werkprogramma te wijzigen, passen bij de onafhankelijkheid van adviescolleges en planbureaus (zie hoofdstukken 4 en 5). In de Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn specifiekere bepalingen opgenomen over de beperkte reikwijdte van de ministeriële bevoegdheden, door vast te leggen dat de minister zich *niet* mag inmengen met onderzoeksmethoden of de inhoud van rapportages. Dit soort bepalingen, die specifieker regelen op welke punten de bevoegdheden van de minister zijn ingeperkt, zouden in de optiek van AEF ook voor andere op grond van het onafhankelijkheidsmotief ingestelde zelfstandige organisaties passend kunnen zijn.

De reikwijdte van de 'beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's is weerbarstig

Voor zbo's is de ministeriële verantwoordelijkheid in generieke zin ingeperkt: een zbo is per definitie 'niet hiërarchisch ondergeschikt' aan een minister. Hoewel het huidige kabinetsbeleid is dat de 'scheiding van beleid en uitvoering' in principe geen aanleiding mag vormen voor *externe verzelfstandiging,* bestaan er toch nog een aantal grote uitvoeringsorganisaties die de zbo-vorm hebben.[145] Voor deze organisaties geldt dus beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl de beleidslijn is dat dit niet wenselijk wordt geacht voor 'uitvoering' van beleid.

Wij constateren dat dit zorgt voor onduidelijkheid en ruimte biedt voor verschillende interpretaties. In meer algemene zin draagt het feit dat het onderscheid tussen sommige agentschappen en zbo's niet altijd uitlegbaar is[146] ook bij aan onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in de relatie tussen minister en Kamer. Voor vergelijkbare taken wordt soms de zbo-

[145] De achtergrond hiervan is dat de Kaderwet pas later is ingesteld dan dat uitvoeringsorganisaties werden opgericht.
[146] Zie ook Van Thiel (2020), die stelt: "Er zijn geen systematische oorzaken aan te wijzen waarom de ene organisatie de ene vorm heeft en de organisatie een andere vorm." Bron: S. van Thiel (2020), *Leren loslaten*: *10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, p.19

vorm en soms de agentschapsvorm gekozen, terwijl voor de ene vorm de minister volledig aanspreekbaar is en voor de ander niet. De keuze voor een organisatievorm lijkt vaker historisch bepaald te zijn of voort te komen uit de voorkeur van een ministerie dan dat die consistent is gemaakt.

Om "de kwaliteit van de besluitvorming ten aanzien van toekomstige privatiseringen en verzelfstandigingen te verbeteren" heeft het kabinet in 2015 aangegeven[147] het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten vastgestelde besliskader leidend te laten zijn bij besluitvorming over nieuwe verzelfstandigingen.[148] Wij hebben in dit onderzoek niet kunnen vaststellen of dit heeft geleid tot meer eenheid in gemaakte keuzes in het verzelfstandigingsbeleid. Wel lijkt het besliskader weinig bekend te zijn bij gesprekspartners.

In de praktijk kan de minister uiteindelijk voor álles verantwoordelijk worden gehouden

In de praktijk wordt de minister, ondanks de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's, toch in veel gevallen *de facto* verantwoordelijk gehouden voor alles dat speelt bij het zbo. De theorie van de 'beperkte' ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's zoals die ooit is bedoeld en is vormgegeven in de Kaderwet, botst dus met de praktijk.[149] Een andere complicerende factor hierin is het concept 'stelselverantwoordelijkheid' (zoals beschreven in hoofdstuk / 2) dat niet helder afgebakend is en in de praktijk heel verschillend kan worden uitgelegd (zie onderstaand voorbeeld).[150] Dat zorgt voor onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voorbeeld: ministeriële verantwoordelijkheid bij JenV

Een voorbeeld vanuit JenV en DJI laat deze dynamiek duidelijk zien. Hier wordt de minister op vergelijkbare wijze ter verantwoording geroepen voor wat binnen rijksinstellingen (zoals verschillende tbs-klinieken) gebeurt, als bij instellingen waar particuliere forensische zorg wordt ingekocht. Denk bijvoorbeeld aan de casus van Michael P.: hij zat in een particuliere instelling toen hij tijdens verlof de moord op Anne Faber pleegde. De minister wordt met een beroep op 'stelselverantwoordelijkheid' rechtstreeks aangesproken op wat er in die instelling gebeurde.

In de praktijk ervaren gesprekspartners dat de minister uiteindelijk verantwoordelijk wordt gehouden voor alles waarover de Kamer hem ter verantwoording wil roepen. De neiging van de minister is doorgaans om deze verantwoordelijkheid dan ook te némen. In hoofdstuk / 2 beschreven we dit al uitgebreider en constateerden we ook dat dit er regelmatig toe leidt dat de minister toezeggingen doet die hij formeel niet (volledig) kan doen op basis van zijn bevoegdheden zoals beschreven in het kader. Die zijn vaak moeizaam te verenigen met de zelfstandigheid van organisaties op afstand.

'Taak' is bepalender dan 'vorm' voor de invulling van ministeriële verantwoordelijkheid

Gesprekspartners geven aan over het algemeen geen verschil tussen zbo's en agentschappen te zien in de dynamiek tussen minister en Kamer. Volgens hen is *taaktype* hierop meer van invloed: de minister wordt in hun ervaring sterker verantwoordelijk gehouden voor uitvoeringstaken dan voor

[147] Brief van de Minister van Wonen en Rijksdienst van 21 januari 2015, *Kamerstukken I* 2014/15, C, Y
[148] Dit kader is opgenomen in het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). *Verbinding verbroken? - Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*
[149] Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere toelichting op dit punt.
[150] Zie ook: Raad van State (2020). *Ongevraagd advies van de over ministeriële verantwoordelijkheid*.

taken die op afstand geplaatst zijn op grond van onafhankelijkheid in oordeelsvorming – ongeacht de vraag of die taak nu door een zbo of agentschap wordt uitgevoerd.

Ook media- en politieke dynamiek spelen een grote rol in de praktijkwerking van ministeriële verantwoordelijkheid. 'Gedoe' in de media kan een belangrijke aanleiding vormen voor een minister om in te grijpen bij een organisatie op afstand (zoals ook het geval is in de DJI-casus).

2. Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal

Verantwoording over rijksorganisaties op afstand krijgt vorm via de minister

Politieke verantwoording over het functioneren van organisaties op afstand verloopt, zoals de kaders veronderstellen, *via* de minister. Het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid is dus duidelijk herkenbaar in de praktijk. De survey bevestigt dit beeld: daar geven bijvoorbeeld 22 van de 38 zbo's aan dat Kamerleden zich meermaals per jaar (of vaker) tot de bewindspersoon wenden voor vragen met betrekking tot de organisatie op afstand. Meer dan de helft van de zbo's (23 uit 38) en de helft van de agentschappen (8 uit 16) geeft aan dat er nooit sprake is van direct contact met Kamerleden, en 8 van de zbo's en 4 van de agentschappen geeft aan dat dit minder dan één keer per jaar voorkomt. Uit de interviews blijkt wel dat het in de praktijk wisselt in hoeverre organisaties betrokken worden in het opstellen van antwoorden of meeschrijven aan reacties richting de Kamer, of dat ministeries dit zelfstandig doen.

Verzelfstandiging vraagt goede informatievoorziening om verantwoording af te leggen

Omdat ministers verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van taken die – in meer of mindere mate – buiten hun directe invloedssfeer zijn geplaatst, is goede informatie-uitwisseling tussen organisaties en departementen cruciaal. Gesprekspartners geven aan dat de kaders hiervoor een basis geven door de procedures hiervoor op hoofdlijnen vast te leggen, en bijvoorbeeld een algemeen inlichtingenrecht voor de minister neer te leggen. Ook in de survey geven respondenten aan dat kaders hier een rol in spelen: 75% van de organisaties geeft aan het eens te zijn met de stelling "het kader is van belang voor de inrichting van de verantwoording naar de politiek".

Organisaties verstrekken op verschillende manieren informatie aan het departement

Tussen ministeries en taakorganisaties zijn structuren ingericht voor informatie-uitwisseling op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daarvoor worden verschillende instrumenten ingezet. Het meest gebeurt dat via periodieke rapportages, een memo of brief na een formele vraag vanuit het departement, en via informeel contact. De meeste zbo's en agentschappen geven in de survey aan meerdere keren per jaar formeel te rapporteren over de voortgang van taakuitvoering, sommige agentschappen zelfs iedere maand.

Er is behoefte aan structureler contact tussen parlement en organisaties – ook als het goed gaat

Zoals eerder beschreven is de aandacht van de politiek voor organisaties op afstand sterk incidentgedreven. Uit de gevoerde gesprekken blijkt een groeiende behoefte aan een structureler gesprek tussen de politiek en deze organisaties, ook op de momenten dat het goed gaat.[151] Gesprekspartners geven hierbij wel aan dat dit vraagt om een andere rolopvatting en -invulling van de Tweede Kamer. Toch is er bij velen ook terughoudendheid over het vergroten van rechtstreeks contact tussen organisaties op afstand en het parlement, onder meer omdat wordt gevreesd voor verdere politisering van

[151] Dit beschrijft ook Sandra van Thiel in *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties* (2020): les 9: 'Wees niet alleen geïnteresseerd als er iets aan de hand is'.

de uitvoering. Ook de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren hieraan bij.[152] Sommige gesprekspartners geven aan dat de minister als buffer tussen uitvoering en politiek een zeker comfort biedt dat hen helpt om hun werk te blijven doen, ook als er politieke druk ontstaat. Ook departementen geven aan het soms spannend te vinden als organisaties in direct contact staan met de Kamer. Zo stelde een gesprekspartner: *"Organisaties hebben minder politieke sensitiviteit, dat vraagt dan achteraf meer repareerwerk."*

Er worden eerste stappen gezet richting meer directe lijnen tussen organisaties en parlement
Voorbeelden daarvan zijn technische briefings, maar ook periodieke updates vanuit grote uitvoeringsorganisaties zoals de 'Stand van de uitvoering' van UWV en SZW.[153] Voorbeelden waarbij taakorganisaties – al dan niet op eigen initiatief – contact onderhouden met de Kamer en de Kamer zelf van feitelijke informatie voorzien, zijn echter niet talrijk (zie boven). Soms wordt wel geëxperimenteerd met directere lijnen. Zo gaf een gesprekspartner van het departement als voorbeeld: *"We zijn hier wel mee bezig. Ik heb laatst het telefoonnummer van de bestuurder van [organisatie] doorgegeven aan Kamerleden en gezegd 'je kan hem ook bellen'. Dat is wel echt leren voor het departement".* Als men hier al mee bezig is, geeft men over het algemeen aan hier nog wel zoekend in te zijn.

7.3 Governance

7.3.1 Vormgeving van de kaders

Het thema governance heeft betrekking op de vormgeving van de relatie tussen de organisatie op afstand en het departement. Het gaat om de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden daarbinnen en de manier waarop sturing, samenwerking en toezicht vorm krijgen in deze relatie. We herkennen de functies van kaderstelling op het gebied van governance in verschillende mate in de vormgeving van de kaders.

De kaders verschillen in de mate waarin ze de **sturingsrelatie tussen organisatie op afstand en het ministerie** voorschrijven. Sommige kaders zijn heel gedetailleerd in het beschrijven van de sturingsrelaties tussen organisatie en ministerie. Zo bestaat de Regeling agentschappen voor een belangrijk deel uit een beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden in het resultaatgerichte driehoeksmodel dat het agentschapsmodel kenmerkt. De circulaire governance werkt dit sturingsmodel zelfs nog in meer detail uit voor zbo's, met als doel het streven naar goed samenspel tussen ministerie en organisatie op afstand en de onderlinge balans daarin. Andere kaders kennen maar weinig concrete voorschriften over governance, maar bevatten wel eisen aan en rechten van taakorganisaties en bevoegdheden en plichten voor de minister neer die richting geven aan de invulling van governance.

[152] De "Oekaze-Kok" stelde dat ambtenaren werkend onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (dus ook bij agentschappen) geen rechtstreeks contact kunnen hebben met leden van de Staten-Generaal. De minister van BZK heeft de Aanwijzingen echter recentelijk versoepeld (Kamerbrief https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/16/aanbieding-herziening-aanwijzingen-voor-externe-contacten-rijksambtenaren). In de nieuwe aanwijzingen wordt een meer ontspannen verhouding gepropageerd, en wordt de nadruk gelegd op de mogelijkheden die bestaan voor feitelijke informatievoorziening richting parlement. De aanleiding hiervoor was dat de Aanwijzingen een te streng imago zouden hebben en er onduidelijkheid bestond over hun toepassing(sbereik), zoals o.a. benoemd door de Staatscommissie parlementair stelsel (2018, p.287-289). In de gesprekken werd dit bevestigd: zo dacht menig gesprekspartner dat de Aanwijzingen ook gelden voor medewerkers van zbo's.
[153] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (december 2020). *Stand van de uitvoering sociale zekerheid:* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/bijlage-stand-van-de-uitvoering-sociale-zekerheid

De kaders gaan ook specifiek in op de *inhoud* van de sturingsrelatie tussen ministeries en organisaties op afstand. Hoewel de kaders verschillen in hun precieze inhoud, besteden ze stuk voor stuk aandacht aan onderwerpen als het aanleveren van verantwoordingsinformatie, de invulling van de P&C-cyclus en het vaststellen van begrotingen en jaarverslagen.

De kaders bevatten in wisselende mate bepalingen die specifiek gaan over het **verlenen van nieuwe opdrachten of taken** aan zelfstandige organisaties. Voor planbureaus en adviescolleges wordt bijvoorbeeld wel geregeld hoe het werkprogramma wordt vastgesteld of hoe adviesaanvragen kunnen worden gedaan. Voor opdrachtverlening aan zbo's en agentschappen wordt dit voornamelijk geregeld *via* bepalingen die in het algemeen een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering tot stand moeten te brengen. Dat gaat over onderdelen van het driehoeksmodel, zoals de introductie van de eigenaarsrol en de bepaling dat de opdrachtgever de opdrachtnemer tijdig betrekt als er zich 'onvoorziene ontwikkelingen' voordoen (en vice versa). De kaders regelen niets over bijvoorbeeld uitvoeringstoetsen voor nieuwe taken en de manier waarop organisaties hierbij betrokken (zouden moeten) worden.[154]

De kaders bevatten ook voorschriften voor andere aspecten van de governance van organisaties op afstand. Zo regelen sommige kaders onderdelen van de **interne checks and balances** in de governance van taakorganisaties. Een voorbeeld daarvan is dat in de Aanwijzingen voor de Planbureaus is bepaald dat ieder planbureau een onafhankelijke commissie moet kennen die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke relevantie van het planbureau. Ook bevat een aantal kaders bepalingen over de rol die het parlement kan spelen in de aansturing van de organisatie op afstand. Een voorbeeld is de bepaling dat adviescolleges adviseren op "verzoek van Onze Minister of van een van beide kamers der Staten-Generaal." (art. 17 Kaderwet adviescolleges). Voor zbo's is een belangrijk aspect op het gebied het kabinetsbeleid dat stelt dat er geen formeel intern toezichtsorgaan mag bestaan bij zbo's, maar dat deze functie moet worden belegd bij de minister. [155] De achterliggende gedachte is dat dit verwarring in de verantwoordingsllijnen voorkomt en dat dit betere garanties biedt voor het invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

7.3.2 Praktijkwerking

1. Sturingsrelatie organisatie op afstand en ministerie

Een groot deel van de rijksorganisaties op afstand wordt aangestuurd via het in de kaders beschreven driehoeksmodel

Een belangrijke gemene deler in de governance van organisaties op afstand is de inzet van het driehoeksmodel. De governance voor de meeste organisaties is ingericht aan de hand van dit model, dat door een aantal van de kaders is voorgeschreven.

- Dit geldt voor de meeste zbo's (in de survey geven 32 van de 38 zbo's aan dat het model in ieder geval grotendeels is toegepast) en agentschappen (alle agentschappen geven dit aan). Dit is in lijn met wat de kaders voorschrijven. In hoofdstuk 2 en 3 beschrijven we in meer detail hoe het driehoeksmodel bij deze organisaties in de praktijk werkt.

[154] Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) geeft hier wel handvatten voor, maar dit viel buiten de scope van het onderzoek en is niet naar voren gekomen in de gesprekken, en heeft bovendien een meer vrijblijvende status. Daarnaast wordt in het traject Werk aan Uitvoering gewerkt aan verschillende manieren om dit te verbeteren, onder andere middels een in- en uitvoeringstoets. Hoe dit structureel moet worden ingebed (bijvoorbeeld via kaders) wordt nog onderzocht.
[155] Zie *Kamerstukken II* 2012/13 31490 nr. 99 en *Kamerstukken II* 2013/14, 25268 nr. 83 en ook ABDTOPConsult, Johan de Leeuw (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's.*

- Ook de relatie tussen departementen en planbureaus wordt vormgegeven langs (een variant op) het driehoeksmodel. Dit is niet voorgeschreven door de Aanwijzingen voor de Planbureaus, maar de verantwoordelijke departementen hebben de keuze gemaakt de structuur van de driehoek ook voor deze organisaties te hanteren. In de praktijk krijgt dat echter anders vorm dan bij zbo's en agentschappen, aangezien planbureaus voor hun taakuitvoering niet te maken hebben met een directe 'opdrachtgever'. Wel is er voor hen een beleidsdirectie het eerste aanspreekpunt voor hun inhoudelijke takenpakket, en de afstemming over bijvoorbeeld het werkprogramma.
- Voor adviescolleges wordt het driehoeksmodel veel minder vaak ingezet. Dit is afhankelijk van het departement –de Kaderwet schrijft dit niet voor. Als er voor dit model is gekozen, dan is er zowel een meer inhoudelijk aanspreekpunt ('opdrachtgever') als een eigenaarsrol belegd op het ministerie. In de survey geven slechts twee de adviescolleges aan dat de samenwerking met het departement geheel is vormgegeven via het driehoeksmodel, en nog eens twee 'enigszins'.

De manier waarop organisaties op afstand worden aangestuurd kent op hoofdlijnen veel overeenkomsten. Gekoppeld aan de P&C-cyclus vinden op vaste momenten in het jaar gesprekken plaats tussen taakorganisatie en departement op bestuurlijk niveau. Organisaties verantwoorden zich over hun bedrijfsvoering en (vaak) op prestatie-indicatoren die inzicht bieden in doeltreffendheid.

De invulling van de governance in de praktijk hangt af van de taak van de organisatie

De juridische vorm van de organisatie is echter nauwelijks bepalend voor de manier waarop de relatie tussen departement en taakorganisatie in de praktijk vorm krijgt. Dit komt naar voren in de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, maar is ook een conclusie die in eerder onderzoek naar voren komt.[156] Met name het karakter van de taak, maar ook andere factoren, zijn hiervoor bepalend. Een illustratie hiervan is te vinden in het domein van agentschappen: bij die agentschappen waarbij onafhankelijkheid in taakuitvoering belangrijk is (zoals bij kennis-gestuurde agentschappen zoals het KNMI of toezicht-gestuurde agentschappen zoals de NVWA[157]), wordt de relatie vrijer ingericht dan bij agentschappen die meer 'output-gedreven' werken (zoals Paresto of FMHaaglanden) of bij maatschappelijk-gestuurde organisaties (zoals DJI of IND). Zie onderstaand kader voor een toelichting.

Voorbeeld: sturingsrelaties met het Agentschap Telecom

Het Agentschap Telecom (AT) is een goed voorbeeld waarbij meerdere taken in één organisatie samenkomen. Het AT voert zowel uitvoeringstaken als toezichttaken uit. Een gesprekspartner beschrijft dat de relatie met het departement bij de uitvoeringskant meer is ingericht volgens de uitgangspunten van het principaal-agentmodel. Zo wordt een begroting gehanteerd die op veel hoger detailniveau is ingericht en wordt gestuurd op vrij gedetailleerde prestatie-indicatoren. De inrichting van de relatie voor de toezichttaken van de organisatie is meer gericht op onafhankelijkheid, met bijvoorbeeld een begroting op een veel hoger abstractieniveau.

Organisaties en departementen voeren het gesprek over een verscheidenheid aan onderwerpen

Uit interviews blijkt dat departementen en organisaties een breed gesprek voeren over het functioneren van de organisatie. Dat blijkt ook uit de survey: onderwerpen die onderdeel uitmaken van de P&C-cyclus zoals begroting en jaarverslag worden bij bijna alle zbo's en agentschappen op

[156] Zie bijvoorbeeld het hierboven genoemde werk van Sandra van Thiel. Ook het IBO agentschappen komt tot deze conclusie in een casestudy van de migratieketen (p. 31-33).
[157] Waarop ook de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties van toepassing zijn.

vaste momenten besproken. Maar ook onderwerpen als de (stand van zaken van) de taakuitvoering krijgt veel aandacht in de sturingsrelatie. 75% van de zbo's en agentschappen geeft bijvoorbeeld aan op eigen initiatief signalen uit de uitvoering of risico's daarin bij het departement te agenderen. Opvallend is wel dat de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen ministeries en adviescolleges minder intensief wordt ingevuld dan de andere organisatietypen. Zo geven 6 van de 14 adviescolleges aan dat de begroting op een vast moment met het ministerie wordt besproken, en 4 adviescolleges geven dit aan over het jaarverslag. Ter vergelijking: bij zbo's is dit respectievelijk 36 uit 39 en 35 uit 39.

Informatievoorziening door organisaties sluit niet altijd aan op de behoefte van het ministerie

Vanuit departementen klinkt soms het signaal dat de informatieverstrekking vanuit organisaties niet altijd op hun behoefte aansluit, en dat ze daardoor niet altijd voldoende zicht hebben op de organisatie. Zo beschrijft een gesprekspartner: *"De organisatie antwoordt regelmatig te procedureel of te juridisch. Dan moeten wij weer gaan trekken, en dat kost veel tijd en energie en vraagt veel afstemming op ambtelijk niveau. Uiteindelijk bereik je dan wel overeenstemming."* Een ander voorbeeld komt uit de recente evaluatie van het CAK, die concludeert dat het ministerie de informatievoorziening door het CAK ziet als te technisch en gedetailleerd, onvoldoende rekening houdend met de politiek-bestuurlijke realiteit.[158] De mate waarin dit speelt wisselt sterk tussen organisaties. Uit gesprekken blijkt dat de mate waarin deze dynamiek zich voordoet ook afhangt de mate waarin het departement in staat is om zijn informatiebehoefte richting organisaties op afstand duidelijk te articuleren.

Politieke aandacht in de 'grote driehoek' heeft weerslag op de relatie in de 'kleine driehoek'

Politieke dynamiek heeft grote invloed op het functioneren van organisaties op afstand. Deze dynamiek heeft ook grote invloed op de invulling van de relaties in de driehoek: op het moment dat er druk komt te staan op de 'grote driehoek' (van politiek – beleid – organisatie), zoals bij incidenten, komt er ook spanning te staan op de relatie in de kleine driehoek' (eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer). De neiging van het ministerie is dan om de relatie hiërarchischer in te vullen en 'dichter' op de organisatie te gaan zitten. Als er politieke toezeggingen zijn gedaan, is er minder gelijkwaardigheid in de driehoek en is het moeilijk om als taakorganisatie tegenwicht te bieden.[159]

De *manier* waarop relaties worden ingevuld in houding en gedrag is ook van groot belang

In de gesprekken gaven gesprekspartners continu aan: de kaders zijn niet allesbepalend, maar relaties en houding en gedrag zijn dat wel. Er komen verschillende elementen naar voren die een rol spelen in de kwaliteit van de relatie. Zo noemt men het houden van korte lijntjes en regelmatig contact, en het ervoor zorgen dat men elkaar niet voor verrassingen stelt. Maar ook het *investeren* in de relatie in de driehoek, door de samenwerking an sich het onderwerp van gesprek te maken en bijvoorbeeld 'benen-op-tafelsessies' te organiseren. Ook informeel contact wordt belangrijk gevonden: *"af en toe een borrel organiseren, elkaar op een andere manier spreken, dat helpt echt".* Gesprekspartners noemen dat het hierbij gaat om werken aan de persoonlijke relaties tussen mensen, maar ook dat de competenties van mensen een grote rol spelen. *"Als we onze mensen niet selecteren op hoe goed zij zijn in samenwerken of inlevingsvermogen, is het niet gek dat het juist op dit vlak misgaat."*

[158] AEF (2020). *De basis op orde brengen – wettelijke evaluatie CAK over de periode 2013-2019.*
[159] Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij de IND, blijkt uit de recente doorlichting - EY (2021) Eindrapportage doorlichting IND: verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces.

2. Opdrachtverlening

De kaders bieden randvoorwaarden voor opdrachtverlening aan organisaties op afstand

In lijn met hun vormgeving spelen kaders een wisselende rol in de opdrachtverlening aan organisaties op afstand door ministeries. Voor adviescolleges en planbureaus geldt dat het uitgangspunt is dat zij in principe een grote verantwoordelijkheid dragen voor de programmering van hun werkzaamheden en dat de kaders vooral bevoegdheden neerleggen voor de minister om hierop indien noodzakelijk bij te kunnen sturen. We beschrijven hierboven, onder zelfstandigheid, dat in de praktijk van deze bevoegdheden geen gebruik lijkt te worden gemaakt.

Voor zbo's en agentschappen helpen de kaders in het regelen van goede opdrachtverlening door de basis van het driehoeksmodel neer te leggen. Desondanks spreken gesprekspartners regelmatig over het bestaan van een kloof tussen beleid en uitvoering. Hoewel het scheiden van beleid en uitvoering één van de initiële motieven was voor het op afstand plaatsen van organisaties, groeit de kritiek hierop omdat deze kloof leidt tot problemen in de uitvoering.[160;161] Organisaties geven aan soms veel druk vanuit het departement en de politiek te ervaren om nieuwe taken uit te voeren of taken anders uit te voeren. Ook vinden uitvoeringsorganisaties vanuit loyaliteit het vaak moeilijk om 'nee' te zeggen tegen moeilijk uitvoerbare opdrachten. Uit de gesprekken blijkt wel dat een goed functionerend driehoeksmodel en een stevige bestuurder van een organisatie kunnen helpen om dit te voorkomen. De rol van de opdrachtgever is hier echter ook van belang – juist ook omdat de mate waarin rijksorganisaties op afstand publieke waarde kunnen leveren, ook afhangt van de manier waarop beleid wordt vormgegeven.[162]

Voorbeeld vanuit de Huurcommissie

De Huurcommissie kampt met grote achterstanden die moeten worden weggewerkt. Daardoor ligt er veel druk op de organisatie om efficiënt – maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat – te werken. Tegelijkertijd speelt er een continue druk vanuit de politiek voor nieuwe wetgeving voor de huursector. De Huurcommissie, haar bestuurders en de eigenaarsrol op het ministerie moeten dan stevig in de schoenen staan om voldoende aandacht te vragen voor de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving. De kaders helpen hier in, omdat zij via het driehoeksmodel de eigenaar een positie geven om oog te hebben voor de continuïteit van de zelfstandige organisatie. Voor de *invulling* van deze rol, het proces van opdrachtverlening en het betrekken van de organisatie zelf in de praktijk, zijn 'zachtere' aspecten belangrijker. Bijvoorbeeld de competenties van bestuurders en relaties tussen partijen in de driehoek.

Grotere zbo's en agentschappen spelen een stevigere rol in beleidsvorming

De mate waarin taakorganisaties zelf een rol kunnen spelen in beleidsvorming, en daarmee betrokken zijn bij het vormgeven van hun eigen opdracht, verschilt. Een groot agentschap als DJI heeft een eigen beleidsafdeling en een hoofdkantoor gevestigd in Den Haag, en daarmee de capaciteit om hier zelf een grotere rol in te spelen. Een gesprekspartner op het ministerie van JenV noemt de scheiding

[160] Zie bijvoorbeeld S. van Thiel (2020), *Leren loslaten*: *10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, les 4: 'Zet geen knip tussen beleid en uitvoering, maar behoud de cyclus.'
[161] Zie ook de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), die stelt dat het ministeries en uitvoeringsorganisaties nog niet voldoende lukt om, ondanks veel goede pogingen, deze kloof te overbruggen. Het beleidsperspectief van het departement blijkt nog vaak dominant ten opzichte van het perspectief van de uitvoering: uitvoeringsorganisaties zijn niet genoeg in staat om tegenwicht te bieden tegen de soms dwingende logica van politiek en beleid.
[162] Zie ook paragraaf 7.5 en de eerdere beschrijvingen over de werking van het driehoeksmodel in deze paragraaf en in hoofdstuk 2.

tussen beleid en uitvoering hierdoor 'diffuus'. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat kleinere taakorganisaties "*sneller met vragen komen over hoe zaken in Den Haag werken".* De omvang van een organisatie biedt echter geen garantie dat de kloof tussen beleid en uitvoering wordt overbrugd.

3. Interne checks and balances

Een deel van de zbo's heeft een Raad van Toezicht en hecht hier veel waarde aan

Ondanks het bestaan van het kabinetsbeleid dat zbo's geen Raad van Toezicht (RvT) dienen te hebben, komen deze in de praktijk wel degelijk voor. In de survey geven 14 van de 38 zbo's aan te beschikken over een RvT[163]. Bij de agentschappen zijn dit er 4 van de 16. In de survey is geen onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke RvT's. Op basis van de gesprekken en desk research lijkt het voornamelijk – zeker bij de agentschappen – om niet-wettelijk RvT's te gaan. Zo heeft het KNMI een RvT met als voornaamste taak het bewaken van de wetenschappelijke kwaliteit van het KNMI, waarmee deze dus in principe niet op spanning staat met ministeriële verantwoordelijkheid[164] Ook komen vaak Raden van Advies (RvA) voor, die formeel een minder invloed hebben ten opzichte van een wettelijke RvT. In de praktijk blijkt echter dat de invloed van dit soort organen wisselend en soms wél verreikend is. Zo kwam in een werksessie met zbo's naar voren dat bij één van de zbo's de Raad van Advies een grote rol speelt in de werving en selectie van bestuurders.

Uit gesprekken blijkt dat zbo's waarde hechten aan een RvT of RvA als orgaan dat de context van een zbo kent en van daaruit een bijdrage kan leveren aan de taakuitvoering van het zbo. Die waarde is groter naarmate de kennisborging over het zbo op het departement beperkt is en/of de eigenaarsrol minder stevig wordt ingevuld, maar kan ook functies vervullen die het ministerie niet kan vervullen. [165] Een RvT vervult de functie van sparringspartner of soms van 'tegenkracht' voor de bestuurders. Het Commissariaat voor de media gaf bijvoorbeeld in de gesprekken aan dat er intern een sterke behoefte is aan een dergelijk orgaan.[166]

We zien ook andere vormen van interne *checks and balances*

Naast RvT's en RvA's kennen taakorganisaties ook andere organen en vormen van interne governance. Meer dan de helft van de zbo's[167] in de survey geeft aan een adviserende raad of panel bestaande uit externe deskundigen te kennen. Planbureaus hebben in het kader van interne checks and balances conform de Aanwijzingen een onafhankelijke wetenschappelijke begeleidingscommissie. Voor adviescolleges zijn er geen voorschriften voor organen in de interne governance. Wel geven 5 adviescolleges in de survey aan een adviserende raad of panel te hebben bestaande uit externe deskundigen.

[163] Daarbij: bijvoorbeeld voor zbo's van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden RvT's in de regel juist wél toegepast, blijkt uit de eigenaarsvisie van het ministerie: 'Synergie in de driehoek. Versterken en verstevigen. Eigenaarsvisie zbo's 2019-2023.
[164] Zie ook https://www.knmi.nl/over-het-knmi/bestuur
[165] Zie ook het pleidooi van Sandra van Thiel (2016). *Zbo's verdienen een eigen raad van toezicht.* https://www.publiekverantwoorden.nl/application/files/2214/9122/7875/ZBOs_verdienen_Raad_van_Toezicht.pdf
[166] Mede gezien eerdere onrust binnen de organisatie bleek behoefte aan een vorm van intern toezicht en een extra sparringpartner om het functioneren van de onafhankelijke organisatie en het bestuur te waarborgen.
[167] Hierbij gaat het om zbo's vallend onder de Kaderwet.

7.4 Maatschappelijke verantwoording en inspraak

7.4.1 Vormgeving van de kaders

De kaders bevatten weinig bepalingen over hoe rijksorganisaties op afstand zich moeten verhouden tot hun maatschappelijke omgeving. Ze bevatten over het algemeen weinig instrumenten die zich richten op **maatschappelijke verantwoording** of **inspraakbevoegdheden** en zijn voornamelijk gericht op politieke verantwoording en verticale sturings- en verantwoordingslijnen die via de minister naar het parlement lopen.

Bepalingen in de kaders die hieraan raken, zijn voornamelijk bepalingen die gaan over publieke informatieverstrekking of transparantie. Ze bepalen bijvoorbeeld dat specifieke informatie, zoals vacatures of onderzoeksresultaten van de planbureaus, openbaar moeten worden gemaakt. Ook zijn er bepalingen die stellen dat bepaalde informatie – zoals jaarverslagen of evaluaties - aan de Staten-Generaal moet worden gestuurd, waarmee deze informatie ook openbaar wordt. Daarmee regelen de kaders dat *publieke* verantwoording voornamelijk vorm krijgt via *politieke* verantwoording, in plaats van direct aan de maatschappij. In dit verband heeft de Kaderwet zbo's wel expliciet het doel om 'publiek inzicht in het vóórkomen van zbo's' te vergroten, waarvoor het zbo-register is opgezet en ook evaluaties van zbo's verplicht aan de Staten-Generaal worden gezonden.

Ook regelen de kaders heel beperkt of en hoe maatschappelijke partijen en burgers inspraak kunnen leveren bij rijksorganisaties op afstand en/of dat zij op andere manieren worden betrokken. Het normenkader financieel beheer noemt wel dat in het jaarverslag op 'geïntegreerde wijze aandacht moet zijn voor het perspectief van stakeholders' (p. 2), en dat een conceptjaarplan en conceptjaar-verslag besproken dienen te worden met de belangrijkste stakeholders (p.3). Ook regelt de Kaderwet zbo's dat personen en instellingen die met het zbo in aanraking komen, de gelegenheid moeten hebben om voorstellen te doen voor verbetering van de taakuitvoering (art. 19, lid 2). Ook stelt de Kaderwet zbo's dat zorgvuldig moet worden omgegaan met de behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen (art. 19, lid 1 onder d). De kaders bevatten verder geen bepalingen over interactie met de maatschappelijke omgeving.

7.4.2 Praktijkwerking

1. Verbinding met de maatschappelijke omgeving in het algemeen

De kaders spelen weinig rol in hoe organisaties hun verhouding met de omgeving vormgeven

In lijn met dat de kaders weinig richting geven in hoe organisaties moeten interacteren met hun omgeving, geven organisaties ook aan dat de kaders weinig rol spelen in hoe ze dit doen. Ze worden echter ook niet als erg beperkend ervaren: organisaties geven dit voornamelijk zelf vorm, ook omdat ministeries er weinig op lijken te sturen. De manier waarop de relatie met de maatschappelijke omgeving vorm krijgt, is in de praktijk dan ook heel verschillend tussen organisaties. Zij geven hier inrichting aan passend bij hun visie, taak, domein en omvang.

Veel organisaties streven naar méér verbinding met hun omgeving en de maatschappij

Bij veel van de onderzochte organisaties zien we de ambitie om meer in verbinding te staan met de omgeving: met de maatschappij in brede zin, met afnemers en andere stakeholders. Zeker in de context van organisaties waarvoor politieke sturing is begrensd, vormt deze verbinding wel een belangrijke pijler van legitimiteit. Verbinding met de maatschappij en het stakeholderveld zorgen dat

de organisatie niet te veel 'losgezongen' raakt en een basis heeft om haar handelen op te baseren (anders dan organisaties die directer politiek worden aangestuurd).

Deze verbinding kunnen zij organiseren zowel door het afleggen van maatschappelijke verantwoording, als via inspraak. Denk bijvoorbeeld actieve communicatie via sociale media, actieve publiekseducatie of het vragen van input voor een werkprogramma of toezichtsthema's. Aef constateert op basis van de gevoerde gesprekken wel dat veel organisaties nog zoekend in hoe zij dit het best vorm kunnen geven.

Horizontale vormen van interactie kunnen op spanning staan met verticale lijnen

De horizontale vormen van inspraak en verantwoording, vinden plaats binnen de context van (een bepaalde mate van) ministeriële verantwoordelijkheid, verticale sturings- en verantwoordingslijnen en onafhankelijkheid van de organisaties. Daar kan spanning tussen bestaan. Bestuurders van uitvoeringsorganisaties ervaren soms beperkingen in hoeverre zij zelfstandig naar buiten kunnen treden binnen de context van ministeriële verantwoordelijkheid. Zeker op het moment dat er negatieve publiciteit is, voelen zij zich daardoor soms 'weerloos'. En aan een burger- of klantenpanel kan maar beperkte toezeggingen worden gedaan, omdat uiteindelijk politiek en departement het beleid opstellen, en deze panels ook eigen belangen hebben (denk bijvoorbeeld ook aan de Huurcommissie waar ook huurders en verhuurders in de RvA plaatsnemen). Ook adviescolleges en planbureaus ervaren op dit gebied soms spanning in hun opdracht: in hoeverre richten zij hun onderzoek en advies op de (Rijks)overheid, of ook daarbuiten?

2. Verantwoording aan burgers en stakeholders

Maatschappelijke verantwoording krijgt vaak vorm via politieke verantwoording

Zoals beschreven regelen de kaders voornamelijk hoe politieke en verticale verantwoording plaats moeten vinden. Soms leidt politieke verantwoording tot maatschappelijke verantwoording. Organisaties noemen het openbaar maken van jaarverslagen of werkprogramma's ook als belangrijke methoden voor verantwoording richting de maatschappij. Dit zijn zoals gezegd echter in de eerste plaats documenten die zij opstellen vanuit vereisten voor *politieke* verantwoording, die vervolgens openbaar worden gemaakt. Organisaties kiezen dan niet altijd een vorm die specifiek is toegespitst op andere doelgroepen.

Organisaties zoeken steeds meer manieren voor directere maatschappelijke verantwoording

Er zijn echter ook organisaties die actief zoeken naar directere manieren van verantwoording aan de maatschappij, of op zijn minst om transparant te zijn over hun activiteiten en resultaten. In het onderzoek hoorden we hier diverse voorbeelden van, bijvoorbeeld actieve communicatie over de activiteiten via sociale media (bijvoorbeeld bij DJI), actieve publiekseducatie (zoals bij Staatsbosbeheer) of media-optredens (zoals de planbureaus doen). De mate waarin organisaties dit doen, varieert sterk. Ook verschilt de inhoud van de communicatie in de mate waarin deze meer opiniërend of agenderend is tussen organisaties, ook afhankelijk van de taak die zij hebben. Daarnaast zien we verschillen in waar organisaties transparant in zijn: bijvoorbeeld alleen over het resultaat, of ook een toelichting geven over de totstandkoming daarvan. Zo zien we dat de planbureaus vaak een uitgebreid werkprogramma publiceren met onderzoeksthema's, maar dat daarin weinig tot niets wordt toegelicht over waarom deze thema's gekozen zijn en welk proces daartoe gevolgd is.[168]

[168] Bron: zie bijvoorbeeld CPB (2020*). Werkplan 2021: terugblik 2020 en speerpunten 2021.* https://www.cpb.nl/workplans.

Maatschappelijke verantwoording met formele bevoegdheden bestaat nog niet
De kaders kennen geen formele plaats toe aan (instrumenten voor) maatschappelijke verantwoording. Er is dan ook geen eenduidigheid tussen de organisaties over wat verwacht kan worden van maatschappelijke verantwoording. Initiatieven die zij ontplooien hebben nog geen formele positie (denk aan formele verantwoording aan cliëntpanels of belangenvertegenwoordigers). Waar deze mogelijkheden ter sprake kwamen, werd vaak benoemd dat dit ingewikkeld werd gevonden in combinatie met de ministeriële verantwoordelijkheid en verticale / politieke verantwoordings- en sturingslijnen of de onafhankelijkheid van deze organisaties.

3. Inspraak van burgers of stakeholders

De kaders spelen weinig rol in hoe organisaties inspraakmogelijkheden vormgeven
De kaders bevatten weinig bepalingen over inspraak van burgers en stakeholders. Er zijn echter uitzonderingen (zie ook de paragraaf over vormgeving). We hebben geen voorbeelden gehoord vanuit gesprekspartners van organisaties die vanwege deze bepalingen hun mogelijkheden tot inspraak hebben aangepast of waar de kaders een grote belemmeringen vormen voor het organiseren van inspraak. De kaders spelen dus een beperkte rol in hoe organisaties inspraakmogelijkheden vormgeven.

Waar relevant, proberen organisaties al wel input van stakeholders op te halen
Als organisaties inspraakmogelijkheden vormgeven, komt dit dus eerder voort uit eigen beweging dan vanuit de kaders. Veel organisaties realiseren zich dat zij input nodig hebben van het veld om hun taak goed te kunnen uitvoeren en te bepalen wat 'goede taakuitvoering' is. In gesprekken hebben we hiervan veel voorbeelden gehoord, zoals het SCP dat haar werkprogramma vormgeeft door input op te halen bij stakeholders en het Commissariaat voor de media dat in gesprek met het veld toezichtthema's definieert. Ongeveer een kwart van zowel de zbo's als de agentschappen geeft in de survey aan te werken met een onafhankelijk klachtenmeldpunt of ombudsfunctie.

Bij sommige organisaties is inspraak vanuit stakeholders geregeld via een formeel orgaan. Zo heeft de Huurcommissie een raad van advies waarin ook huurders en verhuurders plaatsnemen. In de survey geeft iets minder dan de helft van zowel de zbo's[169] (17 uit 38) als de agentschappen (7 uit 16) aan te werken met een adviserende raad of panel bestaande uit gebruikers, maatschappelijke belanghebbenden of cliënten. Ook geeft de helft van de zbo's vallend onder de Kaderwet (19 uit 38) aan een formeel overleg te hebben met maatschappelijke partijen. Van de agentschappen geven er zes dit aan. Bij de adviescolleges zijn dit er twee.

7.5 Publieke waarde

7.5.1 Vormgeving van de kaders

Overheidsorganisaties moeten bij het uitvoeren van hun taken rekening houden met een breed scala aan eisen en waarden, die met elkaar op gespannen voet staan. Ze moeten onder meer zorgvuldig, rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, responsief en met oog voor de menselijke maat te werk gaan.

[169] Het gaat hier om zbo's waarop de Kaderwet van toepassing is

Het belang dat aan deze waarden wordt gehecht verandert in de loop van de tijd.[170] Organisaties moeten daarom **deze waarden continu afwegen in hun taakuitvoering** om publieke waarde met zo goed mogelijke uitkomsten voor de maatschappij als geheel te realiseren. In deze context wordt ook steeds vaker van hen gevraagd, **domeinoverstijgend samen te werken** om voor de burger gewenste uitkomsten te realiseren

De verschillende organisatiekaders zijn om uiteenlopende redenen opgesteld. De belangrijkste functies van de kaders zijn het regelen van zaken als:

- overzichtelijkheid, uniformiteit (en soms ook versobering) van het stelsel;
- het borgen van zelfstandigheid en de verhouding met de ministeriële verantwoordelijkheid;
- het inrichten van financieel beheer en bekostiging;
- het inrichten van governance en *checks and balances*;
- het borgen van de juridische grondslag voor de organisatievormen;
- het inrichten van verantwoording;
- het stimuleren van doelmatigheid en doeltreffendheid[171].

De kaders hebben daarmee een focus op het bewaken van rechtmatigheid en doelmatigheid in het functioneren van rijksorganisaties op afstand. Ze komen ook voornamelijk voort uit een tijd waarin deze uitgangspunten centraal stonden in het denken over verzelfstandiging. De kaders zijn minder gericht op het stimuleren van andere belangen in het realiseren van publieke waarde, zoals responsiviteit, rechtvaardigheid, vertrouwen, maatwerk, reflectie en leren met betrekking tot de 'bedoeling' van de organisatie en domeinoverstijgende samenwerking.[172] De kaders bieden dus handvatten voor maar een deel van de belangen die nodig zijn om publieke waarde te realiseren.

Niet alle (bepalingen in de) kaders zijn even sterk gefocust op de eerste set belangen. Sommige laten óók meer ruimte voor de tweede groep belangen. De Kaderwet adviescolleges en Aanwijzingen voor de Planbureaus lijken hier de meeste ruimte te laten, of op punten aan deze belangen te raken en deze (indirect) te stimuleren. Zo bevat de Kaderwet adviescolleges een bepaling die samenwerking tussen adviescolleges stimuleert, en geeft dit kader ook ruimte aan adviescolleges om responsief te werken, door bijvoorbeeld te stellen dat adviescolleges ook ongevraagd advies kunnen uitbrengen. Ook de Kaderwet zbo's – hoewel sterk gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid – legt bijvoorbeeld expliciet vast dat zbo's zorgvuldig moeten omgaan met personen en instellingen die met hen in aanraking komen. De Kaderwet zbo's laat daarmee wel ruimte voor dit type waarden, maar is echter weinig echt stimulerend door het open karakter. De Regeling agentschappen is het sterkst gericht op doelmatigheid en bevat dit soort bepalingen niet. Een verklaring daarvoor is de logica achter het agentschapsmodel waarin het bevorderen van doelmatigheid centraal staat.

De twee kaders voor zbo's en agentschappen zijn niet gebaseerd op de vraag welke taak in het geding is maar zijn gebaseerd op juridische/organisatorische vorm. Daardoor ontbreekt het perspectief op wat nodig is voor kwalitatief goede taakuitvoering. De kaders zijn dan ook niet gebaseerd op een inhoudelijke analyse van wanneer deze organisaties 'het goede doen' en welke

[170] Zie bijvoorbeeld het idee van *sedimentatie* van verschillende waarden in overheidssturing: waarden volgen elkaar niet op in de tijd, maar komen 'over elkaar heen' te liggen. Ze zijn tegelijkertijd aan de orde. Bron: M. van der Steen et al. (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.* Den Haag: NSOB.
[171] We gebruiken de termen doelmatigheid en doeltreffendheid in dit hoofdstuk een aantal keer als elementen van publieke waarde die door organisaties op afstand wordt geleverd. Dit moet niet worden verward met de doeltreffendheid en doelmatigheid *van de kaders* voor organisaties op afstand.
[172] Zie ook het paper *Kijk op kaders* van de NSOB (2020): perspectieven op kaderstelling voorbij NPM via https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/kijk-op-kaders.

waarborgen daarvoor nodig zijn, behalve dat zij dit op een manier doen die rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is.[173]. De kaders voor planbureaus en – in iets mindere mate – adviescolleges, kennen deze insteek meer. Zij kennen een helderder focus en bepalingen die meer toegespitst zijn op de taak van deze organisaties en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Zo bevatten de Aanwijzingen voor de planbureaus bepalingen die de wetenschappelijke onafhankelijkheid en kwaliteit waarborgen, zoals het feit dat de minister niet in mag grijpen op de methoden die het planbureau hanteert of de instelling van een commissie die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit.

7.5.2 Praktijkwerking

1. Afweging tussen verschillende publieke waarden

De kaders borgen slechts een deel van de publieke waarden die in het geding zijn

Gesprekspartners geven aan dat de kaders – in lijn met hoe ze zijn vormgegeven – voornamelijk een rol spelen in zaken als het borgen van zelfstandigheid, regelen van de bedrijfsvoering, het vormgeven van verticale sturings- en verantwoordingsrelaties en het neerleggen van bevoegdheden van de minister. De kaders geven daarmee richting aan slechts een deel van de aspecten die belangrijk zijn voor het realiseren van publieke waarde. Gesprekspartners geven aan dat de kaders geen rol spelen in het borgen van andersoortige belangen dan klassieke waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid die belangrijk zijn om publieke waarde te realiseren, zoals responsiviteit of de menselijke maat.

Dit betekent dat het in de praktijk goed mogelijk is dat de kaders goed gevolgd worden, maar dat deze waarden toch onvoldoende zijn geborgd. Neem het voorbeeld van de IND. De organisatie gaat te werk zoals de Regeling agentschappen voorschrijft, maar toch komen elementen van publieke waarde in de knel.

Voorbeeld: publieke waarde bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De recente doorlichting van de IND[174] concludeert o.a. dat het menselijke perspectief onvoldoende geborgd is en dat de organisatie niet voldoende responsief kon reageren. Zo kampte de IND met grote achterstanden. Dit is het gevolg van een afslanking van de organisatie die werd ingezet vanuit een verwachte daling in de asielinstroom. Deze verwachte daling zette echter niet in, waardoor de IND weer snel moest opschalen. Dat opschalen ging echter niet 1-op-1 met een stijgende vraag, maar vraagt bijvoorbeeld ook weer werving en opleiding van nieuw personeel. Het was dus moeilijk om responsief te reageren. Een andere conclusie van het onderzoek was dat de opgestelde KPI's niet in lijn zijn met de strategische doelstellingen en nadrukkelijker in perspectief moeten staan van de maatschappelijke opgave (rechtvaardig en kostenefficiënt toelatingsbeleid met oog voor de menselijke maat). Dit zijn geen zaken die op basis van de Regeling agentschappen gestimuleerd worden.

Doelmatigheid en rechtmatigheid spelen de hoofdrol in de relatie organisatie-departement

In de invulling van de (sturings)relatie tussen departement en organisatie, zien we dat doelmatigheid en rechtmatigheid als uitgangspunten dominant zijn ten opzichte van andere aspecten van publieke

[173] De Kaderwet zbo's kent weliswaar instellingsmotieven die vragen om een inhoudelijke motivering voor het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is daarmee nog niet gebaseerd op een gedeelde set aan voorwaarden voor de uitvoering van een bepaalde type taak – de focus ligt alleen op het juridische aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid.
[174] Zie EY (2021). *Eindrapportage doorlichting IND: verbetermogelijkheden IND met specifieke aandacht voor het asielproces*.

waarde. Zo ervaren gesprekspartners (voornamelijk bij zbo's en agentschappen) een sterke focus op verticale verantwoordingsprocedures en sturingslijnen. Ook geven zij aan dat het gesprek over het functioneren van organisaties in de driehoek vaak wordt gevoerd langs de lijn van bekostigings-afspraken. Deze accenten zitten verder verweven in de taal waarmee het gesprek wordt gevoerd. Denk bijvoorbeeld aan de term 'agentschap' (waar het woord 'agent' al inzit). In gesprekken met DJI wordt ook gesproken over het draaien van 'productie' als het gaat om plaatsing van gedetineerden of bieden van forensische zorg.

Deze elementen zijn ook van belang: rechtmatigheid is een belangrijke basis voor overheidsoptreden en een focus op doelmatigheid helpt kostenbewustzijn en het gesprek te voeren op een goede besteding van belastinggeld. Dit erkennen de gesprekspartners ook. Wel noemen gesprekspartners het risico dat andere elementen van publieke waarde in de verdrukking komen (zie ook het voorbeeld van de IND).

De kaders bieden geen expliciete handvatten voor het *afwegen* van verschillende belangen. Een uitzondering hierop is het driehoeksmodel zoals beschreven in de circulaire 'Governance' en Regeling agentschappen. Dit model is een manier om verschillende belangen een 'stem' te geven. Zo is de eigenaar verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de kwaliteit en doelmatige uitvoering van wettelijke taken en de opdrachtgever voor het definiëren van deze kwaliteit, en bijvoorbeeld voor het opvragen van de benodigde inlichtingen voor verantwoording.[175] In hoofdstuk 7.3 over governance, beschreven we wel dat het in de praktijk sterk verschilt in hoeverre het lukt om in de driehoek deze belangen goed met elkaar in balans te brengen.

De kaders stimuleren ook beperkt bredere reflectie op het realiseren van publieke waarde

De kaders schrijven voor dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van organisaties moet worden geëvalueerd. Dit is een vrij nauwe focus: ze zetten daarmee niet aan tot reflectie op fundamentelere vragen gericht op een bredere set aan belangen. Denk aan vragen als: welke waarden spelen een rol in onze taakuitvoering, hoe verhouden deze zich tot elkaar en zijn dit de waarden die centraal zouden moeten staan? Welke uitkomsten realiseren we nu voor de maatschappij als geheel, zijn dat de wenselijke, en zijn er ook neveneffecten? Is de manier waarop het publiek belang geborgd wordt nog de juiste? En hoe zorgen we voor een continu lerend proces, en blijven we inspelen op een veranderende context?[176] De Aanwijzingen voor de Planbureaus vormen hierop een uitzondering: zij verplichten tot een visitatie die ook inzoomt op de *maatschappelijke relevantie* van de planbureaus. AEF concludeert dat het niet perse logisch is dat de andere kaders hier geen stimulans toe bieden. In gesprekken kwam naar voren dat het sterk wisselt in hoeverre dit soort fundamentelere vragen nu ter discussie worden gesteld, zowel doorlopend als tijdens periodieke evaluaties. Die behoefte is er wel. Daarbij gaf een deel van de gesprekspartners aan het ingewikkelder te vinden om te bepalen wat daarvoor de goede vragen zijn, en hoe dit gesprek op een goede manier vorm krijgt. Ook is er druk om in ieder geval aan de bepalingen zoals deze in de wet staan te voldoen, en dus in ieder geval te focussen op de vragen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat kan tijd en energie voor het gesprek over andere elementen van publieke waarde beperken.

[175] Zie circulaire 'governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)'.
[176] De Kwaliteitsraad van het Zorginstituut Nederland schreef hier een interessante reflectie over: https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/publicatie/2019/10/01/visie-van-de-kwaliteitsraad-op-kwaliteit-van-zorg

Het gesprek over andere aspecten van publieke waarde wordt wél steeds meer gevoerd.
Men geeft aan dat het gesprek over wat er in brede zin nodig is voor publieke waarde – dus naast doelmatigheid en rechtmatigheid – wél steeds meer gevoerd wordt. Zo ervaren gesprekspartners steeds meer aandacht voor het belang van het burgerperspectief en maatwerk. Ook geven gesprekspartners aan dat er niet alleen een focus is op strakke KPI's maar óók voor de bredere opgave. Zoals een gesprekspartner stelt over DJI: *"Als je recidive kan voorkomen en goed voor mensen kan zorgen, is dat tien keer belangrijker dan doelmatigheid. De ruimte om het brede gesprek te voeren is er echt wel."* Waar dit gesprek over publieke waarde in bredere zin op gang komt, komt dit voornamelijk vanuit de organisaties en departementen zelf in plaats vanuit kaders, en hangt dit sterk af van personen.

Andere factoren dan kaderstelling zijn bepalender in het realiseren van publieke waarde
Belangrijk om te vermelden is dat veel gesprekspartners aangaven dat andere aspecten dan kaderstelling voor verzelfstandigde organisaties bepalender zijn of het lukt om publieke waarde in brede zin te realiseren. Zo noemden zij vaak houding en gedrag als belangrijke elementen: de mate waarin bestuurders verschillende belangen vooropstellen in taakuitvoering of waarin het lukt goede samenwerking tussen departement en organisatie te realiseren, zijn bijvoorbeeld belangrijke elementen. Een belemmerend element dat meerdere gesprekspartners aangaven is de sterke druk die zij ervaren op het niet mogen maken van fouten en het beschermen van de minister, wat zorgt voor risicomijdend gedrag en beperkte focus op 'doen wat nodig is'. Deze druk kan zo extreem worden dat de publieke waarde de dupe is en de menselijke maat uit beeld raakt – zoals bij de toeslagenaffaire.

Ook gaf men aan dat (de complexiteit van) andere wetgeving en beleid vaak een grote factor spelen. Publieke waarde wordt namelijk niet gerealiseerd door organisaties op afstand alléén, maar is ook afhankelijk van hoe beleid wordt vormgegeven. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties[177] wijst ook complexiteit van (inhoudelijke) wet- en regelgeving aan als eerste oorzaak voor "het verlies van de menselijke maat". De commissie wijst op factoren als "de toenemende complexiteit van beleid, wet- en regelgeving" en "deels geautomatiseerde besluitvorming." Dat betekent dat ook voldoende aandacht moet zijn voor waarden als responsiviteit en de menselijke maat in de vormgeving van beleid. Uitvoeringstoetsen of hardheidsclausules kunnen dit stimuleren[178], maar ook de opdrachtgever in de driehoek kan hier een rol in spelen (zie paragraaf 7.3).

2. Domeinoverstijgende samenwerking

Werken aan publieke waarde vraagt om het integraal werken aan maatschappelijke opgaven. Redenerend vanuit de opgave en het perspectief van de burger, is samenwerking over de grenzen van organisaties, domeinen en/of overheid en markt in veel gevallen hard nodig om resultaten te bereiken.[179] Dat geldt ook voor de taken die organisaties op afstand uitvoeren. Bovendien kan zelfstandigheid ruimte bieden om deze samenwerking gemakkelijker te realiseren vanwege afstand van 'verkokerde' departementen, het mogelijk dichterbij staan bij markt en samenleving en met mindere noodzaak van continue toestemming vanuit het departement.

De kaders hebben weinig invloed op hoe organisaties samenwerking vormgeven
Het stimuleren van samenwerking is geen doel van de meeste kaders. Gesprekspartners geven ook aan dat de kaders weinig rol spelen in hoe organisaties vormen van samenwerking in de praktijk

[177] Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*, p. 10
[178] Zie ook de motie-Van Brenk over een hardheidsclause in alle wetgeving, Kamerstukken II, 2020/21, 35510 nr. 37.
[179] Zie ook: Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, *8*(3), 377-387.

brengen. De Kaderwet adviescolleges bevat als uitzondering wél bepalingen die ontkokering van advies moet stimuleren. In de praktijk lijkt het effect hiervan echter beperkt (zie ook hoofdstuk 4).

In de interviews zijn weinig voorbeelden naar voren gekomen van concrete knelpunten voor samenwerking in de kaders die centraal staan in dit onderzoek. Wel hoorden we dat andersoortige kaders belemmeringen kunnen vormen, zoals de Wet Markt en Overheid. Het KNMI ervaart bijvoorbeeld beperkingen in het ontwikkelen van instrumenten die in concurrentie kunnen staan met marktpartijen (zoals het ontwikkelen van weersvoorspellingen op postcodegebied of radarbeelden). Deze beperkingen komen echter niet voort uit het agentschapsmodel of verzelfstandiging in bredere zin.

Kaders zijn niet optimaal ingericht op (domeinoverstijgend) samenwerken

Organisaties op afstand merken in de praktijk wel dat zij steeds vaker (moeten) samenwerken met een vaak uitgebreid netwerk aan publieke en private partners die nodig zijn om een opgave aan te pakken. In de werksessies voor dit onderzoek komt het beeld naar voren dat de kaders zich moeizaam verhouden tot deze ontwikkeling, omdat ze zijn gebaseerd op het idee van een (hoofdzakelijk) één-op-één relatie tussen ministerie en organisatie, terwijl organisaties zich dus steeds vaker in 'een-op-veel' relatie bevinden. Staatsbosbeheer is hier een goed voorbeeld van: de organisatie werkt onder andere samen met provincies, stichtingen, agrariërs, private landeigenaren, ondernemers, Rijkswaterstaat en zorg- en werkgelegenheidsorganisaties. De laatste evaluatie van de organisatie was zeer positief over de mate waarin Staatsbosbeheer samenwerkt.[180]

Dit punt speelt nog sterker als het gaat over het werken voor verschillende *opdrachtgevers*: dan is het niet alleen zo dat organisaties met veel partijen te maken hebben in het uitvoeren van hun taken – ze moeten dan ook verschillende opdrachtgevers tegelijk bedienen en diverse opdrachten op elkaar afstemmen die niet vanzelfsprekend met elkaar in lijn zijn. Ook verhoudt zich dit niet vanzelf goed tot het feit dat het eigenaarschap bij één ministerie is neergelegd. In een werksessie gaf RVO het voorbeeld van de mestketen, waarin RVO opdrachtnemer is van zowel de ministeries van LNV als EZK, en ook samen moet werken met collega-opdrachtnemers DICTU en RVO. De beleving van organisaties is dat kaders niet altijd goed zijn ingericht op deze toenemende meervoudigheid.

De dominantie van departementale sturingslijnen en verantwoording kan wel indirect een belemmering vormen voor samenwerking.

De manier waarop departementen zijn ingericht kan een beperking vormen voor organisaties om domeinoverstijgende samenwerking vorm te geven. Dit leidt ertoe dat de energie van organisaties en departementen vaak voornamelijk is gericht op het bedienen van de minister. Dat knelt soms met het werken aan bredere opgave: denk aan zbo's die rondom sociale zekerheid moeten samenwerken met gemeenten aan opgaven waarvoor de minister geen integrale verantwoordelijkheid draagt. Verantwoording over ketens is ingewikkelder vanuit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad van State stelde dit eerder ook al vast in haar ongevraagd advies.[181]

[180] Ecorys (2018). *Zbo-evaluatie Staatsbosbeheer*.
[181] Raad van State (2020). *Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid.*

/ 8 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we op basis van de bevindingen uit dit onderzoek conclusies over zowel de vormgeving, toepassing als praktijkwerking van de kaders die centraal staan in dit onderzoek. De conclusies zijn tweeledig:

1. We formuleren conclusies over de **doeltreffendheid en doelmatigheid** van de organisatiekaders voor de zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus.
2. We formuleren **overkoepelende conclusies op de vijf centrale thema's** over het functioneren van kaderstelling voor zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus.

8.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de kaders

Vormgeving van de kaders

Kaderstelling vindt plaats in uiteenlopende vormen

De organisatiekaders die we in dit onderzoek hebben bestudeerd hebben verschillende *vormen*. In het geheel van kaderstelling bestaan kaderwetten, een regeling, een circulaire, aanwijzingen en een normenkader naast elkaar. Daarnaast zijn de kaders vaak ook nog aangevuld met nader beleid in bijvoorbeeld Kamerbrieven of handreikingen, of instellingswetten, waardoor het geheel aan geldende regels versnipperd is. Deze diversiteit, de hoeveelheid aan stukken en de versnipperdheid ervan, leiden tot een onoverzichtelijk geheel. Dit draagt niet bij aan de eenvoud en begrijpelijkheid van het stelsel van kaderstelling. Dat sluit aan bij de conclusies van de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018, die constateerde dat beleid voor organisaties op afstand 'verspreid opgetekend' is, en dat dat niet bijdraagt aan 'kenbaarheid en eenduidigheid' ervan.[182] Uit dit onderzoek is niet gebleken dat de juridische vorm bepalend is voor de 'kracht' van de werking van het kader. Ook bijvoorbeeld Aanwijzingen (welke een vorm van zelfbinding zijn) kunnen veel betekenis hebben, mits personen hier in hun houding en gedrag betekenis aan toekennen. Dat betekent echter niet dat deze vormen vanuit staatsrechtelijk oogpunt wenselijk of passend zijn.[183]

Er bestaan verschillende logica's voor kaderstelling naast elkaar

Het geheel van kaderstelling is gebaseerd op verschillende onderliggende logica's. De kaders voor de vier onderzochte organisatietypen zijn gestoeld op in ieder geval twee verschillende logica's:

- De kaders voor adviescolleges en planbureaus zijn gericht op organisaties op afstand met een specifieke *taak* en zijn daarmee *taakgericht.*[184] Deze kaders zijn gericht op het scheppen van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van een specifieke taak op afstand.
- De kaders voor zbo's en agentschappen zijn gericht op een bepaalde *organisatorische en/of staatrechtelijke* status (zbo's en/of agentschappen). Deze kaders zijn generieker van aard, al sturen

[182] Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken - Eindrapport*
[183] Zie bijvoorbeeld de kritiek van Sjoerd Zijlstra (2020) m.b.t. de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties in *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?*
[184] Dit geldt ook voor de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, die in een eerder deelonderzoek door ons zijn geëvalueerd

ze deels wel op bepaalde *waarden* die in de uitvoering moeten worden bediend (het meest duidelijk is de Regeling agentschappen die is gericht op *doelmatige* uitvoering van taken).

Deze logica's bestaan naast elkaar, terwijl ze uitgaan van verschillende visies op het doel en meerwaarde van kaderstelling. De eerste logica is, in tegenstelling tot de tweede, sterker gebaseerd op een inhoudelijke redenering over het publieke belang dat in het geding is bij het 'op afstand' plaatsen van specifieke taken (zoals het organiseren van tegenkracht via adviescolleges). Vanuit dit publieke belang geredeneerd worden er randvoorwaarden gesteld die nodig zijn voor de borging van dat belang. Een dergelijke inhoudelijke redenering is in veel mindere mate herkenbaar bij de kaders voor zbo's en agentschappen, omdat deze niet het publieke belang en de taken die deze organisaties uitvoeren centraal stellen[185]. Er is daarmee geen overkoepelende visie en/of ordening voor het geheel van organisaties op afstand en de kaders voor deze organisaties.

De focus van de verschillende kaders komt voort uit verschillende tijdgebonden behoeften
De kaders zijn stuk voor stuk een product van hun tijd: ze zijn op een bepaald moment ingesteld, met doelen die op dat moment actueel waren. Dat zorgt voor verschillen in opzet en inhoud van de kaders. Die verschillen zijn logisch verklaarbaar vanuit de historie, maar sluiten niet per definitie aan op de actuele situatie. Een voorbeeld is het verschil tussen de kaders voor planbureaus en adviescolleges. Voor beide organisatietypen is het van belang om onafhankelijkheid te waarborgen. In de Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn specifieke bepalingen opgenomen die de bevoegdheden van de minister inperken. In de Kaderwet adviescolleges zien we dit soort specifieke bepalingen echter veel minder duidelijk terug, en ligt er weer veel meer nadruk op het borgen van het politieke primaat over adviescolleges. Dat komt voort uit de situatie die ten grondslag lag aan het opstellen van de Kaderwet, waarin er sprake was van wildgroei in het adviesstelsel en de analyse was dat de politiek de grip verloren was. Het verschil is daarmee goed *verklaarbaar*, maar niet per se *uitlegbaar*.

De verschillende logica's voor kaderstelling bestaan naast elkaar en zijn niet opgesteld vanuit een overkoepelende visie op verzelfstandiging. Dat zorgt er ook voor dat zij niet noodzakelijkerwijs logisch bij elkaar optellen. Dat roept de vraag op of het geheel van kaderstelling en verzelfstandiging logisch en samenhangend is. In de afsluitende rapportage van de brede evaluatie (deelonderzoek F) gaan we hier verder op in.

Toepassing van de kaders

Er is sprake van een onoverzichtelijk geheel van verzelfstandigde organisaties onder de paraplu van het Rijk. De verschillende kaders voor deze organisaties, en de manier waarop zij worden toegepast, heeft die onoverzichtelijkheid niet opgelost. Dit speelt voor de organisaties die centraal staan in dit deelonderzoek op ten minste drie niveaus.

Er vallen de nodige organisaties *buiten* een vorm van kaderstelling
Met name in het veld van zbo's en adviescommissies zijn een niet te onderschatten hoeveelheid organisaties buiten toepassing van kaders gebracht. Zo is een substantieel aantal zbo's buiten bereik van de Kaderwet gebracht. Dat belemmert het publieke inzicht in het stelsel en helderheid over de

[185] De instellingsmotieven in de Kaderwet zbo's vragen om een onderbouwing van waarom bij oprichting van een zbo de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt. Dit volgt uit de door een zbo uit te voeren taak, maar toch is dit een fundamenteel andere logica, omdat het kader vervolgens niet uitgaat van de randvoorwaarden die voor de uitvoering van een specifiek taaktype moeten gelden

democratische controle op deze organisaties. Het is voor zowel buitenstaanders als insiders ingewikkeld te begrijpen welke regels voor welke organisaties gelden. Daarnaast concluderen we in deze evaluatie dat er ook veel (onafhankelijke) adviescommissies of -colleges bestaan die niet onder het bereik van de Kaderwet adviescolleges vallen, omdat zij niet (volledig) voldoen aan de definitie van advies over *toekomstig beleid en algemeen verbindende voorschriften*, terwijl hun taken wel gebaat zijn bij (met name) waarborgen voor onafhankelijke taakuitvoering.

Ook *binnen* de kaders worden veel uitzonderingen gemaakt

Voor organisaties die wel onder de kaders vallen, is er sprake van een relatief grote hoeveelheid van uitzonderingen op bepalingen. Sommige daarvan zijn uitlegbaar, maar andere uitzonderingen zijn dat niet. In elk geval bemoeilijkt de grote hoeveelheid uitzonderingen het overzicht over het geheel van organisaties op afstand. Ook dit geldt met name voor de zbo's en adviescolleges.

Bij een grote hoeveelheid organisaties is sprake van *overlap* in verschillende vormen van kaderstelling

Een niet te onderschatten aantal organisaties valt op een of andere manier onder verschillende kaders. In de loop der jaren zijn allerlei vormen ontstaan die laten zien dat er weinig orde bestaat in het geheel van organisaties op afstand. Voorbeelden daarvan zijn:

- Een organisatie die zowel zbo als adviescollege is (bv: Kiesraad, Autoriteit Persoonsgegevens)
- Een rijksinspectie die óók agentschap is (Agentschap Telecom, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport)
- Een zbo dat in zijn taakuitvoering wordt ondersteund door een agentschap (bv: Huurcommissie; College ter beoordeling van Geneesmiddelen, Nederlandse Emmissieautoriteit)

Dat leidt in een aantal specifieke gevallen tot de vraag welk kader leidend is en draagt niet bij aan de overzichtelijkheid van het stelsel.

De stapeling van verschillende vormen van kaders vergroot daarnaast de regeldruk voor (met name kleinere) organisaties op afstand. Kleinere zbo's hebben in dit onderzoek aangegeven deze stapeling (van onder meer de Kaderwet en het normenkader financieel beheer, maar ook van andere regels en procedures die geen onderdeel waren van dit onderzoek) als problematisch te beschouwen, vooral omdat deze stapeling in verhouding tot hun personele omvang om veel inspanning vraagt.

De manier waarop kaders zijn toegepast is niet altijd in lijn met de oorspronkelijke doelen

We zien dat de oorspronkelijke bedoelingen van een aantal kaders deels buiten beeld zijn geraakt en niet meer goed herkenbaar zijn in de praktijk. De kaders worden dus niet altijd toegepast zoals bedoeld, zoals Van Thiel eerder ook al constateerde.[186] Sommige organisaties zijn vormgegeven als een bepaald organisatietype en daarmee onder een kader gebracht dat niet goed lijkt te passen, of niet *meer* goed past in het licht van veranderende visies op de inzet of wenselijkheid van bepaalde soorten organisaties op afstand. De twee belangrijkste vormen hiervan zijn:

- Er zijn organisaties die (voor een deel van hun taken) onafhankelijk kennis moeten produceren op grond van wetenschappelijke inzichten of als toezichthouder tot onafhankelijke oordelen moeten komen, maar zijn gepositioneerd als agentschap gericht op de doelmatige uitvoering van beleid (bijvoorbeeld: KNMI, RIVM, ILT, AT en NVWA).

[186] Van Thiel stelt: "Er zijn geen systematische oorzaken aan te wijzen waarom de ene organisatie de ene vorm heeft en de organisatie een andere vorm in gekozen organisatievormen. De huidige vorm komt vaak voort uit de historie van de organisatie, soms uit een voorkeur van een bepaald ministerie of een andere beslisser, soms uit modieuze overwegingen (imitatie) en soms uit een gebrek aan kennis over alternatieven". Bron: S. van Thiel (2020), *Leren loslaten*: *10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, p.19

- Er zijn organisaties opgericht vanuit het instellingsmotief van 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen', die daarmee onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid zijn gebracht. Dit geldt met name voor een aantal grote zbo's zoals het UWV en het CBR. Dit instellingsmotief is door het kabinet niet langer van toepassing verklaard, en het kabinetsbeleid is erop gericht geweest om zoveel mogelijk van dit type organisaties om te vormen tot agentschappen. Het feit dat een aantal van deze organisaties nog als zbo bestaan, roept vragen op over hun status en het toepassingsbereik van de ministeriële verantwoordelijkheid voor hun activiteiten, juist omdat deze niet meer strookt met huidig kabinetsbeleid.

Deze praktijk vertroebelt het beeld van de centrale kenmerken van bepaalde organisatietypen: wat is de 'bedoeling' van het instellen van een zbo of agentschap? Bovendien zorgt dit voor onduidelijkheid over wat de ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt, en hoe de volksvertegenwoordiging zijn rol kan invullen. Als bij het ene agentschap de minister maar zeer beperkte bevoegdheden heeft voor een deel van de taken, omdat daar (bijvoorbeeld) sprake is van een onafhankelijke toezichttaak, en het andere agentschap onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid opereert, levert dat staatsrechtelijke verwarring op. Dat komt aan de ene kant omdat de toepassing van kaders niet altijd logisch volgt uit hun doelstellingen, maar ook omdat er organisaties zijn waarbij meerdere kaders van toepassing zijn die soms ook deels met elkaar op spanning staan (als een minister zowel 'opdrachtgever' als gelijkwaardig gesprekspartner van een toezichthouder is in de relatie beleid-uitvoering-toezicht).

Praktijkwerking van de kaders

Kaders zijn één van de elementen die het functioneren van organisaties op afstand beïnvloeden

Kaders richten zich hoofdzakelijk op onderwerpen als de instellingsvoorwaarden voor organisaties en de inrichting van processen voor verantwoording en governance, en zijn daarmee vooral randvoorwaardelijk van aard. Dat zorgt ervoor dat kaderstelling in de praktijk van rijksorganisaties op afstand grotendeels een rol op de achtergrond speelt. Hoewel er onderlinge verschillen zijn, is de inhoud van kaders over het algemeen maar beperkt van invloed op de grote uitdagingen en opgaven waarmee rijksorganisaties op afstand te maken hebben in hun taken. In de praktijk geven organisaties en ministeries aan dat de kaders niet als doorslaggevend worden ervaren voor goede taakuitvoering. Belangrijker zijn (onder meer) wetten en regels die inhoudelijk richting geven aan de taken van organisaties op afstand.

Kaders zijn maar beperkt in staat om houding en gedrag van actoren te sturen

De mate waarin kaders gewenste doelen bereiken, bijvoorbeeld het inregelen van een goede governancerelatie en het borgen van onafhankelijkheid, is sterk afhankelijk van de houding en het gedrag van personen in de praktijk. Deze evaluatie laat zien dat kaders maar beperkt in staat zijn om het gedrag van actoren te sturen. Daarvoor zijn verschillende redenen. Zo zijn bepalingen in kaders veelal niet op het niveau van concreet gedrag geformuleerd, maar abstracter van karakter. Ook moeten actoren om in lijn met kaders te handelen de inhoud van kaders *kennen*, wat niet altijd het geval is. Ten derde zijn behalve formele regels ook allerlei informele (groeps)normen en culturele aspecten van grote invloed op gedrag. Deze factoren leiden ertoe dat dat kaders maar een beperkt effect hebben op het gedrag van personen en daardoor de oorspronkelijk doelen niet behaald worden of via andere wijzen dan via kaderstelling (bijvoorbeeld doordat men deze doelstellingen of de onderliggende waarden van kaderstelling geïnstitutionaliseerd heeft en daardoor vanzelf op deze wijze handelt).

Kaders spelen vooral een rol in de relatie met het ministerie en het borgen van zelfstandigheid
De hierboven geschetste kanttekeningen betekenen niet dat kaders géén betekenis hebben voor de praktijk van rijksorganisaties op afstand. Organisaties geven aan dat de kaders belangrijke bepalingen bevatten voor het functioneren van de organisatie, het borgen van zelfstandigheid en het reguleren van de relatie tussen organisatie en departement. Er zijn accentverschillen tussen de diverse organisatietypen in het belang van kaderstelling. Zo blijkt uit de survey dat de Kaderwet adviescolleges door respondenten sterker als waarborg voor onafhankelijkheid wordt gezien dan de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen. De interviews ondersteunen dit beeld. Ook laat de survey zien dat de Kaderwet adviescolleges in de praktijk als meer richtinggevend bij de uitoefening van kerntaken wordt ervaren dan de Kaderwet zbo's.[187] Dit laat zien dat toekomstige kaderstelling meer in zou kunnen spelen op de taakdimensie dan nu het geval is. Daarop komen we later terug.

De betekenis van kaders voor de praktijk hangt af van politieke dynamiek en media-aandacht
Een rode draad uit de interviews is dat de rol die kaders spelen afhankelijk is van omstandigheden. Geïnterviewden geven aan dat wanneer politieke dynamiek intensiveert, bijvoorbeeld vanwege druk vanuit de Kamer of media-aandacht, kaders een andere rol vervullen dan in tijden waarin er 'niets aan de hand' is. Dit kan twee richtingen uit bewegen: in sommige situaties komen kaders juist sterker in beeld – zelfstandige organisaties grijpen dan expliciet terug op in kaders neergelegde waarborgen, terwijl dat in het normale verkeer niet nodig is. Kaders kunnen dan vooral helpen om onafhankelijkheid te waarborgen. In andere situaties zien we juist dat toegenomen druk ervoor zorgt dat er niet in lijn met de (geest van de) kaders wordt gewerkt, bijvoorbeeld doordat de minister zich richting een zbo directiever opstelt dan op grond van het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten worden verwacht.

Doeltreffendheid

H2 t/m H6 geven aan de hand van de vormgeving, toepassing en praktijkwerking van de kaders een beeld van de doeltreffendheid van de individuele kaders. Op hoofdlijnen hebben we daarover in deze evaluatie het volgende geconcludeerd:

- De doelen van de **Kaderwet zbo's** om uniformiteit in het stelsel te creëren en ministeriële verantwoordelijkheid te verhelderen zijn beperkt bereikt. Er is nog geen sprake van een logisch en eenduidig stelsel, mede door de grote diversiteit in het stelsel en de vele uitzonderingen. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is een blijvend onderwerp van onduidelijkheid en (mede hierdoor) is het publiek inzicht in het veld van zbo's ook nog beperkt. Dit alles brengt risico's mee voor democratische controle. Bovendien is de Kaderwet niet meer actueel, onder andere op het gebied van geldende instellingsvoorwaarden. Zbo's ervaren (mede daardoor) beperkte praktijkwerking van de Kaderwet, de prakijktwaarde bestaat voornamelijk in helderheid omtrent bedrijfsvoering en verantwoordingseisen. AEF constateert dat de knelpunten die zich voordoen in het stelsel van zbo's fundamenteel van aard zijn en vragen om afwegingen in het stelsel van verzelfstandiging in bredere zin en eventueel het herijken van de Kaderwet. Het driehoeksmodel uit de **circulaire governance** is breed geïmplementeerd, maar er bestaan nog grote verschillen in de (volwassenheid van de) invulling ervan.
- De **Regeling agentschappen** heeft als belangrijkste doelen het bijdragen aan doelmatigere beleidsuitvoering en het bieden van een alternatief voor externe verzelfstandiging. Het is moeilijk om vast te stellen of het agentschapsmodel en de Regeling daadwerkelijk bijdragen aan doelmatigere beleidsuitvoering, maar de mogelijkheden die het model biedt voor eigen financieel

[187] Zie surveybijlage, hoofdstuk 8

beheer en bedrijfsmatig werken, worden gewaardeerd. Er zijn echter ook knelpunten, met als meest fundamentele punt dat de Regeling weinig mogelijkheden voor differentiatie biedt, terwijl het landschap van agentschappen zeer divers is. We constateren dat de uitgangspunten en instrumenten die de Regeling bevat (zoals werken met productsturing en integrale kostprijs), niet voor alle agentschappen passend zijn.

- De **Kaderwet adviescolleges** heeft zijn drie kerndoelen van versobering en transparantie, scheiding van advies en overleg en verbetering van politieke aansturing grotendeels behaald. Toch zijn er duidelijke aandachtspunten op deze gebieden: de versobering van het adviesstelsel staat onder druk door de groei van eenmalige adviescolleges, het ontbreekt aan transparantie en overzicht in het geheel van commissies dat niet binnen bereik van de Kaderwet valt, de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de benoemingsprocedure van collegeleden is onvoldoende helder, en de Kaderwet biedt ruimte voor inhoudelijke aansturing door de minister die zich moeizaam verhoudt tot de onafhankelijkheid van colleges – met name rond het werkprogramma. De minister moet ruimte houden om zijn verantwoordelijkheid voor adviescolleges waar te kunnen maken met concrete bevoegdheden, maar volgens AEF zou dat niet noodzakelijk moeten leiden tot bevoegdheden die zo sterk raken aan de inhoudelijke (programmatische) onafhankelijkheid van adviescolleges.
- De **Aanwijzingen voor de Planbureaus** beoordelen we als doeltreffend in hun werking: ze zorgen voor een duidelijke gemeenschappelijke grondslag voor de planbureaus, zowel qua positionering als financiën. Ook dragen ze bij aan de toegang van het parlement tot de planbureaus. Wel constateren we dat ook voor de planbureaus de Aanwijzingen ruimte bieden aan de minister om op inhoudelijke aspecten taakuitvoering te sturen en dat dit risico's oplevert voor hun onafhankelijkheid.
- Het **gemeenschappelijk normenkader** heeft tot doel basisuitgangspunten te formuleren voor bewust en ordentelijk financieel beheer. Organisaties zijn weinig bekend met dit kader, maar geven aan wel denken te voldoen aan de principes van het normenkader. Dit komt ook omdat die grotendeels overlappen met bestaande eisen, zeker voor organisaties die in hun bedrijfsvoering nauw aan het ministerie zijn gelieerd (zoals agentschappen en planbureaus), en de eisen vrij algemeen zijn. De dagelijkse betekenis van het kader voor de organisaties die we in dit onderzoek hebben onderzocht, is daarmee over het algemeen relatief klein. Verder bestaat geen actueel beeld van de toepassing van het normenkader, waarmee niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre de uitgangspunten van het kader voldoende worden toegepast.

Doelmatigheid

Kaders functioneren doelmatig als de 'baten' die zij bereiken en de 'lasten' die daarmee samenhangen met elkaar in verhouding zijn (zie ook hoofdstuk 1). Over de doelmatigheid van de kaders trekken we een aantal algemene conclusies op basis van de bevindingen van deze evaluatie:

- De direct herleidbare praktijkwerking van de meeste kaders is beperkt. Tegen die achtergrond hebben we over het algemeen geen indicaties dat de kaders grote 'kosten' met zich meebrengen: de kaders brengen weinig grote negatieve (neven)effecten met zich mee.
- Kaders zijn onder andere gericht op het regelen van informatievoorziening van organisaties naar ministeries. Dat brengt (administratieve) lasten met zich mee. In sommige gevallen vinden organisaties dat zij zich op een (te) hoog detailniveau moeten verantwoorden en zien zij niet altijd de relevantie van de punten waarop zij zich moeten verantwoorden. Dat is echter maar beperkt aan kaders te wijten: kaders bieden wel de procedures voor verantwoording maar regelen veelal niet gedetailleerd waarover zij zich precies wel en niet moeten verantwoorden. De ervaren administratieve last is dus in veel gevallen vooral een gevolg van de invulling in de praktijk.

- De belangrijkste uitzondering hierop is de Regeling agentschappen, waar de vorm waarop financiële verantwoording plaats moet vinden (voor een deel van de organisaties) knelt voor een goede taakuitvoering. Daardoor zijn de baten van het agentschapsmodel (beheersmatige vrijheden) niet voor alle organisaties in overeenstemming met de lasten die daar tegenover staan (verantwoordingslasten en moeilijke aansluiting op primair proces).
- Op het niveau van het stelsel van verzelfstandiging zien we dat er geen sprake is van een doelmatig *geheel* van kaderstelling, door het gebrek aan consistentie en overzicht en het door elkaar lopen van verschillende logica's voor kaderstelling. Organisaties hebben te maken met een grote en diverse hoeveelheid wetgeving, regels en beleid die versnipperd zijn vastgelegd in bijvoorbeeld nota's, brieven en beleidsdocumenten met een verschillende status.[188] Het is voor organisaties ingewikkeld om hier een goed overzicht over te krijgen en te begrijpen waar zij wel en niet aan moeten voldoen. Deze hoeveelheid, diversiteit en versnipperdheid doen afbreuk aan de doelmatigheid van de kaders.[189] Ook is de stapeling van verschillende vormen van kaders in het geval van kleine taakorganisaties (bv. zeer kleine zbo's) niet proportioneel.
- Tot slot zien we dat sommige kaders ook neveneffecten hebben: de nadruk op waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid met name in de Kaderwet zbo's en Regeling agentschappen, leidt ertoe dat de kaders voornamelijk deze aspecten stimuleren. Voor andere belangrijke waarden (zoals responsiviteit en oog voor het individu) is in de praktijk minder aandacht. Dat is (in lijn met het eerste punt) niet alleen te wijten aan de kaders, maar is een bredere tendens in het publieke domein. De huidige kaders dragen echter ook weinig bij aan het versterken van aandacht voor deze waarden.

8.2 Overkoepelende conclusies

We beschrijven de werking van kaders overkoepelend aan de hand van de vijf thema's

Een uitgangspunt van de brede evaluatie is dat we niet alleen naar de individuele kaders kijken, maar ook overkoepelend het stelsel van verzelfstandiging als geheel beoordelen. Dat doen we aan de hand van de vijf thema's die centraal staan in de brede evaluatie. Daarnaast beoordelen we de kaders niet alleen op hun doeltreffendheid en doelmatigheid aan de hand van oorspronkelijk beoogde doelen, maar kijken we ook naar de toekomstbestendigheid van de kaders. De doelen van kaders stammen uit een bepaalde tijd, terwijl veranderende omstandigheden ook kunnen vragen om andere functies van kaderstelling.

De synthese van de brede evaluatie (deelonderzoek F) gaat daarom in op de *toekomstbestendigheid* van het *geheel* aan kaderstelling voor rijksorganisaties op afstand. Om dat te kunnen doen, beschrijven we in dit hoofdstuk aan de hand van de vijf kernthema's overkoepelende conclusies over het functioneren van de organisaties die centraal staan in dit deelonderzoek (zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus) en de rol die kaderstelling daarin speelt.

[188] Zo is bijvoorbeeld het geldende kabinetsbeleid voor zbo's niet terug te vinden in de huidige Kaderwet, maar is dit verspreid over een groot aantal verschillende brieven, beleidskaders en handleidingen.
[189] Dit sluit aan bij de conclusies van het rapport *Lage Drempels, Hoge Dijken (2019)* van de staatscommissie parlementair bestel, p. 323-327.

1. Zelfstandigheid

Kaderstelling sluit niet meer volledig aan op veranderende motieven voor verzelfstandiging
De motieven voor verzelfstandiging zijn door de tijd veranderd, maar die veranderingen zijn maar beperkt doorgevoerd in kaderstelling. Dit is vooral te zien in het feit dat de motieven voor zbo-vorming van 'strikt regelgebonden uitvoering' en 'participatie' door het kabinet niet langer als geldig worden beschouwd, maar wel nog steeds in de Kaderwet zijn opgenomen en in de praktijk bestaan.

Onafhankelijke oordeelsvorming wordt een steeds prominenter motief voor verzelfstandiging
Tegelijkertijd lijkt het onafhankelijkheidsmotief voor verzelfstandiging aan kracht te winnen in het politieke en maatschappelijke debat.[190] Onder meer de WODC-affaire en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag hebben gezorgd voor een sterke focus op het belang van 'tegenmacht', en de noodzaak van voldoende waarborgen voor onafhankelijke oordeelsvorming. Daar tegenover staat dat deze organisaties óók in samenspel met ministeries moeten optreden en dat er voldoende garanties moeten zijn dat zij functioneren onder democratische controle en publieke verantwoording afleggen.

Kaders helpen organisaties op afstand om hun taken onafhankelijk uit te voeren
Voor die organisaties die in hun taken daadwerkelijk *onafhankelijk* te werk moeten kunnen gaan, bevatten kaders in de ervaring van betrokkenen daar goede waarborgen voor. Dit geldt met name voor de adviescolleges en planbureaus. Bij zbo's en agentschappen spelen de kaders deze rol minder duidelijk: bij deze organisaties komen waarborgen vaker voort uit andere wet- en regelgeving zoals instellingswetten of -besluiten, of specifieke wetgeving zoals de Wet op het (agentschap) RIVM. Goede waarborgen zijn op zichzelf echter nooit voldoende voor onafhankelijkheid in de praktijk. Onafhankelijkheid steunt op regels en waarborgen, maar komt uiteindelijk vooral tot uiting in het gedrag van personen in de praktijk.

In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat onafhankelijkheid structureel onder druk staat van pogingen tot politiek gemotiveerde beïnvloeding. In de cultuur van ministeries lijkt over het algemeen respect te bestaan voor de onafhankelijkheid van bijvoorbeeld adviescolleges en planbureaus: de bedoeling van kaders lijkt hier dus goed door te werken in gedrag in de praktijk. Dit is echter een precair evenwicht, dat voortdurende aandacht vraagt. Zo zien we onder meer het risico dat een onafhankelijke rol op meer subtiele manieren onder druk komt te staan, zoals door het niet afdoende reageren op onafhankelijke adviezen door de regering, of het proberen aan te sturen op de timing van publicatie van rapporten.

Organisaties op afstand beschikken over een wisselende mate van autonomie in bedrijfsvoering
Organisaties op afstand hebben in verschillende mate de ruimte om eigen keuzes te maken in hun bedrijfsvoering. Dit is in lijn met de vormgeving van de kaders: zo hebben agentschappen en zbo's (met eigen rechtspersoonlijkheid) de mogelijkheid om een baten-lastelstelsel in te zetten en ontbreekt die mogelijkheid voor planbureaus en adviescolleges. Daarmee bestaan er dus ook duidelijke verschillen in de praktijkwerking op dit punt.

Twee algemene observaties uit dit onderzoek zijn dat organisaties op afstand zich in de praktijk uitgebreid verantwoorden naar het ministerie over aspecten van hun bedrijfsvoering, zoals financiën,

[190] In de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2020) staat dat de laatste vijf jaar er twee daadwerkelijke voornemens zijn geweest tot het verzelfstandigen van een overheidstaak (Autoriteit Politieke Partijen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Het motief in beide gevallen was onafhankelijkheid in oordeelsvorming. Ook wordt een Inspectie op de Belastingdienst en Douane opgericht.

personeelsbeleid en ICT. In de ogen van organisaties op afstand is die verantwoording niet altijd proportioneel. Ook zouden zij op onderdelen meer ruimte willen om eigen keuzes te maken. Deze dynamiek is echter maar beperkt toe te schrijven aan kaderstelling: de onderzochte kaders schrijven over het algemeen – de Regeling agentschappen is hier wel wat preciezer in – niet precies voor waarover organisaties zich moeten verantwoorden. De invulling in de praktijk is hier doorslaggevend.

2. Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid

Verantwoording over rijksorganisaties op afstand vindt overwegend plaats door de minister

Het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid in het stelsel van verzelfstandiging is duidelijk in de praktijk herkenbaar, in die zin dat verantwoording over het werk van organisaties op afstand grotendeels *via* de minister verloopt.[191] Als er zich incidenten voordoen bij een organisatie op afstand, of als er Kamervragen zijn die raken aan taken van deze organisaties, dan is het de minister die daarover in gesprek gaat met de Kamer. Dit is in lijn met de manier waarop het stelsel is ingericht en de centrale rol die daarin is toegedicht aan de minister.[192] Veel van de bevoegdheden van de minister die in kaders zijn vervat zijn erop gericht dat de minister deze rol waar moet kunnen maken.

De rol van het parlement krijgt daarbij minder aandacht. Dit maakt dat organisaties op afstand vooral in relatie tot ministeries zijn gepositioneerd en zich ook met name daartoe verhouden. Dat zorgt voor disbalans tussen de staatsmachten en de driehoek van politiek-beleid-uitvoering.[193] Wel lijkt onder onze gesprekspartners het idee terrein te winnen dat organisaties op afstand vaker zonder tussenkomst van de minister in gesprek kunnen gaan met het parlement, bijvoorbeeld in de vorm van technische briefings of soms zelfs via directe (informele) contacten. In het onderzoek hebben we enkele voorbeelden gehoord van eerste stappen die hiertoe gezet worden. Wel uitten enkele gesprekspartners de zorg dat dit leidt tot toenemende politisering van op afstand geplaatste taken.

Er doen zich knelpunten voor in de praktijkwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid

Voor rijksorganisaties op afstand geldt (in verschillende mate) dat er sprake is van inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties. Zo is de 'zelfbinding' van de minister in zijn bevoegdheden richting adviescolleges en planbureaus duidelijk waarneembaar in de praktijk: zij zijn in staat in grote mate onafhankelijk te opereren in hun taakuitvoering. Wel concluderen we dat het de vraag is of enkele van de resterende bevoegdheden van de minister passend zijn bij de onafhankelijke positie van deze organisaties, voor zover die raken aan hun inhoudelijke taken.

In het zbo-domein ligt dit echter anders, al zijn er ook onderlinge verschillen tussen zbo's. In de ervaring van betrokkenen is de politieke werkelijkheid dat de minister de facto verantwoordelijk wordt gehouden voor alle zaken waarvoor de Kamer hem verantwoordelijk wenst te houden. Soms wordt het begrip stelselverantwoordelijkheid hiertoe aangewend – deze term is voor zo veel invullingen vatbaar dat hij in de praktijk kan worden gebruikt om de minister voor *alles*

[191] Vergelijk ook de conclusie van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer op dit punt: "Informatie gaat van uitvoeringsorganisatie naar departement en van departement naar Tweede Kamer (en vice versa). Er is nauwelijks uitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties en Kamer" (Eindrapport TCU, p. 12)

[192] Of zoals Yesilkagit stelt: "Gedurende het proces is de ministeriële verantwoordelijkheid van een staatkundig beginsel, die de relatie tussen parlement en regering regelt, verworden tot een organisatiekundig model die de 'governance' van ZBO's geschikter moest maken voor controle en aansturing door de minister" (Citaat uit: Yesilkagit, K. (2021), *Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien: een pleidooi voor een herstel van het primaat van het parlement*)

[193] Of zoals Yesilkagit (2021) stelt: ""In gezamenlijkheid kunnen de (mede-)wetgevers ook besluiten de controle en verantwoordingslasten, zowel in het algemeen als per ZBO afzonderlijk, samen te dragen. Het is daarbij mogelijk om een onderscheid aan te brengen tussen onderwerpen waarvan regering en parlement willen dat die onder directe ministeriële controle komen en onderwerpen die onder het directe gezag van parlement belegd kunnen worden" (*Ibidem*).

verantwoordelijk te houden.[194] Dat zorgt voor een dynamiek waarin de minister (en daarmee zijn ambtenaren) zich in de praktijk regelmatig genoodzaakt voelt om die verantwoordelijkheid ook te nemen, en bijvoorbeeld toezeggingen te doen aan de Kamer die zich moeizaam verhouden met de zelfstandigheid van organisaties op afstand. Dit maakt dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid over zbo's in de praktijk onhelder is.

3. Governance

De governance van organisaties op afstand krijgt meestal vorm via het driehoeksmodel

De governance voor de meeste taakorganisaties is vormgegeven vanuit het driehoeksmodel. Bij zbo's en agentschappen is dit voorgeschreven vanuit de kaders. Gesprekspartners geven vaak aan deze kaders wel als uitgangspunt te gebruiken voor het inrichten van de rollen, maar dat de precieze uitwerking ervan vooral vorm krijgt in de praktijk. Bij adviescolleges en planbureaus staat het model niet voorgeschreven in de kaders, maar wordt in de praktijk wel een model gebruikt dat hiermee sterke gelijkenis vertoont.

Het idee van de driehoek wordt gewaardeerd, maar de uitvoering is wisselend

Het driehoeksmodel beoogt bij te dragen aan gelijkwaardigheid in sturingsrelaties en 'bescherming' van opdrachtnemer tegen overvraging door de opdrachtnemer. Dit *principe* van de driehoek wordt door betrokken partijen over het algemeen als waardevol ervaren. Wanneer op een goede manier uitgevoerd, draagt dit bij aan een betere balans tussen eisen aan organisaties vanuit politiek/bestuur en het belang van continuïteit en duurzame bedrijfsvoering van organisaties. Op het moment wisselt precieze invulling en de volwassenheid van de invulling van het model nog sterk per organisatie en departement. Daarmee functioneert het model om verschillende redenen nog niet overal effectief.

De invulling van de verschillende rollen blijkt in de praktijk weerbarstig

Strikte rollenscheiding is lastig in de praktijk, omdat bij grote vraagstukken niet altijd duidelijk is wie precies waarover gaat. Het kader biedt daar niet altijd helder uitsluitsel over. De eigenaarsrol moet vaak nog het meest in positie komen. Dit komt mede omdat de opdrachtgever van oudsher een sterke rol speelt richting de organisatie op afstand. Dat betekent overigens niet dat de invulling van het opdrachtgeverschap per definitie beter op orde is dan de eigenaarsrol. De invulling hiervan door beleidsdirecties kan vaak nog geprofessionaliseerd worden.

Politieke druk zorgt dat sturing vanuit het ministerie meer hiërarchisch wordt

Daarnaast speelt dat op het moment dat er meer druk komt te staan op de 'grote driehoek' van politiek, beleid en uitvoering, de invulling van de sturing in de 'kleine driehoek' hiërarchischer wordt. Als organisaties onder het vergrootglas liggen, kan sturing vanuit het ministerie een centralistisch, incidentgedreven en ongelijkwaardig karakter krijgen. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties concludeert op dit punt dan ook dat "uitvoeringsorganisaties onder druk van het departement staan" en dat "de 'mitsen' die uit de uitvoering komen, soms ook op het departement uit beeld verdwijnen".[195] Als een organisatie op afstand zich echter in rustiger vaarwater begeeft, is er meer ruimte voor zelfstandig opereren, en kenmerkt de relatie zich eerder door een zekere gelijkwaardigheid. De mate waarin dit zich voordoet in de praktijk is afhankelijk van allerlei (context)factoren, en bijvoorbeeld sterk afhankelijk van personen.

[194] Van der Steen et al. wijzen op de "inherente ambiguïteit van het begrip systeemverantwoordelijkheid" die "een dieper liggende spanning kanaliseert" en daarmee "een voor iedereen herkenbaar label" vormt. Zij noemen het een "symboolbegrip". Bron: Van der Steen et al. (2016). *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.
[195] Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*, p. 12

De invulling van de sturingsrelatie wordt sterker bepaald door taak dan organisatievorm
De inrichting en invulling van de sturingsrelaties tussen ministeries en zelfstandige organisaties hangt niet nauw samen met hun organisatievorm.[196] Andere factoren zijn bepalender voor de manier waarop de relatie tussen beide vorm krijgt, zoals historische factoren, het beleidsdomein, onderlinge verhoudingen en persoonlijke relaties, politieke dynamiek en media-aandacht, en de specifieke *taak* die de zelfstandige organisatie uitvoert. Deze factoren beïnvloeden elkaar onderling: zo zijn bepaalde taken nu eenmaal vatbaarder voor politieke dynamiek dan andere.

4. Maatschappelijke verantwoording en inspraak

De kaders spelen een beperkte rol in hoe organisaties interacteren met hun omgeving
De kaders geven voornamelijk richting aan politieke en verticale verantwoording, en weinig aan hoe *maatschappelijke* verantwoording en inspraak vorm moeten krijgen. Uit de gesprekken blijkt dat de organisaties voornamelijk zelf vorm geven aan interactie met hun maatschappelijke omgeving. Ook ministeries laten hen hierin veelal vrij. De manier waarop organisaties in dialoog zijn met hun omgeving via maatschappelijke verantwoording en inspraak, verschilt in de praktijk dan ook sterk. Dat hangt onder meer af van de taak van de organisatie, het domein en de omvang van de organisatie: grotere organisaties geven aan meer mogelijkheden te hebben om hier actief op in te zetten.

Maatschappelijke verantwoording neemt vooral de vorm aan van informatieverstrekking
Maatschappelijke verantwoording vindt regelmatig plaats, maar heeft vooral het karakter van informatieverstrekking (zoals de publicatie van jaarverslagen of werkprogramma's). Bovendien loopt dit veelal *via* de lijn van politieke verantwoording die via de minister naar de Kamer loopt. Hoewel sommige organisaties wel gebruikmaken van bijvoorbeeld een raad van advies met stakeholders of cliëntpanels, hebben deze gremia vaak weinig formele positie.

Er is een wens bij organisaties om meer in verbinding te willen staan met de omgeving
Bij veel van de onderzochte organisaties zien we de wens om meer in verbinding te staan met de omgeving. Daar worden ook stappen in gezet, door de communicatie met afnemers te verbeteren, meer in contact te staan met 'het veld' of andere stakeholders, of het inzicht van de samenleving in hun activiteiten in brede zin te vergroten. Dat doen zij bijvoorbeeld via jaarverslagen (in vernieuwende vormen), via social media, actieve publiekseducatie, het publiceren van cliëntverhalen of het ophalen van input voor een werkprogramma of toezichtthema's. Deze tendens komt niet voort uit de kaders, maar de kaders leveren hier ook weinig beperkingen voor op.

Kaders en flankerend beleid kunnen mogelijk een rol spelen in herijking van de balans tussen politieke en maatschappelijke verantwoording
De kaders hebben dus weinig effect op hoe organisaties in verbinding staan met hun omgeving. Ze leggen meer nadruk op politieke verantwoording. Indien het wenselijk wordt geacht dat deze balans verschuift, kan kaderstelling een rol spelen om maatschappelijke verantwoording en inspraak een meer formele positie te geven. Hierbij moet wel aandacht zijn voor voldoende differentiatiemogelijkheden en ruimte voor maatwerk, passend bij de grote diversiteit aan type taken. Maatschappelijke verantwoording en inspraak moeten ingericht worden op een wijze die van meerwaarde is voor de organisatie om goede uitkomsten voor de maatschappij te realiseren en om de verbinding tussen

[196] Zie ook Van Thiel, S. (2020), *Leren loslaten*: *10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, p.11

burger en overheid te versterken. De oplossing hoéft niet gezocht te worden in de kaders: ook op andere manieren – zoals het delen van best practices – kan gedacht worden aan het stimuleren van maatschappelijke verantwoording.

5. Publieke waarde

Organisaties op afstand hebben te maken met veranderende en vaak conflicterende waarden

Organisaties op afstand hebben te maken met veranderende tendensen in wat samenleving en politiek van hen vragen.[197] Die eisen staan meer dan eens op gespannen voet met elkaar.[198] Ze moeten zowel voldoende snel als zorgvuldig zijn, ze moeten burgers gelijk behandelen en rechtmatig optreden, maar ook oog hebben voor de menselijke maat en ruimte bieden voor maatwerk, ze moeten betrouwbaar maar ook responsief en adaptief zijn, en ze moeten steeds meer samenwerken in ketens en netwerken. Het realiseren van *publieke waarde* vraagt dat organisaties op afstand op een goede manier invulling geven aan al deze verschillende waarden op een manier die passend is bij de taak die zij uitvoeren.

In kaderstelling zijn sommige van deze waarden over- en andere ondervertegenwoordigd

Kaders bedienen maar een deel van deze (soms conflicterende) waarden, terwijl een ander deel van deze waarden niet of nauwelijks terugkomt in kaderstelling. In de meest abstracte zin is te zeggen dat er in de kaders vooral aandacht is voor elementen van publieke waarde als rechtmatigheid, doelmatigheid, onafhankelijkheid, politieke verantwoording en het primaat van de politiek. In kaders komen andere belangen die worden geassocieerd met het leveren van publieke waarde, zoals maatwerk, responsiviteit en adaptiviteit, niet of nauwelijks aan de orde.

In de praktijk van organisaties op afstand krijgen niet alle waarden evenveel aandacht

In de (sturings)praktijk van organisaties op afstand is een nadruk te herkennen op de eerste set van hierboven genoemde waarden. Daarmee bestaat het risico dat andere elementen die van belang zijn voor het realiseren van publieke waarde minder aandacht krijgen. In algemene zin zien we wel dat er steeds meer aandacht komt voor het in balans brengen van de verschillende elementen van publieke waarde. Het gesprek over het belang van de menselijke maat, responsiviteit en het burgerperspectief, wordt op steeds meer plekken gevoerd. De mate waarin dat gebeurt, wordt nauwelijks gestuurd door kaders maar is vooral afhankelijk van de mate waarin organisaties en ministeries hier zelf initiatief in nemen. Dat is dan weer afhankelijk van cultuur, individuele personen en hun competenties, relaties en de dynamiek die organisaties en departement met elkaar ontwikkeld hebben.

Kaderstelling kan meer aandacht besteden aan randvoorwaarden voor goede taakuitvoering

Het realiseren van publieke waarde vraagt om het tegen elkaar afwegen van verschillende waarden. Kaders die meer aandacht hebben voor de taakdimensie lijken meer richting te geven aan deze afweging. Zij zijn immers gebaseerd op een analyse van het (type) publiek belang dat in het geding is, waarom borging daarvan om verzelfstandiging vraagt, welke vorm van zelfstandigheid daarbij past, en om welke rol van de minister en het parlement dit vraagt. Ze bevatten vervolgens de randvoorwaarden die nodig zijn om deze taak op afstand uit te voeren en een passende rol van politiek en bestuur te borgen.

---

[197] Zoals ook in de motie Klaver-Ploumen (*Kamerstukken II* 2020/21, 28362, nr. 44) die oproept tot voldoende tegenmacht en oog voor de individuele burger.

[198] De Tijdelijke Commissie Uitvoering concludeert in dit verband in *Klem tussen balie en beleid* (2021): "Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt" (pp. 10-11).

Sommige kaders zijn dus gebaseerd op een duidelijk idee van wat er nodig is voor zelfstandige organisaties om hun taak goed uit te voeren. Deze kaders, zoals de Aanwijzingen voor de Planbureaus, zijn gebaseerd op een duidelijke analyse van het publiek belang waar het bij verzelfstandigde uitvoering van deze taken om gaat en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om dat belang goed te borgen. Daar tegenover staan generieke, niet-taakgerichte kaders zoals de Kaderwet zbo's. De bepalingen in deze kaders houden niet of nauwelijks verband met de taak van deze organisaties. De Kaderwet zbo's is bijvoorbeeld zowel van toepassing op uitvoeringsorganisaties als markttoezichthouders, terwijl de gewenste spelregels voor de taak- en rolverdeling en het samenspel met de minister voor deze twee typen organisaties heel verschillend zijn.[199]

8.3 Tot besluit

In deelonderzoek F brengen we de inzichten uit dit deelonderzoek B3 samen met de inzichten uit de andere deelonderzoeken (A t/m E). We vertalen deze inzichten naar overkoepelende conclusies over het stelsel van verzelfstandiging en de rol van kaderstelling hierin. Ook kijken we naar de toekomst: welke mogelijkheden biedt kaderstelling voor rijksorganisaties op afstand om bij te dragen aan de huidige uitdagingen waar de overheid voor staat?

[199] Ook Zijlstra in *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?* (2020, p. 7-8) wijst erop dat er in de Kaderwet geen sprake is van differentiatie in de verhouding tussen minister en organisatie, maar dat de Kaderwet alleen ruimte biedt voor een generieke inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid

Bijlagen

A. Hoofd- en deelvragen
B. Centrale concepten van het onderzoek
C. Nadere toelichting methoden
D. Voorbeeld gespreksleidraad
E. Samenstelling begeleidingscommissie
F. Rol en samenstelling klankbordgroep

Separaat is een bijlage toegevoegd die gedetailleerder rapporteert over de uitkomsten van de survey.

/ A Hoofd- en deelvragen

Hoofdvragen

- Hoe doeltreffend en doelmatig functioneren de organisatiekaders voor de rijksorganisaties op afstand?
- Hoe toekomstbestendig is het geheel van kaderstelling voor deze organisaties?

De hoofdvragen voor dit onderzoek zijn vertaald in een aantal deelvragen. Leidend daarbij is de driedeling vormgeving, toepassing en praktijkwerking van de kaders (zie 1.3). Het deel praktijkwerking splitsen we in de beantwoording op in enerzijds de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele kaders en anderzijds het functioneren van kaderstelling als geheel. We maken die opsplitsing om in de rapportage uitspraken te kunnen doen over het functioneren van het stelsel als geheel, maar ook voldoende recht te doen aan de afzonderlijke kaders en de daarmee beoogde doelen. Daarmee komen we tot de volgende deelvragen met bijbehorende uitwerking:

1. Hoe zijn de kaders vormgegeven en welke doelen beogen zij?

Besteed daarbij in elk geval aandacht aan:

- De primaire kenmerken van de vier organisatietypen (zoals neergelegd in het kader)
- De achtergrond van het kader
- De expliciet omschreven doelen die aan het kader ten grondslag liggen
- De inhoudelijke focus van het kader

Besteed ook aandacht aan de manier waarop de onderzoeksthema's herkenbaar zijn in de vormgeving van de kaders:

- Welke rol spelen de thema's in de vormgeving van de kaders?
- Hoe komen de thema's terug in de inrichting van het stelsel van verzelfstandigde organisaties?
- Wat zijn de meest opvallende verschillen tussen kaders op deze thema's?

2. Hoe worden de kaders toegepast in de praktijk?

Geef voor het bepalen van de toepassing van kaders in de praktijk in ieder geval een beeld van de volgende onderwerpen:

- Het formele toepassingsbereik van de kaders
- In welke mate er van de kaders wordt afgeweken / er uitzonderingen bestaan
- Welk aanvullend beleid en wetgeving er op hoofdlijnen bestaat voor de verschillende taakorganisaties

3. Praktijkwerking 1: Hoe werken de individuele kaders uit in de praktijk?

Doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele kaders

- Hoe bekend is het kader en welke rol speelt het voor taakorganisaties en ministeries?
- Hoe verloopt de praktijkwerking van het kader voor taakorganisaties in relatie tot de met het kader beoogde doelen?

4. Praktijkwerking 2: Hoe werkt het geheel aan kaderstelling uit in de praktijk?

Functioneren van het geheel van kaderstelling

Beantwoord voor de functies van kaders binnen de vijf kernthema's de volgende vragen:

- Welke rol van kaders is in de praktijk herkenbaar m.b.t. deze functies? [zie onderstaand overzicht]
- Hoe verloopt de praktijkwerking rondom dit thema in bredere zin – los van de directe rol van kaderstelling?
- Is er sprake van opvallende verschillen, inconsistenties en interacties tussen de organisatiekaders?

Functies per thema

Zelfstandigheid

- Onafhankelijkheid in taakuitvoering
- Autonomie in bedrijfsvoering

Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid:

- Toepassing en reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid
- Verantwoording aan minister en/of Staten-Generaal

Governance

- Sturingsrelatie organisatie op afstand en ministerie
- Opdrachtverlening
- Interne checks and balances

Maatschappelijke verantwoording en inspraak

- Verbinding met de maatschappelijke omgeving
- Inspraak van burger of stakeholder
- Verantwoording aan burger of stakeholders

Publieke waarde

- Afweging tussen verschillende publieke waarden
- Domeinoverstijgende samenwerking

/ B Centrale concepten voor het onderzoek

In de vormgeving van dit onderzoek staan een aantal concepten centraal. We noemen die hieronder en lichten kort toe hoe wij die een plek geven in de evaluatie:

- **Doeltreffendheid van de kaders:** de mate waarin de kaders de doelen bereiken die aan de inrichting van de kaders ten grondslag hebben gelegen;
- **Doelmatigheid van de kaders:** de mate waarin de bijdrage van kaders aan doelen in verhouding staat tot neveneffecten en inspanningen die daarmee gepaard gaan;
- **Toekomstbestendigheid van kaderstelling:** het functioneren van het geheel van kaderstelling in relatie tot centrale thema's voor rijksorganisaties op afstand, en de mate waarin kaders nu en in de toekomst voorzien in de (veranderende) verwachtingen op dit vlak.

Doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld aan de hand van oorspronkelijke doelen

Bovenstaande aanpak impliceert dat we bij het beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid uitgaan van de doelstellingen van de individuele kaders. In de rapportage van het desk research (deelonderzoek B1-B2) hebben we de doelen van de afzonderlijke kaders beschreven. In dit praktijkonderzoek is die omschrijving van doelen leidend voor het beoordelen van doeltreffendheid van de individuele kaders.

Toekomstbestendigheid beoordeeld aan de hand van vijf thema's

De ministeries van BZK en Financiën hebben voor de brede evaluatie vijf thema's meegegeven als focus voor het onderzoek. Deze vijf thema's zijn geselecteerd als centrale onderwerpen met betrekking tot (het actuele debat rond) rijksorganisaties op afstand. Het gaat om:

- Zelfstandigheid
- Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid
- Governance
- Maatschappelijke verantwoording en inspraak
- Publieke waarde

Wat we onder deze thema's verstaan, lichten we toe in hoofdstuk / 1. De evaluatie geeft een beeld van het functioneren van organisaties op afstand op deze thema's en de rol van kaderstelling daarbij. De focus van de evaluatie ligt daarmee op de invloed van kaders op het functioneren van de organisatie op afstand. Dit betekent ook dat in dit rapport andere elementen buiten scope worden gelaten.

/ C Nadere toelichting methoden

Zoals benoemd in de inleiding hebben we een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt voor dit onderzoek. In aanvulling daarop voerden we voorafgaand dit onderzoek deskresearch uit. Hieronder gaan we in op de drie methoden die specifiek zijn ingezet voor het praktijkonderzoek:

0. Deskresearch
In aanloop naar het praktijkonderzoek is uitgebreid deskresearch uitgevoerd naar de kaders binnen de scope van dit deel van de brede evaluatie en relevante wetenschappelijke literatuur. De documentstudie is als zelfstandig leesbare rapportage (B1-B2) opgeleverd. De hoofdpunten hieruit worden zoals gezegd meegenomen in de bevindingen in dit rapport.

1. Interviews
We hebben interviews gevoerd met gesprekspartners vanuit een selectie van organisaties. Van elk organisatietype hebben we één of meerdere organisaties geselecteerd (zie de tabel in de bijlage). De opbrengst van de interviews geven een diepgaand, kwalitatief beeld vanuit verschillende perspectieven over het functioneren van rijksorganisaties op afstand en de rol die kaderstelling hier in de praktijk in speelt. In de bevindingen halen we relevante voorbeelden aan die naar voren zijn gekomen in de gesprekken.

2. Survey
Daarnaast hebben we een survey uitgezet onder de bestuurssecretarissen of voorzitters (bij adviescolleges) van alle vier de organisatietypen, zowel bij organisaties die wel als bij organisaties die niet onder de te evalueren kaders vallen. Het doel van de survey was om een breed beeld op te halen over de bekendheid met de kaders, het functioneren van organisaties op afstand op de vijf thema's en de rol van de kaders hierin. De survey bestaat voornamelijk uit feitelijke vragen en op sommige punten vragen die een persoonlijke inschatting vereisen van de respondent. In een separate bijlage rapporteren we uitgebreid over de resultaten van de survey per organisatietype. Daarnaast zijn de bevindingen meegenomen in het hoofdrapport. De survey is ingevuld door 106 respondenten. Voor de meeste organisatietypen gold dat meer dan 50 procent van de gecontacteerde organisaties van dit type de vragenlijst volledig heeft ingevuld.

3. Werksessies
Voor elk organisatietype hebben we de bevindingen vanuit de interviews en de survey getoetst en verdiept in een werksessie. Doelstelling was ook om bevindingen te kunnen doen op het niveau van het veld per organisatietype en het niveau van het stelsel als geheel. Bij alle vier de sessies was een samenstelling aanwezig van directeuren of andere hogere staf vanuit een selectie van verzelfstandigde organisaties en van ambtenaren met een eigenaars- of opdrachtgeversrol (of vergelijkbare rol) vanuit een aantal departementen.

Complementariteit van de verschillende onderzoeksmethoden

De bovenstaande onderzoeksmethoden werden in dit onderzoek nadrukkelijk in samenhang ingezet. Ze hebben elk hun eigen sterktes en zwaktes, en zijn complementair aan elkaar.

In het algemeen geldt dat antwoorden op onderzoeksvragen niet zijn gebaseerd op data vergaard via één methode. We hebben gezorgd voor triangulatie van bevindingen vanuit de verschillende methoden. Zo hebben we geen oordeel geveld over het functioneren van (onderdelen van) kaderstelling puur gebaseerd op data uit de survey. Wel is het zo dat bijvoorbeeld data uit de survey kunnen wijzen op interessante verschillen tussen organisatietypen, die nader verkend zijn via andere methoden. Zo is bijvoorbeeld in interviews uitgediept hoe verschillen verklaard kunnen worden; en is in werksessies nagegaan of verschillen breder worden herkend.

In de **interviews** hebben we diepgaand verkend hoe kaderstelling voor tien organisaties in de praktijk doorwerkt. Daarvoor hebben we een zo divers mogelijke set aan organisaties geselecteerd, zodat we zo rijk mogelijke bevindingen kunnen doen en kaderstelling in al zijn facetten 'aan het werk' kunnen zien. Dit leidde tot een rijk en genuanceerd beeld, geladen vanuit verschillende perspectieven, van de manier waarop kaderstelling voor verschillende organisaties in de praktijk uitwerkt. Hierin is gefocust op de rol van kaderstelling, door samen met gesprekspartners op zoek te gaan naar de bijdrage van kaderstelling die zij in hun praktijk herkennen.

Waar we in het casusonderzoek in eerste instantie hebben gefocust op individuele organisaties, hebben we in de **werksessies** getracht bevindingen te abstraheren en valideren. In deze sessies bespraken we bevindingen uit het casusonderzoek met een bredere groep van vertegenwoordigers van organisatietypen. Zo is getoetst in hoeverre de inzichten uit de casussen bredere zeggingskracht hebben en ook of opbrengsten van het survey aansloten bij de complexiteit van de praktijk. Ook is hier expliciet de vertaalslag gemaakt naar het functioneren van het geheel van kaderstelling op de verschillende thema's.

De kracht van de **survey** lag ten slotte in de breedte van het bereik: zoveel mogelijk organisaties in de scope van dit deelonderzoek zijn aangeschreven om het survey in te vullen. Zij zijn op een gestructureerde manier bevraagd. Dat maakt het mogelijk om resultaten te vergelijken en ook te relateren aan andere variabelen. Ook bood het survey de kans om een aantal algemene variabelen rondom de kaders breed in beeld te krijgen, zoals de bekendheid van een kader bij de respondenten.

Het survey leverde meer generieke, minder context-gerelateerde inzichten op dan de andere twee methoden. Ook biedt het survey beperkt inzicht in verklaringen: hoe komt het dat thema x minder speelt voor agentschappen dan voor planbureaus? Voor dit soort verdieping zijn de andere methoden bedoeld.

Interviews

Casusselectie

Bij de aanvang van het praktijkonderzoek zijn organisaties vastgesteld waarmee we interviews hebben gehouden. Uitgangspunt daarbij was dat deze selectie geen (statistisch) representatief beeld kan en hoeft te geven. De casussen voor de interviews zijn zo gekozen dat de kans het grootst is dat we zo rijk en divers mogelijke waarnemingen ophalen en daarmee een veelheid aan bevindingen, dynamieken en patronen in de rapportage te laten landen.

Voor de casusselectie hanteerden we tegen deze achtergrond de volgende criteria:

- We zijn uitgegaan van een verdeling van casussen over de departementen, zodanig dat zoveel mogelijk departementen vertegenwoordigd zijn in het casusonderzoek.
- Met betrekking tot zbo's:
  - We hebben gezorgd dat verschillende taaktypen zijn betrokken.
  - Daarnaast hebben we gezorgd voor verschil in omvang (in fte en begroting).
- Met betrekking tot agentschappen:
  - We hebben verschillende typen agentschappen betrokken langs de lijnen van de typologie uit het IBO agentschappen.
  - We hebben vermeden dat agentschappen die al in het IBO agentschappen worden bestudeerd ook in dit casusonderzoek centraal staan.
- Met betrekking tot adviescolleges:
  - We hebben één vast en één tijdelijk adviescollege betrokken
  - Daarnaast hebben we een adviescollege betrokken waarop de Kaderwet niet van toepassing is.
- We vermijden overlap tussen casussen in de verschillende deelonderzoeken. Organisaties die al als casus zijn bestudeerd in deelonderzoek C, D en E selecteren we niet.
- We hebben geen organisaties geïnterviewd die ook deel uitmaken van de klankbordgroep.

Selectie van organisaties

Organisatie	Type	Ministerie
Commissariaat voor de Media	Zbo (markttoezichthouder)	OCW
Staatsbosbeheer	Zbo (buiten toepassing Kaderwet)	LNV
Huurcommissie	Zbo (tevens agentschap)	BZK
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	Agentschap (kennis-gestuurd)	IenW
Dienst Justitiële Inrichtingen	Agentschap (maatschappelijk-gestuurd)	JenV
Adviescollege Toetsing Regeldruk	Adviescollege (tijdelijk)	EZK
Raad voor Volksgezondheid en samenleving	Adviescollege (vast)	VWS
Adviescollege beoordeling aangeboden culturbezet uit nalatenschap	Adviescollege (buiten toepassing Kaderwet)	FIN
Sociaal en Cultureel Planbureau	Planbureau	VWS

Aanvullend hielden we nog interviews bij het ministerie van SZW en voerden we een gesprek met een klein zbo: de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA).

We voerden interviews met actoren binnen de publieke organisatie en het departement. Daarbij lag het zwaartepunt op de actoren die een rol spelen in de governance (betrokken zijn in het contact tussen publieke organisatie en departement).
Bij departementen:

- De (p)SG in zijn/haar rol als eigenaar
- De DG of directeur in zijn/haar rol als opdrachtgever
- (Indien bestaand) medewerkers van cluster eigenaarsadvisering
- Medewerkers van directies FEZ (met het oog op de P&C van organisaties op afstand)
- Portefeuillehouders / relatiemanagers vanuit de rol van opdrachtgever

Bij organisaties op afstand:

- Directeur/bestuurder

- Ondersteuning van directie/bestuur, zoals bestuurssecretaris of strateeg
- Controller / hoofd financiën

We voerden 4 tot 5 interviews per organisatie, waaronder meerdere gecombineerde interviews / groepsinterviews.

Gezien het beperkte aantal interviews beperkten we ons tot bovenstaande actoren. We hebben ervoor gekozen om niet medewerkers van 'de werkvloer' te betrekken omdat we verwachtten dat kaderstelling vooral op bestuurlijk niveau tot uitdrukking komt en dat bovengenoemde respondenten ons de meest interessante en relevante inzichten kunnen geven over het effect van kaders op organisaties.

We voerden semigestructureerde interviews aan de hand van topiclijsten die we vooraf toestuurden aan gesprekspartners. In de interviews legden we de nadruk op de manier waarop kaders in de praktijk doorwerken en de ervaring van gesprekspartners met de werking van de kaders.

Werksessies

Aanvullend op de hierboven genoemde onderzoeksmethoden hielden we aparte werksessies met sleutelpersonen. Deze werksessies waren verdiepend van aard en zijn ingezet om de ervaringen van specifieke organisaties te vertalen naar algemene bevindingen. Ze dienden daarbij om bevindingen te doen op het niveau van het veld / het stelsel. De sessies zijn na afronding van de interviews gehouden, waarmee eerste bevindingen ook in breder verband zijn getoetst.

We hielden één werksessie per organisatietype met mensen vanuit taakorganisaties die niet in de interview-casusselectie waren opgenomen en met vertegenwoordigers vanuit departementen vanuit de rol van eigenaar of opdrachtgever.

Survey

Het doel van de survey was om een breed beeld op te halen over het functioneren van organisaties op afstand en de kaders. Zeker gezien de breedte van het te onderzoeken veld, vormt de survey een waardevolle toevoeging voor het onderzoek. Het survey diende voor drie zaken:

- Breed ophalen van de bekendheid en betekenis van de kaders in algemene zin.
- Een indicatief beeld vormen van het functioneren van organisaties op afstand op de vijf thema's, en overeenkomsten en verschillen hierin tussen diverse organisatietypen.
- Verkennen van de rol van kaders bij het functioneren op de thema's.

Beschrijving sample

Doelgroepselectie. We zetten de survey in de eerste plaats uit onder alle organisaties die in de onderzoekspopulatie vallen: zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus die binnen de kaders opereren. We benaderden in de tweede plaats ook zbo's en adviescolleges die niet onder de kaders vallen als controlegroep om antwoorden te kunnen vergelijken.

Respondenten. Bij de organisaties richtten we de survey aan de bestuursadviseur of -secretaris. We vroegen één persoon per organisatie om de vragenlijst in te vullen, waarbij in de korte benaderingsmail werd aangegeven dat de organisatie (uiteraard) zelf kan bepalen of de vragenlijst

het beste door de bestuurssecretaris of -adviseur dan wel de bestuursvoorzitter kan worden ingevuld. E.e.a. zal ook verschillen tussen organisaties met verschillende structuren. In alle gevallen richtten we ons op een persoon die aan of bij de top van de organisatie staat

Er zijn dus zes groepen respondenten van verschillende organisaties:
Zelfstandige organisaties binnen de kaders:

- ADV: adviescolleges
- AGE: agentschappen
- PLA: planbureaus
- ZBO: zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet zbo's van toepassing is

Zelfstandige organisaties buiten de kaders:

- ADVX: adviescolleges waarop de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing is
- ZBOX: zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet zbo's niet van toepassing is

Verwerking data

Uiteraard geldt dat we de anonimiteit van respondenten ten allen tijde garanderen. Gegevens worden gepseudonomiseerd opgeslagen binnen het systeem 'Qualtrics' dat de Universiteit Utrecht gebruikt. We zullen niet rapporteren over individuele organisaties. We delen het databestand niet met de opdrachtgever of met collega's buiten het primaire onderzoeksteam. Na afronding van de rapportage, in lijn met beginselen van *open science*, worden de data wel geanonimiseerd passief openbaar gemaakt zodat ze kunnen worden gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek of in de beleidspraktijk. Die anonimisering houdt in dat items uit het bestand worden verwijderd die te maken hebben met de respondent of die zicht bieden op specifieke organisaties (zoals bijvoorbeeld FTE).

/ D Voorbeeld gespreksleidraad

Hieronder geven we een voorbeeld van een gespreksleidraad zoals gebruikt ter ondersteuning van de interviews. Onderstaande gespreksleidraad is opgesteld voor gesprekken met zbo's. Voor agentschappen, adviescolleges, planbureaus en departementen gebruikten we globaal gezien dezelfde opzet met kleine aanpassingen in formulering en focus van bepaalde vragen en onderwerpen.

Gespreksleidraad interview brede evaluatie – zbo casusorganisaties

U bent uitgenodigd voor dit interview in het kader van de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Voor zbo's betreft dit de Kaderwet zbo's en de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. Ook kijken we naar het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht.

In dit interview willen we met u verkennen hoe kaderstelling voor taakorganisaties en departementen uitwerkt in de praktijk. We kijken enerzijds naar de praktijkwerking t.o.v. de doelstellingen van kaders. Daarnaast kijken we naar de toekomstbestendigheid van kaders. We zijn expliciet op zoek naar voorbeelden uit de praktijk. Vijf thema's vormen de focus van dit onderzoek:

1. Governance: relatie organisatie-departement en governance-inrichting
2. Zelfstandigheid: onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering
3. Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid: verantwoording betreffende de organisatie aan de Staten-Generaal
4. Publieke verantwoording: verantwoording organisatie aan omgeving/maatschappij
5. Publieke waarde: de mogelijke bijdrage van kaders aan het realiseren van publieke waarde aan burgers

Onderstaand lichten we een aantal thema's uit die tijdens het gesprek aan bod kunnen komen.

0. Algemeen

We beginnen het gesprek graag met een aantal algemene onderwerpen:

- Kennismaking
- Uw algemene beeld van wat 'functioneren op afstand' betekent in de praktijk van uw organisatie (inclusief hoe dat zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld)
- De mate waarin u bekend bent met de kaders waar dit onderzoek mede betrekking op heeft:
  - de Kaderwet zbo's
  - de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'
  - het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en toezicht
- Uw algemene beeld van de waarde en betekenis van deze kaders in de dagelijkse praktijk.

1. Governance

Bij het thema governance zijn we benieuwd naar de relatie zbo-ministerie: hoe is deze vormgegeven en hoe pakt dat in de praktijk uit? Daarbij hebben we o.a. aandacht voor:

- Karakterisering relatie en voorbeelden van de invulling van die relatie

- Functioneren driehoeksmodel en dynamiek tussen de rollen
- Ervaringen met financiële controle vanuit het departement
- De rol van interne checks and balances (i.r.t. verantwoordelijkheid minister)
- Nieuwe taken: betrokkenheid bij besluitvorming en aandacht voor uitvoerbaarheid

2. Zelfstandigheid

De zelfstandigheid van zbo's kent verschillende motieven en uitingsvormen. De praktijk van zelfstandigheid kan aanleiding zijn voor spanning in de dagelijkse uitvoering van een zbo. Onderwerpen die we willen bespreken zijn o.a.:

- De ervaren ruimte om de eigen organisatie in te richten
- Evt.: ervaren onafhankelijkheid in taakuitvoering en oordeelsvorming
- Voorbeelden van punten waarover spanning kan ontstaan tussen zbo en departement

3. Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid

Bij dit thema zijn we benieuwd hoe het concept van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk uitpakt en hoe dit wordt ervaren. Ook gaan we in op verantwoording over het zbo in de politieke arena. Daarbij gaan we o.a. in op de volgende punten:

- Voorbeelden van de invulling van politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot zbo
- Samenspel zbo-departement-parlement hierin
- Ervaren ruimte om voldoende responsief te reageren op de omgeving/incidenten

4. Publieke verantwoording

Naast verantwoording langs politieke lijnen, bestaat de mogelijkheid om verantwoording af te leggen aan de directe omgeving met burgers en andere stakeholders. We willen ingaan op het gebruik van deze vormen van verantwoording en de betekenis ervan:

- Vormen van publieke verantwoording en inspraak en doorwerking
- Vergroten publiek inzicht in zbo's
- Spanning tussen publieke en politieke verantwoording

5. Publieke waarde

Publieke organisaties bestaan om een waardevolle maatschappelijke bijdrage te leveren. Dat moeten zij doen op een manier die zowel rechtmatig als doelmatig is, maar ook voldoende aandacht heeft voor de menselijke maat, de uitkomsten voor de maatschappij als geheel en responsief is naar ontwikkelingen in de maatschappij. We gaan daarom in op de manier waarop organisaties een maatschappelijke bijdrage leveren en hoe zij een evenwicht vinden tussen deze verschillende uitgangspunten. Denk aan o.a.:

- Ervaringen met sturing op verschillende uitgangspunten (doelmatigheid, rechtmatigheid, publieke waarde) en balans hiertussen
- Aandacht voor het burgerperspectief/het leveren van maatwerk
- Samenwerking in ketens om meerwaarde te realiseren
- Manieren van reflectie en leren op de uitkomsten die de organisatie realiseert voor de maatschappij

Tot slot

Reflecterend op de onderwerpen die we besproken hebben, zijn we benieuwd naar hoe u aankijkt tegen de huidige vorm van kaderstelling voor zbo's:

- Concrete verbetermogelijkheden voor kaderstelling?
- Uw adviezen om de impact van het onderzoek te versterken.

/ E Samenstelling begeleidingscommissie

Voor de brede evaluatie is een begeleidingscommissie samengesteld. De begeleidingscommissie geeft zwaarwegend advies gericht aan zowel de opdrachtgever (de ministeries van BZK en Financiën) als de opdrachtnemer (AEF). De commissie zorgt voor de borging van de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek vanuit een methodologische invalshoek.

De begeleidingscommissie bestaat uit:

- Prof. dr. Sandra Groeneveld, hoogleraar Publiek Management, Universiteit Leiden
- Dr. Alex Straathof, lector Management van Cultuurverandering, Hogeschool van Amsterdam
- Prof. dr. Jerfi Uzman, hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht

/ F Rol en samenstelling klankbordgroep

Rol klankbordgroep

Voor dit deelonderzoek is een klankbordgroep ingesteld met een afvaardiging vanuit de verschillende typen organisaties en meerdere departementen. De rol van de klankbordgroep was om bij te dragen aan de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek. Via de klankbordgroep hebben we de herkenbaarheid, volledigheid en consistentie van onze bevindingen en conclusies getoetst. De leden van de klankbordgroep hebben we gevraagd om vanuit hun kennis van de praktijk te reflecteren op de (concept-)bevindingen van het onderzoek. Vanuit dit oogpunt kon de klankbordgroep inhoudelijke suggesties doen richting de onderzoekers, waarbij AEF verantwoordelijk was voor de verwerking van deze inbreng.

Voor deelname aan de klankbordgroep zijn organisaties op afstand uitgenodigd die niet in het casusonderzoek zijn betrokken, om ervoor te zorgen dat de klankbordgroep vanuit een breder perspectief op de bevindingen kon reflecteren.

Samenstelling klankbordgroep

- (agentschap) College ter Beoordeling Geneesmiddelen ((a)CGB)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
- Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)
- Gezondheidsraad (GVR)
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van EZK
- Ministerie van IenW
- Ministerie van JenV
- Ministerie van VWS
- Nerdelands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO_
- Onderwijsraad
- Paresto
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- ProRail
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- UWV